



Postgrado en Estudios Sociales  
Economía Social.

**“Apertura económica y la situación de la agricultura en México.  
(El caso de los productores de maíz)”**

**TESIS**

Que para obtener el grado de Maestro en  
Economía Social presenta  
Roberto Fernando García Ramírez

Asesor: Dr. Alexandre Tarassiouk  
Kalturina.

México, D.F., 2010

## Índice.

	Páginas
<b>Introducción.</b>	5
<b>Capítulo I. Consenso de Washington y la liberalización comercial: Teoría, práctica y debate</b>	11
<b>1.1 El consenso de Washington</b>	11
<i>1.1.1 Antecedentes</i>	11
<i>1.1.2 Cambio estructural</i>	14
<b>1.2 Críticas al consenso de Washington</b>	17
<i>1.2.1 Privatizaciones</i>	17
<i>1.2.2 Liberalización de los mercados</i>	18
<i>1.2.2.1 <u>El caso de los países en desarrollo</u></i>	19
<i>1.2.3 Austeridad fiscal</i>	22
<i>1.2.4 Fundamentalismo de mercado</i>	23
<b>1.3 Alternativas al consenso de Washington</b>	26
<b>1.4 El caso de la agricultura</b>	31
<b>Capítulo II. Cambio estructural actual de la agricultura Mexicana</b>	35
<b>2.1 Introducción</b>	35
<i>2.1.1 Antecedentes del cambio estructural</i>	35
<i>2.1.1.1 <u>Agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones</u></i>	35
<b>2.2 Cambios en las condiciones de la producción y de los productores de maíz</b>	39

2.2.1 Población	39
2.2.2 Condiciones generales	42
2.2.3 Transformaciones en las políticas de tenencia de tierra	46
2.2.4 Condiciones de infraestructura	50
2.2.4.1 <u>Infraestructura de riego</u>	50
2.2.4.2 <u>Infraestructura para transporte</u>	53
2.2.5 Evolución en las políticas de comercialización y precios	55
2.2.6 Cambios en las políticas de insumos	62
2.2.7 Evolución en las políticas de productividad	63
2.2.8 Transformaciones en las políticas de crédito y Financiamiento	66
2.2.9 Cambios de política comercial	70
2.2.10 Debate sobre la situación del campo y sobre los resultados de las reformas en la producción de maíz	74
<b>Capítulo III. Hacia un modelo de desarrollo agrícola sobre la base de políticas económicas pragmáticas y diferenciadas</b>	84
<b>3.1 Introducción</b>	84
<b>3.2 Hacia una política comercial pragmática</b>	86
<b>3.3 Políticas de fomento agrícola</b>	89
3.3.1 <i>Infraestructura</i>	89
3.3.2 <i>Canales de distribución</i>	90
3.3.3 <i>Financiamiento y crédito</i>	91
3.3.4 <i>Políticas de precios</i>	92
3.3.5 <i>Políticas de productividad</i>	94
<b>3.4 Políticas macroeconómicas congruentes</b>	96
<b>Conclusiones</b>	100

<b>Bibliografía revisada</b>	105
<b>Anexos</b>	115
<b>1. Unidades de riego por entidad federativa</b>	115
<b>2. Distritos de riego</b>	116
<b>3. Apoyos directos al ingreso objetivo por estado</b>	120
<b>4. Crédito otorgado por FIRA y Financiera Rural al sector     Agropecuario</b>	121
<b>5. Superficie agrícola habilitada por BANRURAL     y Financiera Rural</b>	122

## **Introducción.**

En las últimas décadas tanto México como el capitalismo mundial han sufrido una serie de transformaciones muy importantes, a las nuevas condiciones del capitalismo se les ha denominado globalización, este proceso se distingue por una mayor conexión de las economías capitalistas, un gran crecimiento del comercio mundial y también por un aumento de la competencia por los mercados internacionales, pero sobre todo por el incremento de la internacionalización de los mercados financieros.

Ante este nuevo contexto económico mundial, México ha realizado un cambio estructural de la economía para poder aprovechar estas nuevas condiciones internacionales, sin embargo como se verá más adelante en este documento el nuevo modelo adoptado, no ha tenido los resultados que se esperaban.

Las nuevas condiciones de la economía mundial y el paradigma de inserción a este nuevo esquema, han provocado problemas en la agricultura y en la producción de maíz en particular; este trabajo identificará más adelante los problemas más importantes de este segmento de la economía.

El maíz, es el principal alimento de México, América central, y algunos países sudamericanos. También en los últimos años se ha extendido su utilización para alimentar animales de granja. El maíz representa el cultivo de mayor importancia en México, debido a la cantidad de hectáreas sembradas de este cereal y el volumen de consumo de este producto. En términos de absorción de mano de obra, el sector maicero representa más de un tercio de la PEA agrícola. Aunque en los últimos años su magnitud ha venido decreciendo, seguirá siendo (por lo menos en el mediano plazo) el cultivo de mayor importancia. Esto se debe a que el cultivo de maíz en México no solo responde a causas económicas, a pesar de que el cambio estructural de la economía no haya estado enfocado a incentivar la producción de maíz, su producción no ha decrecido, al contrario se ha incrementado, lo que indica que el cultivo de maíz en México también responde a cuestiones sociales y culturales. Es difícil que en el mediano plazo pierda la importancia que tiene actualmente. Además representa el principal alimento del país y se hace necesario el desarrollo integral de este sector si se

quiere lograr una verdadera mejora en las condiciones de vida del sector rural y asegurar el abasto a bajos precios en los centros urbanos del país. Por esto es que se considera al sector maicero como estratégico

El maíz tuvo un ambiente propicio al comienzo de la apertura, por la caída de los precios de los demás productos agrícolas, debido a esta y a la consecuente eliminación de los aranceles, lo que acercó rápidamente los precios internos a los precios internacionales empujándolos a la baja, esto ayudó relativamente al maíz ya que los periodos de apertura de este grano eran mayores y los precios se mantuvieron estables por más tiempo, logrando no solo mantener su producción sino aumentarla. Estas condiciones evitaron la caída de la producción y de los precios. Sin embargo la mayor apertura comercial y el modelo económico basado en el consenso de Washington, ha favorecido que este incremento de la oferta solo se concentre principalmente en las zonas de los grandes productores capitalistas con extensiones de tierra más grandes por propietario y que gozan de infraestructura. Los aumentos de productividad en la producción de maíz también se han concentrado en estas mismas zonas.

Estas condiciones han ocasionado que los productores maiceros de subsistencia y los pequeños productores comerciales se refugien en el autoconsumo o sigan en el, aunque exista una creciente demanda interna que se satisface con importaciones provenientes de Estados Unidos. Además al avanzar la liberalización del comercio de maíz y la disminución consecuente de su precio, gradualmente la producción de este grano se ha trasladado de las tierras de riego dentro de las zonas de agricultura capitalista a las tierras de buen temporal de productores comerciales.

La apertura total del mercado de este grano en el 2008 y las nuevas condiciones de aumento en los precios internacionales de los cereales, pueden provocar que la oferta creciente de las tierras más productivas (debido al aumento de precios), se dirija a satisfacer la demanda de maíz para la producción de etanol en Estados Unidos, y que las importaciones aumenten para satisfacer la demanda interna de maíz, ya que los productores de subsistencia y la mayoría de los productores comerciales se encuentran en una gran desventaja en cuanto a competitividad ante los productores de Estados Unidos y Canadá. Además los productores de subsistencia y los pequeños productores comerciales han tendido al aumento de la producción, pero principalmente lo han hecho

para autoconsumo debido al crecimiento del riesgo en el mercado de este grano, la disminución de los flujos financieros al sector y a la concentración de estos en los grandes productores capitalistas del norte del país principalmente, que figuran como los únicos rentables en el nuevo esquema de apertura económica.

Otro factor que ha influido fuertemente en la aglomeración de los beneficios en los productores capitalistas y en el aumento de los riesgos para los productores de subsistencia y los pequeños productores comerciales de temporal, ha sido la privatización del aparato estatal de procesamiento y distribución del grano, así como las empresas encargadas de abastecer de insumos a la producción, como consecuencia de la liberalización económica lo que también hizo que estos centros pertenecientes ahora a la iniciativa privada sigan concentrados en las zonas más rentables del país, es decir en las regiones con agricultura capitalista del centro y norte del país.

Las preguntas que se proponen para guiar esta investigación son: 1) ¿Por qué a pesar de que dentro de la ciencia económica ha quedado demostrado ampliamente que las políticas del consenso de Washington no son adecuadas para el desarrollo económico, en los países periféricos, se siguen recomendando a estos países por los países desarrollados y los organismos internacionales?, 2) ¿Qué impacto ha tenido la apertura económica en los distintos productores maiceros? Y ¿En qué medida la actual crisis de la agricultura y de la producción de maíz se relaciona con el TLCAN?, 3) ¿Qué tipo de políticas de apertura serían adecuadas, para crear las condiciones del desarrollo del sector maicero en su conjunto? y 4) ¿Estas nuevas políticas de apertura, serán suficientes para el desarrollo de todos productores maiceros de subsistencia?

El presente trabajo tiene como finalidad proponer un modelo de apertura comercial pragmático que ayude a mejorar las condiciones de la productores de maíz en su conjunto, por la falta de resultados positivos que el sistema actual de apertura basado en el consenso de Washington ha mostrado.

Así pues en este sentido se utiliza como marco teórico la confrontación intelectual de dos concepciones teóricas e ideologías: por un lado la del consenso de Washington (ideas en las cuales se ha fundamentado nuestra apertura económica) basado, en la idea del mejor funcionamiento de las economías poco reguladas por el Estado, en supuestos

muy restrictivos (para que sus propuestas funcionen en la economía real), ahorro externo atraído a través de los flujos de capital financiero; y por otro lado la del pragmatismo económico consecuente que considera los beneficios del mercado e intenta resolver sus fallas contemporáneas por medio de una intervención directa del Estado con el propósito aprovechar las virtudes de una economía de mercado, basado en el crecimiento endógeno.

Las ideas en las que se basa el marco teórico se obtienen de los trabajos de los siguientes autores: L. Bresser, P. Bustelo, J. Calva, M. Chávez, C. Furtado, F. Goicoechea, A. Guillen, J. Kreguel, Moreno-Brid, A. Nadal, J. Ocampo, A. Puyana, E. Perez, F. Rello, J. Romero, J. Stiglitz, A. Ibarra, A. Tarassiouk, E. Tijerina, L. Thurow, y A. Yunez.

Las hipótesis que se busca comprobar son:

- 1) El modelo económico propuesto por el consenso de Washington a pesar de que es incapaz de ayudar al desarrollo de los países periféricos, se ha seguido promoviendo y aplicando en estos países debido a que sirve para realizar los intereses del capital financiero y de las empresas transnacionales.
- 2) Si bien la apertura económica no ha sido la única causa de la actual crisis en la agricultura y en particular de la producción de maíz, si ha empeorado las condiciones de los productores de subsistencia y de pequeños productores comerciales aumentando la heterogeneidad estructural del sector incrementando su vulnerabilidad ante cambios en las condiciones de la oferta y demanda mundiales, sin que los productores logren obtener un beneficio del esquema de libre comercio.
- 3) Un modelo de apertura pragmático puede contribuir a solucionar los problemas actuales, creando las condiciones para el desarrollo del sector en su conjunto.
- 4) Un modelo de apertura más pragmático no será suficiente para lograr el desarrollo de todos los productores de subsistencia y para este propósito deberá complementarse con un paquete especial de medidas económicas, institucionales y culturales.

En el primer capítulo de trabajo, se analizan los argumentos teóricos del modelo del consenso de Washington, también se revisan las principales críticas de los pilares teóricos de este arquetipo así como las principales consecuencias de su aplicación en los países subdesarrollados. Se estudian también los argumentos a favor de un paradigma de apertura comercial alternativo y pragmático que ayude a crear las condiciones para el desarrollo del sector maicero en su conjunto.

El segundo capítulo está dedicado al análisis de las condiciones de los diferentes productores de maíz y del impacto que ha tenido la apertura comercial en estos, con base en los principales indicadores económicos y a su evolución en el periodo (1990-2007). La información que se utiliza proviene de la base de datos de la CEPAL, de las publicaciones de la OCDE, indicadores básicos del sector agropecuario y de trabajos realizados anteriormente por los autores H. Berlanga, J. Calva, D. Ibarra, F. Rello, C. Steffen, D. Vega y P. Ramírez. También se estudian los principales cambios en las políticas agrícolas que se han dirigido al sector maicero en base del estudio "Situación actual y perspectivas del maíz en México 1996-2012" realizado por la SAGARPA y en los exámenes del sector agrícola hechos por la OCDE.

En el capítulo tres se realizan una serie de recomendaciones de apertura económica y de políticas de fomento agrícola que ayuden a aprovechar dicha apertura, para crear las condiciones para el desarrollo del sector maicero en su conjunto y mejorar los niveles de vida del sector rural para ayudar disminuir la migración de la mano de obra de este sector hacia las ciudades o al extranjero. Las recomendaciones de este capítulo también tienen como objetivo recuperar la seguridad alimentaria y así disminuir la posibilidad del desabasto de este grano ante el aumento de los precios internacionales provocados por la escasez de alimentos internacional, las recomendaciones de este capítulo no pretenden una regresión a un modelo de economía cerrada o de sustitución de importaciones las recomendaciones se realizan para llevarse a cabo en un contexto de integración comercial mundial y un sistema internacional que beneficia al capital financiero.

En el capítulo de las conclusiones se subraya que el modelo de apertura que propone el consenso de Washington, solo crea las condiciones para el retorno seguro de las rentas del capital financiero. En cuanto al sector productivo sus supuestos sumamente

restrictivos raramente se dan en los países periféricos, por lo que el desarrollo por el aumento de los mercados ante la apertura solo logra beneficiar a las empresas transnacionales y los grandes productores capitalistas de estas economías. En México su aplicación, ha causado un aumento de la producción para autoconsumo y diversificó los ingresos de los productores del sector maicero. Si bien existe un crecimiento de la producción este se ha concentrado en el sector productor capitalista y no ha sido suficiente para cubrir el creciente consumo, lo que incremento las importaciones y la dependencia ante el exterior.

Las políticas propuestas del pragmatismo económico consecuente, tienen como objetivo crear las condiciones de desarrollo del sector maicero y lograr la autosuficiencia de este grano; estas propuestas se basan en la búsqueda del crecimiento endógeno por medio de la intervención estatal directa que resuelva los problemas más urgentes del sector y ayude a aminorar su heterogeneidad. Las políticas mencionadas, son necesarias pero no son suficientes para integrar a los productores de subsistencia al mercado. Para este fin se necesitan políticas institucionales y culturales especiales, dirigidas a las comunidades indígenas para que se integren al sistema mercantil en forma individual o colectiva y entonces encuentren condiciones para su desarrollo productivo.

## **Capítulo I.**

### **Consenso de Washington y la liberalización comercial: Teoría, práctica y debate.**

#### **1.1 Consenso de Washington.**

##### *1.1.1 Antecedentes.*

Después de la segunda guerra mundial el mundo capitalista construyó un modelo que tenía como principales fines el aumento de las exportaciones y el crecimiento de Estados Unidos como centro económico mundial, así como también buscar el desarrollo de las fuerzas productivas en general del mundo capitalista, para estos fines se creó el sistema GATT-Breton Woods, este paradigma incluía tres instituciones internacionales que tenían como fin buscar el desarrollo del comercio y de las economías capitalistas, las tres instituciones eran el GATT, Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El GATT cumplía la obligación de crear las condiciones de competencia necesarias para el comercio internacional con la visión de la nación más favorecida donde los países miembros tenían las mismas oportunidades de acceso a un mercado, es decir, los aranceles no eran regionales sino que se aplicaban los mismos para todos los países pero existía un alto proteccionismo general; el FMI vigilaba las economías de manera interna y el Banco Mundial era el encargado de la reconstrucción. El FMI se encargaba de mantener el tipo de cambio constante para dar mayor estabilidad al comercio y también evitaba la especulación por esta variable. El FMI podía dotar de liquidez para así mantener el tipo de cambio constante en los países miembros, solo en el caso de que los déficits fueran crónicos se recomendaban devaluaciones para equilibrar las balanzas comerciales; las cuentas de capital se mantenían cerradas aunque los gobiernos podían endeudarse; el tipo de cambio permanecía fijado al dólar y el valor del dólar al oro. Las políticas del FMI buscaban ser expansionistas y anti cíclicas, pero manteniendo la estabilidad internacional.

Al seguir avanzando este sistema, también los países comenzaron a sustituir cada vez más importaciones, al tiempo que los Estados Unidos ya no eran los únicos proveedores de tecnología necesaria para la industrialización, los países desarrollados de Europa y Japón habían logrado ya darle alcance a los norteamericanos en gran parte de las industrias que eran tradicionales de la industria de los estadounidenses. Al perder peso relativo el mercado Estadounidense y al no crecer las reservas de oro al ritmo que crecía el comercio, Estados Unidos comenzó a endeudarse vía la expansión monetaria, para dotar de la liquidez suficiente al sistema, sacrificando el valor del dólar pero manteniendo su nivel de demanda para evitar una recesión mundial.

Al perder valor el dólar países como Francia y Alemania quisieron hacer válido el cambio de sus dólares por oro y en 1973 se rompe el pacto y los tipos de cambio comienzan a flotar, el dólar ya no fija su valor en el oro y no los hace convertibles por oro, además el aumento de los precios del petróleo y de las materias primas inducen a un estancamiento global de la economía<sup>1</sup>.

México y algunos países de América Latina se encuentran en el modelo de la industrialización por sustitución de importaciones, al pasar de la sustitución de bienes de consumo, la sustitución comienza a ser más cara y más difícil, sin embargo en un entorno de recesión mundial donde las exportaciones ya no se expanden al mismo ritmo, y las importaciones necesarias para la industrialización son más caras, las economías comienzan a presentar déficits en cuenta corriente que son financiados por deuda, hasta que con la caída de los precios de petróleo y de las materias primas el esquema ya no es sostenible y explota la crisis de la deuda de 1982.

Al dar alcance países como Alemania y Japón a Estados Unidos y al tener sus propias zonas de influencia, el comercio mundial se regionaliza y cada bloque mantiene sus estrategias de comercio y de desarrollo, en la zona del TLCAN la propuesta que domina es la del consenso de Washington (Thurow, 1992).

---

<sup>1</sup> La recesión en los países capitalistas también dejó una gran cantidad de capital ocioso el cual encontró un buen destino en los países latinoamericanos que en ese momento tenían buenas perspectivas debido a los altos precios del petróleo y de las materias primas.

Debido a estas condiciones, en el mundo capitalista desarrollado existe una gran cantidad de capital que no encuentra un ambiente adecuado para su inversión ya que la economía mundial se encuentra en una fase recesiva por el agotamiento del modelo fordista de acumulación. El cual consistía en la mecanización semiautomática del proceso productivo (Taylorismo) y también en el aumento del salario real al nivel de los aumentos de productividad para dar así entrada al consumo masivo, lo que suponía un remedio para las crisis de sobreproducción (fordismo). Además en esta etapa fordista (posterior a la gran depresión), también se da un avance del capital monopolista el cual permite a las grandes empresas fijar precios de manera independiente a las fluctuaciones en la demanda y una política monetaria relajada. Gracias a estas condiciones se da la época de oro del capitalismo (1945-1970), ya que como menciona Boyer (2000) se da una sincronización sin precedentes entre el consumo y la producción. La confluencia de acumulación intensiva y la regulación monopolista creó un ciclo virtuoso entre los aumentos en la productividad y los incrementos en los salarios reales.

Este modelo de acumulación comienza a tener problemas cuando la productividad aumenta más lento, como resultado del proceso de deshumanización del proceso productivo que se volvió ineficiente en el largo plazo, que el crecimiento de los salarios reales debido al aumento de las cotizaciones de jubilación de los trabajadores y a la reducción de la jornada de trabajo y también por la resistencia de la clase obrera organizada de aceptar menores retribuciones. La consecuente disminución en la rentabilidad produjo una fuerte reducción de la inversión en los países desarrollados que trasladaron la demanda a los países de reciente industrialización aumentando la competencia entre los países desarrollados. Los efectos del shock petrolero y la competencia internacional que hizo que las empresas transnacionales se volcaran a la inversión fuera de los espacios nacionales, provocó el empeoramiento de las balanzas comerciales y por lo tanto la aplicación de medidas económicas restrictivas o de enfriamiento económico, lo que profundizó la crisis y aumento el deterioro de los espacios nacionales como los espacios privilegiados de acumulación del modelo fordista. (Bustelo, 2003)

### *1.1.2 Cambio Estructural.*

Los países anglosajones para dar respuesta a la crisis del modelo de regulación fordista optaron por la flexibilización del mercado de trabajo, la estabilidad de precios la inversión en los segmentos productivos de alta tecnología, la disponibilidad de crédito para aumentar el consumo que no aumenta ya por el aumento de los salarios reales; y por la exportación de capital por medio de un aumento de la inversión extranjera directa y por medio de la financiarización de la economía. (Bustelo, 2003)

Desde mediados de la década de los noventa México comenzó a modificar su plan de desarrollo, las nuevas políticas aplicadas tenían como objetivos principales: a) reforzar su liberalización comercial, b) privatizar las empresas estatales y c) reducir la participación del gobierno en los mercados de capitales, el comercio y en la economía en general. Este nuevo esquema seguía el nuevo patrón de acumulación que seguían los países anglosajones, que buscaban nuevos mercados de inversión de sus capitales productivos, pero sobre todo de su capital financiero.

Esta reorientación en el modelo de desarrollo mexicano fue la respuesta a la crisis de la deuda de 1982, provocada por el gran aumento del servicio de la deuda, el deterioro de los términos de intercambio y las fuertes restricciones para el acceso a nuevo financiamiento internacional, y el temor de un embargo económico de los países desarrollados. (Moreno-Brid, Pérez y Ruiz, 2004)

La causa de la crisis de la deuda fue interpretada por las instituciones financieras internacionales, el Tesoro y la Reserva Federal de los Estados Unidos y la mayoría de los países latinoamericanos de una manera muy simplista, se le atribuyó la crisis a la mala asignación de los recursos que provocaba la gran protección comercial y en cuenta de capitales que existía; por otro lado se argumentaba que el alto gasto público, los bajos ingresos fiscales y la ineficiencia con que operaba el gobierno en la esfera económica habían provocado grandes tasas de inflación. Estas interpretaciones llevaron a los gobiernos latinoamericanos a adoptar las políticas promovidas por el consenso de Washington, esas recomendaciones del consenso se basaban en tres pilares fundamentales: a) austeridad fiscal, b) privatización y c) liberalización de los mercados.

Estas recomendaciones fueron hechas pensando resolver problemas como: empresas poco eficientes por la protección arancelaria, empresas gubernamentales con grandes déficits, gobiernos muy endeudados y economías con alta inflación. (Stiglitz, 2002).

Estas ideas cogieron fuerza por el crecimiento económico generado en Estados Unidos por algunas empresas en biotecnología y por la expansión de empresas de informática basadas principalmente en Internet, entonces en un mundo donde el régimen socialista soviético había probado su ineficiencia y el modelo capitalista norteamericano daba buenos resultados la idea de exportar este modelo resultaba obvia. Las ideas que se exportaron son: 1) la reducción del déficit fiscal por si misma trajo la recuperación en la década de los 90's, 2) la desregulación y los mercados auto regulados eran la clave para el sostenimiento de esa prosperidad, 3) el secreto del éxito era someterse a la disciplina de los mercados financieros y 4) que la globalización al estilo americano conducirá inevitablemente a la prosperidad global. Estas ideas se formalizaron en el Consenso de Washington.

El consenso de Washington consta de diez recomendaciones que son: 1) Disciplina presupuestaria, 2) reorientación del gasto público desde subsidios indiscriminados a actividades ineficientes, hacia la sanidad, la enseñanza primaria y las infraestructuras, 3) reforma fiscal encaminada a ampliar la base imponible y a mantener tipos marginales moderados, 4) liberalización financiera (sobre todo en lo relativo a los tipos de interés), 5) el tipo de cambio debe ser determinado por el mercado, en base a esto el tipo de cambio se garantiza que sea competitivo, 6) apertura comercial, 7) liberalización de la inversión extranjera directa, 8) privatización de empresas públicas, 9) desregulación<sup>2</sup> y 10) derechos de propiedad, especialmente en el sector informal (Williamson, 1990; en Bustelo 2003). Como nos dice Bustelo (2003), este decálogo coincide con las ideas de la contrarrevolución neoclásica y con las recomendaciones del Banco Mundial sobre “un ambiente favorable al mercado”, en donde la participación del Estado no era mal vista siempre y cuando ayudara a garantizar la estabilidad macroeconómica, realice inversión solo en infraestructura y capital humano, creara un desarrollo institucional y un ambiente competitivo y ayude a salvaguardar el medio ambiente.

---

<sup>2</sup> Eliminación de barreras a la entrada y salida del mercado de trabajo y de productos.

La disminución de la intervención estatal no está basada en el análisis de las fallas de mercado, este esquema no las contempla por lo que afirma que el manejo de la economía sería más eficiente que la intervención estatal. Además esto haría que el alto déficit fiscal disminuyera y así el Estado estuviera en posición de retornar las rentas del capital financiero, que ahora podría entrar sin restricciones, ya que este modelo basa el crecimiento económico en el ahorro externo y se hace necesario el libre funcionamiento del mercado de capitales. Así el mercado asignará de manera más eficiente los recursos para inversiones productivas.

A fines de los años noventa, comenzó a cuestionarse este enfoque económico debido a sus pocos resultados positivos y entonces las instituciones financieras internacionales, lanzaron el post-consenso de Washington que era la misma idea del mercado como principal agente del desarrollo económico, pero en una versión más moderada donde el Estado tenía un papel en el desarrollo económico sobre todo de carácter social, este planteamiento fue realizado por Burky y Perry en 1998 y abalado por el creador del consenso de Washington original el profesor Williamson. (Bustelo, 2003)

El consenso post-Washington que es aceptado por los organismos internacionales, nos dice que los países subdesarrollados al haber recuperado su crecimiento y al lograr abatir la hiperinflación necesitan una segunda ronda de reformas que vayan encaminadas a abatir la pobreza y la desigualdad las propuestas son las siguientes: 1) mejorar la calidad de las inversiones en capital humano, 2) promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes, 3) fortalecer el entorno legal y regulatorio<sup>3</sup> y 4) mejorar la calidad del sector público, este enfoque acepta el consenso de Washington pero aumenta estas cuatro recomendaciones, es el mismo modelo pero matizando la acción en la lucha contra la pobreza, una mala distribución del ingreso y la prevención de crisis financieras.

El consenso de Washington y el consenso aumentado han tenido resultados por debajo de lo prometido y han sido negativos en cuanto a la distribución del ingreso y el aumento de la pobreza, generalmente en los países en donde se han aplicado casi a cabalidad, como en México, se han visto envueltos en graves crisis financieras y si bien

---

<sup>3</sup> Desregulación del mercado de trabajo y mejora de las regulaciones de inversión privada en infraestructura.

se ha recuperado el crecimiento económico este ha sido bastante mediocre, se logró el control de la inflación pero este ha tenido un alto costo, las balanzas comerciales generalmente han permanecido deficitarias salvo cortos periodos de tiempo. (Bustelo, 2003), (Moreno- Brid y otros, 2004) y (Stiglitz, 2002). A continuación se llevará a cabo un análisis de las principales críticas a este paradigma.

## **1.2 Críticas al modelo económico propuesto por el consenso de Washington.**

En el apartado anterior se anotaron los principales rasgos del consenso de Washington y como se observó, este modelo está basado en tres pilares principalmente, a continuación se anotarán las principales críticas a los pilares fundamentales del paradigma.

### *1.2.1 Privatizaciones.*

Para el FMI y las demás instituciones que promovían el consenso de Washington, la privatización debía ser concretada rápidamente, su visión supone que las empresas privadas llenaran rápidamente el vacío. Sin embargo, existen actividades -como la *distribución de pollos*- en las que las empresas privadas no están dispuestas a asumir grandes riesgos y por lo tanto existen actividades que aunque ayudarían a mejorar los ingresos de la gente no se llevan a cabo por las empresas privadas y en un contexto de austeridad fiscal exagerada nadie las llevará a cabo, esta es una de las razones por las que la inversión sigue sin recuperar su crecimiento. Sin embargo se justifican este tipo de políticas ya que con las privatizaciones el gobierno reducía en gran medida el gasto público para lograr la austeridad fiscal necesaria para controlar la inflación, y reducir su déficit fiscal o en algunos casos hasta convertirlo en superávit y así poder hacer sustentable la deuda externa, y asegurar el retorno de las rentas del capital financiero.

La visión del consenso de Washington, no toma en cuenta los costes sociales de la privatización, pero recalca el tamaño del déficit público<sup>4</sup> o la competitividad de las ramas. Además la privatización de algunas empresas –como las de telefonía o las energéticas- pueden provocar mercados monopólicos, que no siempre funcionan de

---

<sup>4</sup> Por esta razón para los países que tenían un déficit fiscal muy grande se les recomendaba que lo bajarán lo más rápidamente posible, aunque esta disminución del gasto de gobierno repercutiera en aspectos muy importantes como el empleo y los salarios.

manera más eficiente que las empresas estatales, pero si provocaron un aumento de los costes sociales sobre todo en el empleo y en los consumidores. Por el lado de la inversión extranjera directa que entró para las compras de empresas estatales, estas no solo pueden provocar los problemas antes citados sino que además desvinculan los intereses de la empresa extranjera con los del pueblo receptor de esa inversión<sup>5</sup> ya que los intereses de las empresas suelen girar en torno a la rentabilidad de las inversiones y no buscan el desarrollo de las fuerzas productivas del país. (Stiglitz, 2002)

### *1.2.2 Liberalización de los mercados.*

Por el lado de la liberalización, se recomienda quitar todas las trabas al capital financiero y las barreras al comercio, suponiendo que el libre comercio trasladará la producción de las actividades menos productivas a las más eficientes por medio de las ventajas comparativas; sin embargo, para muchos de los países que han aplicado estas políticas los resultados han sido contrarios ya que con el libre comercio la pérdida de productores ha sido mayor que la creación de nuevos más eficientes, aumentando con esto el desempleo, ya que “para la creación de nuevas empresas se necesita capital y espíritu emprendedor, y en los países en desarrollo suele escasear el segundo por falta de educación, y el primero debido a la ausencia de financiación bancaria” (Stiglitz, 2002). En cambio los países desarrollados que son los que hacen estas recomendaciones mantienen grandes subsidios en las actividades en las que los países subdesarrollados detentan una ventaja comparativa<sup>6</sup>.

Las ideas del libre comercio se basan en el supuesto de la mano invisible que siempre encaminan a una economía de mercado a una mayor eficiencia por medio de la motivación del beneficio, la información y mercados completos, sin embargo nos dice Stiglitz (2002) que estos supuestos restringen demasiado las condiciones en que

---

<sup>5</sup> Goicoechea (1996), opina en este mismo sentido que “la intervención del gobierno se crítica más con afirmaciones categóricas que con pruebas empíricas”... y nos indica también que se debería entonces determinar “de que magnitud es la rentabilidad social del sector público en empresas específicas de producción o comercialización y a cuánto asciende la rentabilidad social en cada empresa privatizada. Lo anterior es por demás pertinente pues, en general, el sector privado no tiene por qué poseer el monopolio de la eficiencia”

<sup>6</sup> En este sentido Puyana y Romero (2006) analizan ese problema para el caso de la agricultura mexicana en el contexto de la firma del TLCAN y observan que uno de los grandes problemas es que ni Canadá ni Estados Unidos han dejado de administrar grandes subsidios mientras que México los ha reducido de manera muy importante.

realmente estas ideas se cumplen, aún sin tomar en cuenta estas restricciones de la teoría del libre comercio, el consenso de Washington está basado en un modelo simplista de la economía de mercado, el modelo de equilibrio competitivo donde la mano invisible de Adam Smith funciona a la perfección.

Thurow (1992) analiza esta teoría del libre comercio y observa varias deficiencias en los supuestos como: 1) la teoría del libre comercio reconoce que se dan grandes fluctuaciones en la distribución del ingreso ya que el libre comercio aumenta los ingresos medios pero también existen perdedores esta teoría simplemente supone que en lo cuantitativo será mayor la cantidad de ganadores que de perdedores lo cual no siempre sucede, lo que puede empeorar la distribución del ingreso; 2) los ingresos medios en esta teoría deben aumentar ya que no tiene en cuenta la desocupación, para esta teoría los trabajos que se pierden, por el desplazamiento de una industria debido a las importaciones, encuentran ocupación en otro sitio lo cual no sucede instantáneamente y si un país pierde sus industrias estratégicas, estos países presentarán altos índices de desocupación en periodos prolongados de tiempo; 3) también la teoría del libre comercio supone nulos los costos de cambio estructural, para pasar de una industria a otra en donde se tengan ventajas comparativas y en realidad esos costos son bastante altos; 4) esta teoría también supone que las cuentas comerciales se equilibrarán automáticamente cuando en realidad los periodos necesarios para equilibrar las balanzas suelen ser más largos; 5) además esta teoría tampoco prevé la existencia de bloques comerciales que evitan en ocasiones que los supuestos del libre comercio funcionen; por otro lado los países desarrollados han encontrado nuevas formas de proteccionismo en las reglas de dumping, aplicándolas para proteger sectores estratégicos como menciona Stiglitz (2002).

#### 1.2.2.1 El caso de los países en desarrollo.

La mayoría de los argumentos tradicionales a favor del libre comercio no están basados en conseguir un mayor crecimiento sino una mayor eficiencia, las industrias extranjeras pueden sustituir a algunas de las industrias nacionales pero estas serán las poco eficientes, y supone que las industrias eficientes se podrán expandir y absorber la baja de la actividad aumentando sus exportaciones a los mercados extranjeros, sin embargo en lo que se refiere a los países en desarrollo la expansión de las industrias eficientes no

será suficiente ya que en estos países no existe el pleno empleo por lo que el incremento en las exportaciones de estas industrias en el mejor de los casos podrá solo absorber la mano de obra desempleada de las industrias que desaparezcan por la apertura comercial pero el desempleo seguirá existiendo. Por otro lado este argumento supone que siempre el libre comercio mejora el bienestar de la gente por el funcionamiento de mercados de riesgos perfectos, pero en una economía cerrada las firmas no están expuestas a grandes fluctuaciones de la oferta internacional y al haber una baja de la producción interna la firma puede cobrar precios más altos por lo que sus ingresos varían menos y el riesgo es menor. Con la apertura comercial los ingresos de las firmas son más volátiles por lo que la producción se trasladará a actividades menos riesgosas aunque tengan un rendimiento más bajo, por lo que la producción total cae, en este sentido es mejor la autarquía que el libre comercio. (Stiglitz y Charlton, 2007)

Si además del mayor riesgo, se observa que en los países en desarrollo los mercados son incompletos o en el peor de los casos no existen la creación de nuevas empresas se dificulta aún más ya que es difícil crear nuevas industrias si no existen los bienes intermedios necesarios para su creación y muchos de los bienes intermedios son no comercializables, por lo que no es posible su importación, ¿cómo lograr una mayor eficiencia en mercados que no existen y el libre comercio no los creará por sí mismo?

Otro problema para los países en desarrollo que se presentó con la apertura comercial fue la baja de sus ingresos fiscales como consecuencia de la reducción de aranceles, para lograr un aumento en los ingresos fiscales de estos países las instituciones internacionales promovieron el cobro de impuestos directos al consumo como el IVA, pero esta propuesta tampoco toma en cuenta que en los países en desarrollo existen mercados informales muy grandes, por lo que el cobro de impuestos directos al consumo, además de no ayudar a mejorar la distribución del ingreso, no lograrán balancear la pérdida de ingresos por la desaparición de los aranceles. (Stiglitz y Charlton, 2007)

Algunos argumentos sugieren que el libre comercio está relacionado directamente con el crecimiento económico ya que con un mayor tamaño de mercado las inversiones tendrán mayor rentabilidad y a una mayor inversión mayor crecimiento, pero el libre comercio tiende a la especialización por las ventajas comparativas y si un país en

desarrollo tiene como meta llegar a ser un país de ingresos altos no puede especializarse en la producción agrícola o de maquila, por lo que tendrá que llevar a cabo grandes esfuerzos para incentivar el cambio tecnológico, por esta razón debería llevar a cabo subvenciones al empleo, capacitación, producción, educación, investigación, etc., y si los países en desarrollo no cuentan con suficientes recursos, por sus bajos ingresos fiscales, deberán entonces elegir entre cuál de estas opciones escoger primero, y se tiende a incentivar la rama industrial por los mayores salarios y beneficios a corto plazo, y las demás opciones simplemente no se llevan a cabo.

Uno de los argumentos para el TLCAN era que ayudaría a reducir las grandes diferencias de renta que existían entre Estados Unidos y México y de esta manera se reduciría la migración masiva de mexicanos a Estados Unidos, sin embargo esto no ha sucedido y por el contrario la diferencia se hecho más grande y la migración ha aumentado. (Stiglitz, 2006) Si bien las exportaciones de México han crecido al igual que la inversión extranjera directa, el crecimiento ha sido muy bajo y la desigualdad y la pobreza se han incrementado.

Aún con la firma del tratado con Estados Unidos, México ha perdido importancia relativa con China y otras economías del este Asiático, esto se debe principalmente, según Stiglitz y Charlton (2007) al bajo gasto en investigación y desarrollo de innovaciones y una reducción de la inversión para infraestructura y un bajo gasto en educación en comparación con sus competidores asiáticos, la baja en los ingresos tributarios por la desaparición de los aranceles explica en parte la falta de estos gastos tan importantes.

Por otro lado el TLCAN nunca ha sido un tratado de libre comercio ya que Estados Unidos y Canadá han mantenido grandes subsidios a su producción agrícola para evitar la caída de la producción por la firma del TLCAN, además estos subsidios se encuentran muy por encima de lo que México podría gastar en subvenciones similares.

En lo referente a la liberalización de la cuenta de capitales, esta supone que el libre flujo de capitales pondrá a disposición de las economías más recursos para llevar a cabo más inversiones en actividades de mayor eficiencia, sin embargo como apuntan Stiglitz (2004) y otro autores como Kregel, (1999) y Guillen, (2007) la motivación del FMI y

de algunos países desarrollados que proponen estas políticas, no es el desarrollo de las fuerzas productivas, por que las políticas del consenso de Washington no ayudan al desarrollo de un país pero si facilitan la libre colocación de capital rentista en todo el globo su motivación parece residir más bien en los intereses del capital financiero, los que según estos autores son los principales beneficiados con la aplicación de estas recomendaciones y los nuevos flujos de capital en su mayoría han sido de carácter especulativo. Si bien la entrada de capitales puede lograr en un principio mayor inversión y crecimiento por la mayor disponibilidad de capital financiero, las salidas abruptas de estos capitales provocaron grandes crisis financieras o bien altísimas tasas de interés para mantenerlos dentro del país (Stiglitz, 2004).

También la entrada masiva de capitales hace que el supuesto tipo de cambio competitivo se sobrevalue, reduciendo la competitividad de las exportaciones del país y esto aunado a la austeridad fiscal<sup>7</sup>, ha frenado el crecimiento de la economía real en lugar de incentivarlo, pero ha logrado mantener bajas tasas de inflación ya que el tipo de cambio sobrevaluado y la austeridad fiscal sirven muy bien para este fin. (Stiglitz, 2002).

### *1.2.3 Austeridad fiscal.*

Como ya se mencionó, según la opinión dominante la crisis se debió en gran parte a la ineficiencia de los gobiernos y su alto gasto, lo que provoco una mala asignación de los recursos un alto endeudamiento y grandes tasas de inflación.

Por esta razón se supone que el estado debe minimizar su papel en la economía, por un lado vía privatizaciones y por otro lado, para poder hacerle frente a la deuda el Estado debe reducir sus gastos y aumentar sus ingresos por medio de una mayor recaudación fiscal, sin embargo como apunta Bresser (1991) la disminución del gasto público se ha presentado principalmente en la reducción de la inversión pública y no se ha registrado una disminución de los gastos corrientes, este esquema no sirve para incentivar el crecimiento económico. La contracción de la inversión pública también ha servido para

---

<sup>7</sup> La alternativa de alcanzar la eliminación del déficit a través de la reducción de los gastos corrientes y del aumento de los impuestos ha recibido menor importancia que la reducción de la inversión pública, de esta forma el Estado ha perdido su capacidad de promover una política de largo plazo tendente a estimular el desarrollo económico. (Bresser, 1991)

mantener la inflación en tasas bajas, pero sobre todo la reducción del déficit fiscal garantiza el retorno del capital financiero, ya que el Estado aún sin tener ya gran participación en la economía debe funcionar como el prestamista de última instancia.

Por otro lado, las recomendaciones del consenso de Washington tampoco tomaron en cuenta la distribución del ingreso ya que se supone que la economía crecería y de esta forma los beneficios del crecimiento tarde o temprano llegarían a los pobres, a lo que se denomina la economía de filtración<sup>8</sup>, pero estas ideas no prosperaron ni siquiera en los países desarrollados y se siguen recomendando, y además llevando a cabo; como la reducción del gasto social. Los gobiernos que no creyeron que el crecimiento beneficiaría inmediatamente a los pobres llevaron a cabo políticas que aseguraran una mayor igualdad provocando con esto una mayor estabilidad económica y política lo que propició un mejor ambiente para los negocios. Existen políticas de reducción de la pobreza que pueden ir acompañadas de crecimiento económico, de hecho el crecimiento económico debe dar los recursos para la disminución de la pobreza, para crear un clima de estabilidad no solo macroeconómica sino política y social así como de una mayor estabilidad de los ingresos de los trabajadores y sobre todo de los campesinos para que estos puedan incrementar su productividad por medio de mejoras en la forma de producción; por ejemplo, con la posibilidad de estos de comprar mejores semillas o mejores fertilizantes. Sin embargo este tipo de políticas que proponen los organismos internacionales suelen ser fundamentalistas, es decir no suelen cambiar a pesar de que los resultados económicos obtenidos con estas políticas no lleven a los resultados esperados.

#### *1.2.4 Fundamentalismo de mercado.*

En base a las ideas expuestas se dice que el Estado debe de intervenir lo menos posible en la economía que no es necesario, es decir, los mercados *-liberales-* funcionan a la perfección, estas ideas son denominadas como fundamentalistas de Mercado (Stiglitz, 2002), esta es una de las razones por las que las políticas se aplican de manera rápida como de choque en las palabras de Stiglitz, y según el autor este ha sido uno de los

---

<sup>8</sup> “Un premio Nobel Arthur Lewis, aseveró que la desigualdad era buena para el desarrollo y el crecimiento económico, por que los ricos ahorran más que los pobres, y la clave del crecimiento era la acumulación del capital. Otro premio Nobel, Simón Kuznets, sostuvo que los estadios iniciales del desarrollo la desigualdad crecía pero esa tendencia se revertía después.

principales problemas en la transición a la economía de mercado, de los países ex socialistas.

El mismo autor nos dice que los fundamentalistas de mercado que dominan el FMI rechazan las ideas de Keynes de una intervención estatal que ayude con políticas expansivas a conseguir mayores beneficios de la economía, a pesar de que el Fondo anteriormente hacia estas recomendaciones de políticas expansionistas, y aunque en la actualidad el Fondo rechaza estas ideas tampoco ha logrado articular una teoría de las fallas del mercado que justificara la propia existencia de este organismo y que justificara también sus intervenciones concretas en los mercados.

El fundamentalismo teórico se puede definir como una teoría equivocada, o que se hizo equivocada por el cambio de las condiciones económicas para la cual fue formulada, pero sigue siendo utilizada como guía para la acción a pesar de los efectos negativos que pueda tener<sup>9</sup>. (Stiglitz, 2002) y (Tarassiouk, 2007) En este contexto el fundamentalismo de mercado se refiere a las recetas estándares para hacer la transición a una economía de mercado a finales de los años ochenta y principios de los noventa ya anteriormente mencionadas.

El fundamentalismo con que se recomiendan las políticas del consenso de Washington parece residir, en el beneficio que le provocan a los intereses del capital financiero, ya que como se menciono anteriormente las políticas que se recomiendan están enfocadas a asegurar el retorno de las rentas del capital financiero internacional y no así al desarrollo de las fuerzas productivas de los países emergentes (Stiglitz, 2004).

Stiglitz (2002) plantea que existen alternativas, estrategias que difieren no solo en énfasis sino también en el plano político, por ejemplo estrategias que incluyen la reforma agraria pero que no plantean una liberalización de la cuenta de capitales, que plantean políticas de competencia antes que la privatización, aseguran que la creación de puestos de trabajo acompañe a la liberalización. Tales alternativas recurrieron al mercado pero reconocieron que hay un papel relevante para el Estado; admitieron la

---

<sup>9</sup> En el sentido del fundamentalismo no solo se debe englobar a la teoría del libre mercado como fundamentalista Tarassiouk (2007) también menciona como la versión oficialista marxista en el modelo soviético se convirtió en fundamentalista en la ex Unión Soviética en los años treinta, ocupando esta misma definición.

importancia de reformar pero con ritmo y secuencia. Reconocieron que el éxito a largo plazo necesita que las reformas cuenten con un amplio respaldo, y para conseguirlo los beneficios tenían que ser ampliamente distribuidos. Algunos de los ejemplos que cita Stiglitz son: Uganda, Etiopia y China. Los países del este asiático aprovecharon la globalización – *en forma de crecimiento basado en las exportaciones*- y han logrado salir de la pobreza; la globalización lo hizo posible dando acceso a los mercados internacionales y a la tecnología que posibilitó grandes aumentos de productividad. Pero estos países gestionaron la globalización: fue su capacidad de sacar partido de la misma sin que esta se aprovechara de ellos.

En los países que se aplicaron las políticas alternativas o políticas pragmáticas generalmente se aplicaron como respuesta a un fracaso de las políticas anteriormente aplicadas por lo que existía una necesidad de llenar el vacío tanto teórico como práctico por lo que la palabra pragmatismo no solo se utiliza para definir economías en transición sino que se aplica de manera más amplia. En América Latina el término pragmatismo se refiere a utilizar políticas distintas de las neoliberales, implementar políticas más realistas y menos ortodoxas. (Calva, 2001)

Sin embargo en México parece prevalecer el fundamentalismo de mercado ya que a pesar de que el modelo del consenso de Washington no logró resolver la crisis, que comenzó antes de las reformas liberales, y a pesar de que estas políticas han sido incapaces de solucionar el problema no existe un plan guiado desde el Estado para cambiarlas, justificándolas con que han provocado un aumento de la eficiencia, sin embargo esto solo ha sucedido en ciertas zonas del país y en productos para la exportación y aunque las pérdidas de los productores afectados parecen ser más grandes que los beneficios causados, ya que una gran parte de la población se ve afectada, no se llevan a cabo las acciones necesarias para cambiar las condiciones actuales.

En el caso de la agricultura mexicana el fundamentalismo de mercado se ve reflejado en muchos de sus problemas actuales y esto se debe principalmente a la falta de análisis de las condiciones del campo antes de la apertura y no previendo que las reformas para liberalizar la economía junto con las políticas de austeridad fiscal agravarían la situación para la mayor parte de los habitantes del campo beneficiando solo a unos pocos

productores poseedores de las mejores tierras y mejor infraestructura, ya que como señala Furtado (1981) la situación del campo en México mostraba gran heterogeneidad estructural ya que durante el periodo de la sustitución de importaciones generalmente solo las mejores tierras del norte, principalmente tierras de explotación privada y algunos ejidos, tuvieron acceso a mejores créditos y además a la inversión pública en infraestructura de irrigación y caminos etc. Mientras el resto de los productores principalmente ejidatarios no se vieron beneficiados por estas políticas creando una gran heterogeneidad entre los productores agrícolas, la cual se ha visto empeorada por la liberalización económica, basada en las recomendaciones del consenso de Washington.

### **1.3 Alternativas al consenso de Washington.**

Las alternativas al consenso deben incluir políticas económicas más pragmáticas, deben de ir enfocadas a conseguir los verdaderos fundamentos de una economía de mercado, estas bases se refieren a tomar en cuenta incentivos al trabajo, la libertad de iniciativa<sup>10</sup> de las personas y la oportunidad de disfrutar de los resultados, pero también se debe de buscar que ramas de la producción que son estratégicas para el país, ya sea porque son industrias importantes o sectores que absorben una gran cantidad de fuerza de trabajo, sobrevivan y en estos casos se necesita la intervención directa o indirecta del Estado, en especial para actividades de baja rentabilidad.

Tarassiouk (2007), basado en las ideas de Stiglitz, menciona que el pragmatismo económico contemporáneo, se determina en base a los problemas reales que él está solucionando y no a partir de los fantásticos reflejos que este proceso a menudo tiene en las cabezas de sus dirigentes políticos y ejecutores, debe de contener necesariamente los siguientes puntos: a) se basa en el uso de las relaciones clásicas de mercado, conducidas a través de las transformaciones centralmente guiadas, con el propósito de impulsar el desarrollo endógeno, aumentar los ingresos de la población y mejorar sus condiciones materiales de existencia en general, b) dentro de las reformas que se aplican escoge (por

---

<sup>10</sup> No importa que esta iniciativa la tengan instancias públicas o privadas. Como en el caso de China la mayor parte de las empresas creadas en el marco de la industrialización, en el sector rural fueron creadas por los municipios y villas (Tarassiouk, 2007)

experimentación<sup>11</sup>) las medidas que responden más que otras al criterio de racionalidad económica,<sup>12</sup> c) debe efectuar la protección del proceso endógeno de desarrollo contra las presiones de los intereses rentistas internos y externos oponiéndole a la teoría y las políticas del fundamentalismo de mercado, d) debe mantener el equilibrio entre el grado de realización de los intereses económicos de distintos grupos sociales y participantes del proceso económico, considerándolo como una condición indispensable del apoyo y la continuidad de las reformas. Esta visión alternativa a las políticas recomendadas por el FMI, enfatiza la creación de los verdaderos fundamentos de mercado de una economía, principalmente institucionales y considera que actualmente ésta puede ser eficaz solo en los marcos de una estrategia general de desarrollo del Estado o un plan nacional.

Stiglitz, nos dice que el Estado no debe de tratar de ganarle al mercado y tratar de escoger a los ganadores y perdedores, pero si debe corregir fallas del mercado con el fin de que los mercados operen de la mejor manera, por ejemplo, Si la banca no concede préstamos a largo plazo el gobierno debe intervenir, si no hay empresas que proporcionen materias primas básicas para la producción el gobierno debe intervenir, “El Estado debería de intervenir si es capaz de hacerlo de manera eficaz” (Stiglitz, 2002).

Por esto se propone que las políticas pragmáticas tomen en cuenta las características particulares de cada economía como en el caso de la economía mexicana se debe tomar en cuenta la heterogeneidad estructural, y las diferentes necesidades que esta heterogeneidad crea, en este caso el Estado tal vez si debe escoger a los ganadores si es que se trata de una rama de la producción que sea indispensable para el buen funcionamiento de la economía y ayude a resolver problemas específicos (Bustelo, 2003). La visión de Stiglitz plantea un buen comienzo para dar el giro al modelo económico actual pero no es un paradigma que se pueda aplicar por igual a las economías subdesarrolladas y necesita afinarse a las características particulares de cada economía, diferenciando las políticas económicas según el tipo de producción y de

---

<sup>11</sup> Stiglitz (2006) explica que aunque los economistas no pueden llevar a cabo experimentos como los químicos, si pueden obtener información de una serie de experiencias exitosas como las del este asiático en donde el Estado ha tenido un papel muy importante

<sup>12</sup> Se entiende en este punto como racionalidad económica la elevación de la productividad del trabajo y de eficiencia en la utilización de los recursos.

productores a los cuales van enfocadas. México debe aprender de los errores que tuvo durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones y encontrar un sano equilibrio entre la intervención estatal y el mercado, además también debe de adaptar estas intervenciones a las nuevas condiciones mundiales con dominación del capital financiero y el aumento de las conexiones mundiales de comercio.

Así se debe crear un plan de desarrollo que busque resolver los problemas más urgentes de la economía, aunque esto incluya la intervención directa del Estado si esto contribuye a esta a insertarse de mejor manera en la globalización, tomando en cuenta puntos como la creación de empleos, abatimiento de la pobreza, evitar la migración masiva del campo a las ciudades y al extranjero, estos se deben de poner por encima de los intereses extranjeros y de los intereses internos, aprovechando el crecimiento del comercio internacional y la mayor disponibilidad de créditos internacionales buscando la creación de instituciones financieras que regulen el flujo de capitales para evitar los flujos de carácter especulativo todo orquestado desde el Estado. (Stiglitz, 2002)

Para realizar esto se debe resolver la situación de la crisis fiscal como regla no reduciendo el gasto en inversión, se debe dotar al Estado de la capacidad de autofinanciar sus gastos por medio de una mayor recaudación fiscal, pero esta debe recaer en los que pueden pagar una mayor cantidad de impuestos<sup>13</sup>, para de esta manera en el mediano plazo se logre crear políticas industriales, agrícolas y tecnológicas que busquen el desarrollo económico todo coordinado desde el Estado<sup>14</sup>. (Bresser, 1991). Por otro lado como menciona Ocampo (2006), para lograr esto se debe tener una visión más amplia de estabilidad macroeconómica, por un lado se debe reconocer el control de la inflación, pero sin que este tenga como consecuencia poca estabilidad en las tasas de crecimiento económico ya que esta falta de estabilidad en el crecimiento suele crear subutilización de los recursos productivos, y por lo tanto tampoco sirve para incentivar la inversión ni el cambio tecnológico<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Si los impuestos van dirigidos a la renta de los empresarios y no se gravan más los impuestos al consumo los impuestos además de ayudar a financiar los gastos e inversiones públicas también cooperarán para reducir la mala distribución del ingreso.

<sup>14</sup> Por otro lado como menciona Chávez (2002) el gasto de gobierno también debe ajustarse para reducir su composición de importaciones y poder utilizarlos como mecanismos anti cíclicos.

<sup>15</sup> Para Ocampo (2006) el fomento del Estado para lograr el crecimiento económico en el largo plazo debe de tener una visión estructuralista que cumpla con los siguientes objetivos: a) el desarrollo de nuevas actividades o innovaciones en el sentido más amplio de este término formulado por Schumpeter; b) la capacidad que tienen las innovaciones de transformar la estructura económica, principalmente mediante la

La inflación no sería de gran importancia en el corto plazo por la capacidad productiva subutilizada, pero deberán buscarse nuevos mecanismos para controlar la inflación aunque los niveles de inflación pueden flexibilizarse hasta niveles socialmente aceptados, indexando los salarios en periodos de tiempo más cortos para evitar la caída de los salarios reales, por otro lado se debe ampliar la canasta básica para ejercer un mayor control sobre más precios estratégicos para evitar que las tasas de inflación se disparen. (Chavez, 2002) y (Tarassiouk, 2001)

También se debe tomar en cuenta que el tipo de cambio al ser utilizado para mantener la inflación controlada, tiende a sobrevaluarse por la entrada masiva de capitales y de esta manera resta competitividad a las exportaciones nacionales, por este motivo se debe recuperar el control del tipo de cambio para utilizarlo como instrumento para equilibrar las balanzas comerciales y también se puede utilizar en este sentido para regular la entrada de capital financiero y como mecanismo anti cíclico y como incentivo de las exportaciones. (Ocampo, 2006) Si se deja de lado la idea del control de la inflación como objetivo principal y se logran mejorar las balanzas comerciales, al no existir un déficit en cuenta corriente la cuenta financiera no tendrá que ser necesariamente superavitaria lo que abriría la posibilidad de utilizar el tipo de cambio para incentivar las exportaciones. (Calva, 2004).

También con esto se ganarían más grados de libertad para poder utilizar la tasa de interés como instrumento anti cíclico y para promover la inversión privada por la reducción del costo de los créditos, se debe cambiar la visión monetarista contractiva y se deben adoptar políticas expansivas para lograr salir del estancamiento<sup>16</sup>.

Stiglitz (2004), Thurow (1992) y Bresser (1991) hablan también de la necesidad de renegociar la deuda externa de los países en desarrollo para que el pago de esta no les impida llevar a cabo medidas y políticas que incentiven el crecimiento económico.

---

difusión de dichas innovaciones, los procesos de aprendizaje y las externalidades que generan; y como resultado de la fuerza de estos procesos, y c) la reducción de la heterogeneidad estructural que caracteriza a los países en desarrollo

<sup>16</sup> Calva (2002) menciona que se debería de crecer a una tasa del 6% mínimo para recuperar las dos décadas perdidas, por la falta de crecimiento económico suficiente, para lograr cubrir la demanda de puestos de trabajo de los nuevos integrantes del mercado laboral.

Stiglitz (2002) plantea que debe haber un cambio en la forma de operar de las instituciones internacionales que busque que sus gastos no se enfoquen en asegurar los intereses rentistas del capital financiero internacional y debería enfocarse en buscar el interés global y las políticas y gastos deberían ser enfocados a buscar un mayor bienestar sobre todo en los países más pobres, sin embargo aunque las últimas rondas de negociación ya contenían algunos de estos temas, estas rondas han fracasado como la última ronda de Doha. (RMALC, 2008).

Por lo tanto mientras las organizaciones internacionales no cambien su modo de operar los países deben de buscar el interés nacional aprovechando las nuevas condiciones de comercio y de flujos de capital internacional, con el reforzamiento de instituciones que tengan este fin<sup>17</sup>. Se debe dejar de lado el mito de que los mercados funcionan a la perfección, se deben resolver las fallas de este con intervención directa del Estado, siempre y cuando la intervención ayude a la consecución del plan de desarrollo nacional y vaya enfocado a crear buenos fundamentos para la inserción a la economía global. Para lograrlo se debe recuperar el control sobre algunos mecanismos macroeconómicos anti cíclicos como el tipo de cambio y la tasa de interés, y utilizarla para incentivar el crecimiento económico.

Stiglitz (2004) plantea que el comercio internacional debe estar enfocado a buscar el desarrollo de los países con ingresos bajos y a disminuir la desigualdad entre ricos y pobres, para esto plantea que los tratados comerciales deben dejar de lado la concepción de la nación más favorecida y deberían utilizar aranceles diferenciados para tratados entre naciones subdesarrolladas y las desarrolladas, es decir, se deben buscar tratados más justos que las naciones pobres impongan aranceles más altos igualando así la competitividad de las industrias subdesarrolladas, por lo menos temporalmente para que las industrias subdesarrolladas se vean beneficiadas por el aumento del comercio y logren aumentar su inversión, para tratar de aumentar su competitividad. También se propone que los países desarrollados permitan mantener aranceles a los países en desarrollo con el fin de que los ingresos fiscales de estos países aumenten y así estén en

---

<sup>17</sup> Se deben crear controles que logren reducir la acumulación excesiva de pasivos externos de corto plazo ya que esta acumulación excesiva puede provocar las crisis financieras que se han visto en las décadas anteriores. (Ocampo, 2006)

condiciones de promover el desarrollo dentro de las fronteras subvencionando a la agricultura y las industrias estratégicas como hacen los países desarrollados.

Para el caso específico de México debe buscar un tratado de libre comercio más justo con Estados Unidos y Canadá basado en las ideas de Stiglitz (2004) y debe también invertir fuertemente para incentivar el cambio tecnológico aumentar la productividad del trabajo por medio de capacitación y educación de la mano de obra y también con el financiamiento para mayor investigación, para provechar de mejor manera el tratado y la mayor libertad comercial en el mundo.

Un tratado de comercio más justo debe incluir la opción de aranceles diferenciados que den el tiempo suficiente para que la economía mexicana logre acercarse a los niveles de competitividad de los sectores estratégicos del país dentro de la industria y la agricultura, por el aumento de la recaudación fiscal vía el aumento de aranceles. Debe haber negociaciones sobre la reducción de los subsidios de Estados Unidos y Canadá a la agricultura y la industria, así también se deben aprovechar los instrumentos que estén dentro del tratado para proteger los productos más sensibles del país.

#### **1.4 El caso de la agricultura.**

Las políticas de apertura seguidas en México, se justifican para la agricultura ya que se dice que los apoyos y subsidios enfocados a este sector son una carga muy pesada para la economía, de esta manera la apertura económica para la agricultura ayudará a desplazar a los productores ineficientes y los desplazará a la producción de productos agrícolas con mayor valor agregado y exportables, de esta manera la agricultura ya no solo no es una carga sino que ayudará al ahorro de divisas necesarias para la inversión en la industria.

La agricultura por un lado no ha registrado grandes tasas de crecimiento y por otro lado se presenta un déficit crónico en su balanza comercial, por esta razón se hace evidente que el modelo seguido hasta el momento no ha sido muy exitoso en cuanto a sus objetivos principales, por esta razón es que debe haber un giro en las políticas enfocadas al sector agrícola.

En primer lugar como mencionan Pérez y Francisco (2002), no existen estructuras industriales exitosas ni en la historia moderna ni en la contemporánea que se hayan logrado con sistemas agrícolas ineficientes y segmentados, por esta razón se debe cambiar el enfoque y se debe tener como una prioridad el desarrollo de este sector. “La eficiencia económica de las sociedades en el largo plazo está en función de su capacidad de integración, y la agricultura sigue siendo una pieza clave para ella”.

Para lograr una mayor integración de toda la economía, se debe dar primero dentro de la misma agricultura ya que esta presenta una gran heterogeneidad estructural, por lo que como menciona Yunez (2002) los impactos de las nuevas políticas seguidas a partir de la década de los 80's se deben observar diferenciando a todos los tipos de productores, y definir políticas diferenciadas para cada uno de ellos.

Nadal (2002) justifica un cambio de modelo, argumentando que las ventajas comparativas no han logrado balancear los desequilibrios externos de la agricultura contribuyendo con esto a un mayor déficit en cuenta corriente lo que hace necesario el flujo de capital financiero de corto plazo para financiarlo, en cambio con un programa adecuado de apoyos que busque recuperar un superávit en la balanza comercial agrícola ayudaría a reducir la necesidad de estos, lo que como ya se mencionó puede ayudar a liberar instrumentos macroeconómicos necesarios para incentivar el crecimiento económico.

Las políticas agrícolas deben de tener programas que vayan encaminados a reducir la pobreza, reducir la heterogeneidad estructural en la agricultura; debe haber un programa de crédito con carácter de largo plazo<sup>18</sup>, se debe buscar conservar el material genético nativo de los diferentes cultivos, aumentar la productividad y conservar el medio ambiente. (Nadal, 2002)

Así el gobierno deberá llevar a cabo una fuerte inversión en infraestructura de riego y de transporte, debe buscar completar los mercados de insumos agrícolas y crearlos donde aún no existen, al tiempo de completar y crear los canales de distribución para todo el

---

<sup>18</sup> El carácter de largo plazo en el otorgamiento de créditos y de los programas agrícolas ayudará a recuperar la credibilidad del Estado, pero además logrará reducir el riesgo en nuevas inversiones lo que puede ayudar a incentivar un mayor crecimiento y un aumento de la productividad en el sector agrícola.

país. Por otro lado debe hacer llegar nuevos recursos financieros al sector aliviando las carteras vencidas e incrementando los canales de distribución no privados para mejorar el alcance del financiamiento existente, también se debe buscar que los bancos comerciales se comprometan a expedir créditos para este sector.

En lo que se refiere al comercio internacional Stiglitz (2006) plantea que los tratados comerciales que incluyen a la agricultura deben buscar la reducción de los grandes subsidios que otorgan los países desarrollados a sus productores y por otro lado deben permitir a los países pobres que estos impongan aranceles más altos que ellos, con el fin de promover el crecimiento y el aumento de la eficiencia en sectores agrícolas primordiales por un aumento de sus ingresos; las grandes subvenciones de los países desarrollados influyen en una fuerte baja de los precios agrícolas lo que disminuye fuertemente los ingresos de los agricultores mexicanos y contrae el mercado interno, por lo tanto se deben reducir las desigualdades en los subsidios que se otorgan en las agriculturas, sobre todo los subsidios que se otorgan a las grandes explotaciones.

Así mismo Stiglitz (2006), plantea que para evitar altas tasas de inflación por el aumento de los precios de los alimentos en los países subdesarrollados, los países desarrollados pueden por medio de transferencias, que significarían solo una pequeña parte de lo que actualmente utilizan para subsidiar la agricultura, para aliviar la inflación por el aumento del precio de los alimentos en el sector urbano.

En lo que se refiere en particular al TLCAN, México debe buscar negociar salvaguardas, que Estados Unidos y Canadá le paguen a México, comprobando el daño que ha causado la apertura comercial a los agricultores mexicanos, debe buscar proteger sus productos más sensibles, por medio de reglas técnicas, medidas antidumping y dumping como hacen sus socios comerciales con sus agricultores. Y debe buscar la aplicación de aranceles más altos a sus productos sensibles, para evitar el desplazamiento de los productores nacionales por las importaciones provenientes de Estados Unidos y Canadá, esto no solo beneficia a México, también aliviaría la fuerte migración ilegal de México a Estados Unidos, ya que gran parte de la migración mexicana proviene del sector agrícola.

La producción de maíz representa el producto de mayor importancia en la agricultura además de absorber cerca de 1/3 de la fuerza de trabajo de este sector. Por otro lado las importaciones de maíz representan entre 10% y 18% del déficit total del país por estas razones se hace indispensable que el sector maicero funcione correctamente para que el nuevo modelo alternativo propuesto funcione, este es el papel de la actual investigación y por ello en el siguiente capítulo se analizarán los efectos de las políticas de apertura del consenso de Washington en los distintos tipos de productores de maíz, para estar en posición de hacer una serie de recomendaciones en el contexto de este marco teórico para resolver los problemas más urgentes de este sector.

En lo que se refiere al comercio exterior el nuevo modelo debe contemplar la autosuficiencia del maíz y conseguir superávit comercial en este sector para así evitar el desplazamiento de productores mexicanos por productores extranjeros, en este sentido el gobierno mexicano debe buscar promoción de mercados internos y externos para nuestros productores y debe buscar renegociar los tratados que no estén alineados a los fines del desarrollo maicero nacional.

## Capítulo II

### Cambio estructural actual de la agricultura mexicana.

#### 2.1 Introducción.

##### *2.1.1 Antecedentes del cambio estructural.*

En lo que se refiere a la política económica para la agricultura durante el periodo de sustitución de importaciones, el principal objetivo fue el de mejorar la capacidad productiva de la agricultura con el fin de conseguir las suficientes divisas para así inducir la industrialización del país. La oferta alimentaria interna logró satisfacer la demanda interna ampliamente desde los años cuarenta hasta mediados de la década de los sesenta. Durante este periodo la agricultura cumplía con los siguientes objetivos: 1) producir alimentos demandados por una población creciente; 2) suministrar a la industria una provisión suficiente de materias primas agropecuarias; 3) generar excedentes agrícolas exportables en proporción mayor a las importaciones de bienes de capital e insumos para la propia agricultura, de manera que la agricultura contribuyera a financiar las importaciones de maquinaria y equipo para la industria; 4) proporcionar un mercado interno para los productos de la industria; 5) generar excedentes de valor para la acumulación urbana, canalizando a la industria parte del plusproducto; y 6) aportar mano de obra a las actividades no agrícolas; estos objetivos se cumplieron hasta mediados de la década de los sesentas (Calva, 1996).

##### 2.1.1.1 Agotamiento del sistema de industrialización por sustitución de importaciones.

En el periodo que va de 1945-1965 el sector agropecuario presentó la dinámica más alta en la economía mexicana debido principalmente a la expansión del crédito agrícola y ganadero, la gran inversión del gobierno federal en infraestructura de riego y carretera, la introducción de semillas mejoradas, la canalización de capitales privados a la modernización de las prácticas de explotación del campo, los precios de garantía y el mejoramiento de los servicios de comercialización; la reforma agraria por su parte

también logro tener un gran impacto en el gran dinamismo de la agricultura ya que logro aumentar la producción de manera extensiva. (Paz, 2003) En este periodo el sector agropecuario registró un crecimiento acumulado de 102%; en tanto que la industria presentó un aumento de 76% y los servicios únicamente de 30%.

El gran dinamismo del sector agrícola en este periodo proporcionó una oferta abundante y barata de materias primas y productos alimenticios; aportó también mano de obra para la industria, proporcionó mercado para la naciente industria manufacturera y de servicios así como una gran cantidad de divisas internacionales a través de sus exportaciones. Sin embargo a partir de 1965 la dinámica del sector se redujo fuertemente, el mercado externo se contrajo debido al impulso de bienes sintéticos que desplazaban las exportaciones del sector primario como el henequén, café y el algodón. Este cambio en los patrones de demanda modifico el patrón de cultivos en el país, trasladando la producción de maíz al norte del país causando una ruinoso competencia con los productores de del centro y del sur del país; este problema se debió principalmente a que la inversión en infraestructura del gobierno se concentró en la zona del norte del país ocasionando una fuerte heterogeneidad estructural, entonces al darse la conversión de cultivos en el norte, los pequeños productores comerciales y tradicionales se vieron en una gran desventaja, esto ocasionó que muchos de estos agricultores se refugiaron en el autoconsumo y que se rentaran como jornaleros. Durante 1965-1980 la inversión en infraestructura por parte del gobierno no fue suficiente para acercarse a los niveles del periodo anterior, además al tratar de beneficiar a tierras cada vez con más complicaciones para este tipo de infraestructura los recursos que se tenían que invertir eran mayores con menores resultados. (Paz, 2003)

Desde mediados de la década de los sesenta y hasta 1980, cuando la demanda superó a la oferta, el principal objetivo de la política agrícola fue el abasto abundante de alimentos a precios bajos, mediante la CONASUPO<sup>19</sup>, esto servía para ayudar a los procesos de urbanización e industrialización del país, este programa fue financiado mediante los grandes ingresos petroleros, provocados por el aumento de los precios en 1973 (OCDE, 1997). Este programa aunque recupero el crecimiento en la agricultura

---

<sup>19</sup> Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

tuvo un alto costo que se financió por la entrada de grandes recursos financieros que se sustentaban en los altos precios del petróleo.

En 1980<sup>20</sup> se estableció el programa SAM<sup>21</sup>, el objetivo de este programa era el de recuperar la autosuficiencia en frijol, cereales y oleaginosas para 1985, así como la de mejorar la situación de unas 19 millones de personas por medio de la repartición de una canasta de alimentos básica, al tiempo que daba la posibilidad de subsidiar a los productores por medio de insumos baratos y altos precios a la producción. Sin embargo para 1982<sup>22</sup> la crisis de la deuda obligo al gobierno mexicano a replantear sus políticas y así reducir el número de divisas que se utilizarían para la importación de alimentos. (OCDE, 1997) A partir de este año y hasta 1988 el principal objetivo de la política agrícola fue mejorar la productividad del sector como un medio de economizar las escasas divisas, esta política se hizo aún más rígida con la caída de los precios del petróleo en 1986, lo que tuvo un alto costo y pocos resultados.

Durante la mayor parte de la década de los ochenta los precios tanto al consumidor como al productor estuvieron controlados por el gobierno, por medio de subsidios al consumo, precios techo al menudeo, precios de garantía a los productores de básicos, así como también controlaba las exportaciones e importaciones (por medio incluso de los

---

<sup>20</sup> La crisis agrícola solo se interrumpió durante 1980-1982 debido a la intervención del gobierno subsidiando los alimentos baratos en las ciudades y a los agricultores por medio de los precios de garantía.

<sup>21</sup> Sistema Alimentario Mexicano.

<sup>22</sup> La crisis de la deuda externa de 1982, bloqueó la entrada de flujos de capital al país, esto se resolvió con el Plan Brady, el plan sirvió para renegociar la deuda y logró que el capital financiero volviera al país. La conclusión de las negociaciones de la deuda confirmó las posibilidades de crecimiento de la economía, cuyo dinamismo quedó, sin embargo, vinculado desde sus orígenes con la capacidad de atraer capitales externos. Este plan se dio gracias al compromiso del país de llevar a cabo las reformas estructurales que tanto los acreedores de la deuda como el FMI consideraban necesarias como garantía para el cumplimiento del servicio de la deuda. (Zarbadua, 1994) Las políticas recomendadas tenían los siguientes objetivos: Liberación de los precios internos, la apertura comercial externa, la liberalización de flujos de capital incluida la inversión extranjera, la privatización de la mayoría de las empresas estatales, la liberalización de los mercados, la privatización de algunos servicios de infraestructura pública y el achicamiento del papel del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico y del bienestar social. (Calva, 2004).

permisos a la importación) y también subsidiaba a las empresas transformadoras de alimentos tanto públicas como privadas. (OCDE, 1997).

A lo largo de la década de los noventa y durante el nuevo siglo las políticas agrícolas han cambiado de rumbo, los objetivos de la política agroalimentaria derivan del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por cada administración, los cambios en los objetivos de las políticas son los siguientes:

Para el periodo 1990-1994 se puso énfasis en incrementar el bienestar de la población rural y la eficiencia en el uso de los recursos, así como mejorar el balance del comercio agropecuario, en específico por una mayor orientación al mercado, menos reglamentación y una mejor dirección de la política.

De 1995-2000 los objetivos de política agrícola fueron aumentar los ingresos de los productores, aumentar la producción pecuaria por encima del crecimiento de la población, balancear el comercio agropecuario, lograr la autosuficiencia en alimentos básicos, disminuir la pobreza, reducir los diferenciales de productividad con el exterior y la conservación de los recursos naturales.

Para el periodo 2000-2006 los objetivos fueron alinear los programas de desarrollo de la productividad con las oportunidades de comercialización internas y externas, asegurar la cohesión entre los incentivos para incrementar la producción agropecuaria por un lado y por otro lado conservar el medio ambiente, fomentar las políticas públicas para crear un escenario nivelado con otros miembros del TLCAN y reducción de la pobreza. (OCDE, 2007)

Para estos fines la política agroalimentaria y sus instrumentos se han modificado a partir de 1990, a continuación se hace un resumen de los principales cambios en la política agrícola y se revisan los principales indicadores sobre todo de los productores de maíz, para indicar los resultados que se han obtenido con estos cambios en la política agrícola para conocer si los objetivos planteados se han conseguido.

## 2.2 Cambios en las condiciones de la producción y de los productores de maíz.

### 2.2.1 Población.

La población rural representa aproximadamente el 24% de la población total y se calcula que para el 2030 será de 21%, sin embargo la población rural pasaría de 24 millones a 27 millones, además la población rural esta envejeciendo (OCDE, 2007), el Cuadro 1, ilustra los datos de la población y como se ha venido reduciendo la importancia de la población rural con respecto a la población total.

Los productores de maíz por su parte constituyen el mayor peso social y económico del sector agrícola; ya que de acuerdo con los datos del padrón PROCAMPO-ASERCA, alrededor de dos millones de personas se dedican al cultivo del maíz, cifra que representa alrededor del 30% de la población ocupada en el sector primario, la cuál se estima en 6.8 millones de personas promedio anual durante el periodo 2000-2006. (SIAP, 2006)

**Cuadro 1. Población rural (1990-2005)**

<b>Años</b>	<b>Población</b> (Millones de habitantes)	<b>Población rural</b> (Millones de habitantes)	<b>Población rural / Población total</b>
1990	84.296	24.818	29.4
1995	92.523	25.270	27.3
2000	100.052	25.220	25.2
2001	101.394	25.196	24.8
2002	102.754	25.173	24.5
2003	104.132	25.149	24.2
2004	105.528	25.126	23.8
2005	106.943	24.103	23.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Información básica del sector agropecuario.

Aunque como se nota en el Cuadro 1, la población rural ha perdido importancia relativa frente a la población urbana, la Población Económicamente Activa (PEA) del sector

sigue siendo numerosa y sigue representando una parte muy importante de la población que además no encuentra ocupación en el sector y que ha últimos años esta situación ha venido empeorando como se puede observar en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. PEA y Población Ocupada (1990-2005)**

<b>Años</b>	<b>PEA</b> (Millones de habitantes)	<b>PEA Rural</b> (Millones de habitantes)	<b>PEA Rural / PEA Total</b> (%)	<b>Población Ocupada</b> (Millones de habitantes)	<b>POB Ocupada sect. Rural</b> (Millones de habitantes)	<b>POB Rural / POB Total</b> (%)
1990	30.164	8.301	26.6	...	...	
1995	35.318	8.540	24.2	33.881	7.922	23.3
2000	40.606	8.923	22	38.984	7.066	18.1
2001	41.613	8.990	21.6	39.386	7.207	18.2
2002	42.645	9.057	21.2	40.302	6.814	16.8
2003	43.703	9.126	20.9	40.633	6.938	17
2004	44.787	9.194	20.5	42.306	6.367	15
2005	45.898	9.263	20.2	42.504	6.932	16.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Información básica del sector agropecuario.

Estos trabajadores han encontrado la solución empleándose fuera del sector rural, en este sentido Rello (2000) señala que el ingreso de los agricultores se ha transformado y cambiado de composición debido a las reformas y a la baja de rentabilidad del sector que lo afecta desde antes de las reformas, esto se refleja en que los trabajadores agrícolas han buscado alternativas fuera del sector rural o bien emigrando, ya sea a Estados Unidos o las ciudades del país. La composición del ingreso de los agricultores se muestra en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Composición de los ingresos rurales (2005).**

<b>Ingresos</b>	<b>2005</b>
Sueldos no agrícolas	41%
Actividades de producción agropecuaria	18%
Remesas	12.7%
Transferencias Públicas	4.4%

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2007

Además según datos de la OCDE (2007), los campesinos más pobres son los más afectados y los que más han recurrido a obtener ingresos fuera de la producción agrícola. Por otro lado las remesas han aumentado considerablemente y un gran porcentaje se dirige a hogares rurales. Estas remesas provienen de los emigrantes en el extranjero, principalmente de Estados Unidos, solo en el lapso de 10 años (1990 al 2000) 8% de la población dejó el país.

Los salarios reales promedio agrícolas se derrumbaron 28% entre 1994 y 1997, y a pesar de su recuperación años después, en 2005 fueron 10% menores que en 1994. En el interior del sector, y conforme a datos de Rosenzweig, (en Rello 2007), se elevó el empleo remunerado de los trabajadores asalariados agrícolas que reciben menos de tres salarios mínimos, al subir de 51% a casi 70% del total, en tanto que el grupo de personas que no reciben ingresos bajó 18% del total.

La educación del sector rural se ha visto muy rezagada con respecto del sector urbano, lo que ha dificultado aún más la inserción de los trabajadores agrícolas al mercado laboral. En el Cuadro 4 se muestran algunos datos de educación en el sector rural, que reflejan el gran atraso de este sector frente al sector urbano. (OCDE, 2007)

**Cuadro 4. Educación rural. (2005)**

	Rural	Nacional
Tasa de analfabetismo	21%	9.6%
Escolaridad promedio	4.8 años	7.6 años
Educación mayor a primaria	24.2%	51.6%
Población de 15 a 19 años	28.9%	46.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2007

Con respecto a la pobreza, como consecuencia de las anteriores condiciones señalan, Davis, Janvry, Sadoulet y Dile (2000) y OCDE (2007), ha aumentado en las zonas rurales al tiempo que la distribución del ingreso ha empeorado.

### 2.2.2 Condiciones generales.

México presentó tasas de crecimiento agrícola, durante los veinte años posteriores a la segunda guerra mundial, superiores a 6% promedio anual, la agricultura entró en una larga recesión de diez años (1966-1976), como resultado de esta recesión el país perdió la independencia alimentaria. Sin embargo, para el periodo de 1977-1981 la agricultura mostró una breve recuperación que termina en 1982 cuando el producto agrícola comienza a decrecer. También en este año el gobierno mexicano comienza una reestructuración de sus políticas hacia el campo, las cuales van encaminadas a reducir drásticamente los gastos gubernamentales en este sector. (Calva, 1988). Sin embargo el nuevo modelo con orientación a la apertura económica no ha logrado recuperar las tasas de crecimiento, en sus primeros once años de funcionamiento, como se muestra en el cuadro 5.

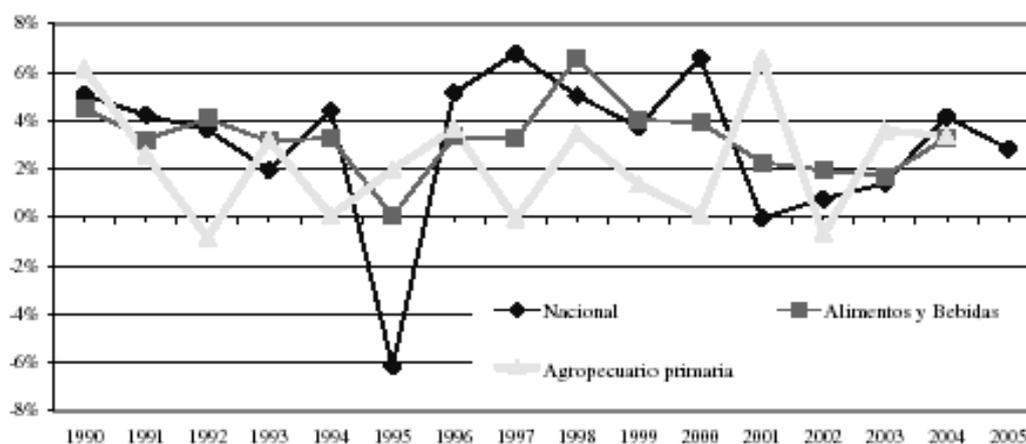
**Cuadro 5. Crecimiento del PIB y PIB per cápita agropecuario (1990-2005).**

<b>Años</b>	<b>Tasas de crecimiento del PIB agrícola (precios de 1993)</b>	<b>Tasas de crecimiento del PIB agrícola percapita</b>
1990	...	...
1995	0.9	0.5
2000	0.6	0.6
2001	3.5	3.6
2002	0.1	0.2
2003	3.1	3.2
2004	3.5	3.6
2005	-1.5	-1.4

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Información básica del sector agropecuario.

En el periodo de 1990-2005 la participación del PIB agropecuario disminuyó de 6.3% en 1990 a 5.4% en el 2005 aunque no de una manera estable sino con muchos altibajos como se observa en la gráfica 1.

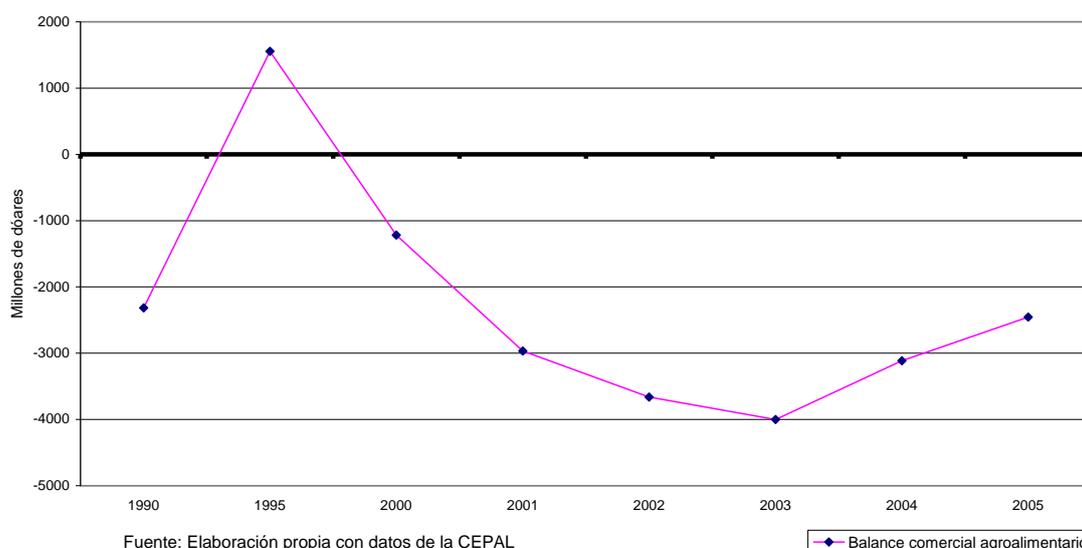
**Gráfica 1. Participación del PIB agropecuario. (1990-2005).**



Fuente: INEGI en OCDE, 2007.

La balanza comercial agroalimentaria se mantuvo deficitaria para todo el periodo mencionado a excepción de 1995 debido a la devaluación del peso mexicano frente al dólar que encareció las importaciones y abarato nuestras exportaciones (Gráfica 2). Las exportaciones agropecuarias aumentaron 4.6% al año en el periodo (1990-2005), sin embargo las importaciones aumentaron en 7.1% al año en el mismo periodo. En este sentido es importante mencionar que el principal socio comercial del país es Estados Unidos ya que proporciona más de 2/3 de las importaciones mexicanas y compra la mayoría de nuestras exportaciones, así se observa en los cuadros 6 y 7.

**Gráfica 2. Balance comercial agroalimentario (1990-2005). México**



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL  
Información básica del sector agropecuario.

**Cuadro 6. Destinos de las exportaciones agropecuarias mexicanas (1990-2005)**

<b>Países</b>	<b>1990-1993</b>	<b>2003-2005</b>
Estados Unidos	88.2%	85.2%
Unión Europea	5.9%	4.1%
Japón	1.6%	1.3%
Canadá	0.7%	1.3%
Mercosur	0.3%	0.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2007

A lo largo del periodo Estados Unidos ha perdido importancia como receptor de nuestras exportaciones en relación a otros países, sin embargo con respecto a las importaciones ha avanzado hasta acaparar el 71.7% del mercado de nuestras importaciones agropecuarias.

**Cuadro 7. Origen de las importaciones agropecuarias (1990-2005)**

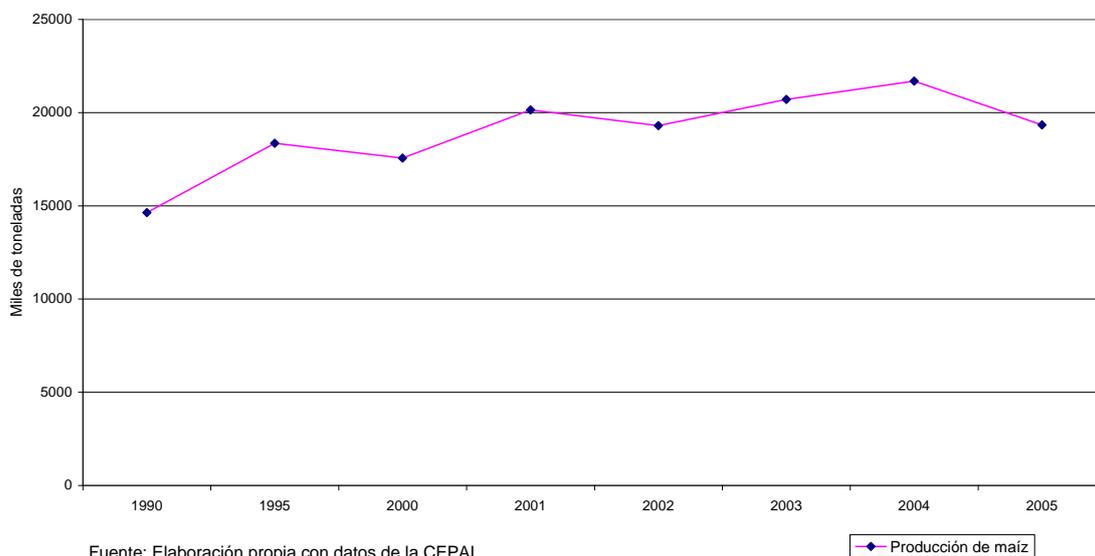
<b>Países</b>	<b>1990-1993</b>	<b>2003-2005</b>
Estados Unidos	68%	71.7%
Unión Europea	13.3%	6%
Mercosur	4.2%	3.5%
Canadá	3.3%	7%

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2007

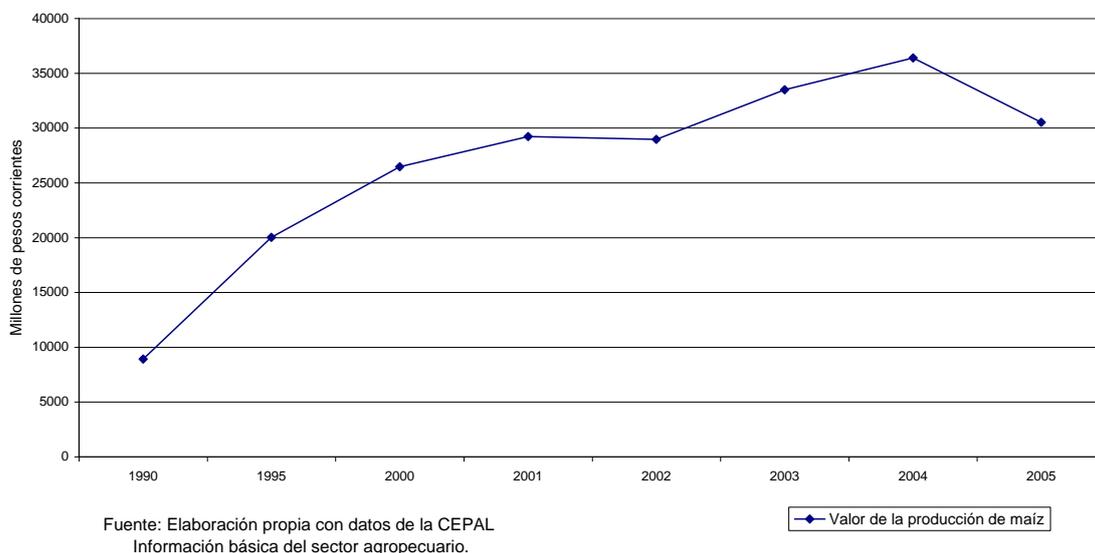
Por otro lado como se esperaba con la apertura económica las exportaciones de frutas y hortalizas aumentaron lo que también aumento su producción y su productividad; la tierra utilizada se mantiene casi sin avances, pero también como se esperaba la importación de cereales aumento (Rojas, 2006), sin embargo, según cifras de la OCDE, aunque los cereales perdieron importancia en la participación del PIB agropecuario, pasando de una participación de 50% a 40% del PIB agropecuario en el periodo 1990-2005, siguen siendo los más cultivados; dentro de los cereales, el de mayor importancia es el maíz el cual de la producción de cereales representa el 90%.

En términos generales la producción de maíz y el valor de esta han aumentado aproximadamente a una tasa de 2% anual para el periodo (1990-2005) como se observa en las gráficas 3 y 4.

**Gráfica 3. Producción de maíz (1990-2005). México**



**Gráfica 4. Valor de la producción de maíz (1990-2005). México**

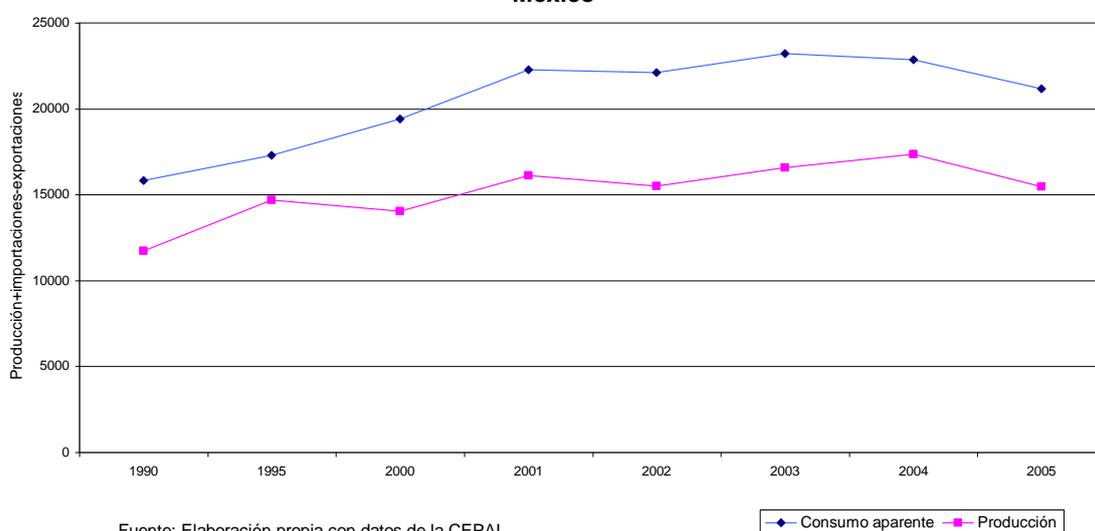


Como se puede ver la producción de maíz se ha mantenido al alza aunque de manera moderada, sin embargo cabe mencionar que el crecimiento no ha sido homogéneo en todo el país, según la SAGARPA el crecimiento de la producción se ha generado solo

en cinco estados que son: Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Guerrero y Guanajuato. Pero aún para estos estados las tasas anuales medias de crecimiento son muy desiguales en Sinaloa se registro una tasa media de crecimiento anual de 10%, mientras que el estado más cercano a este fue Guanajuato con un 3.5% de crecimiento al año.

Aunque la producción de maíz creció durante el periodo de análisis este crecimiento estuvo por debajo del crecimiento de las necesidades del país como se aprecia en la gráfica 5 del consumo aparente en comparación con la producción neta del maíz en México

**Gráfica 5. Consumo aparente y producción neta de maíz(1990-2005). México**



El crecimiento registrado se encuentra ligado a la oferta que puedan generar los productores ubicados en tierras con riego, así lo demuestra Ayala (2006) por medio de un modelo de ecuaciones simultáneas, sin embargo como se puede observar este crecimiento no ha sido suficiente para cubrir la demanda interna.

### 2.2.3 Transformaciones en las políticas de tenencia de la tierra.

Durante el periodo de sustitución de importaciones se logró la autosuficiencia en el caso del maíz, esta autosuficiencia estuvo basada principalmente en: a) la ampliación de la frontera agrícola por medio de un agresivo reparto agrario, que permitió la entrega de tierras más rápido (principalmente las nuevas tierras que se entregaban eran tierras de

temporal que cada vez eran de menor calidad), b) presencia de buen temporal y c) una política gubernamental que tenía como principal objetivo la autosuficiencia alimentaria y la industrialización inducida (Ayala, 2006).

En 1992 se modifica el artículo 27 de la constitución, la cual ponía término a la reforma agraria en México, esta reforma consistía en delimitar los derechos territoriales dentro del ejido y se emiten títulos de dominio, de modo que los ejidos, siempre que fuera autorizado por las asambleas de los ejidos, podían privatizar las parcelas, alquilarlas o venderlas (Davis, 2000). El objetivo de esta reforma era aumentar la eficiencia productiva, ya que se esperaba que los productores menos aptos se retiraran de la producción agrícola.

En lo referente a la tenencia de la tierra actualmente existen tres tipos de propiedad, privada, ejidal y comunal; el primer tipo cuenta con 92 millones de hectáreas ubicados principalmente en norte del país y el segundo y tercer tipo con 105 millones de hectáreas esta cifra se ha mantenido casi inalterable durante el periodo de la apertura, a pesar de la modificación de la constitución, la cual permite a los ejidatarios y comunidades agrarias privatizar o vender su tierra. (Durante el periodo de análisis solo el 1% de la tierra ejidal o comunal a sido privatizada). (Davis, 2000) y (OCDE, 2007)

En el proceso de producción del maíz existen diversos sistemas y también distintos tipos de productores, existen desde los más tradicionales generalmente ubicados en comunidades indígenas y ejidos, hasta los de más alta tecnología; también existen desde empresarios agrícolas con gran flexibilidad a la reconversión productiva y financiera, productores que reaccionan con rapidez a las señales de mercado ubicados por lo general en tierras privadas que gozan de irrigación, hasta los productores que se encuentran produciendo para ellos mismos o su comunidad y que les son indiferentes las señales del mercado. Algunos datos que ilustran esta situación se muestran en los siguientes cuadros.

**Cuadro 8. Participación en la producción según la extensión de las unidades productivas (2005)**

<b>Extensión de la tierra</b>	<b>Participación en la producción total de maíz (2005)</b>
Menor a 5 ha	85.1%
Mayor a 5 ha pero menor de 10 ha	10.8%
Mayor a 10 ha	4.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Siap, 2006

**Cuadro 9. Distribución de la tierra según el tipo de propiedad.**

<b>Tamaño del predio.</b>	<b>Porcentaje de ejidatarios que ocupan ese tamaño de predio.</b>	<b>Superficie ocupada como porcentaje del total de la tierra utilizada por ejidatarios.</b>	<b>Porcentaje de propietarios que ocupan ese tamaño de predio.</b>	<b>Superficie ocupada como porcentaje de total de la tierra utilizada por los propietarios.</b>
5 ha o menos	50.1	14.7	63.4	14.8
De 5 a 10 ha	25.7	22.7	16.2	13.8
De 10 a 15 ha	10.1	13.8	5.8	8.2
De 15 a 20 ha	6.3	12.4	4.9	10
De 20 a 25 ha	3.1	7.6	2.3	5.8
De 25 a 30 ha	1.4	4.2	1.6	5
De 30 a 35 ha	0.8	2.8	0.9	3.3
De 35 a 40 ha	0.6	2.2	1	4.2

De 40 a 45 ha	0.4	1.8	0.5	2.4
De 45 a 50 ha	0.3	1.6	0.5	4.4
Más de 50 ha	1.2	16.1	2.6	28.1
Total	100	100	100	100

Fuente: PROCEDE y PROCAMPO, 1999 en Berlanga (2000)

Como resultado de las condiciones mostradas en el Cuadro 8 y el Cuadro 9, en el cultivo de maíz en México, se da lugar a la coexistencia de dos sistemas de producción: 1) conocido como el sector de subsistencia, dentro del que se localizan los productores poseedores de pequeñas parcelas (85%) y una parte importante de los volúmenes obtenidos en estas se destinan al autoconsumo, constituyéndose en un importante elemento del ingreso de las familias localizadas en el sector rural, en este grupo se encuentran los campesinos que producen por medio de sistemas tradicionales, y 2) el grupo denominado como comercial, se canaliza a satisfacer la demanda de la agroindustria, en la que se procesan múltiples bienes derivados del maíz: la masa y la tortilla, harina, almidones, cereales, alimentos para consumo animal, entre otros (SIAP, 2006), que generalmente se encuentra beneficiado en mayor medida por la infraestructura y que son poseedores de grandes extensiones de tierra, el siguiente cuadro muestra las condiciones en que se produce el maíz en México y el porcentaje de productores que participan en cada sistema.

**Cuadro 10. Participación de los sistemas de producción del maíz (2004). México**

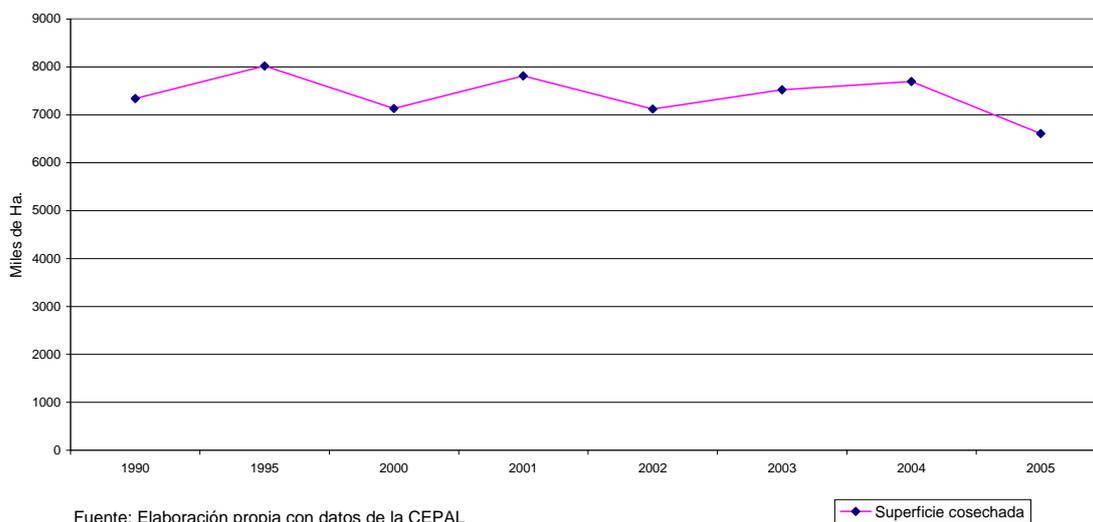
<b>Sistema de Producción</b>	<b>Rentabilidad</b>	<b>Tierra</b>	<b>Producción</b>	<b>Población</b>
Roza, tumba y quema	Negativa	20%	10%	40%
Temporal tradicional	Baja	60%	50%	40%
Riego	Media-Alta	20%	40%	20%

Fuente: Vega y Ramírez (2004)

Los agricultores comerciales aportan el 34% de la oferta interna de maíz; 44% proviene de agricultores de nivel medio. Un tercer grupo de productores de bajos ingresos, que constituyen dos terceras partes del total, generan apenas 22% de la producción (Rello, 2007)

En cuanto a la superficie que se utiliza para el maíz esta presenta una disminución de 1.5% promedio anual, pero 5 entidades registraron incrementos de la superficie cosechada para el maíz entre los que están Sinaloa con una tasa de crecimiento de 0.6%, Tamaulipas con 1.5% y Campeche con 1.6% (SIAP, 2006). El desarrollo general de este indicador, en el periodo de análisis, se muestra en la gráfica 6.

**Gráfica 6. Superficie cosechada de maíz (1990-2005). México**



## 2.2.4 Condiciones de infraestructura.

### 2.2.4.1 Infraestructura de riego.

En el desarrollo de infraestructura hidroagrícola hay tres grandes actores institucionales: la CONAGUA<sup>23</sup>, la SAGARPA (por medio de alianza para el campo) y los gobiernos estatales: estas instituciones operan bajo un esquema de confinamiento con mezcla de recursos federales, estatales y de los productores, que favorece la complementariedad de

<sup>23</sup> Comisión Nacional del Agua.

las acciones, pero que al mismo tiempo dificulta su coordinación. Por otro lado la autoridad de CONAGUA se presenta técnicamente muy fuerte pero con poca participación social. (CEPAL, 2007).

El país es cruzado en su parte media por el trópico de cáncer, esta línea marca la frontera que marca las condiciones más favorables para la agricultura por lo que solo el norte del país queda dentro de esta zona como se puede ver en el siguiente mapa (Soto, 2003)

**Mapa 1. Cruce del trópico de cáncer por el territorio mexicano.**



Además las políticas desde la época porfiriana que buscaban unir el comercio del norte y del sur del país, favorecieron la agricultura de exportación en el norte del país, sin embargo el potencial de esta zona no se observó hasta después de la segunda guerra mundial; durante la época de la sustitución de importaciones la agricultura tenía como principal objetivo la obtención de las suficientes divisas para poder inducir la industrialización como ya se menciona antes, por lo tanto se siguió beneficiando en mayor medida las zonas productoras para la exportación ubicadas en el norte del país principalmente por esta razón y debido a que en esta zona se encuentran muchas tierras

áridas y semiáridas la infraestructura de riego y los distritos de riego se concentraron en esta zona del norte del país (Soto, 2003), principalmente en el Noreste y Pacífico Norte (aunque la precipitación anual es baja como señala Carrillo y Tafoya (2006)), así se puede observar en los anexos I y II

La agricultura consume 75% del consumo total de agua, de esta proporción 80% sirve para riego.

Existe una proporción desequilibrada de producción del sector que se realiza en tierras irrigadas: los nueve millones de hectáreas de tierra irrigada representaron 29% de la zona total en 2002, pero generaron más de la mitad de la producción. La agricultura en muchas regiones de México depende del agua de riego; más de la mitad de la actividad agrícola se lleva a cabo en zonas áridas o semiáridas. Si bien las regiones del norte y el centro del país cuentan con sólo 28% del agua, concentran el 92% de la zona irrigada de México, esto también se refleja en que en las zonas de riego la productividad es 3.6 veces mayor que en el resto de las tierras agrícolas (OCDE, 2007).

La agricultura de riego ha sido un subsector privilegiado con infraestructura, subsidios en la tarifa eléctrica de bombeo, investigación y desarrollo,<sup>24</sup> y financiamiento. A pesar de esto, parte de los agricultores de riego no han logrado consolidar una posición competitiva en el marco de los mercados crecientemente globalizados (CEPAL, 2007). Sin embargo en lo que se refiere a gasto de gobierno enfocado a la creación de infraestructura de riego se ha visto fuertemente reducido a partir del gobierno salinista ya que las políticas en este sentido se han visto más enfocadas a transferir la operación de los distritos de riego a los usuarios por lo que no se ha visto grandes avances a partir de este gobierno en nueva infraestructura de riego o a rehabilitar la infraestructura ya existente (Ramírez, 1996). En los últimos años la inversión que se ha llevado a cabo ha estado más enfocada a las zonas boscosas para la prevención de incendios y han dejado de lado la agricultura (OCDE, 2007). El problema de la fuerte concentración de la infraestructura para riego no es un problema nuevo o del nuevo modelo, es un problema heredado del modelo sustitutivo de importaciones, pero que no ha encontrado solución

---

<sup>24</sup> La mayoría de las zonas del riego del país cuentan con tecnología equiparable a la mejor del mundo este tipo de agricultura cuenta con sistemas biotecnológicos, ingeniería genética, riego computarizado y cultivos intercalados. (Mendoza, 1996)

pese a las reformas emprendidas y a las promesas de un mayor crecimiento e inversión en el sector, debido al TLCAN

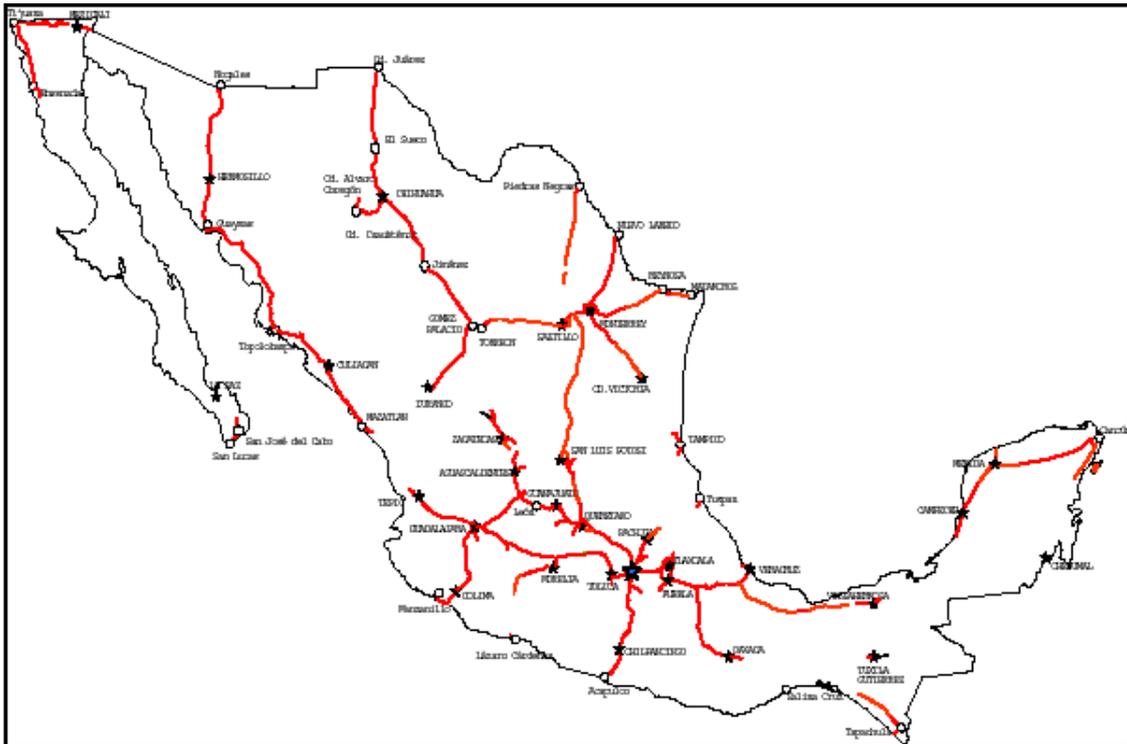
La producción de maíz proveniente de tierras de riego llegó a 8.5 millones de toneladas en 1994 y en 1999/2000 fue de 5.15. La producción de maíz en temporal fue de 9.6 millones de toneladas en el primer año y 13.2 en los segundos (Appendini, García y Tejera, 2003)

El valor de la producción de granos se expandió ligeramente (1,6%), idéntica alza del maíz para consumo humano, y el maíz para forraje alcanzó casi 7% en el período. La producción de maíz se incrementó 3% en las áreas de temporal, y en las de riego declinó 1,4% (Rello, 2007)

#### 2.2.4.2 Infraestructura para transporte.

El mapa 2 muestra la estructura de las carreteras de altas especificaciones. La Ciudad de México está enlazada con las principales ciudades cercanas y con el norte del país, a través de autopistas de cuatro o más carriles y éstas existen también en el eje costero de Sonora y Sinaloa. En cambio, no se tienen autopistas de cuatro carriles en el norte del Golfo de México ni en el sur del Pacífico y, en las zonas costeras de la Península de Yucatán y del sur del Golfo de México, éstas no forman un eje integrado (Dávila, Kessel y Levy, 2002). Al igual que el problema en infraestructura para riego la infraestructura para transporte también tendió a concentrarse en el norte y centro desde la aplicación del modelo anterior enfocado a extraer divisas por medio de la exportación a Estados Unidos, sin embargo pese al crecimiento de la inversión tanto privada como pública en este rubro no han logrado disminuir esta concentración por el contrario ha empeorado en los últimos años, ya que el nuevo modelo también se enfoca en el crecimiento de las exportaciones principalmente a Estados Unidos.

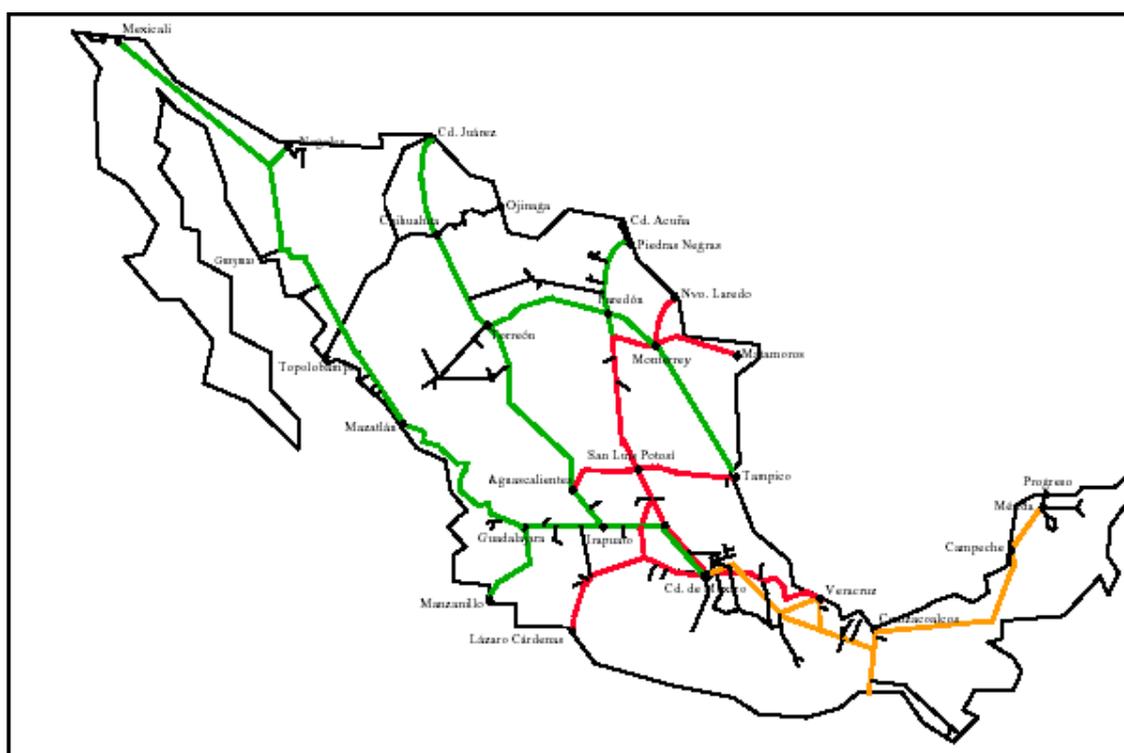
**Mapa 2. Red de autopistas de más de tres carriles. México (1999)**



Fuente: Modernización del sistema carretero troncal, SCT, 1999; en Dávila, Kessel y Levy, (2002)

En el mapa 3 se puede observar que existen amplias zonas en el sur del país sobre todo en Oaxaca, Guerrero y Chiapas que quedan fuera de la red ferroviaria conectándose por enlaces indirectos, por otro lado se nota la ausencia de ejes ferroviarios costeros en el Golfo de México y en el pacifico lo que obliga a toda la carga de la península de Yucatán y de la zona suroeste del país a pasar por el centro del país para poder conectarse con el mercado Norte Americano (Dávila, Kessel y Levy, 2002).

**Mapa 3. Red ferroviaria. México (1997)**



Fuente: Secretaria de comunicaciones y transportes, 1997; en Dávila, Kessel y Levy, (2002)

### 2.2.5 Evolución en las políticas de comercialización y precios.

En 1993 se crea PROCAMPO<sup>25</sup> un programa que se encarga de distribuir apoyos directos a los productores (basado en la extensión de la tierra no en la producción) con el fin de mejorar sus ingresos y destinado al mismo tiempo a reducir los apoyos a los precios para acercar estos a los precios internacionales aunque en un principio se conservaron los precios mínimos para el maíz y frijol y algunos subsidios al consumo. Pero a partir de 1997 con la desaparición de CONASUPO<sup>26</sup>, la institución encargada de la fijación de los precios de garantía, los cuales aseguraban al productor sus ingresos por la venta de dicho precio a la paraestatal, estos desaparecieron así como el subsidio al consumo, aunque ya desde 1995 se dejó de vender maíz a los ganaderos y almidoneros. (SIAP, 2007)

<sup>25</sup> Programa de apoyos directos al campo.

<sup>26</sup> CONASUPO tenía un gran número de filiales encargadas del almacenamiento (BORUCONSA); el procesamiento de alimentos (MICONSA, ICONSA TRICONSA Y LICONSA); la extensión CECONCA; la distribución de alimentos al mayoreo (IMPECSA); la distribución al mayores (DICONSA), y el financiamiento (FIA). Sin embargo estas filiales han sido privatizadas (FIA en 1991, ICONSA en 1992, MICONSA en 1994); desmanteladas (TRICONSA en 1986, CECONCA en 1987); liquidadas (IMPECSA en 1995)

PROCAMPO surgió antes de la firma del TLCAN para ayudar a los agricultores a lidiar con la menor protección del comercio y la eliminación de programas directos de apoyo a los precios, pero este programa estaba programado para durar 15 años y terminar en el 2008, la actual administración lo prolongo hasta el 2012 ahora con especial énfasis en la conversión de las tierras a cultivos más rentables. (OCDE, 2007). Aunque también la creación de PROCAMPO estaba enfocada a no perder más votos para el PRI en las elecciones presidenciales de 1994 en México. (Moguel, 1993).

Con PROCAMPO se ha canalizado aproximadamente 4.6% del PIB anualmente, es decir, en promedio 7 611 millones de pesos por año, de los cuales aproximadamente 55.7% se han dedicado al maíz lo que ha representado una parte importante del ingreso de los productores. Sin embargo el programa ha tenido distintos resultados sobre la producción de maíz dependiendo de la región y de la productividad de esta, según el estudio realizado por García (2001) comprueba que la influencia sobre la producción de los apoyos directos de PROCAMPO han tenido un mayor impacto en las zonas del norte del país principalmente donde se concentran los distritos de riego y que presentan una mayor productividad; también se han concentrado en esta zona ya que los recursos que se otorgan, como ya se mencionó, están basados en la extensión de la tierra y no en la producción y al concentrarse en la zona norte las extensiones de tierra más grandes también se han concentrado en esta zona los mejores resultados del programa.

Por otro lado el programa tiene el problema de la falta de coordinación por lo que los pagos en ocasiones se dan después de la temporada de siembra lo que dificulta la producción de los pequeños productores comerciales ya que estos tienen pocas o nulas posibilidades de comprar todos los insumos por sus propios medios. (Ra Ximhai, 2006)

La desaparición de CONASUPO enfrentaba ya de hecho a los productores de granos excepto a los productores de maíz y frijol a la competencia externa, debido al abandono total de los precios de garantía. (Yúnez y Barceinas, 2000)

Para el maíz en particular además de los canales de compra y distribución de CONASUPO existía MICONSA<sup>27</sup> la que se especializaba en la producción de harina de

---

<sup>27</sup> Maíz industrializado CONASUPO S.A.

maíz, en 1987 los 5 molinos de MICONSA empleaban 1500 personas y producían 412 000 toneladas de harina de maíz, lo que la ubicaba como el segundo productor de México, esta compañía fue vendida a MASECA y MINSA, en 1994.

En cuanto a los canales de distribución que antes manejaba CONASUPO, las bodegas que ahora almacenan los granos son privadas, generalmente relacionadas con el capital industrial. Y por su parte MASECA tenía su propio canal de distribución llamado “El Club del Maíz”, esquema bajo el cual esta empresa compra la cosecha de los productores; algunos de los requisitos para formar parte de este club son: a) Solvencia Moral, b) Disponibilidad para realizar innovaciones tecnológicas, c) unidades de producción con vocación maicera, d) Vías de comunicación accesibles y e) un radio de 80 Km. de las 18 plantas harineras<sup>28</sup>. MASECA actualmente controla el 71% del mercado. (OCDE, 2007), otra característica de MASECA es que también utiliza una cantidad menor de mano de obra que la que solía utilizar CONASUPO tanto en sus cadenas de producción de masa como en sus cadenas de distribución. (Torres, 1994).

También para minimizar la desaparición de CONASUPO, se dio la creación del programa ASERCA<sup>29</sup> en 1991, esta fue pensada para reducir los efectos de la minimización de CONASUPO, ASERCA funciona como un pago a la comercialización que cubría la diferencia entre una política de precios anunciada y el precio de importación del producto, este pago solo se designaba para los Estados con excedentes. Después de la desaparición de CONASUPO el maíz se incorporó al programa de

---

<sup>28</sup> Las plantas de MASECA se encuentran en:

Acaponeta (Nayarit)  
CD. Obregón (Sonora)  
Chihuahua (Chihuahua)  
Chinameca (Veracruz)  
CD. Constitución (BJCS)  
Culiacán (Sinaloa)  
Guadalajara (Jalisco)  
Mérida (Yucatán)  
Mexicali (BJCN)  
Monterrey (Nuevo León)  
Ocozocuatla (Chiapas)  
Río Bravo (Tamaulipas)  
San Juan Teotihuacan (México)  
Silao (Guanajuato)  
Tampico (Tamaulipas)  
Veracruz (Veracruz)  
Zamora (Michoacán)

<sup>29</sup> Apoyos y Servicios a la comercialización agropecuaria.

ASERCA aunque solo para los estados con producción de excedentes, después del año 2000 el programa tuvo cobertura nacional al incluir no solo estados excedentarios sino a todos los productores excedentarios. (OCDE, 2007). Sin embargo, como ya se menciona antes, muchos de los productores de maíz producen para autoconsumo o bien su producción se comercializa dentro de su comunidad por lo que estos productores quedan excluidos de este pago.

Ya para el 2001 se creó el subprograma para apoyo a los granos básicos y oleaginosas, pero los tramites que se tenían que llevar a cabo para obtener los recursos eran demasiado estrictos y confusos por lo que en el primer ciclo los apoyos se concentraron en 3 estados Sinaloa, Tamaulipas y Sonora y en el segundo ciclo se concentro en Chihuahua, Guanajuato y Michoacán. Por esta razón a partir de 2003 se estableció el programa de ingreso objetivo,<sup>30</sup> que tendría una duración de cinco años fiscales este subprograma pretende controlar los precios de ciertos productos de manera indirecta pagando la diferencia entre los precios obtenidos<sup>31</sup> y el ingreso que se marcaba como objetivo<sup>32</sup>; algunos de los productos son: maíz, trigo, sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya, triticale y trigo forrajero otro objetivo era que la cobertura fuera más amplia, sin embargo, el programa también se centraba a productores de excedente y aún siendo un productor excedentario no se garantiza el apoyo (Steffen, 2007). En el siguiente cuadro se muestran los montos que se reciben por tonelada de producto.

**Cuadro 10. Productos elegibles beneficiados con apoyos por ingreso objetivo.**

Productos elegibles	Ingreso objetivo pesos por tonelada
Maíz	1650
Trigo	1800
Sorgo	1270
Cártamo	3300
Canola	3500

<sup>30</sup> Este programa se firmo en el acuerdo nacional para e campo como consecuencia de los movimientos campesinos de ¡el campo no aguanta más!

<sup>31</sup> El precio del maíz blanco mexicano se ha fijado según el precio de futuros del maíz amarillo de la bolsa de Chicago, aunque el precio del maíz amarillo no tenga la causalidad para fijar el precio del maíz blanco como demuestra el estudio econométrico realizado por Godínez J. (2007)

<sup>32</sup> Sin embargo en la práctica el poder monopólico que poseen empresas como: MASECA, MINSA, CARGIL, ADM y ARANCIA, les permite fijar los precios a su conveniencia. (Steffen, 2007)

Algodón	64 centavos de dólar por libra de algodón
Arroz	2100
Soya	3000
Triticale	1800
Trigo forrajero	1525

Fuente: Diario oficial de la federación, 2003: 35 citado en Steffen, 2007.

Como se puede observar en el cuadro 11, el producto que recibe el grueso de estos apoyos es el maíz acaparando un 62% del total de los recursos ofrecidos por el programa en 2004 y aunque disminuyeron para 2005 siguió representando más de la mitad de los apoyos ofrecidos. Los apoyos que ofrece este programa tampoco se han logrado repartir equitativamente y se concentran principalmente en el norte del país que es la zona con mayores rendimientos debido también a la concentración de los distritos de riego en esta región como se observa en el anexo 3, para el 2004, 62% de los apoyos de este subprograma se concentraron solo en 5 estados que son: Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua y Baja California, de estos estados el más beneficiado resulto Sinaloa que acaparó el solo 40% del total de los apoyos de este programa, para 2005 esta tendencia se acrecentó ya que los mismos 5 estados acapararon cerca del 72% del total de los apoyos siendo otra vez Sinaloa el mayor beneficiado, el segundo bloque de estados beneficiados son Jalisco, Guanajuato y Michoacán, si se juntan los dos bloques de estados se observa que el 2004 acapararon 88% del total de los apoyos y 91% en el 2005.

En general el 43% de los apoyos destinados por Alianza para el Campo y ASERCA se concentra en la zona noreste del país, mientras las zonas de pequeña agricultura comercial: centro, sur y sureste solo obtienen el 14.8%, excluyendo a Chiapas que representó el solo 4.8% en 2004 y 2.6% en 2005 del total nacional.

Durante 2004 y 2005 se puede observar un fuerte incremento del presupuesto fiscal destinado a los programas de PROCAMPO y ASERCA este aumento se puede explicar en gran medida por los movimientos campesinos que se suscitaron en estos años entre los movimientos el más importante fue el de ¡el campo no aguanta más! (Steffen, 2007)

**Cuadro 11. Apoyos Directos Al Ingreso Objetivo. Productos apoyados. (2004-2005)**

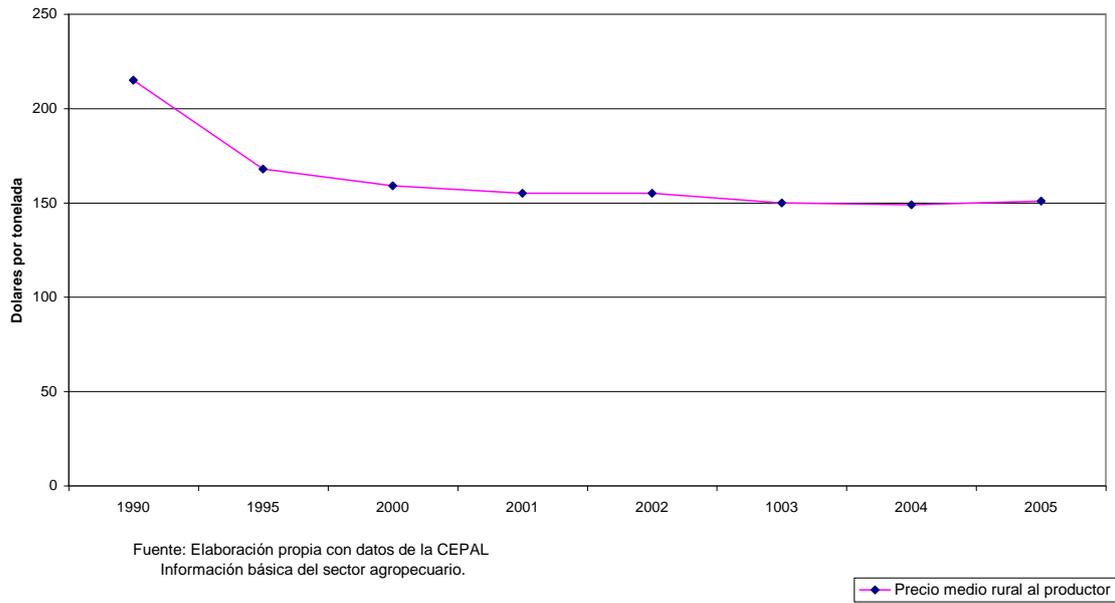
<b>Productos Apoyados</b>	<b>Volumen en toneladas (2004)</b>	<b>Monto en pesos (2004)</b>	<b>Volumen en toneladas (2005)</b>	<b>Monto en pesos (2005)</b>
Algodón	92173	381548750	140688	713385389
Arroz	153626	72 110668	234138	91472705
Canola	616	437474	3801	4941762
Cártamo	214573	228761089	136652	175640706
Cebada	428	171264	..	..
Maíz	7408294	1196844340	7076600	2196415717
Maíz amarillo	590964	139906176	..	..
Sorgo	511073	36976474	1984145	543987464
Soya	17798	4283509	103454	76008403
Trigo	496179	60303864	2355777	453987464
Trigo Forrajero	79 651	3984860	47273	4727309
Triticale	130	13000	..	..
Total <sup>33</sup>	9565509	2125341472	12082531	4260 007 180

Fuente: Coordinación General de Apoyos a la Comercialización de Acerca, (2005) citado en Steffen, 2007.

Por otro lado como se esperaba los precios del maíz han venido disminuyendo, por las políticas que se siguieron de acercar los precios internos con los precios externos, gracias al abandono de los precios de garantía que CONASUPO mantenía y los cambios hacia transferencias directas que distorsionan menos el mercado y los precios. En la siguiente gráfica se muestra la evolución de estos.

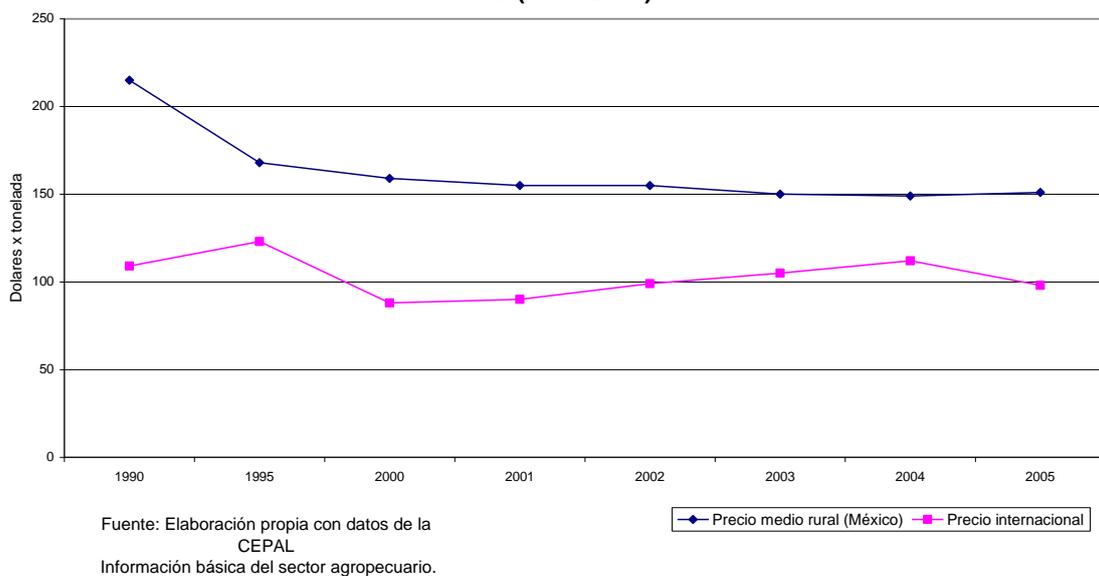
<sup>33</sup> El total no coincide exactamente con las sumas por que se eliminan las fracciones de toneladas y los centavos.

**Gráfica 7. Precio medio rural de maíz al productor (1990-2005). México**



Como se puede observar los precios han venido disminuyendo a lo largo del periodo del análisis sin embargo los precios internos todavía se encuentran más elevados que los precios internacionales, en este caso el país que se toma de referencia para la fijación del precio internacional es Estados Unidos. La siguiente gráfica muestra la evolución de los dos precios a lo largo del periodo.

**Gráfica 8. Comparación del precio mexicano y el precio internacional de maíz (1990-2005)**



El precio internacional sigue estando por debajo del precio interno, lo que puede perjudicar a los productores internos en un contexto de apertura total del mercado del maíz ya que están en una situación desventajosa ante el exterior, además si se toma en cuenta que el precio interno se fija según la producción de maíz de Sinaloa, los productores de estados menos eficientes se encuentran con una mayor desventaja ante los productores extranjeros.

#### *2.2.6 Cambios en las políticas de insumos*

Antes de la década de los noventa FERTIMEX<sup>34</sup> y PRONASE<sup>35</sup> eran las empresas por medio de las cuales el Estado participaba activamente en el mercado de insumos, vendiendo a precios subsidiados fertilizantes, semillas, pesticidas y maquinas entre otros. Estas empresas a lo largo de los noventa fueron privatizadas. (OCDE, 1997)

Como respuesta por el lado de los insumos se creo en 1995 el programa PRODUCE que da nuevos subsidios otorgados en forma de créditos para la inversión en activos físicos de la explotación especialmente para tierra de riego pensando en que las inversiones en estas son potencialmente más rentables. (SIAP, 2007). Durante el funcionamiento de FERTIMEX y PRONASE se logró aumentar el uso de fertilizantes en la producción de maíz por la marcada disminución de los precios del nitrógeno y el fósforo en relación a los precios del maíz, con la desaparición de estas empresas estatales el uso de los fertilizantes ha disminuido sobre todo en los pequeños y medianos productores comerciales al igual que el uso de semillas mejoradas que si bien no tuvieron una gran aceptación en los productores de temporal de maíz si se había avanzado en el uso de estas tecnologías en algunos de estos pequeños productores comerciales (Hibon, Triomphe Pereira y Saad, 1993), FERTIMEX y PRONASE funcionaban como distribuidores de subsidios que se entregaban por medio de fertilizantes pesticidas, maquinaria y semillas a precios subsidiados lo que permitía a los agricultores mantener precios bajos que permitían mantener la inflación en los centros urbanos. Si bien estas empresas eran altamente costosas para el Estado, lograron aumentar el uso de semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, herbicidas etc, aunque se concentraron principalmente en los productores capitalistas del norte de la república, sin embargo la

---

<sup>34</sup> Fertilizantes Mexicanos S.A.

<sup>35</sup> Productora nacional de semillas

privatización de estas empresas y su desaparición no han logrado aminorar el problema y por el contrario lo han empeorado.

Por otro lado a partir de 2002 se decreto por medio de la Ley Federal de Energía para el Campo el subsidio por medio de cuotas preferenciales para la electricidad que se utilice en actividades agrícolas principalmente el bombeo de agua para riego. (SIAP 2007)

Otras empresas que también sufrieron cambios durante la década de los noventa fueron, TABAMEX<sup>36</sup>, CONAFRUT<sup>37</sup>, y ALBAMEX<sup>38</sup> los cuales fueron liquidados y a su vez otros como, AZUCAR<sup>39</sup>, INMECAFE,<sup>40</sup> CONADECA<sup>41</sup> fueron desmantelados (OCDE, 1997).

### 2.2.7 Evolución en las políticas de productividad.

Durante el modelo sustitutivo de importaciones las políticas de productividad estaban enfocadas a adquirir la tecnología ya existente en el extranjero, en general se trataba de incorporar las técnicas existentes el *Know how*, ya que con un mercado cerrado y una agricultura de exportación sin tanta competencia global el aumento de la productividad que ocasionaba la adquisición de técnicas ya existentes era suficiente (Solleiro, Valle y Sánchez, 1993) y (Núñez, 2002), aunque no se logró emparejar la agricultura nacional al avance tecnológico internacional sobre todo con los socios del TLCAN y solo se busco el aumento de la producción y no la creación real de tecnología propia. Esto se refleja por ejemplo en que el uso de semillas mejoradas durante este periodo no aumento en gran medida aunque el instituto de investigación del maíz ya contaba con unas 81 variedades de maíz híbrido mejorado. (Hibon, Triomphe Pereira y Saad, 1993) Para este propósito también existía el INIA<sup>42</sup> que en 1985 se transformo en el INIFAP, el INIA tenía como propósito la producción de semillas mejoradas híbridas las cuales se podían distribuir por medio de PRONASE, y por medio del sistema de producción, certificación y comercio de semillas (SNICS), se podían certificar las nuevas especies

---

<sup>36</sup> Tabacos Mexicanos

<sup>37</sup> Comisión nacional de fruticultura

<sup>38</sup> Alimentos Balanceados de México

<sup>39</sup> Azucar S.A de C.V.

<sup>40</sup> Instituto mexicano del Café

<sup>41</sup> Comisión Nacional de Cacao

<sup>42</sup> Instituto nacional de investigaciones agrícolas

para su posterior distribución cualquier empresa privada o pública dedicada a este fin podía certificar sus semillas en este organismo.

El gobierno salinista apostó a la liberalización, para aumentar la competencia y por medio de esta se diera el cambio tecnológico, por medio de la privatización y la inversión extranjera directa, esto redujo o finalizó la participación de las instituciones de investigación existentes como: el INIFAP<sup>43</sup>, UACH<sup>44</sup>, CP<sup>45</sup>, UAAAN<sup>46</sup> y la ya mencionada anteriormente PRONASE. Lo mismo ha sucedido con las instituciones responsables de la creación de recursos humanos como: el Instituto Nacional de Capacitación Rural, UAAAN, UACH y CP (Solleiro, Valle y Sánchez, 1993).

Con la desaparición del PRONASE el INIFAP perdió el poder de distribución de sus semillas mejoradas, en la actualidad el INIFAP sigue produciendo semillas mejoradas y tiene nuevas variedades de híbridos pero con material genético nativo lo que evita la erosión genética de las especies endémicas, pero estas semillas tienen poca o nula distribución ya que las empresas privadas únicamente están interesadas en las zonas altamente rentables como es el caso de Sinaloa, el cual es el estado con mayor utilización de semillas híbridas de maíz en el país, solo en estos casos de grandes productores se puede obtener la semilla híbrida ya que en México tiene el precio más alto a nivel mundial. (Espinosa, Sierra y Gómez, 2003)

Durante la segunda mitad de la década de los setentas, a pesar de que el INIFAP y el PRONASE tenían una fuerte presencia en el mercado de las semillas híbridas la iniciativa privada comenzaba a ganar terreno, en la actualidad el mercado de semillas híbridas de maíz es controlado por dos empresas principalmente estas empresas son Asgrow y Pioneer, estas empresas se han concentrado en los productores con altos rendimientos y se han posicionado principalmente en los valles de: Culiacán, los Mochis, el Carrizo, el Yaqui, Mayo y Hermosillo (Aboites, Martínez y Torres, 1999)

En cuanto a las políticas actuales para mejorar la productividad estas se dividen en dos: desarrollo productivo y desarrollo rural; la primera por medio de Alianza para el Campo

---

<sup>43</sup> Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pesqueras

<sup>44</sup> Universidad Autónoma de Chapingo

<sup>45</sup> Colegio de Postgraduados

<sup>46</sup> Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

(1996-2003) y Alianza Contigo (2003-2006), esta tenía como propósito aglutinar cerca de 100 programas, incluyendo algunos enfocados en aumentar la productividad y aumentar el capital utilizado, pero también estaban enfocados otros a la reducción de la pobreza. A partir del 2003 Alianza Contigo destacó el fomento de los agronegocios para lograr aumentar el ingreso de los productores este programa representa cerca de 16% del PIB agropecuario. Por su parte la segunda enfocada al desarrollo rural está enfocada a los productores de bajos recursos y tiene como objetivos aumentar el capital humano y el capital físico, incentivar el desarrollo económico y aumentar el capital social, mediante organizaciones participativas (OCDE, 2007) Y aunque siguen existiendo instituciones dedicadas a la investigación el nuevo modelo liberalizador no ha logrado vincularlas con la producción agrícola o en muy pocos casos, generalmente para los productores capitalistas con grandes recursos que son los productores con la posibilidad de adquirir estas innovaciones o bien importarlas. (Nuñez, 2002)

En la actualidad también existe la posibilidad de incorporar las semillas genéticamente modificadas<sup>47</sup>, aunque el gobierno mexicano y las grandes empresas como MASECA no han querido arriesgarse a su implementación por la gran presión de las asociaciones civiles y por la falta de un marco jurídico adecuado.

Actualmente la utilización de esta tecnología aún se encuentra en debate y en México aún no se cuenta con la suficiente investigación y las empresas transnacionales<sup>48</sup> dedicadas a la producción de estas semillas no se han interesado en semillas específicas para los insectos nativos o el tipo de herbicidas a los que la mayoría de los productores tienen acceso en México (Massieu, Chauvet y otros, 2004)

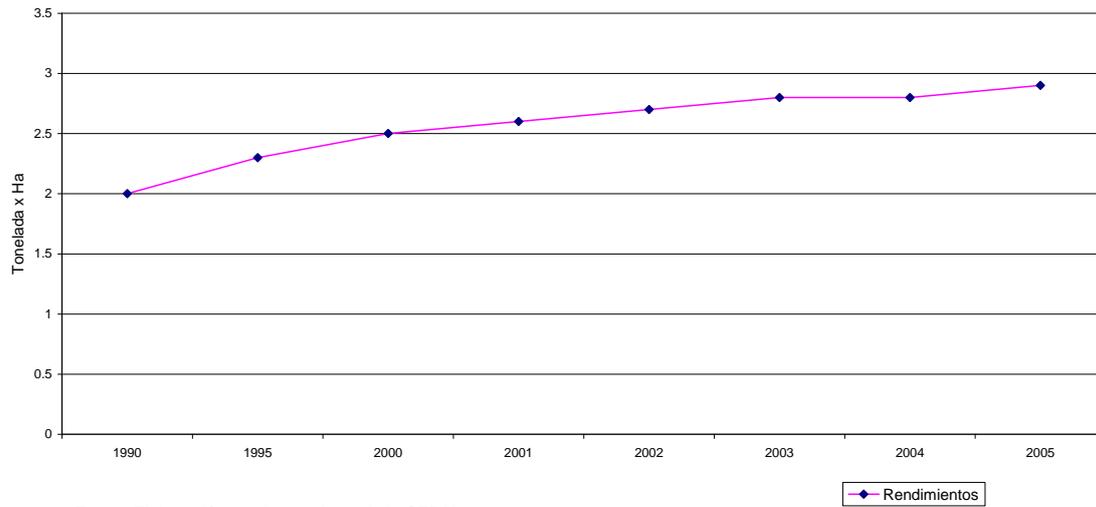
En este sentido, como se puede observar en la siguiente gráfica los rendimientos de los productores de maíz han aumentado, aunque en este caso también se han concentrado en tres estados principalmente, Sinaloa, Jalisco y Guanajuato. (SIAP, 2006)

---

<sup>47</sup> Las semillas genéticamente modificadas son una buena opción en el sentido económico ya que estas pueden reducir los costos y aumentar los rendimientos hasta 4 o 5 veces en comparación con la utilización de las semillas híbridas, sin embargo, existen riesgos tanto ambientales como sociales.

<sup>48</sup> Las empresas más importantes que producen semillas genéticamente modificadas son: Monsanto (Estados Unidos), AstraZeneca (Reino Unido y Suecia), Novartis (Suecia), Dupont/Pioneer (Estados Unidos) y Aventis (Francia); (Massieu y Barajas, 2001)

**Gráfica 11. Rendimientos del maíz (1990-2005). México**



Fuente:Elaboración propia con datos de la CEPAL  
Información básica del sector agropecuario

Aunque los rendimientos de la producción de maíz han aumentado se debe tomar en cuenta que la producción se practica bajo las más variadas condiciones agroclimáticas con diferencias tecnológicas que van desde la producción temporalera más atrasada que obtiene rendimientos de 0.7 toneladas por hectárea, hasta los sistemas de riego, con semillas mejoradas, fertilizantes y tecnología que pueden llegar a obtener 12 a 14 toneladas por hectárea (Vega y Ramírez, 2004).

#### 2.2.8 Transformaciones en las políticas de crédito y financiamiento.

En lo referente al crédito y financiamiento del sector agrícola también se han dado cambios importantes, el financiamiento del sector agropecuario sufrió una disminución considerable en el sexenio de Miguel de la Madrid debido a que se comenzó a dar una austeridad de la política económica y el estancamiento con inflación, ya para el sexenio de Carlos Salinas se comenzó a dar un repunte moderado, pero este repunte fue acompañado de cambios en la estrategia de financiamiento en el marco de las transformaciones del campo. (Salinas, 1995) Estas reformas como menciona Ibarra (1995) iban encaminadas a racionalizar los créditos al sector, es decir, ya no se tendría una política de financiamiento sino de crédito, acercando más los flujos financieros a la contribución del sector en la producción, y acercando las tasas de interés de los créditos a las del mercado, para evitar los subsidios; por otro lado también se dejaron de otorgar créditos colectivos y estos se individualizaron, esta individualización de los créditos

también provocó que los ejidos dejaran de percibir créditos como unidad productiva y solo se otorgaran a los propietarios individuales no importando si pertenecían a un ejido o si las tierras eran privadas.

Los préstamos comenzaron a otorgarse bajo la lógica del mercado y a restringirse a los productores solventes, sin embargo, el sistema de crédito agropecuario sufrió varios problemas graves debido a la crisis de 1995 y las altas tasas de interés que resultaron de esta, en este momento existían en el programa bancos comerciales, FIRA<sup>49</sup>, FIRCO<sup>50</sup>, NAFIN<sup>51</sup>; algunas instituciones de crédito con objetivos específicos como el BANCOMEXT<sup>52</sup> y BANRURAL<sup>53</sup>, los cuales redujeron fuertemente su cartera, pero no se modificó la estructura sino hasta el año 2003 donde desaparece BANRURAL y es reemplazado por Financiera Rural (FINRURAL) (OCDE, 2007).

FIRA es la institución principal y lleva a cabo funciones de descuento a la banca comercial, al tiempo que canaliza apoyos directos y por su parte Financiera Rural realiza tanto operaciones con la banca comercial como por medio de Auxiliares del Crédito o del Sector Ahorro y Crédito Popular y dispersores de crédito. (CEPAL, 2007).

Por otro lado el seguro agrícola que otorgaba ANAGSA<sup>54</sup>, también fue eliminado y se dejó el mercado para la iniciativa privada, en su lugar se creó el programa AGROSEMEX, este programa destina sus recursos en apoyo al aseguramiento reduciendo las cuotas de las aseguradoras privadas.

La participación del crédito agropecuario con respecto al total del crédito en la economía pasó de representar 8.6% en 1990 a 1.4% en 2005 (Cuadro 12), El crédito de la banca comercial, que daba muestras de una recuperación en forma acelerada durante los primeros años de la década de los noventa, cayó en igual forma desde 1995, y en 2005 llegó a representar únicamente la mitad del monto alcanzado 10 años antes. Desde 2002 la banca comercial mantiene estancada su cartera colocada en el sector en un

---

<sup>49</sup> Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura

<sup>50</sup> Fideicomiso de Riesgo Compartido

<sup>51</sup> Nacional Financiera

<sup>52</sup> Banco Mexicano de Comercio Exterior

<sup>53</sup> Banco de Desarrollo Rural.

<sup>54</sup> Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A.

promedio de poco más de 20.000 millones de pesos (Rello, 2007). El crédito gubernamental a través de los FIRA y la FINRURAL ha vuelto a elevar los montos otorgados sólo a partir de 2004 (Anexo 4) y ha cambiado de principal destinatario pasando de otorgar una cantidad mayor de crédito para los productores de temporal a otorgar la mayoría de los créditos a los productores ubicados en tierras con infraestructura de riego (Anexo 5)

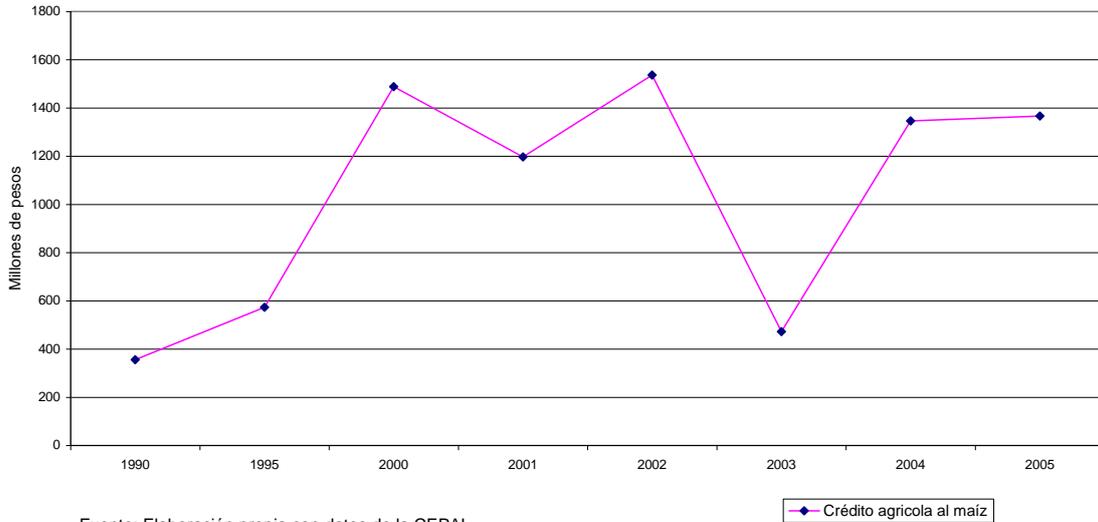
**Cuadro 12. Crédito total y al sector agropecuario (1990-2005). México**

<b>Año</b>	<b>Crédito total recibido por los prestatarios (Millones de pesos)</b>	<b>Crédito al sector agropecuario (Millones de Pesos)</b>	<b>Participación con respecto al total (%)</b>
1990	249020	21389	8.6
1995	1123269	55507	4.9
2000	1347897	49453	3.7
2001	1279766	44254	3.5
2002	1414222	36006	2.5
2003	1433412	33244	2.3
2004	1438824	20438	1.4
2005	1581196	21711	1.4

Fuente: CEPAL, información básica del sector agropecuario

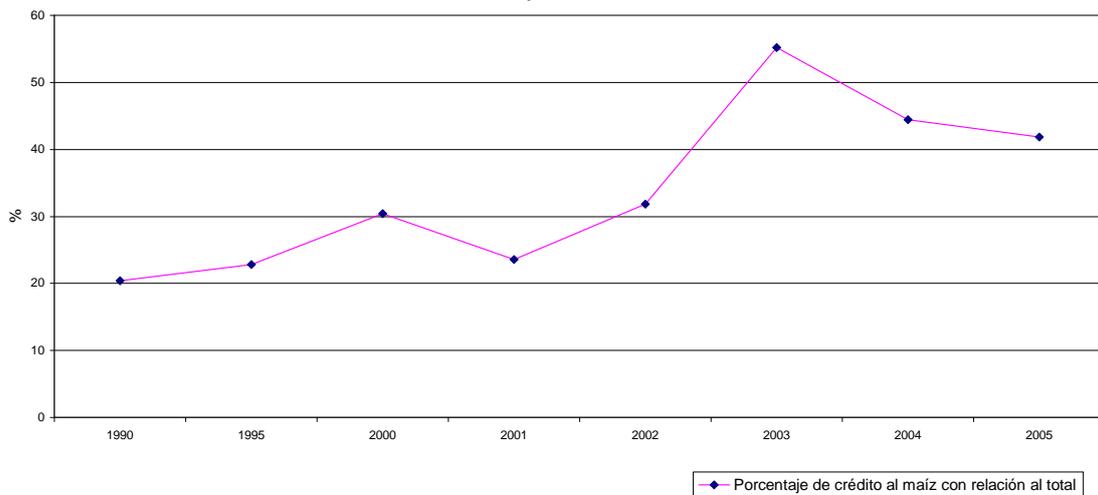
Por el lado del crédito al sector maicero, este ha venido en aumento en términos nominales, al igual que como proporción del total de crédito aportado al sector agrícola. Así se observa en las gráficas 9 y 10.

**Gráfica 9. Crédito agrícola ejercido por FINRURAL y BANRURAL al maíz (1990-2005)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL  
Información básica del sector agropecuario.

**Gráfica 10. Porcentaje de crédito al maíz con relación al total agrícola (1990-2005). México**



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL  
Información básica del sector agropecuario.

Sin embargo aunque el crédito hacia el sector maicero ha crecido este se ha concentrado en los productores capitalistas, mientras los medianos y pequeños productores comerciales no han sido beneficiados por este crecimiento, ya que los canales de distribución del FIRA y FINRURAL son muy deficientes (OCDE, 2007) y además con las políticas actuales basadas en el mercado y en la rentabilidad de los productores que los hace sujetos de crédito, se excluye a una gran parte de los agricultores, sobre todo

los ubicados en zonas de baja productividad y que generalmente producen para autoconsumo o con muy baja rentabilidad.

#### *2.2.9 Cambios de política comercial.*

En lo que se refiere al comercio exterior, a partir de 1985, México redujo de manera significativa sus aranceles como parte de un programa general para liberalizar la economía como preparación para su adhesión al GATT en 1986. Con la única excepción del azúcar, la tasa máxima aplicada por México se redujo a 20% de 100% que se aplicaba en ese mismo año, sin embargo, este proceso aumento más rápidamente en la industria que en la agricultura. Con la firma del acuerdo para la agricultura de la Ronda de Uruguay y en su condición de país en desarrollo México se comprometió a reducir en 24% sus aranceles a partir del año base, pero como México había reducido ya sus aranceles considerablemente de manera unilateral México se encontró con un nivel arancelario menor que el de algunos países desarrollados. (Rello y Trápaga, 2001).

Por su parte la firma del TLCAN comprometía a México a disminuir los aranceles totalmente, en diferentes plazos de 0, 5, 10 y 15 años según la sensibilidad de los productos, el proceso de desgravación termina en el 2008 con la total eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias y medidas de salvaguarda para proteger algunos productos. En lo que se refiere a los subsidios los tres países se comprometieron a reducirlos, aunque los subsidios a la agricultura por parte de Estados Unidos y Canadá son mucho más grandes que en el caso de México. (Rello y Trápaga, 2001).

En particular para la agricultura la firma del TLCAN tenían los siguientes objetivos: a) Garantizar el libre acceso de los productos agrícolas mexicanos a los mercados de Estados Unidos y Canadá, b) asegurar una transición con plazos lo suficientemente grandes para permitir el ajuste equilibrado del sector, c) brindar certidumbre y un horizonte de planeación de largo plazo para el productor, d) asegurar el acceso de los productores a los insumos en condiciones de competitividad internacional e) transformar los apoyos de los aranceles en apoyos por medio de financiamiento basado en apoyos directos, f) procurar términos de intercambio que propicien un cambio a cultivos o actividades que generen mayor ingreso para el productor y, g) crear

mecanismos operativos que eliminen la discrecionalidad en la administración de medidas sanitarias y fitosanitarias (Puyana y Romero, 2006).

Para el maíz en lo que respecta a las medidas comerciales y en particular para el TLC México otorgó acceso mínimo libre de impuestos a 2.5 toneladas y 1000 toneladas (que aumentarían en 3% cada año) a las importaciones que provenían de Estados Unidos y Canadá respectivamente. En 1996, SECOFI autorizó un incremento substancial a las cuotas libres de impuestos fijadas en el TLC, de manera unilateral. (Rello y Trápaga, 2001).

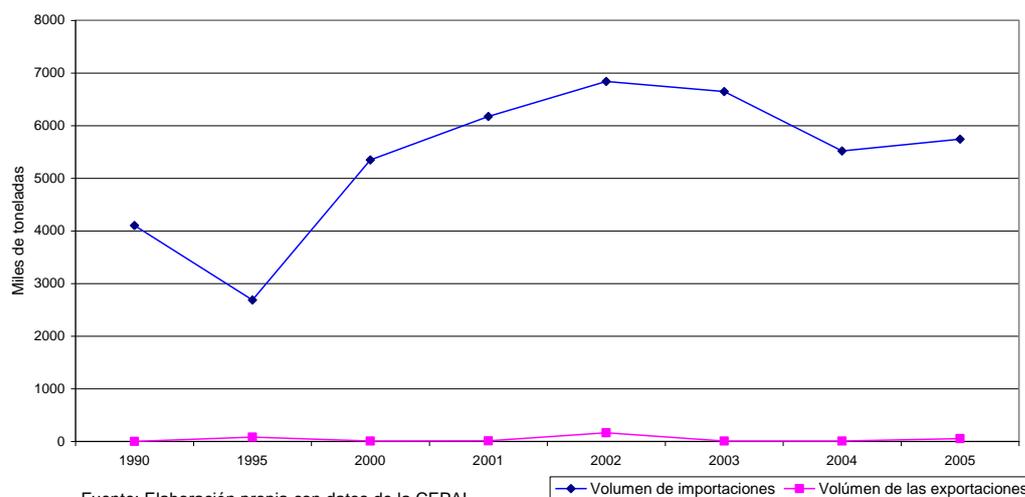
La cuota fue atribuida por asignación directa para las fabricas almidoneras 40%, para las fábricas de harina 26%, al sector de alimentos para animales 33% y a los comerciantes de cereales 1%. El arancel para las importaciones fuera de cuota fue fijado en 215% el cual se iría reduciendo 24% anual de 1994 al 2000 y gradualmente eliminado del 2000 al 2008.

El 3 de Julio de 2006, la Secretaria de Economía publico el decreto que establece que las importaciones de maíz amarillo originarias de Estados Unidos y Canadá, realizadas al amparo de la ampliación de cupo establecido en el TLCAN pagarán únicamente un 1% de arancel. De acuerdo con el texto del TLACAN, en 2006 el monto mínimo del cupo para importar maíz libre de aranceles era de 3 564 402 y 1 426 toneladas de Estados Unidos y Canadá, respectivamente. Y ya para el actual año la importación de maíz que da libre de arancel con Estados Unidos y Canadá. (SIAP, 2006)

En el marco de la Ronda de Uruguay se fijo una cuota arancelaria a la importación de 2.5 millones de toneladas de maíz para Estados Unidos, 1000 toneladas para Canadá y 10000 toneladas para el resto de los países (aplicable en el año 2000 solo para el último caso) con un arancel del 50%. Aunque en 1995 el gobierno fijo un arancel de 200% a la importación de harina de maíz. (OCDE, 1997).

El resultado de las políticas de apertura para el mercado del maíz es que se ha tenido que cubrir el déficit de la producción vía importaciones, y estas han venido en aumento como se muestra en las gráficas 12 y 13.

**Gráfica 12. Volumen de importaciones y exportaciones de maíz (1990-2005). México**



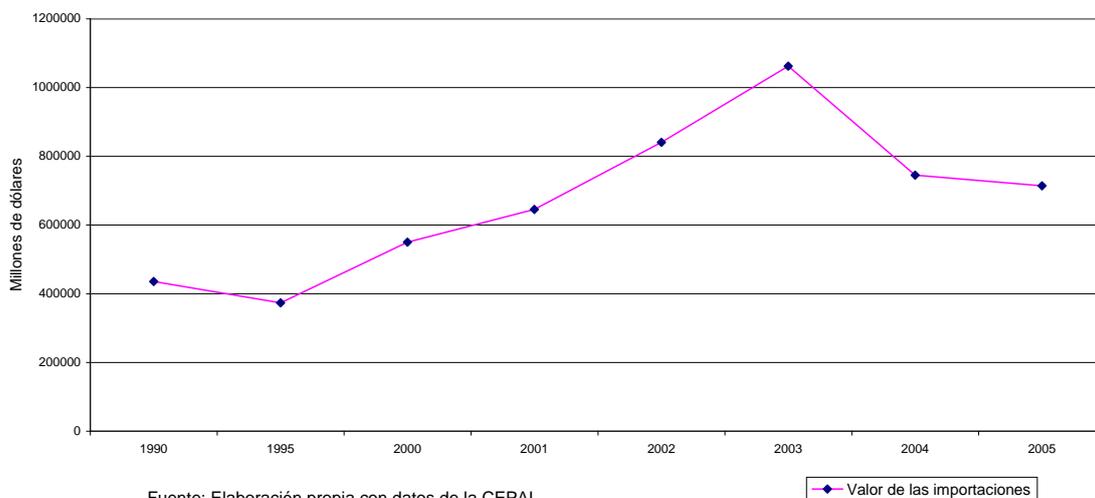
Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL .  
Información básica del sector agropecuario.

Las importaciones de maíz han aumentado, mientras las exportaciones de este grano no son significativas para el periodo de análisis lo que mantiene la balanza comercial del maíz deficitaria para todo el periodo. Esta situación ha hecho aumentar el grado de dependencia (Gráfica 13) con el exterior principalmente con Estados Unidos y Canadá que es de donde provienen todas las importaciones de maíz; en cuanto a las exportaciones estas tienen como destino dos países africanos, Mozambique y Kenia, también Estados Unidos importa unas 500 toneladas anuales en promedio de maíz blanco mexicano (SIAP, 2006), dentro de las empresas importadoras de maíz más importantes del país se encuentran, Maseca, Minsa, Archer Daniels Midland, Arcancia-Corn Products Internacional, Diconsa<sup>55</sup>, Cargil, Bachoco y Pilgrims Pride.

Durante el periodo de protección se crearon mercados productivos protegidos, sin embargo la excesiva protección hizo que los mercados internos se alejaran de la competencia internacional y se hicieran ineficientes en relación a estas, pero la apertura los acercó demasiado rápido haciendo que las pérdidas generadas por la mayor libertad comercial fueran mayores a las ganancias por el aumento de eficiencia de los mercados, que solo se concentraron dentro de los productores capitalistas mientras los productores comerciales de temporal y los productores de subsistencia han visto empeorar sus condiciones productivas y de vida.

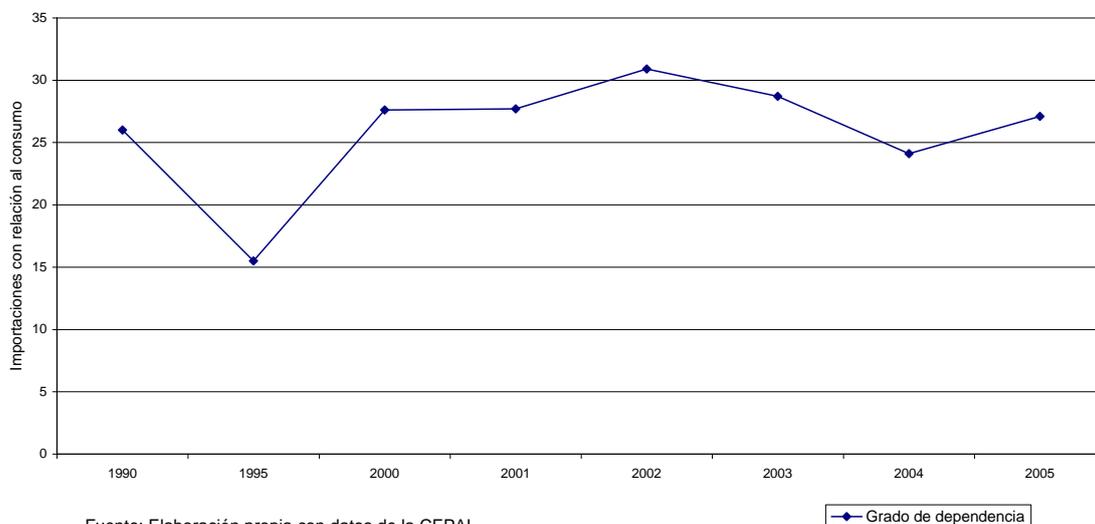
<sup>55</sup> Diconsa es una empresa estatal que se encarga de importar maíz para darlo a las comunidades más pobres del país.

**Gráfica 13. Valor de las importaciones de maíz (1990-2005). México**



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.  
Información básica del sector agropecuario.

**Gráfica 14. Grado de dependencia de maíz (1990-2005). México**



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.  
Información básica del sector agropecuario.

Aún que el objetivo de las reformas de apertura haya sido nuestra especialización en la producción de frutas y hortalizas para beneficiarnos del intercambio de granos con Estados Unidos, se debería entonces crear una infraestructura que lograra reducir los costos de importación ya que como demuestran García y Santiago (2004), las vías de

compra y distribución de las importaciones de maíz todavía son muy ineficientes y muy costosas.

#### *2.2.10 Debate sobre la situación del campo y sobre los resultados de las reformas en la producción de maíz.*

Antes de que se firmara el TLCAN en 1994 ya existía un debate en torno al tratado y las consecuencias que éste traería al sector agrícola mexicano, en especial para los productores de básicos. Por un lado Yúnez (1992) y Calva (1988) pronosticaban que los productores nacionales de granos básicos entre los que se encuentran los productores de maíz, serían desplazados por la producción de maíz de Estados Unidos vía el aumento de importaciones. Sin embargo como se ha observado esto no ocurrió al respecto existen varias explicaciones, por un lado un estudio de la OCDE (2007) muestra que la influencia de los apoyos del PROCAMPO explica 1.5% del crecimiento del sector del maíz esto también es mencionado por Rello y Trapaga (2001), y por Hernández (2003), otro factor que influyó por lo menos al principio del periodo es que con la desaparición de CONASUPO para todos los cultivos excepto para el frijol y el maíz, estos cultivos se vieron favorecidos en términos de precios relativos frente a el resto de los cultivos. (Salcedo, García y Sagarraga, 1993). Sin embargo, como también se observó aunque hay crecimiento no ha sido uniforme y los buenos resultados se han concentrado en pocas manos, mientras el resto de los productores ha visto empeorar su situación (Puyana y Romero, 2006). Por otro lado la agricultura tampoco ha logrado recuperar su dinamismo ni ha sucedido el repunte en cuanto a crecimiento prometido (Rosenzweig, 2005). En este sentido como señalaba Furtado (1981) la situación del campo en México mostraba gran heterogeneidad estructural ya que durante el periodo de la sustitución de importaciones generalmente solo las mejores tierras del norte, principalmente tierras de explotación privada y algunos ejidos, tuvieron acceso a mejores créditos y además a la inversión pública en infraestructura de irrigación y caminos etc. Mientras el resto de los productores principalmente ejidatarios no se vieron beneficiados por estas políticas creando una gran heterogeneidad entre los productores agrícolas, la cuál se ha visto empeorada por la liberalización económica, ya que el desmantelamiento del aparato público y la no ausencia de nuevas estructuras que lo sustituyeran, es decir dejando la agricultura al libre mercado, han disminuido la inversión en infraestructura y los productores que ya en el antiguo modelo eran los más productivos son los únicos que se

han logrado adaptar al nuevo modelo de apertura económica mientras los demás productores se han tenido que replegar o continuar en el autoconsumo.

Algunos de los obstáculos que tiene el desarrollo del campo en México y que han profundizado las diferencias entre los agricultores es el flujo de los recursos a este sector, una de las formas en que se redujeron los flujos de recursos fue el financiamiento tanto Salinas (1995) como Ibarra (1995) observan la disminución de los créditos al sector por la política de austeridad ante la crisis de la deuda del gobierno y como esto redujo de manera considerable los flujos de créditos al sector. Cuando los créditos lograron recuperarse hacia la década de los noventas estos cayeron nuevamente por la crisis de 1995, que además provocó altas tasas de interés y muchos problemas de carteras vencidas para el Banco de Desarrollo Rural, lo que redujo la cartera de crédito al sector por parte del Estado, de la misma manera el crédito de la banca comercial se redujo de manera considerable después de la crisis, Rello (2007) menciona que el crédito descendió de 8.5% en 1990, en proporción del total de la cartera de crédito, a solo 1.4% en el 2005. Otro problema del financiamiento al sector rural como menciona tanto Rello (2007) como el estudio de la CEPAL (2007) es que el financiamiento existente solo ha logrado beneficiar a los grandes productores por dos razones, 1) son los únicos productores rentables y por lo tanto sujetos de crédito en el nuevo esquema de crédito, y 2) los canales de distribución de FIRA, FINRURAL, ASERCA y PROCAMPO aún son muy limitados y no logran llegar todos los productores, especialmente los más desprotegidos. También además de la disminución de crédito se debe considerar que con la desaparición de ANAGSA y el cambio a AGROSEMEX el seguro en la agricultura prácticamente ha desaparecido y esta es otra forma de apoyo financiero para disminuir los riesgos de la producción. (Santoyo, Manrubio y Altamirano, 1998).

Otro obstáculo que existe para el desarrollo del sector agrícola en un contexto de economía liberalizada, son las distintas condiciones de producción que existen en la agricultura mexicana y también en los productores maiceros como se pudo observar anteriormente, por un lado están las zonas con pocas ventajas geográficas y climáticas y que hacen difícil el acceso a la tecnología y a los servicios financieros como ya se apuntó arriba y que hacen difícil la inserción de estos productores a una economía de mercado (Llambi, 1994). Como señalan Triomphe y Hibon y otros (1993) se hace necesario diferenciar entre las distintas zonas y regiones del país y emprender proyectos

que respondan a las diferentes necesidades de estas, así lo menciona Sirven (1999) y observa que los supuestos de la teoría de mercado, que impulso la apertura, que dan como reales las respuestas dinámicas a las señales del mercado, la asistencia impulsada por la demanda, los esfuerzos colaborativos y la participación en el financiamiento son poco realistas y que si no se hace especial énfasis en las diferencias de los productores a la hora de tomar decisiones de política agrícola esta no funcionará, ya que como también observa Goicoechea (1996) dentro de la agricultura mexicana existen reacciones a veces opuestas a los indicadores del mercado, que la teoría considera como irracionales.

También a lo largo del proceso de las reformas debido al desmantelamiento de las paraestatales como CONASUPO, FERTIMEX y otros organismos que repartían los subsidios a los productores por medio de precios más bajos y el abandono de los precios de garantía han disminuido la rentabilidad general del sector Rello ( 2007) y CEPAL (2005), en especial para los pequeños y medianos productores que no han logrado convertir su producción de cultivos tradicionales a los cultivos de exportación y que por tanto se han refugiado en el autoconsumo y la emigración (Rojas, 2004) y (Rello 2000).

Por otro lado, otro de los supuestos teóricos del modelo actual afirma que con la liberalización y la apertura de la economía los agentes privados ocuparía los vacíos dejados por el Estado, sin embargo esto tampoco ha sucedido y en los casos en los que la iniciativa privada si se ha interesado en ocupar estos vacíos los campesinos no han logrado asimilarlas para muchos casos como lo mencionan Ibarra y Acosta (2003) y (Yunez, 1998) y para el caso del maíz en cuanto a lo que se refiere a la distribución la iniciativa privada y en particular MASECA no le ha interesado cubrir el total del territorio nacional y solo cuenta con 18 plantas que se encuentran concentradas en el norte del país principalmente.

En lo que se refiere al debate del TLCAN, las opiniones van desde que el modelo actual, (es decir, el TLCAN y la política agrícola en general) funciona como un instrumento para propiciar una reasignación de los recursos en función de las ventajas comparativas del sector agropecuario con respecto a los Estados Unidos y Canadá, proceso que por su naturaleza arroja ganadores y perdedores, y que la solución a los problemas es continuar con el proceso liberalizador de la economía (OCDE, 2007); otras opiniones son menos

optimistas sobre el proceso y reconocen los problemas del sector, más sin embargo proponen solo pequeñas reformas e indican que se deben canalizar más recursos al sector para aprovechar la libertad del comercio con nuestros socios del TLCAN y así lograr especializarse en la producción para la exportación (Janvry y Sautolet, 1997) y (Rosensweig, 2005), en cambio existen opiniones contrarias a estas dos visiones y que observan que el proceso de apertura de la economía ha traído graves consecuencias para el agro mexicano y que se debe hacer una profunda evaluación del modelo (Rello, 2000), otros como Ibarra y Acosta (2003) indican que la renegociación del TLCAN podría traer ventajas en cuanto a ensanchar los plazos de ajuste productivo y suavizar el acomodo de los beneficios, otras opiniones como las de Calva (2004) van un poco más allá, ya que afirma que el comercio entre los miembros del TLCAN no es justo y que Estados Unidos y Canadá siguen manteniendo grandes subvenciones a sus productos, con el pretexto de la competencia con la Unión Europea, México no puede enfrentar una guerra de subsidios con Estados Unidos ni con Canadá así que se deben solicitar investigaciones administrativas por subvenciones o subsidios conforme a la Ley de Comercio Exterior, y así se podrá aplicar cuotas compensatorias para los productos importados que más estén afectando a los productores internos, como es el caso de la mayoría de los productores de maíz.

Para el caso específico de los productores de maíz se demuestra mediante modelos econométricos que los aranceles producen un cambio significativo en la producción de maíz y que teniendo aranceles por encima del 3% se puede incentivar la producción de este grano aunque los consumidores en este caso serían los más afectados, en este mismo trabajo se demuestra que el tipo de cambio influye también en la producción de maíz y que teniendo un peso subvaluado la producción de maíz también se incentiva (García y Williams, 2004), sin embargo cambios en este sentido irían en contra de la lógica del TLCAN y de los equilibrios macroeconómicos necesarios para el nuevo modelo.

Lo que es un hecho y ya se apuntaba desde antes de la firma del TLCAN es que las asimetrías entre Estados Unidos y México, y entre Canadá y México eran grandes antes de la firma del Tratado ya que México era un importador neto de alimentos mientras los otros dos son exportadores de productos agrícolas como señalaba García (1992). Estas asimetrías en la producción agrícola no han disminuido por el contrario las diferencias

crecen con el paso del tiempo, además el TLCAN no contempla salvaguardas para acelerar el crecimiento de los países menos desarrollados como en otros acuerdos como el de la Unión Europea, el Grupo Andino o en el Mercado Común Centro Americano (Puyana y Romero, 2006). También existen grandes asimetrías en cuanto al marco institucional, sobre todo en cuanto a la valoración que cada país otorgaba a la firma del acuerdo, y el marco democrático o no que cada gobierno enfrentaba dentro de su país. México tenía una economía más intervenida y regulada con responsabilidades del Estado dirigidas en principios constitucionales distintos, México debió asumir mayores costos al cambiar su modelo para lograr encuadrarse en el marco del TLCAN, el cual estaba pensando en los modelos anglosajones de nuestros vecinos. (Puyana y Romero, 2006).

Otro factor de asimetrías entre nuestros socios comerciales del norte y México en cuanto a la agricultura son: 1) uno la productividad del sector agrícola la cual durante las negociaciones del tratado, era de nueve veces mayor la de Estados Unidos con respecto a la de México, ya para el 2001 esta aumento a once veces la nuestra; 2) la importancia que tiene en nuestro país la agricultura es mucho más grande que la de los países involucrados y en general para los países miembros de la OCDE, de esta forma también la importancia del empleo sectorial es mucho menor en los países miembros de la OCDE que en México; 3) la inversión pública en el sector se muestra 6 veces menor al monto que dedica Estados Unidos y 4) Los montos de apoyo a la producción también son muy superiores en general para los países desarrollados que para México, y aunque los países del norte los han venido reduciendo siguen siendo muy superiores. La brecha se agiganta en los apoyos a investigación y tecnología mientras Estados Unidos dedica 27 000 dólares al año por ha, México solo 700 dólares. (Puyana y Romero, 2006).

Si bien los países desarrollados si han venido disminuyendo, los subsidios se han disminuido según las disposiciones de la OCDE y de la OMC, en general disminuyeron en lo que se denomina la caja roja o las subvenciones prohibidas, que son todos aquellos subsidios u apoyos que distorsionan el mercado como los apoyos a los precios, apoyos para la exportación, subsidios en insumos etc., han cambiado a los que se les denomina la caja verde, dentro de esta caja se incluyen gastos o programas de investigación creación de infraestructura, programas de conservación del ambiente apoyos en casos de desastres naturales, escuelas agrícolas entre otros, que si bien no tienen un impacto

directo en los productos si aumentan la competitividad de los productores. (Rello y Trápaga, 2001) y (Calva, 2004)

Como se ha revisado hasta ahora se ha realizado un cambio estructural de la economía mexicana en el contexto de la apertura económica, y en particular para el caso del sector agropecuario el cambio ha sido bastante acelerado lo que ha traído serias consecuencias al sector en especial para el caso de los productores de básicos entre los cuales están los productores de nuestro principal alimento, el maíz. Si bien no han sido tan funestas como pronosticaban los detractores del TLCAN si ha quedado excluido un grupo muy grande de estos productores del proceso de apertura económica, lo cual ha quedado demostrado en la inconformidad de ciertos grupos sociales que se han organizado en movimientos en contra de la globalización, desde el levantamiento del EZLN en 1994, pasando por los movimientos del ¡campo no aguanta más!, el barzón y los movimientos altermundistas en la cumbre de Cancún hasta las actuales manifestaciones por la liberación total del comercio para los productos más sensibles (Azúcar, maíz, frijol y leche). (Mestries, 2004) y (Rubio, 2004) y aunque han existido negociaciones entre los manifestantes y el gobierno en donde han llegado a algunos acuerdos estos no se han cumplido cabalmente (Mercado, 2004)

Además la actual crisis de alimentos mundial que ha anunciado la ONU para los siguientes meses o años y su consiguiente aumento de los precios de la canasta básica, plantea un nuevo problema ya que aunque se consideren normales los cambios de en la composición de la producción agrícola a productos exportables (Janvry y Sandolet, 1997) esta situación pone en serios problemas la alimentación de la población más pobre del país ya que esta situación aunada al incremento de la producción de combustibles sustentables como el etanol, particularmente el incremento de la producción de etanol de Estados Unidos y su consecuente aumento de las necesidades de maíz, producto del cual se extrae el etanol norteamericano, puede aliar a los grandes productores de maíz del país con las transnacionales que producen etanol y disminuir la oferta de maíz para consumo humano aumentando más sus precios internos por la escasez del grano (Reyes, 2007) y (Rodríguez, 2008).

El hecho es que debe haber una revisión de los principales objetivos de la política agroalimentaria, dando respuesta a las diferentes organizaciones campesinas en

resistencia a la globalización, que se han visto afectados por esta y por otro lado se debe de buscar dar solución interna a la escasez de alimentos para no poner en riesgo la alimentación de los grupos más desprotegidos.

Los principales problemas de la agricultura en el contexto de la apertura económica que se han identificado en esta revisión son:

1. No se ha logrado recuperar el crecimiento del sector y aunque existe crecimiento este no ha sido suficiente para satisfacer las necesidades internas, como en el caso del maíz. Sin embargo no todos los productores de maíz se han visto perjudicados con el nuevo modelo se dan casos como el de los productores de Sinaloa, Jalisco y Guanajuato que se han visto muy beneficiados y que han logrado incrementar en gran cantidad su producción en el periodo analizado, mientras otros como el caso de los productores de Puebla u otros estados que al contrario de los productores del norte han visto disminuir su producción.
2. Se mantiene una balanza agrícola, agroalimentaria y también para el caso del maíz deficitaria para todo el periodo, si bien la apertura ha logrado que aumenten las exportaciones estas han aumentado más lento que las importaciones. Para el caso del maíz la situación es aún peor ya que las importaciones han aumentado muy rápido mientras las exportaciones de nuestro maíz son casi nulas para todo el periodo analizado. En este punto también se debe distinguir dos tipos de resultados ya que como se menciono anteriormente existen productores capitalistas sobre todo los que gozan de grandes extensiones de tierra y de la infraestructura de riego o tierras de productores comerciales de buen temporal, que pueden incorporar nueva tecnología a la producción de maíz y que pueden adaptarse a la competencia externa en un contexto de apertura total del mercado, sin embargo, los productores de temporal, con técnicas de producción tradicionales y que cuentan con pocas hectáreas de tierra registran una productividad muy inferior a la que registran nuestros socios comerciales lo que los ha hecho o bien refugiarse en el autoconsumo o seguir en el, otra opción que han escogido los productores es la migración a las ciudades o al extranjero. En el contexto de una apertura total del mercado de maíz y la desaparición de los

apoyos gubernamentales estos productores se verán seriamente perjudicados por no tener acceso a los mercados externos ni a los mercados internos.

3. El nuevo modelo enfocado a la apertura económica no ha logrado resolver los problemas de heterogeneidad entre los productores agrícolas, sino que han aumentado, haciendo peor la heterogeneidad estructural del sector, esta situación también afecta gravemente a los productores de maíz, el nuevo modelo ha empeorado la situación de los productores de maíz ya que al tener como criterios de asignación de recursos al mercado solo ha incluido a los productores maiceros que logran ser rentables es decir los que se encuentran en las zonas productoras capitalistas con más alta productividad, dejando al resto de los productores comerciales y de subsistencia fuera de esta nueva asignación de los recursos que están enfocados al sector.
4. Los flujos de recursos al sector han disminuido considerablemente a partir de las reformas, aunque ya antes de las reformas habían caído fuertemente, la reducción de estos flujos se deben por una parte a la reducción de subsidios a los insumos, el desmantelamiento de CONASUPO, institución encargada de fijar los precios de garantía y la reducción de crédito y financiamiento al sector. El nuevo modelo ha incluido nuevos programas de apoyo a los productores agrícolas como lo son PROCAMPO y ASERCA sin embargo como ya se vio en esta revisión estos apoyos han sido poco eficientes y se han concentrado en muy pocos productores generalmente, o bien los que tienen extensiones más grandes o los de más alta productividad, en cuanto al crédito este también ha tendido a concentrarse en las tierras irrigadas. A pesar de estos apoyos y programas para los productores de maíz, los cuales concentran la mayor parte de los recursos dirigidos al sector agrícola, los montos de recursos dirigidos a estos productores no ha alcanzado los volúmenes del modelo anterior.
5. Las asimetrías, principalmente en productividad y volumen de producción existentes en las agriculturas incluidas en el TLCAN son muy grandes, especialmente entre México y los vecinos del norte, lo que en un contexto de apertura comercial pone en gran desventaja a la agricultura mexicana especialmente a los medianos y pequeños productores comerciales de granos

básicos, como ya se menciona arriba este problema no existe para todos los productores de maíz ya que en el norte del país principalmente se ubican zonas maiceras que registran rendimientos iguales o muy parecidos a los de nuestros socios comerciales, sin embargo la gran mayoría de los productores maiceros registran rendimientos muy por debajo de nuestros vecinos del norte.

6. Los subsidios que dedica México al sector primario son muy inferiores a los que sus principales socios canalizan a este sector, aún dentro de los subsidios permitidos por los acuerdos dedicados a investigación e infraestructura., en lo que se refiere a infraestructura tanto de transportación como de riego y almacenamientos la gran mayoría o la que tiene mejores especificaciones se encuentra concentrada en el norte del país y ha ultimas fechas no se ha visto un gran avance en la construcción de nueva infraestructura. Por el lado del gasto en investigación, este se lleva a cabo principalmente a nivel académico ya que los avances en este sentido tienen poca vinculación con el sector productivo, y las grandes empresas productoras de semillas, fertilizantes o maquinaria no están interesados más que en las zonas productoras con más alta rentabilidad.
  
7. El tipo de cambio que se ha utilizado para controlar la inflación también a perjudicado a los productores nacionales, ya que los hace menos competitivos ante el exterior al encarecer sus exportaciones y abaratar las importaciones, existen estudios econométricos que comprueban que el tipo de cambio sobrevaluado afecta negativamente la producción de maíz en México, al abaratar más su importación<sup>56</sup>. En este aspecto los productores más afectados son los grandes productores ya que estos si están enfocados a producir para el mercado, ya sea en forma de alimentos o como insumos para la industria y un tipo de cambio sobrevaluado disminuye su competitividad ante los productores maiceros del exterior.

---

<sup>56</sup> García J. y Williams G. (2004) demuestran por medio de un modelo econométrico que al depreciarse el peso en un 25% la producción de maíz aumentaría en 5% y además reduciría las importaciones en 3.51 millones de toneladas.

Por su parte, García J y Santiago M (2004), realizan un modelo para examinar las importaciones de maíz a México y una de las conclusiones es que el tipo de cambio influye fuertemente en estas, al igual que el modelo anterior nos indican que un tipo de cambio sobrevaluado ante el dólar aumenta las importaciones y disminuye la producción.

Dentro de estas dificultades se distinguen dos tipos las ocasionadas por la política comercial en especial la firma del TLCAN y de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, entre las que se encuentran en general la disminución y eliminación posterior a los subsidios que son considerados como apoyos al precio de mercado, lo que implicaba eliminar los precios de garantía, los subsidios a los insumos, reducción de los subsidios a la tasa de interés; se deberían cambiar los permisos de importación por aranceles y posteriormente estos deben desaparecer por completo. Por otro lado se encuentran las políticas agrícolas y las políticas económicas en general, dentro de las cuales se encuentran la reducción de crédito al sector debido a los problemas de cartera vencida y a que los bancos comerciales no se han interesado lo suficiente en el sector, la baja inversión en infraestructura, en investigación, en educación y capacitación, también están el tipo de cambio el aumento de las cuotas de importación por encima de lo exigido en TLCAN, la falta de interés en los medianos y pequeños productores, por lo que no se ha buscado que los apoyos y el crédito lleguen también a estos productores, lo que ha acrecentado las diferencias entre los productores mexicanos en el contexto de la apertura comercial. En este sentido también se debe diferenciar entre los distintos tipos de productores en México. Por un lado se encuentran los grandes productores, ubicados principalmente en el norte del país y que cuentan con una infraestructura y subsidios que los pueden hacer competitivos ante el exterior; y por otro lado los pequeños productores, con pequeñas extensiones de tierra y que además se ven poco beneficiados por la infraestructura tanto de riego como para transportes y que en un contexto de apertura económica están en una gran desventaja productiva. Para poder formular políticas de desarrollo para los agricultores maiceros mexicanos, en el siguiente capítulo se harán una serie de recomendaciones tomando en cuenta estas diferencias por medio de propuestas diferenciadas para los dos tipos de productores.

## **Capítulo III.**

### **Hacia un modelo de desarrollo agrícola sobre la base de políticas económicas pragmáticas y diferenciadas.**

#### **3.1 Introducción.**

En el capítulo anterior se logró identificar los problemas más importantes que presenta el desarrollo de los productores maiceros en México, así en este capítulo se dan una serie de recomendaciones que están enfocadas al diseño de una nueva política de apertura económica más pragmática que busque crear las condiciones generales para el desarrollo del sector agrícola y en particular en el sector maicero que representa aún uno de los sectores con más peso del agro mexicano.

En lo que se refiere a los problemas se encontraron 2 tipos, los provocados por la apertura económica y los provocados por la serie de políticas que se han seguido para conseguir la apertura mencionada, sin embargo no es posible tener una política de comercio exitosa sin tener políticas macroeconómicas y de fomento agrícola congruentes con este fin, por este motivo aquí se señalarán ambas, por otro lado estas políticas deben de ser bien diferenciadas según el objetivo y el tipo de productores a la que esta enfocada ya que como se observó, uno de los grandes obstáculos para el desarrollo integral del sector maicero es la gran heterogeneidad que existe entre los productores.

Como se ha observado hasta este momento la economía del país ha venido sufriendo transformaciones muy profundas pasando de un modelo en el que se protegía el mercado interno y buscaba sustituir las importaciones por medio de la inducción de la industrialización, todo guiado por el Estado, a otro en el que se buscaba la desregulación de la economía por medio de la minimización del Estado, pretendiendo con esto que la mayor competencia entre privados y con el exterior, la inversión extranjera y el mayor flujo de capital financiero recuperarían el crecimiento de la economía. Para el caso de la agricultura y en particular para los productores de maíz, el nuevo modelo solo ha logrado beneficiar a los productores más eficientes, pero que ya lo eran desde el modelo

anterior, en cambio los pequeños productores comerciales se han refugiado en el autoconsumo y han buscado otras fuentes de ingreso fuera del sector agrícola o bien migrando.

Lo que se propone en este capítulo va enfocado a lograr las condiciones generales para el desarrollo del sector maicero en un nuevo contexto de apertura económica pragmática. Por esta razón las políticas económicas deben ir enfocadas a disminuir la fuerte heterogeneidad que caracteriza a los productores de maíz por lo que se debe guiar el diseño de políticas públicas incluyentes y diferenciadas. Los instrumentos y programas que se utilicen deben ser específicos y apropiados a muchos objetivos, en función de los distintos tipos de productores, solo así se podrá lograr una apertura que castigue menos a los pequeños productores agrícolas en específico para los pequeños productores comerciales de maíz y que por el contrario logren su desarrollo en un contexto de mayor competencia internacional; no se pretende desplazar a los agentes privados por el Estado de nuevo, no se intenta restablecer el sistema de sustitución de importaciones, sino de encontrar el balance adecuado entre los dos agentes con el fin de lograr el desarrollo de los productores de maíz en su conjunto, sin excluir a la agricultura no comercial, en un nuevo contexto mundial de apertura comercial y financiarización de la economía. De esta manera se busca también el apoyo de las masas para la apertura pragmática logrando que esta los beneficie, en este caso en particular enfocada a los productores de maíz que siguen teniendo una gran importancia en relación a otros productores agrícolas.

También se ve a la autosuficiencia alimentaria como necesaria ante el nuevo contexto mundial del alza de precios de los alimentos y como objetivo aglutinador de las políticas agrícolas, sobre todo las enfocadas a los pequeños productores comerciales sin excluir esta vez a la agricultura de exportación.

Las recomendaciones que se proponen a continuación coinciden con las ideas de algunos especialistas en materia agrícola, algunos de estos investigadores son José Luis Calva, Fernando Rello, David Ibarra, entre otros, y así como con las opiniones del estudio de la CEPAL (2007), en general estas ideas van enfocadas a encontrar un nuevo modelo de apertura económica de largo plazo e incluyente, estos autores coinciden con las ideas de los neodesarrollistas (Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el

Desarrollo) y con las ideas de pragmatismo económico del premio Nobel J. Stiglitz. Basándose en estas ideas las recomendaciones van enfocadas a lograr el desarrollo del sector maicero diferenciando las políticas y programas que vayan enfocados a este sector, en base de la gran heterogeneidad de estos productores.

### **3.2 Hacia un modelo de apertura comercial pragmático.**

El libre comercio ofrece grandes ventajas ya que abre grandes mercados a las empresas lo que puede hacer que estas se especialicen más y logren ser más eficientes, en base a sus ventajas comparativas, además de poder ampliar la demanda por medio del acceso a mercados fuera del nacional, sin embargo en el caso de los países en desarrollo los beneficios pueden ser menores que los problemas como, el desplazamiento de productores internos por extranjeros, pérdida de empleos por la lenta reacción de las empresas privadas, la pérdida de cadenas productivas, enfrentarse a los grandes subsidios que ofrecen los países desarrollados, etc., por esta razón a continuación se proponen una serie de recomendaciones de política comercial que vayan de acuerdo con las condiciones específicas de las economías periféricas y que busquen el desarrollo interno de los sectores más importantes para la economía del país, en este caso en específico refiriéndose a los productores maiceros mexicanos.

En los siguientes apartados se recomiendan políticas de fomento agrícola y políticas macroeconómicas que sean congruentes con las políticas comerciales que se recomiendan.

Como se observó en el capítulo anterior el gobierno mexicano permitió la importación de maíz en cantidades más amplias de lo que el mismo TLCAN le exigía y ha promovido la importación de maíz subsidiado por medio de DICONSA, además de no haber aprovechado los márgenes de maniobra que le da el tratado. La política comercial por el contrario debe promover las exportaciones nacionales para lograr acaparar una mayor participación en el mercado internacional, con un aumento de la protección a los productores nacionales.

Por esta razón México debe comenzar a aprovechar los márgenes de maniobra que le da el TLCAN, dentro de estas posibilidades se encuentran: 1) Las cuotas antidumping, 2)

Las cuotas compensatorias y 3) Las medidas técnicas. Las cuotas antidumping se refieren a las cuotas que deben de pagar los gobiernos extranjeros o los productores extranjeros por la existencia de precios artificialmente bajos, así, el gobierno debe iniciar investigaciones sobre los productores de maíz norteamericanos que exportan su producto a México, con el fin de que estos aumenten sus precios o bien paguen las cuotas y que estas se utilicen para reducir los costos de la apertura en los productores de subsistencia y en los pequeños productores comerciales de maíz

Las cuotas compensatorias funcionan igual que las cuotas antidumping pero estas cuotas van enfocadas a los subsidios a la exportación que pagan los gobiernos extranjeros, de manera análoga a las cuotas antidumping se deben iniciar investigaciones en los exportadores de maíz norteamericanos y si es necesario imponer una controversia para que estos paguen las cuotas compensatorias.

También existen reglas técnicas de sanidad estas se podrían utilizar como hacen los países desarrollados para impedir la importación de cierto producto, México al igual que Francia e Inglaterra, podría alegar que no existen las suficientes investigaciones, sobre las consecuencias del consumo humano de transgénicos en el mediano y largo plazo e impedir de esta forma la importación de maíz transgénico para consumo humano al país.

Por otro lado el gobierno debe pensar en la posibilidad de renegociar el tratado de libre comercio buscando plazos de apertura más largos para sus productos más sensibles dentro de los cuales se encuentra el maíz, tomando en cuenta las crecientes importaciones de este producto y que se ha venido importando maíz fuera de cuota, también se debe buscar salvaguardas, que funcionen como las de la unión europea que estén enfocadas a compensar los efectos negativos en los productores mexicanos de maíz para también así buscar la convergencia en las productividades de los países del TLCAN .

Se debe buscar un tratado con los países del norte más justo en general, para lograr que nuestros productores maiceros se desarrollen, tanto Estados Unidos como Canadá deben estar dispuestos a reducir los grandes subsidios que siguen otorgando a sus productores agrícolas, el tratado debe incluir salvaguardas como ya se mencionó, para aminorar el impacto de la liberalización en los productores nacionales especialmente los pequeños

productores comerciales y se debe pensar también en aranceles diferenciados para proteger más nuestros productos sensibles como el maíz al tiempo de invertir más en el sector por medio del aumento de los ingresos vía aranceles.

Se debe buscar realizar estudios de mercado y difusión del maíz mexicano en el extranjero, ya sea para mercados tradicionales o mercados nuevos (Productos orgánicos) o con requerimientos de alta calidad (gourmet).

También se debe buscar una mayor integración económica con el resto de América Latina, pero con tratados que busquen el desarrollo de los países involucrados con políticas comerciales más pragmáticas, esta integración también debe de ir enfocada a resolver los problemas estructurales de la agricultura que se comparte con los demás países de América Latina en su condición de países en desarrollo.

Si bien llevando a cabo las recomendaciones antes mencionadas los costos de la apertura en los productores de maíz (sobre todo en los pequeños productores comerciales y de subsistencia) siguen siendo altas también se debe pensar en abandonar el capítulo agrícola dentro del TLCAN en especial para los productos más sensibles, ya que como se observó sigue siendo un sector de gran importancia y que logra ocupar todavía una gran cantidad de fuerza de trabajo, que en las condiciones actuales no lograría insertarse en el mercado laboral ya que el crecimiento económico de los últimos años ha sido muy mediocre y no ha logrado tampoco un aumento del empleo.

Por otro lado la producción de maíz representa aún una gran parte del ingreso rural por lo que se debe pensar que si la situación actual no cambia las condiciones en el medio rural se verán empeoradas y podrían causar más movimientos e inestabilidad social.

En la actualidad además se debe de tomar en cuenta el contexto del alza de precios de los alimentos por lo que una política de seguridad alimentaria podría aglutinar a la serie de políticas de fomento agrícola para evitar el posible desbaste de alimentos, en este mismo sentido como el alza de precios se debe principalmente al aumento de combustibles renovables como el etanol se debe vigilar la asociación de los grandes productores de maíz mexicano con las empresas productoras de etanol extranjeras con el fin de evitar un aumento de precios interno por una disminución de la oferta y se debe

de aprovechar también para incentivar la demanda interna de maíz, con la construcción de plantas productoras de etanol en el país sin que estas pongan en peligro la seguridad alimentaria del país.

### **3.3 Políticas de fomento agrícola congruentes con la apertura comercial pragmática.**

#### *3.3.1 Infraestructura:*

Como se vio en la revisión del sector, las regiones del norte y el centro del país cuentan con sólo 28% del agua, pero concentran el 92% de la zona irrigada de México, mientras el sur del país concentra la mayor cantidad de agua y sin embargo solo cuentan con el 8% de las tierras irrigadas del país, este es uno de los problemas que han agravado las diferencias en productividad y rentabilidad entre los distintos tipos de productores maiceros, en este sentido se debe hacer un gran esfuerzo para equilibrar estas cifras, por medio de nueva infraestructura de riego y en tecnificar las tierras de temporal, para evitar inundaciones en las parcelas, sobre todo en sur del país donde se concentra la mayor parte del agua, además de que una inversión de este tipo también ayudaría a aliviar los problemas de inundaciones que han sufrido los habitantes del sur del país y lograría captar una gran cantidad de fuerza de trabajo que podría aumentar los ingresos de estas regiones y aumentar su capacidad de invertir en la producción agrícola en especial en la producción de maíz. Pero sin dejar de lado el mantenimiento regular que se debe de dar a los sistemas de riego ya existentes por que la rehabilitación por la falta de este es más costosa.

Otro factor que se debe tomar en cuenta es la inversión en los canales de distribución, para lo que en primer lugar se debe invertir en las vías de comunicación, que también se han concentrado en unir el centro y el norte del país por esta razón debe aumentar la inversión en carreteras de altas especificaciones y vías férreas que logren comunicar el país en su conjunto, esto disminuiría los costos de los productores maiceros que se encuentran en zonas incomunicadas y podría reducir sus costos de distribución además de conectar a estos productores con el mercado interno, sobre todo con el de la ciudad de México y el Norte del país.

Una fuerte inversión en infraestructura que ayude a disminuir las grandes diferencias entre los productores maiceros, podría comenzar a crear las condiciones generales para el desarrollo de este sector, ya que con esto se podría incentivar un aumento de la inversión privada en este sector incentivando un aumento de la producción y la salida del autoconsumo para muchos productores, ayudándolos a crear excedentes, además de ayudar también a disminuir las diferencias entre productividades de más productores maiceros frente a los competidores norteamericanos, y mejorar sus condiciones de competitividad ante el nuevo contexto de apertura del mercado, para que estos no sean desplazados por las importaciones.

### *3.3.2 Canales de distribución:*

Si se busca reducir el impacto de la apertura en los pequeños productores comerciales otro factor que se debe de tomar en cuenta son los canales de distribución, si bien el sector privado ha logrado establecerse exitosamente en la producción de productos derivados del maíz y además contar con sus propios canales de distribución, una vez más al igual que cuando eran manejados por el Estado, estos se han mantenido concentrados obviamente en las zonas mas rentables localizadas en el norte del país, por esta razón el Estado debería de intervenir incentivando una mayor inversión de estas empresas en el sur del país o bien invirtiendo el mismo en infraestructura de almacenamiento y distribución, y manejar estos buscando abrir el mercado interno a los productores de maíz que producen para autoconsumo; la operación de los canales puede ser temporal por parte del gobierno, si la zona se convierte en una localidad productora rentable el manejo se puede dejar en manos de la iniciativa privada, o bien dejar el control a los mismos productores agrícolas de la región, pero de manera gradual y con programas de capacitación para el manejo de esta nueva infraestructura. Aunque el control de nuevos centros de almacenamiento y distribución puede evitar también que los grandes monopolios que acaparan el mercado de maíz fijen sus precios en busca de ganancias extraordinarias.

Para que la población que produce bajo temporal y que actualmente produce para autoconsumo, salga de esta situación se necesita que existan los mercados de distribución necesarios para que los productores puedan encontrar rentable producir

para el mercado y de esta manera se incentive el crecimiento y el desarrollo de este sector para poder hacer frente a la competencia extranjera y reducir las importaciones.

Por otro lado el gobierno debe apoyar a los productores a encontrar nuevos mercados por medio de estudios de mercado para productos orgánicos o para variedades ocupadas en alta cocina etc., es decir también además de los mercados tradicionales se deben de buscar nuevas opciones en mercados aún no explorados que pueden aumentar el valor de la producción de algunos pequeños productores de maíz que ahora se han refugiado en el autoconsumo y hacerlos entrar en el mercado, así también se evita que estos mercados satisfagan su demanda por medio de importaciones y empeoren la situación de la balanza comercial agrícola.

### *3.3.3 Financiamiento y crédito:*

Se debe de establecer un pacto económico financiero entre gobierno, productores y bancos para comprometer a estos últimos a otorgar créditos con bajos costos de recuperación, esta política iría enfocada principalmente para los grandes y algunos medianos productores ya que son los únicos actualmente que son lo suficientemente rentables para poder pagar créditos, aunque esta política debería de ampliarse gradualmente en el mediano plazo a todos los productores.

En cuanto a la política de financiamiento, esta debe de ir enfocada en un primer momento a la resolución de las carteras vencidas que se concentran en los pequeños productores así como de mejorar los canales de distribución de FIRA y FINRURAL para que estos logren abarcar una cantidad creciente de productores en especial los pequeños productores que han sido los menos beneficiados por estas instituciones desde la implementación de las reformas a este sector. Así mismo estas instituciones deben dejar de lado la nueva lógica en la que operan ya que esta es la principal causa de la exclusión de los pequeños productores ya que estos resultan ser poco rentables y por lo tanto no son sujetos de crédito. El crédito debe otorgarse sobre todo para el mejoramiento de las capacidades productivas, pensando en poner al alcance de los productores comerciales y de subsistencia mejores insumos y capital para que estos estén en condiciones de aumentar su competitividad, ante los productores capitalistas internos y extranjeros, pero para que esto suceda se tiene que tener una serie de

programas que ayuden a los productores a dar un mejor uso del crédito que se otorgue, por medio de la capacitación e introducción al manejo de nuevas técnicas de producción diferenciadas según la zona a la que se apliquen, para que ayuden al aumento de la productividad de las tierras dedicadas al cultivo de maíz.

También se deben de proponer programas de mediano y largo plazo para disminuir los riesgos de la producción agrícola y recobrar la confianza de los pequeños agricultores comerciales en estos programas incentivando así el crecimiento de la producción.

En este mismo sentido se debe replantear la lógica de otorgamiento de créditos para que se puedan otorgar créditos a título colectivo para así permitir la colectivización de la producción sobre todo pensando en los pequeños productores comerciales con pocas extensiones de tierra, haciendo congruentes las políticas de fomento agrícola que busquen integrar a los productores maiceros de subsistencia a la dinámica mercantil para evitar el crecimiento del autoconsumo.

Por otro lado se debe promover la expansión de los organismos de ahorro y crédito popular en el medio rural, al tiempo que FIRA y FINRURAL deben otorgar descuentos a estos organismos y hacer llegar recursos frescos a los pequeños productores maiceros que se encuentran excluidos actualmente.

En lo que se refiere al seguro agrícola se debe de hacer de alcance universal el nuevo subsidio de AGROSEMEX para que los productores puedan asegurarse y de esta manera reducir riesgos e incentivar la producción maicera y crear mejores condiciones de crecimiento para todos los tipos de producción de maíz.

#### *3.3.4 Políticas de precios:*

Si bien el nuevo modelo no contempla el control de precios el programa de apoyo al ingreso de ASERCA tiene el mismo fin de los precios de garantía con la diferencia de no ser pagados por los compradores, el problema con este programa es que se ha concentrado en los productores con excedentes, concentrándose principalmente en los estados productores de maíz del norte del país, por esta razón este programa se debe extender a todos los productores, no solo los que cuentan con una factura, y debe ser

diferenciada ya que el apoyo al precio es solo de 20 pesos por tonelada en promedio lo que hace que los pequeños productores aunque sean excedentarios y cuenten con la factura de su venta prefieran no llevar a cabo los tramites ya que les significa mayores costos que beneficios, en este sentido el apoyo debe de ir de acuerdo con las necesidades de los distintos productores maiceros, estos apoyos se deben de retirar gradualmente de los productores rentables ya que hayan tenido el tiempo suficiente para reducir el impacto de la apertura y enfocarlos en mayor medida a los productores comerciales y de subsistencia, con el fin de aumentar su productividad y reducir los impactos negativos de la apertura en ellos.

PROCAMPO<sup>57</sup> por su parte constituye el programa con mayor impacto en la producción de maíz, según la OCDE y algunos estudios econométricos realizados en este sentido, por esta razón no se debe de pensar en la desaparición de este apoyo, pero se debe pensar en extenderlo y diferenciarlo ya que este apoyo se entrega en base a la extensión de la tierra por lo que el programa se ha concentrado en el norte y centro del país en donde se encuentran las mayores extensiones de tierra por propietario, el apoyo de PROCAMPO o su sucesor deberá entregarse basado en la producción para así incentivar incrementos de producción y productividad y debe ser diferenciado dependiendo de las necesidades de las distintas regiones, aunque en el corto plazo no se contemple la desaparición de este programa si se debe tener en cuenta un plazo de operación pero en el mediano plazo, hasta que se creen las condiciones de competitividad de los productores nacionales ante los extranjeros, o bien logren integrar al mercado a los productores de subsistencia.

Con este tipo de apoyos lo que se busca es incentivar la producción y controlar los precios de este grano para asegurar su abasto en los centros urbanos a bajos precios, que ayuden a controlar la inflación y la disminución de los salarios reales, en su papel de principal alimento del país, y aumentar la competitividad en el nuevo contexto de competencia internacional, aunque para poder llevar a cabo este tipo de programas el Estado mexicano deberá buscar negociar con sus socios comerciales el tiempo de

---

<sup>57</sup> PROCAMPO no representa un apoyo directo a los precios pero al ser apoyos para el ingreso de los productores logran en cierto sentido mantener precios bajos que además logran mantener bajos los precios de la canasta básica.

aplicación de este tipo de subsidios para evitar sanciones dentro de los tratados comerciales especialmente dentro del TLCAN.

### *3.3.5 Políticas de productividad.*

Las políticas que tengan como fin aumentar la productividad del sector maicero deben de incluir de manera análoga a las políticas antes citadas políticas que diferencien a los productores que existen en el país se debe tomar en cuenta la situación económica tanto geográfica, climática y la tecnología con la que actualmente producen, los tipos de suelo, así como el tipo de semillas que utiliza y los nutrientes que necesita, las plagas y hierbas endémicas. Para este fin existen distintas instituciones en el país que han logrado tener un gran avance en la investigación de este tipo de factores y que teniendo en cuenta las diferencias han creado semillas mejoradas que podrían ser utilizadas por los distintos tipos de productores logrando que estos aumenten su productividad. Sin embargo estas investigaciones han quedado solo en el plano académico, en este sentido el gobierno debe de promover la utilización de estas semillas mejoradas en los lugares para los que fueron creadas por medio de programas de financiamiento para la producción de estas semillas por un lado y por el otro la inversión en almacenamiento y canales de distribución en donde las empresas privadas aún no les ha interesado invertir, en el caso de los productores maiceros hablamos de los productores que se encuentran en el sur y centro del país principalmente, que resultan poco rentables para las empresas privadas.

El INIFAP cuenta actualmente con un gran banco de semillas híbridas sin embargo, como consecuencia de la reducción de recursos destinados al sector agrícola el instituto no cuenta actualmente con ningún tipo de infraestructura para realizar la producción de nuevas semillas, en este sentido se debe de dotar a este tipo de organismos de los recursos suficientes para que retornen a su producción de semillas especialmente las que estén destinadas a donde las empresas privadas no se han interesado.

En cuanto a los fertilizantes, herbicidas y pesticidas existe un problema similar ya que las empresas privadas dedicadas a la producción y distribución de estos han concentrado su mercado en las áreas de riego debido en parte a que los créditos que se otorgan para incentivar el uso de estos se han concentrado en estas zonas buscando un mayor impacto

en la productividad y por otro lado al privatizar las empresas estatales que controlaban este mercado a precios subsidiados los precios de los fertilizantes, herbicidas y pesticidas aumentaron y quedaron fuera del alcance de muchos productores maiceros.

Para resolver este problema el gobierno debe crear programas enfocados no solo a las tierras más productivas sino programas que tengan cobertura nacional y que incentiven el uso de fertilizantes para lograr aumentar la productividad también en los pequeños productores comerciales, en algunos casos por medio de créditos y en el caso de los productores más pobres por medio de subsidios que entren dentro de los programas de combate a la pobreza, para que no se tomen como apoyos que distorsionan el mercado.

En lo referente al uso de semillas transgénicas no podemos quedarnos rezagados en el uso de esta tecnología sin embargo, se debe tener mucho cuidado en los posibles efectos que tengan en el entorno natural y en la biodiversidad del maíz criollo mexicano, por esta razón se debe permitir el uso en un principio para productores de maíz que se dedican al mercado del alimento animal en zonas bien vigiladas por especialistas, por otro lado en lo que se refiere al maíz para consumo humano se debe comenzar, con programas que apoyen la investigación en los organismos ya existentes sobre todo en las universidades para que por un lado se investiguen los posibles efectos por el consumo humano y por otro lado investigaciones que vayan enfocadas a la creación de tecnología propia que busque conservar la diversidad del maíz nacional y por otro lado que vayan enfocadas a las condiciones de cada tipo de producción maicera en el país.

Otra política que podría mejorar la productividad de los pequeños productores comerciales es la utilización de maquinaria para lo que deben existir extensiones de tierra más grandes, la forma de conseguirlo en los pequeños propietarios es la asociación, por medio de la creación de instituciones que vigilen el funcionamiento de las asociaciones entre pequeños productores y lo reglamenten, de esta manera se hace más factible la utilización de maquinaria en los pequeños predios al tiempo que se reducen los costos unitarios por la compra o renta del equipo. En un principio el Estado además de vigilar las asociaciones deberá incentivarlas por medio de programas de integración comunal y ejidal, también se debe buscar hacer llegar financiamiento fresco a estos grupos para que les sea posible comenzar a rentar o a comprar maquinaria agrícola que les permita aumentar su productividad y rentabilidad y ayude a reducir la

producción para autoconsumo, haciendo que los productores de subsistencia encuentren atractiva la integración al mercado.

También el Estado mexicano debe buscar incentivar la creación de clusters agrícolas en base de un modelo de desarrollo rural que optimice los patrones de localización respecto de una oferta de maíz dada. Sin embargo para que esto sea posible también debe cambiar la lógica del otorgamiento de crédito ya que actualmente los créditos se ofrecen únicamente a título individual y no colectivo, si se quiere lograr una mayor asociación de los pequeños productores comerciales que les ayude a resolver los problemas de extensión y ubicación de la tierra, se debe pensar en programas que financien este tipo de proyectos y no busque solo la lógica del productor individual, para el caso de los productores de subsistencia el Estado debe incentivar las asociaciones y los clusters para acercar los beneficios del mercado a estos productores y lograr su integración a la dinámica mercantil.

Además se debe tomar en cuenta que un aumento de los subsidios y gasto en investigación y desarrollo son considerados como no distorsionadores de mercado por lo que se pueden aumentar en el contexto de la apertura económica.

### **3.4 Políticas macroeconómicas congruentes.**

Hasta ahora se han propuesto medidas para lograr un desarrollo agrícola que logre homogenizar las condiciones para todos los productores y que logren la creación de las condiciones generales para aumentar la competitividad de todos los productores en el contexto de la apertura económica, sin embargo estas recomendaciones no funcionan para el modelo de apertura económica neoliberal. El modelo de apertura que proponen los neoliberales esta basado en la idea de que el mercado es el único ambiente válido para lograr la eficiencia, de esta manera propone que se deben eliminar las barreras comerciales para mercancías y capitales extranjeros (Este modelo basa su expansión en el mercado internacional vía niveles salariales relativamente bajos), y se tiene a la inversión extranjera y al ahorro externo como principales motores del crecimiento económico. Para lograr el ambiente adecuado del mercado el Estado se debe reducir vía privatizaciones, además de tener como un objetivo importante el superávit fiscal, el tipo

de cambio es como regla sobrevaluado y esta en servicio del abatimiento a la inflación (objetivo número 1 de las políticas económicas en este modelo), intereses de los importadores y da la estabilidad suficiente para crear las condiciones de exportación de ganancias sobre todo del capital financiero.

El modelo neoliberal en México ha tenido como resultado, un aumento de las importaciones, por la abrupta apertura económica y debido a su política de mantener un tipo de cambio sobrevaluado, si bien también las exportaciones aumentaron estas no han aumentado lo suficiente y se mantiene un déficit crónico en balanza comercial. El objetivo de reducir la inflación además de mantener al tipo de cambio sobrevaluado también ha tenido como consecuencia la limitación del crédito interno, por el alza de las tasas de interés y por otro lado también se ha limitado el crecimiento de los ingresos lo que ha reducido el mercado interno.

La consecución del superávit fiscal se ha buscado por el aumento de los ingresos fiscales vía un aumento de los impuestos y de los precios del sector público por un lado y por otro lado por la reducción de los gastos públicos, esta reducción del gasto público también a impedido la aplicación de una política de fomento agrícola eficaz y una desaceleración de las inversiones.

Las privatizaciones desmantelaron además los canales de distribución y almacenamiento agrícola así como todas las instituciones dedicadas al abastecimiento de insumos para la agricultura. Esto ha provocado un mejoramiento de las condiciones y una ampliación del espacio económico para los inversionistas extranjeros.

Como se ha observado hasta este momento, este modelo no ha creado las condiciones para un desarrollo agrícola integral y varias de sus políticas se identifican como un obstáculo para el desarrollo del sector maicero, por esta razón para lograr el desarrollo del sector maicero y de la agricultura en general, a continuación se propone un paquete de políticas macroeconómicas que sean congruentes con las propuestas de fomento agrícola y de política comercial que se anotaron en los apartados anteriores.

Las políticas macroeconómicas que se proponen tienen como objetivos: 1) La creación de las condiciones favorables de competencia para los productores nacionales en los

mercados internos y externos, 2) Debe haber un apoyo estatal al proceso de modernización de la producción y de desarrollo del factor humano, 3) Se debe abandonar como principal objetivo el control de la inflación y se debe adaptar el mecanismo económico a una mayor dinámica de precios inicial con este modelo propuesto.

Uno de los medios para conseguir el primer objetivo es el tipo de cambio, el cual debe ser competitivo, esto sumado a la política comercial pragmática debe lograr un superávit en balanza comercial, este tipo de cambio debe de variar según los diferenciales de precios y de productividad con Estados Unidos, también para lograr el primer objetivo se debe de dar el abaratamiento del crédito, por medio de una reducción de la tasa de interés, la cual sería posible si se logra un superávit de la balanza comercial, ya que este reducirá la necesidad de capital financiero extranjero que financie el déficit de la balanza comercial.

El segundo objetivo se debe de cumplir por medio del desarrollo de la infraestructura, por medio del desarrollo de la ciencia, por medio de políticas de fomento agrícola e industrial y por medio de la estimulación de los cambios tecnológicos (para el caso del maíz ya se mencionaron algunas de las políticas particulares que pueden aplicarse para conseguir este objetivo). Estos medios para conseguir el segundo objetivo implican que el gasto público debe aumentar y que no es posible mantener un superávit público, el modelo que se propone debe aceptar un déficit público moderado el cual sería posible por el aumento de las reservas internacionales provocado por un superávit en la balanza comercial. También este gasto incentivaría el progreso técnico y aumentaría la competitividad de los productores nacionales ante los productores extranjeros.

Por último para conseguir el tercer objetivo se debe pensar en indexar los salarios a los precios con ajuste trimestral retroactivo y se tiene que controlar los precios por medio de un pacto para indexar a los precios los instrumentos económicos que sean necesarios, sin embargo en el corto plazo el crecimiento de la demanda no debe tener un gran impacto en los precios por la capacidad productiva subutilizada en el país, pero en el mediano plazo se debe de dar una inflación socialmente coordinada con perspectivas de reducirla. El modelo que se propone acepta el alza de precios como consecuencia del crecimiento económico, pero también evita grandes inflaciones por medio de

instrumentos como el control de los precios de la canasta básica y ampliando esta para ejercer mayor presión sobre las tasas de inflación. Para lo cual el desarrollo de los sectores productores de bienes salario como el sector maicero es de suma importancia, para mantener el abasto de estos bienes a bajos precios.

Las políticas propuestas en este apartado no tienen como finalidad el retorno a un modelo de total proteccionismo ni de paternalismo gubernamental, la finalidad es que el Estado dote a los pequeños productores comerciales y a los productores de subsistencia de las condiciones económicas básicas para que estos busquen su desarrollo productivo de manera colectiva o individual, según sus condiciones geográficas, sociales, económicas y culturales preexistentes. Las políticas pragmáticas necesarias no están encuadradas en un modelo económico definido y se recomiendan debido a que no existen tampoco condiciones de desarrollo homogéneas en la agricultura mexicana, por lo que las políticas económicas enfocadas a este sector no pueden ser homogéneas en todo el país y deben pensarse según las necesidades de cada región y de sus distintos habitantes.

## **Conclusiones.**

El consenso de Washington es un modelo que sirve principalmente a intereses del sector financiero y de las empresas transnacionales. La aplicación de este modelo en las economías nacionales debe necesariamente crear las condiciones de retorno de capital financiero, la austeridad fiscal, las privatizaciones, las limitaciones de crédito y la llamada estabilidad macroeconómica necesaria para este esquema, suelen restringir el mercado interno del sector real de la economía pero funciona para atraer ahorro externo creando las condiciones propicias de realización de las rentas del capital financiero. A pesar de que la entrada de capital al país a sido abundante, la mayor parte de este capital es especulativo por lo que no sirve para aumentar la inversión y ni la producción en la parte productiva de la economía por el contrario tiende a restringir el mercado interno de los países periféricos.

La libertad de comercio indiscriminada, basada en el supuesto de que las ganancias serian mayores a las perdidas, solo logra beneficiar a los grandes productores capitalistas de las economías subdesarrolladas y a las grandes empresas transnacionales, haciendo que los costos sociales provocados por la apertura comercial sean mayores a las posibles ganancias, ya que los productores no competitivos se han visto desplazados por importaciones e impedidos de cambiar de actividad productiva por la escases de recursos provocada por la exagerada austeridad fiscal y las limitaciones del crédito que aseguran las rentas del capital financiero.

Las nuevas reglas de comercio no fueron la única causa de la crisis en el sector maicero, ya que esta comenzó a gestarse con la aplicación del sistema por sustitución de importaciones, en sus últimas fases; sin embargo la apertura ha incrementado la vulnerabilidad y la dependencia ante el exterior en este sector en específico y en la agricultura en general, además de ser incapaz de resolver la crisis, lo que era supuestamente uno de sus principales objetivos. Además se pone en peligro la alimentación de los estratos más bajos de la población ante cambios en la oferta y precios internacionales. Si bien la apertura ha incrementado la producción y la productividad, solo lo hizo en las zonas mejor equipadas y que ya detentaban una alta productividad, con la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, en

comparación con las demás regiones productoras antes de la apertura económica. Lo que acrecentó los problemas de heterogeneidad estructural y empeoró las condiciones de los productores de subsistencia y de la mayoría de los productores comerciales de temporal, que solo han encontrado una alternativa fuera del sector o bien migrando, mientras el supuesto de que se podrían dar cambios hacia cultivos más rentables y especializarse según las ventajas comparativas se hace imposible para este tipo de productores debido principalmente a la poca disponibilidad de recursos financieros y su gran polarización, concentrándose en las zonas de agricultura capitalista.

Por estas razones se sostiene que el sistema de políticas que se ha implementado, ha sido incapaz de superar la crisis agrícola y maicera y si ha causado otros nuevos problemas, por lo que se hace necesario un cambio de paradigma de apertura comercial, hacia uno que este enfocado a resolver los problemas del sector agrícola y de los productores maiceros, diferenciando las distintas condiciones económicas de estos y buscando un desarrollo integral del sector y que tenga también como finalidad lograr la autosuficiencia de maíz en México.

El pragmatismo económico como una alternativa de las políticas económicas se inclina por el mejor funcionamiento de la economía real y el crecimiento del mercado interno, en un contexto de globalización y predominancia del capital financiero en la economía mundial. También está enfocada en aprovechar al máximo los beneficios del libre comercio tratando de incluir a las masas dentro de las virtudes de la mayor libertad comercial y el mayor tamaño del mercado resultante de esta. Dentro de este esquema las políticas comerciales diferenciadas no perjudican a los sectores más vulnerables y disminuyen los costos sociales de la mayor apertura comercial.

El nuevo modelo de apertura económica pragmática debe incentivar el crecimiento endógeno e incluir políticas diferenciadas según la región y los tipos de productores.

Las medidas que se proponen para crear las condiciones del desarrollo del sector maicero en su conjunto basándose en el pragmatismo económico son:

- 1) Aprovechar al máximo los márgenes de maniobra que ofrece el propio tratado (cuotas antidumping, cuotas compensatorias y normas técnicas); buscar la

renegociación del tratado con el fin de obtener mayores plazos para la liberalización de los mercados más sensibles, o bien aranceles diferenciados que ayuden a aumentar la protección del mercado e incrementen también la recaudación fiscal que pueda ser utilizada para un mayor gasto enfocado a este sector.

- 2) Llevar a cabo las inversiones públicas en infraestructura sobre todo en las regiones más atrasadas, las inversiones deben de estar enfocadas en crear condiciones similares tanto de infraestructura de riego y temporal tecnificado como de transporte y almacenamiento para todos los productores.
- 3) Llenar los mercados de maíz (donde los inversionistas privados no se han visto interesados) por medio de la inversión estatal, sin pensar en un manejo permanente si no temporal de estas inversiones; en instituciones de producción y distribución de insumos (Maquinaria, semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, herbicidas, etc.) que estén pensados para las distintas regiones y productores del país.
- 4) Aplicar programas que estimulen la creación de estos mercados por la iniciativa privada, la creación de estos mercados es muy costosa por lo que el gobierno debe crear las condiciones de rentabilidad para las empresas privadas para que estas lleven a cabo inversiones en las zonas que hasta ahora han abandonado y carguen con parte de los costos de esta inversión.
- 5) Aumentar la productividad y la rentabilidad de los productores de subsistencia y de los pequeños productores comerciales que no resultan rentables en el esquema actual; las medidas antes mencionadas deben de estar enfocadas en aumentar la productividad de los pequeños productores comerciales y de subsistencia, para crear mejores condiciones para su desarrollo ante un contexto de mayor apertura comercial.
- 6) Incrementar el gasto en investigación e innovación en el sector productor de maíz dándole verdadera capacidad a las instituciones encargadas, de financiar proyectos de investigación y de ponerlos en práctica en las regiones más atrasadas del país, ya no es suficiente el *Know how*, que planteaba el modelo de sustitución de importaciones ahora es necesaria la innovación, ya no es suficiente la importación de tecnología y su aplicación interna ahora si se quiere ganar los mercados internacionales se necesita innovar.

- 7) El nuevo modelo debe tener como prioridad, acercar a los productores de subsistencia y los pequeños productores comerciales con baja productividad los beneficios que puede tener la mayor libertad comercial y el aumento del mercado.

Para que las propuestas hechas puedan llevarse a cabo, también debe darse un cambio de la política macroeconómica que permita un mayor gasto público, con el que sea posible reducir las tasas de interés, para abaratar los créditos, y la utilización del tipo de cambio como instrumento para aumentar la competitividad de las exportaciones mexicanas. Para lograr este cambio sin que exista el riesgo de altas tasas de inflación el Estado deberá buscar el control de la inflación por medio del aumento de la oferta del conjunto de los bienes salario, para lo cual tendrá que mejorar las condiciones de los productores agrícolas en especial la de los productores de maíz, es decir el control de la inflación debe de ser por medio de políticas expansivas y no contractivas.

Si el nuevo modelo de apertura puede lograr un superávit en la balanza comercial agrícola que ayude a tener una cuenta corriente superavitaria, disminuiría la necesidad de ahorro externo y de flujos de capital financiero; sin la necesidad de atraer ahorro externo la tasa de interés y el tipo de cambio pueden utilizarse para abaratar los créditos e incentivar una mayor inversión así como incrementar la competitividad de las exportaciones manteniendo un tipo de cambio competitivo que se ajuste a los diferenciales de inflación entre México y sus socios comerciales.

El aumento de las reservas internacionales que posibilita una cuenta corriente superavitaria también permitiría aumentar el gasto público, lo que debe traer como consecuencia presiones sobre la inflación, esto se debe controlar por medio del aumento de políticas expansivas que ayuden a aumentar la oferta de los bienes salario., para asegurar el abasto de estos a bajos precios. Se debe aumentar los productos de la canasta básica y ejercer control sobre sus precios para mantener más controlada la inflación.

Las políticas que se proponen en este trabajo tienen como alcance crear las condiciones generales para el desarrollo del sector maicero en su conjunto no son suficientes para que los productores de subsistencia que se encuentren fuera de la producción mercantil

se integren a ella. En este caso se deberán aplicar además programas culturales e institucionales que logren integrar a las comunidades de subsistencia al mercado. El cambio debe ir de acuerdo con su cultura y costumbres. Una vez integrados los productores se encuentren en condiciones de poder mejorar sus niveles de vida y de desarrollo productivo por medio del libre comercio basado en el nuevo modelo de apertura.

## Bibliografía revisada:

- Alcaraz E. y G. Alcaraz (2001) “TLCAN, sector agropecuario mexicano y comercio desleal” *Comercio Exterior*, Vol. 51, núm. 6, México.
- Appendini K., R. García y B. Tejera (2003) “Seguridad alimentaria y calidad de los alimentos: ¿Una estrategia campesina?” *Revista europea de estudios latinoamericanos y del caribe*, No.75, Octubre.
- Ayala D. (2006) “Determinantes de la autosuficiencia de maíz en México (1981-2002)” *Economía y Sociedad*, Vol. 11, núm. 17, UMICH, México.
- Barkin, D. (1991) *Un desarrollo distorsionado: La integración de México a la Economía Mundial*. Siglo XXI Editores, México.
- Berlanga H. (2000) “Similitudes y diferencias entre propiedad privada y ejidal” *Estudios Agrarios*, núm. 15. México.
- Bresser L. (1991) “La crisis de América Latina: ¿Consenso de Washington o crisis fiscal” *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19. Brasil.
- Boyer, R (2000) “Is a finance-led Growth Regime a viable alternative to fordism: A preliminary analysis”, *Economy and society*, vol. 29, No. 1. Paris
- Bustelo P. (2003) “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá” *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, ed. Complutense. Madrid.
- Bustelo P. (2003) “Enfoque de la regulación y Economía política internacional ¿paradigmas convergentes?” *Revista de economía mundial*, ed. Complutense. Madrid.
- Calva J. (1988) *Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988*. Fontamara. México

- Calva J. (1996) “El papel de la agricultura en el desarrollo económico de México: Retrospección y prospectiva” *Problemas del desarrollo*, Vol. 27, núm. 105, México.
- Calva J. (1998) “Mercado y Estado en la economía mexicana hacia una nueva sinergia” Juan Pablos editor, México.
- Calva J. (2002) “Los grandes desafíos del análisis económico y de la política económica en México” en “Política económica para el desarrollo sostenido con equidad” Tomo I, J. Calva (coord.). Juan Pablos Editor. México.
- Calva J. (2004) “Ajuste estructural y TLCAN; efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA” *El cotidiano*, núm. 124, México.
- Carrillo G y A. Tafoya “El agua en el sector agropecuario mexicano” en “Agua. Seguridad nacional e instituciones” Constantino R (coord). Instituto de investigaciones legislativas. UAM-I. México.
- Celaya R. (2004) “La apertura comercial, la agricultura y la autosuficiencia alimentaria en México y China” *Comercio Exterior*, Vol. 54, núm. 11, México.
- CEPAL (2007) “Temas prioritarios de política agroalimentaria y desarrollo rural en México” *CEPAL, SERIE estudios y perspectivas*, Naciones Unidas.
- Chavez M. (2002) “El fracaso de las políticas de estabilización en México. Retos y opciones de política económica” en “Política económica para el desarrollo sostenido con equidad” Tomo I, J. Calva (coord.). Juan Pablos Editor. México.
- Dávila E, G Kessel y S Levy (2002) “El sur existe: Un ensayo sobre el desarrollo regional de México” *Economía Mexicana*, portal de la secretaria de relaciones exteriores. México.

- Davis B (2000) “Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal de México” *Revista de la CEPAL*, núm 72. Roma.
- Davis B., A. January, E. Sadoulet y T. Dile, (2000) “Un análisis de la pobreza en el sector ejidal mexicano” *Investigación económica* Vol. LX, No. 232, UNAM México.
- De Ita A. (2003) “Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización de granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa”
- Espinosa A., M. Sierra y N. Gómez (2003) “Producción y tecnología de semillas mejoradas de maíz por el INIFAP en el escenario sin la PRONASE” *Agronomía Mesoamericana*, Vol. 14, núm. 1. Costa Rica.
- Furtado C. (1981) *El Subdesarrollo latinoamericano* FCE México.
- García J. (2001) “Efecto de PROCAMPO en la producción y saldo de comercio exterior de maíz” *Agrociencia*, Vol. 35, núm. 006, Colegio de Postgraduados. México.
- García J. (2002) “Política arancelaria y protección del mercado de maíz en México” *Momento Económico*, núm. 123 septiembre-octubre, México.
- García J. y G. Williams (2004) “Evaluación de la política comercial de México respecto al mercado de maíz” *El trimestre económico*, Vol. LXXI, num. 281 México.
- García J. y Santiago M. (2004) “Importaciones de maíz en México un análisis espacial y temporal” *Investigación económica* Vol. LXIII, núm. 250
- García R (1992) “El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá y el agro mexicano” *Economía: Teoría y Práctica*, núm. 2, México.

- Godínez J. (2007) “Causalidad el precio futuro de la Bolsa de Chicago sobre los precios físicos de maíz blanco en México” *Centro de investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.* Colegio de la Frontera Norte. México
- Goicoechea F. (1996) “Modernización y estancamiento: paradojas del sector agropecuario en México” *Comercio Exterior* Vol. 46 No.6. México.
- Gómez-Martínez F., G. Torres y G. Aboites (2003) “La globalización de la agricultura vista desde la construcción del discurso” *Foro internacional*, Vol. XLIII, núm. 2, México
- Guillen A. (2007) *Mito y Realidad de la globalización neoliberal*. ED, Miguel Ángel Porrúa-UAMI. México
- Hernández J. (2003) “Reestructuración productiva a la inversa: el caso de la producción de granos básicos en México” *El Cotidiano*, núm. 123. México.
- Hibon A, B. Triomphe, M. López y L. Saad (1993) “El maíz de temporal en México: tendencias restricciones y retos” *Comercio Exterior*, Vol. 43, núm. 4 México.
- Ibarra D. y A. Acosta (2003) “El dilema campesino” *Investigación económica*, Vol. LXII, No. 245, México.
- Ibarra D. (1995) “Problemas institucionales y financieros de la agricultura” *Comercio Exterior*, Vol. 45, núm. 9, México
- January A. y E. Sadovlet (1997) “El TLCAN y la agricultura: evaluación inicial”. *Investigación económica*. Vol. LVIII No. 223
- Kreguel J. (1999) “Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretton Woods” *Comercio Exterior*” Vol. 49 No. 1 México

- Llambi L. (1994) “Procesos de transformación del campesinado latinoamericano” *Economía: Teoría y Práctica*, núm. 2 febrero, México.
- Massieu Y. y R. Barajas (2001) “La tecnología terminador corporaciones multinacionales y movilización global” *Sociedades Rurales producción y medio ambiente*, Vol. 1, núm. 2, UAM-X. México.
- Massieu Y., M. Chauvet, Y. Castañeda, R. González y R. Barajas (2000) “Consecuencias de la biotecnología en México: El caso de los cultivos transgenicos” *Sociología*, Año 15, núm. 44, UNAM. México.
- Mercado J. (2004) “El Acuerdo Nacional para el Campo y la política social del gobierno federal” *El cotidiano*, núm. 124, UAM-I. México.
- Mendoza A. (1996) “La perspectiva institucional de los retos del sector agropecuario ante la crisis” en “Retos del sector agropecuario ante la crisis” Valdivia M y García G (coord.) Colegio de postgraduados. México.
- Mestries F. (2004) “El barzón en la lucha contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte” *El cotidiano*, núm. 124, UAM-I. México.
- Moguel J. (1993) “Procampo y la agricultura: ¿Por un México sin campesinos?” *El Cotidiano*, núm. 59 diciembre, UAM-I México.
- Moreno-Brid J., Pérez E. y P. Ruiz (2004) “El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones” *Perfiles Latinoamericanos*, núm 25. México.
- Nadal A. (2002) “Lineamientos de una estrategia alternativa de desarrollo para el sector agrícola” en “Política económica para el desarrollo sostenido con equidad” Tomo I, J. Calva (coord.). Juan Pablos Editor. México.
- Ocampo J. (2006) “Más allá del consenso de Washington” *Economía UNAM*, vol 3 núm. 7. México.

- OCDE (1997) “Examen de las políticas agrícolas de México. Políticas nacionales y comercio agrícola” OCDE. México
- OCDE (2007) “Política agropecuaria y pesquera en México. Logros recientes continuación de las reformas” OCDE. USA.
- Paz F. (2003) “La economía agrícola mexicana ¿sin campesinos?” UNAM. FCA. México
- Perez R. y R. Francisco (2002) “Los instrumentos de la nueva política agrícola” en “Política económica para el desarrollo sostenido con equidad” Tomo I, J. Calva (coord.). Juan Pablos Editor. México.
- Pomareda C. y A. Cebberos (1993) “Mecanismos financieros para la modernización de la agricultura” *Comercio Exterior*, Vol. 43, núm. 4, México.
- Puyana A. y J. Romero, (2006) “El sector agropecuario Mexicano a diez años del TLCAN. Economías disparejas, negociaciones asimétricas y resultados previsibles” *Diez años del TLCAN*. UNAM. México.
- Ramírez C. (1996) “Premisas para el cambio tecnológico de una agricultura con campesinos” *Problemas del desarrollo*, Vol.27, núm. 5. México.
- Rello F. (2000) “Estrategias campesinas frente al ajuste y la globalización en México” *Investigación económica*, Vol. LX No 233.
- Rello F, (2007) “México: notas sobre el financiamiento rural y la política crediticia agropecuaria” *CEPAL, SERIE estudios y perspectivas*, Naciones Unidas.
- Rello F. y Y Trapaga (2001) “Libre Mercado y agricultura Efectos de la Ronda de Uruguay en Costa Rica Y México” *CEPAL, SERIE estudios y perspectivas*, Naciones Unidas.

- Reyes G (2007) “Incremento en los precios del maíz y la tortilla en México” *Problemas del desarrollo*, Vol. 38, núm. 151, México.
- Rodríguez I. (2008) “Alimentos de la canasta básica suben más de precio que otros productos” *La jornada*, 10, mayo, 2008. México.
- Rojas M. (2006) “Situación del campo mexicano” en “Cambio estructural de la economía mexicana” Cabrera C. (coord), UNAM. México.
- Rosenzweig A (2005) “El debate sobre el sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte” CEPAL. Serie- Estudios y Perspectivas. México.
- Rubio B. (2004) “¡El campo no aguanta más! A un año de distancia” *El cotidiano*, núm. 124, México.
- Salcedo S, J. García y M. Sagarraga (1993) “Política agrícola y maíz en México: hacia el libre comercio latinoamericano” *Comercio Exterior*, Vol. 43 núm. 4 México.
- Salinas E. (1995) “El financiamiento del sector rural en México, 1988-1994” *Comercio Exterior*, Vol. 45, núm. 1, México
- Salinas E. (2004) “Balance general del campo mexicano 1988-2002” *El cotidiano*, núm. 124, México.
- Sánchez A. (2004) “Del movimiento ¡El campo no aguanta más! A as movilizaciones sociales en la cumbre de la OMC en Cancún. Dependencia o soberanía alimentaria: esa es la cuestión... agraria” *El cotidiano*, núm. 124, México.
- Santoyo V., M. Muñoz y R. Altamirano (1997) “Tendencias del financiamiento rural en México” *Comercio Exterior*, Vol. 47, núm. 12, México.

- SIAP. (2007) “Situación actual y perspectivas del maíz en México 1996-2012” SIAP México.
- Sirven M (1999) “El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad” *Revista de la CEPAL*, núm. 68, agosto. Unidad de desarrollo agrícola de la CEPAL.
- Solliro J., C. Del Valle y I. Sánchez (1993) “La innovación tecnológica en la agricultura mexicana” *Comercio Exterior*, Vol. 43, núm. 4, México.
- Soto C. (2003) “La agricultura comercial de los distritos de riego en México y su impacto en el desarrollo agrícola” *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM No. 50.
- Steffen C. (2007) “La focalización de los subsidios a los granos en México” *Polis*, Vol. 3 núm. 2. UAM-I, México.
- Stiglitz J. (2006) *Como hacer que funcione la globalización*. Ed. Taurus México
- Stiglitz J. (2002) *El Malestar en la globalización*. Ed. Taurus México.
- Stiglitz J. y A. Charlton (2007) *Comercio justo para todos*. Santillana Ediciones. México.
- Stiglitz J. (2004) *Los felices noventas*. Ed Taurus. México
- Tarassiouk A. (2007) “Estrategias alternativas en el ámbito de la globalización: El caso de China” en *Economía y sociedad en América Latina: Entre la globalización, la regionalización y el cambio estructural*”. Guillen A. (coord) Miguel Ángel Porrua. México.

- Tarassiouk A. (1996) “Modelo Alternativo para México” *Macroeconomía*, Año 4, núm. 41, diciembre. México.
- Thurow L. (1992) “La guerra del siglo XXI. (head to head) La batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos” Ed. Vergara.
- Tijerina E. (2008) “Una nueva economía para la nueva economía” Ed. UAM-I. Centro de estudios sociales Gramsci
- Torres F. (1994) “La agroindustria del maíz en México. El espacio y el dilema entre tradición y modernismo; el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” *Problemas del desarrollo*, Vol. 25 julio-septiembre. México
- Vega D. y P. Ramírez (2004) “Situación y perspectivas del maíz en México” Universidad Autónoma de Chapingo, marzo 2004.
- Ximhai R. (2006) “El programa de subsidios directos a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México” *Revista de sociedad, cultura y desarrollo sustentable*, Vol. 2, núm. 2. Universidad Autónoma Indígena de México.
- Yúnez A. (1992) “El Tratado de Libre Comercio y la agricultura mexicana: un enfoque de equilibrio general aplicado” *Estudios económicos*, Vol.7, núm. 2, México.
- Yúnez A. (1998). *El TLC, las reformas de cambio estructural y la agricultura mexicana. TLC y agricultura ¿Funciona el experimento?*, Schwentessius Gómez Coord. CUESTAAM.
- Yúnez A. (2000) “Cambio estructural y emigración rural a Estados Unidos” *Comercio Exterior*, Vol. 5, núm. 4, México

- Yúnez A y F. Barceinas (2000) “Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos” *Estudios Económicos*, Vol. 15, núm. 2. México.
- Yúnez A y L. Rojas (2002) “Los pequeños productores rurales: efecto de las políticas agrícolas” en “Política económica para el desarrollo sostenido con equidad” Tomo I, J. Calva (coord.). Juan Pablos Editor. México.
- Zabadúa E. (1994) “Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994” *Foro Internacional*, Vol. XXXIV, núm. 4, México.

## Anexo 1.

### Unidades de riego por región administrativa (2000)

<b>Región Administrativa</b>	<b>Unidades de riego (número)</b>	<b>Superficie total de riego (miles de ha.)</b>
1. Península de Baja California	1930	87
2. Noreste	1070	135.6
3. Pacífico Norte	1359	129
4. Balsas	4076	333.5
5. Pacífico Sur	690	55.3
6. Río Bravo	4530	446.5
7. Cuencas centrales del Norte	6642	315.6
8. Lerma-Santiago-Pacífico	12310	821.8
9. Golfo Norte	2591	302.2
10. Golfo Centro	1251	103.3
11. Frontera Sur	718	71.2
12. Península de Yucatán	1594	65.6
13. Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala	732	89.7
<u>Total Nacional</u>	39492	2956.3

Fuente: CNA, Estadísticas del agua en México 2004.

## Anexo 2.

### **Distritos de riego (2003)**

<b>Nombre</b>	<b>Región Administrativa</b>	<b>Entidad Federativa</b>	<b>Superficie Total de riego (miles de ha)</b>
Pabellón	8	Aguascalientes	11.9
Mante	9	Tamaulipas	18.1
Tula	13	Hidalgo	49.5
Don Martín	6	Coahuila y Nuevo León	29.6
Delicias	6	Chihuahua	82.3
Palestina	6	Coahuila	13
Metztlán	9	Hidalgo	4.9
Valle de Juárez	6	Chihuahua	24.5
Culiacán-Humaya	3	Sinaloa	212.1
Alto Río Lerma	8	Guanajuato	112.8
Estado de Jalisco	8	Jalisco	58.9
Río Colorado	1	Baja California y Sonora	208.8
Estado de Morelos	4	Morelos	33.7
Región Lagunera	7	Coahuila y Durango	11.6.6
Colonias Yaquis	2	Sonora	22.8
Tehuantepec	5	Oaxaca	43.5
Morelia	8	Michoacán	20.7
San Juan de Río	9	Querétaro	11
Ciénega de Chapala	8	Michoacán	45.2
Bajo Río Bravo	6	Tamaulipas	248
Bajo Río San Juan	6	Tamaulipas	86.1
Tulancingo	9	Hidalgo	0.8
Xicotécatl	9	Tamaulipas	24

Valsequillo	4	Puebla	33.8
Las Lajas	6	Nuevo León	3.7
Estado de México	8	México	18.1
Estado de Zacatecas	8	Zacatecas	18.1
La Antigua	10	Veracruz	21.9
Altar Pitiquito	2	Sonora	57.6
Río Mayo	2	Sonora	97
Río Yaqui	2	Sonora	232.9
Buenaventura	6	Chihuahua	7.7
Estado de Nayarit	3	Nayarit	43.2
Jilotepec	9	México	5.5
Tuxpan	6	Michoacán	19.4
Cacahotán-Suchiate	11	Chiapas	8.5
Ticul	12	Yucatán	9.7
Río Verde	9	San Luís Potosí	3.5
Acuña-Falcón	6	Tamaulipas	
Costa de Hermosillo	2	Sonora	66.3
Estado de Durango	3	Durango	29.3
Estado de Colima	8	Colima	37.8
Atoyac-Zahuapan	4	Tlaxcala	4.2
Amuco-Cutzalama	4	Guerrero	34.5
Riío Blanco	9	Chiapas	8.4
El Higo	9	Veracruz	2.3
Zamora	8	Michoacán	18
Guasave	3	Sinaloa	100.1
Santo Domingo	1	Baja California Sur	38.1
Tepecoacuilco	4	Guerrero	2
La Concepción	13	México	1
Mocorito	3	Sinaloa	40.7
Riío Fuerte	3	Sinaloa	227.5
Valle de Carrizo	3	Sinaloa	51.7

Estado de Campeche	12	Campeche	29.5
Río Blanco	10	Veracruz	14.1
Papigochic	2	Chihuahua	8.9
Guaymas	2	Sonora	16.7
La Begoña	8	Guanajuato	10.8
Riío Soto la Marina	9	Tamaulipas	35.9
Rosario-Mezquite	8	Michoacán	63.1
Chiconautla	13	México	4.5
El Carmen	6	Chihuahua	20.8
Bajo Río Conchos	6	Chihuahua	13.3
Río Pánuco	9	Tamaulipas, Veracruz y San Luís Potosí	140.7
Tomatlan	8	Jalisco	19.8
Jalisco Sur	8	Jalisco	16.9
Atoyac	5	Guerrero	5
Arroyozarco	9	México	18.9
Lázaro Cárdenas	4	Michoacán	64.3
José Ma. Morelos	4	Michoacán	5.1
Quitupan- Magdalena	4	Michoacán	5.1
Alfayucan	13	Hidalgo	30.8
Cuxtepeques	11	Chiapas	8.4
Río Hondo	12	Quintana Roo	27.2
Río Florido	6	Chihuahua	9
Cuajinicualpa (Ometepec)	5	Guerrero	6.7
Nexpa	5	Guerrero	14.5
San Gregorio	11	Chiapas	11.2
Elota-Pixtla	3	Sinaloa	22.8
Río San Lorenzo	3	Sinaloa	69.4
Río Verde-Progreso	5	Oaxaca	5

Baluarte Presidio	3	Sinaloa	8.4
Ajacuba	13	Hidalgo	8.5
Zona de riego Fuerte-Mayo	3	Sinaloa	15.1
Zona de riego Fuerte-Mayo	3	Sonora	5.7
Zona de riego Fuerte-Mayo	3	Sonora	1.8
Zona de riego Labores Viejas	6	Chihuahua	3.7

Fuente: CNA, Estadísticas del agua en México 2004.

### Anexo 3.

#### **Apoyos directos al ingreso objetivo por estado (2004-2005)**

<b>Estado</b>	<b>Volumen en toneladas (2004)</b>	<b>Monto en pesos (2004)</b>	<b>Volumen en toneladas (2005)</b>	<b>Monto en pesos (2005)</b>
Aguascalientes	2035	407061	4287	822906
Baja California	443819	159878501	494094	173674178
Baja California Sur	20466	3070038	44480	10723630
Campeche	84859	23250461	216983	60391254
Coahuila	7341	1468384	16583	3328489
Colima	22564	8100949	12089	3830392
Chiapas	463001	115503668	319212	103445288
Chihuahua	842590	230215552	187400	338223309
Durango	7341	8390121	82668	16533751
Guanajuato	751313	82336807	479225	92819803
Jalisco	1545238	273022071	1145703	263595690
México	478	239347	793	317242
Michoacán	455905	88943985	360335	59552812
Morelos	10091	5045726	15437	6175075
Nayarit	50733	11640800	133060	31142214
Nuevo León	30172	7867070	39701	12347000
Oaxaca	959	479689	720	288260
Puebla	2739	451631	12212	1221208
Querétaro	13173	2504110	8635	731979
Quintana Roo	2823	1411876	2700	789503
San Luis Potosí	2742	2467830	46713	17967839
Sinaloa	3878463	606797895	4294165	1489606465
Sonora	325811	293243597	1402849	541076261
Tabasco	32152	14975968	27358	10776458
Tamaulipas	442027	97380817	2555035	815680798
Tlaxcala	2526	423648	1948	194827

Veracruz	75130	19762909	134099	32667713
Yucatán	1154	230885	2890	578097
Zacatecas	..	..	4724	994888
Región Lagunera	11737	65830110	36420	170559838
Total	9565509	2125341472	12082531	4260007180

**Anexo 4.**

**Crédito otorgado por FIRA y Financiera Rural al sector agropecuario (2000-2006).**

**México**

<b>Año</b>	<b>Total</b> (Millones de pesos)	<b>FIRA</b> (Millones de pesos)	<b>Financiera Rural</b> (Millones de pesos)
2000	38392	5877	12515
2001	39257	26664	12593
2002	41444	31661	9783
2003	36915	35185	1730
2004	55316	45987	9329
2005	62315	49646	12669

Fuente: CEPAL, información básica del sector agropecuario

**Anexo 5.**

**Superficie agrícola habilitada por BANRURAL y Financiera Rural (2000-2005).  
México.**

<b>Año</b>	<b>Superficie total (Miles de ha)</b>	<b>Participación de la superficie de riego (%)</b>	<b>Participación de la superficie de temporal. (%)</b>
2000	2235	26.5	73.5
2001	1520	45.7	54.3
2002	1833	34.3	65.7
2003	297	59.4	65.7
2004	2734	67.4	40.6
2005	3564	55.5	32.6

Fuente: CEPAL, información básica del sector agropecuario.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00072

Matrícula: 206381197

LA APERTURA ECONOMICA Y LA SITUACION DE LA AGRICULTURA EN MEXICO (EL CASO DE LOS PRODUCTORES DE MAIZ)

En México, D.F., se presentaron a las 11:00 horas del día 2 del mes de marzo del año 2010 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. JUAN CASTAINGTS TEILLERY  
DR. RICARDO MARCOS BUZO DE LA PEÑA  
DR. ALEXANDRE TARASSIOUK KALTURINA

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (ECONOMIA SOCIAL)

DE: ROBERTO FERNANDO GARCIA RAMIREZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBADO

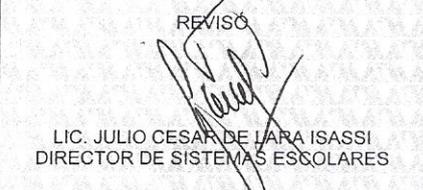
Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



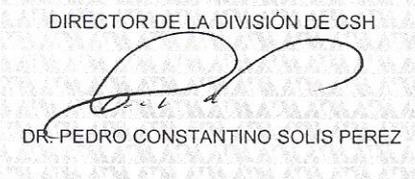
ROBERTO FERNANDO GARCIA RAMIREZ  
ALUMNO

REVISÓ



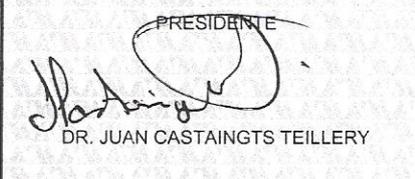
LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH



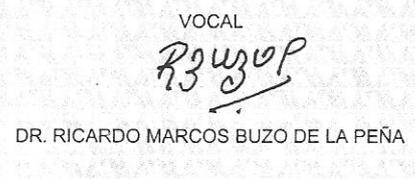
DR. PEDRO CONSTANTINO SOLIS PEREZ

PRESIDENTE



DR. JUAN CASTAINGTS TEILLERY

VOCAL



DR. RICARDO MARCOS BUZO DE LA PEÑA

SECRETARIO



DR. ALEXANDRE TARASSIOUK KALTURINA