

# ¿El campo aguanta más?

**¿El campo aguanta más?**

Rita Schwentesius Rindermann

Manuel Ángel Gómez Cruz

José Luis Calva Téllez

Luis Hernández Navarro

*Coordinadores*

Investigadores del Programa Integración Agricultura Industria del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma Chapingo  
Tel/Fax: 01(595)952-1613/952-1506.

E-mail: [ciestaam@taurus1.chapingo.mx](mailto:ciestaam@taurus1.chapingo.mx), <http://www.chapingo.mx/ciestaam>

Primera edición en español, Año 2003.

D.R.© Universidad Autónoma Chapingo,  
Carretera México-Texcoco km 38.5, C.P. 56230,  
Chapingo, México, Tel. 01(595)952-1532

ISBN: 968-884-750-X

Reservados los derechos  
Impreso y hecho en México

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio,  
sin autorización escrita de los editores.

## **Relación de autores**

*Jorge Aguilar*  
*J. Reyes Altamirano*  
*José Luis Calva*  
*Beatriz Cavallotti*  
*Fernando Cervantes*  
*Luis Hernández*  
*Ana de Ita*  
*Luis Ramiro García*  
*Alberto Gómez*  
*Manuel Ángel Gómez*  
*Maximino Luna*  
*Manrrubio Muñoz*  
*Alejandro Nadal*  
*Victor H. Palacio*  
*Blanca Rubio*  
*Rita Schwentesius*

## ÍNDICE

**Presentación** ..... xi  
José Luis Calva

**Salvemos al campo  
para salvar a México** ..... xvii  
Alberto Gómez Flores

### CAUSAS DEL DESASTRE AGRÍCOLA Y NECESIDAD DE UNA NUEVA POLÍTICA HACIA EL CAMPO

**La reforma estructural de la agricultura  
y la economía en México: resultados  
y alternativas a nueve años del TLCAN**..... 3  
José Luis Calva

**La agricultura mexicana frente a la nueva ley agrícola  
estadounidense y la ronda de liberalizaciones  
del TLCAN**..... 23  
José Luis Calva

**Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario:  
evaluación a diez años** ..... 51  
Manuel Á. Gómez Cruz  
Rita Schwentesius Rindermann

**¿Renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN?  
– Argumentos y Contraargumentos**..... 73  
Manuel Ángel Gómez Cruz  
Rita Schwentesius Rindermann

<b>¿Revisión o renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN? Bases legales y opciones .....</b>	<b>85</b>
Manuel Ángel Gómez Cruz	
Rita Schwentesius Rindermann	
José Luis Calva Téllez	

#### **PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA EL CAMPO**

<b>El campo: una prioridad nacional bajo los objetivos de soberanía alimentaria.....</b>	<b>101</b>
Alberto Gómez Flores	
<b>¿Por qué no se deja de producir maíz en México? .....</b>	<b>111</b>
Maximino Luna Flores	
<b>La cadena agroindustrial de cebada – malta – cerveza: propuesta para la renegociación del TLCAN y política de fomento para su reconstrucción .....</b>	<b>129</b>
Rita Schwentesius Rindermann	
Jorge Aguilar Ávila	
Manuel Ángel Gómez Cruz	
<b>TLCAN: propuestas para la ganadería de bovinos de carne.....</b>	<b>153</b>
Beatriz A. Cavallotti Vázquez	
Víctor H. Palacio Muñoz	
<b>Bases y propuestas para renegociar en el TLCAN el apartado de lácteos .....</b>	<b>165</b>
Fernando Cervantes Escoto	
<b>Elementos para el diseño de una estrategia de transición hacia el año 2008 en la agroindustria azucarera de México .....</b>	<b>183</b>
Luis Ramiro García Chávez	
<b>Crédito y seguro al campo .....</b>	<b>187</b>
J. Reyes Altamirano Cárdenas	
Manrubio Muñoz Rodríguez	

El campo en el proyecto de la nación mexicana .....	199
José Luis Calva	

#### REFLEXIONES

Alberto Gómez Flores .....	225
Luis Hernández Navarro .....	229
Ana de Ita.....	241
Alejandro Nadal.....	245
Blanca Rubio.....	249

## PRESENTACIÓN

Las protestas y movilizaciones campesinas que se han manifestado exigiendo renegociar el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte e instrumentar una eficiente política interna de fomento agropecuario, constituyeron el foco de inquietud social más sobresaliente de México durante los últimos meses de 2002 y los primeros de 2003. Desde luego, el motivo inmediato de la efervescencia campesina fue la ronda de liberaciones comerciales de importantes productos pecuarios y agrícolas que entró en vigor el 1° de enero de 2003, como parte del TLCAN; sobre todo, porque esta ronda de liberaciones se produjo después de la puesta en operación de la *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* en Estados Unidos, con lo cual este país incrementó significativamente los subsidios y apoyos a su sector agropecuario, acentuando la desventaja competitiva de los productores mexicanos.

En perspectiva histórica, sin embargo, ambos eventos (*Farm Bill 2002* y ronda de liberalizaciones) constituyeron, en realidad, “las gotas que derramaron el vaso” de la paciencia campesina, después de dos décadas de conversión de la campiña mexicana en un enorme laboratorio de experimentación de las recetas de “ajuste estructural” preconizadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Como es característico, las “reformas estructurales” incluyeron: la severa reducción de la participación del Estado en la promoción activa del desarrollo económico sectorial; la apertura comercial unilateral y abrupta, que remató en la inclusión completa del sector agropecuario en el TLCAN, y la reforma de la legislación agraria orientada a liberalizar el mercado de tierras y fortalecer los derechos de propiedad privada.

De acuerdo con los dogmas de lo que Joseph Stiglitz denomina *fundamentalismo de mercado*, se esperaba que dichas “reformas estructurales” conducirían al sector agropecuario mexicano hacia la *Tierra Prometida* de las altas tasas de crecimiento de la inversión, la productividad y la producción agropecuaria.

Sin embargo, después de dos décadas de experimentación, los resultados de las “reformas estructurales” distan mucho de las expectativas fundamentalistas. Como se muestra en este libro, lo que realmente ha ocurrido es: una fuerte caída de la producción per cápita de alimentos y materias primas agropecuarias; un incremento dramático de las importaciones agroalimentarias; el desplome de los términos de intercambio de las cosechas básicas de la gran mayoría de los productores rurales, que cobran hoy la mitad o menos por unidad de producto; la dramática caída del capital de trabajo disponible en forma de crédito agrícola; la fuerte descapitalización de las granjas, y el agobiante incremento de la pobreza rural.

Paradójicamente, después de dos décadas de perseverante instrumentación de las “reformas estructurales”, el diagnóstico anterior es compartido por el mellizo de Bretton Woods, que destacó como aguerrido inspirador de las “reformas”, considerando sucesivos préstamos para el “ajuste” del sector agropecuario. “Este sector, reconoce ahora el Banco Mundial, ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de controles de precios, la reforma constitucional sobre la tenencia de la tierra), pero los resultados han sido decepcionantes: estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural” (The World Bank, *Estrategia de Asistencia para el País 2002*, Informe 23849-ME). En consecuencia, concluye el Banco Mundial, el sector agropecuario de México “no está preparado para la competencia que se aproxima bajo el TLCAN”.

No es extraño, por ello, que el mecanismo de tijera conformado por la *Farm Bill 2002* y la ronda de liberaciones comerciales del TLCAN hayan despertado las justificadas inquietudes de los productores rurales, que constituyeron a fines del 2002, el movimiento *El campo no aguanta más*. Por una parte, la *Farm Bill 2002* no sólo consolidó los incrementos presupuestales de emergencia ejercidos durante los años previos para sostener el ingreso de los granjeros estadounidenses, sino que incrementó significativamente los recursos fiscales destinados tanto a los instrumentos horizontales de fomento agropecuario (investigación, conservación de tierras, etc.), como a subsidiar directamente áreas de

producción específicas (trigo, maíz, arroz, soya, cacahuete, algodón, azúcar, leche, garbanzo, lenteja, etcétera). De hecho, para decirlo con una expresión campesina, *llueve sobre mojado*, porque los apoyos globales al sector agropecuario en Estados Unidos han sido tradicionalmente muy superiores a los otorgados por el gobierno mexicano a nuestro sector agropecuario. De acuerdo con la metodología uniforme que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico utiliza en la evaluación de las políticas agrícolas de los países miembros, los apoyos totales a la agricultura estadounidense en 2001 representaron 47.2% del valor bruto de la producción agropecuaria, mientras que los apoyos totales otorgados a la agricultura mexicana apenas representaron 24.1% del valor bruto de la producción agropecuaria.

Por otra parte, las asimetrías en productividad, desarrollo tecnológico y provisión de recursos naturales son enormes entre los socios del TLCAN. Durante el quinquenio 1997-2001 cosechamos en México 2.4 toneladas de maíz por hectárea, contra 8.4 toneladas en Estados Unidos y 7.3 toneladas en Canadá; a nivel agregado, el valor bruto del producto agropecuario por trabajador ocupado en 2001 fue de 3,758.9 dólares en México, contra 67,871.3 dólares en los Estados Unidos y 54,081.6 dólares en Canadá. En Estados Unidos existen 1.6 tractores por trabajador agrícola (concepto que incluye toda la PEA agropecuaria), en Canadá hay 1.8 tractores por hombre ocupado, mientras que en México sólo hay 2 tractores por cada 100 trabajadores agrícolas. Además, por cada trabajador agrícola, los Estados Unidos cuentan con 59.1 hectáreas de tierras de cultivo (de las que sólo 7.4 ha son irrigadas), con 79 ha de pastizales y con 58.5 de bosques; en cambio, en México sólo contamos con 3.1 hectáreas de cultivo por trabajador agrícola (de las que sólo 0.7 son de riego), con 9.2 de pastizales y con 2.8 hectáreas de bosques. En Canadá, las cifras son 117.2 ha de cultivo, 1.9 irrigadas, 74.4 de pastizales y 116.8 hectáreas de bosques por trabajador agrícola. Por si fuera poco, la calidad de estos recursos –en términos termopluviométricos, edafológicos y topográficos– es también superior en los países del norte.

De allí el reclamo campesino de renegociar el TLCAN y de instrumentar una política interna integral de desarrollo agropecuario. Durante el primer trimestre de 2003, las movilizaciones

campesinas –no sólo de *El campo no aguanta más*, sino también del Congreso Agrario Permanente, de El Barzón y de la Confederación Nacional Campesina– consiguieron que el gobierno mexicano se sentara a negociar con los productores del campo en un magno *Diálogo por una política de Estado para el campo*. Organizado en ocho mesas temáticas, el *Diálogo* articuló varios miles de ponencias, cuyos diagnósticos y reclamos puntuales reflejaron la crítica situación de la economía rural, las desventajas competitivas respecto a nuestros socios del TLCAN, las profundas heridas abiertas en el tejido social del campo mexicano, así como la aspiración campesina de renegociar el TLCAN y de contar con políticas públicas internas capaces de dinamizar la producción agropecuaria, haciendo factible que el campo mexicano cumpla sus funciones en el desarrollo económico general de la nación.

Sin embargo, el *Diálogo* abierto concluyó –el 8 de marzo de 2003– sin acuerdos básicos entre el gobierno y los productores rurales. Sorpresivamente, después de casi dos meses adicionales de negociaciones cerradas entre el gobierno y las cúpulas de las organizaciones de productores, el 29 de abril se firmó el *Acuerdo Nacional para el Campo* durante una publicitada ceremonia realizada en Palacio Nacional. Calificado como “un triunfo político” por el presidente Fox, el *Acuerdo* constituye una especie de *empate técnico* entre gobierno y campesinos: no obliga al gobierno a renegociar puntualmente el TLCAN, pero tampoco cancela la opción, si bien dispone la realización de una evaluación de sus impactos, así como la realización de consultas con los socios del TLCAN respecto al maíz blanco y el frijol; no establece una política de fomento agropecuario competitiva con la de nuestros socios comerciales de Norteamérica (comenzando por una política de precios de garantía o soporte), pero mantiene abierta la esperanza de que en el futuro ésta se instrumente; prácticamente no incrementa los recursos fiscales para el fomento agropecuario, pero exhorta a los gobiernos estatales a que lo hagan y abre la opción de reasignar los recursos fiscales existentes dentro de las distintas áreas del sector agropecuario (es decir, permite jalar la cobija de un lado para otro, pero no agranda la cobija); identifica un amplio conjunto de acciones relevantes que conformarían una estrategia tendencialmente integral de fomento agropecuario,

pero no estipula *cómo, cuándo y con cuánto* han de realizarse tales acciones. En suma, el *Acuerdo* deja las cosas prácticamente como estaban, aunque establece buenos propósitos, ciertos mecanismos de diálogo y mantiene la “zanahoria” de futuras concreciones en política agropecuaria.

Así las cosas, la cuestión crucial de si el campo mexicano ha de continuar siendo utilizado como *un enorme laboratorio de experimentación neoliberal*, o si, atendiendo los legítimos reclamos de los productores rurales mexicanos, hemos de reformular nuestra estrategia de desarrollo agropecuario, diseñando, con *criterios pragmáticos*, los instrumentos de política económica sectorial que abran los cauces del desarrollo agropecuario sostenido, con equidad, es una cuestión que permanece fundamentalmente abierta al futuro.

Los textos incluidos en este libro fueron en su mayor parte escritos durante los meses de mayor efervescencia campesina. En sus páginas se analizan los efectos de las “reformas estructurales” en el campo mexicano, con especial énfasis en los impactos del TLCAN, tanto a nivel agregado como en importantes sistemas-producto, aportando argumentos factualmente sustentados para una renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN, cuyos términos generales son también sugeridos. Asimismo, en una visión prospectiva, el libro examina las funciones que el sector agropecuario podría desempeñar en el desarrollo futuro de la economía mexicana, así como la entidad y viabilidad de una estrategia de desarrollo con campesinos. Finalmente, a la luz de nuestra propia experiencia nacional y de las realidades del entorno agrícola internacional, se proponen instrumentos de política agrícola para que el sector agropecuario cumpla eficazmente sus funciones en el futuro de la economía nacional, dinamizando la producción agropecuaria y haciendo factible que *el campo sí aguante más*.

José Luis Calva<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); asesor del Centro de Investigacio-

José Luis Calva Téllez

---

---

nes Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma Chapingo; y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Tel. 01(55)5689-4277. E-mail: [jcalva@servidor.unam.mx](mailto:jcalva@servidor.unam.mx)

## **SALVEMOS AL CAMPO PARA SALVAR A MÉXICO<sup>1</sup>**

Somos pueblos nacidos del maíz. En el germinar del grano, en el brote de la nueva milpa, en la aventura del sacrificio y la resurrección de Centéotl, el dios del maíz de nuestros antepasados, que moría para convertirse en alimento, que se sacrificaba para sostener a la humanidad, está una de las claves más valiosas de nuestra identidad. Y es gracias al milagro de la conversión de la simiente en planta y del vegetal en alimento que nuestra comunidad, que el todo que somos todos nosotros, subsiste.

Somos los hombres y las mujeres del campo, los que cosecha tras cosecha, años tras año, siglo tras siglo, hemos hecho posible que ese milagro reaparezca. Es nuestro trabajo y el de nuestras familias, es el conocimiento acumulado y transmitido de generación en generación lo que hace factible que los cultivos broten y sus frutos y semillas lleguen a las mesas de todos.

Somos sobrevivientes que se niegan a desaparecer. Desde tiempos inmemoriales nos han querido quitar nuestras tierras, aguas y bosques. Con nuestra lucha, con nuestra sangre, las hemos recuperado.

Desde épocas remotas han tratado de despojarnos de nuestra cultura, de nuestros saberes, de nuestra raíz y razón. Con nuestra resistencia, con nuestra voluntad de conservar lo propio y ser lo que somos, las hemos recuperado y recreado.

En años recientes nos han querido volver improductivos abriendo las fronteras, que a nosotros se nos cierran, para que pasen mercancías que nosotros podemos producir. Con nuestra terquedad, con nuestro orgullo, luchamos por seguir siendo los sembradores de la tierra y por evitar que no se nos convierta en un ejército de solicitantes de migajas oficiales.

---

<sup>1</sup> Discurso pronunciado por Alberto Gómez, Coordinador y Vocero del Movimiento *El Campo No Aguanta Más*, en el Zócalo de la Ciudad de México el 31 de enero de 2003.

Somos una clase que se mantiene a sí misma, que procura su propio sustento, que genera riqueza para sí y para los demás. Una clase que financió la industrialización de este país con alimentos baratos y productos de exportación, que produce el agua que bebemos todos, que cuida el aire que respiramos todos. Somos productores que queremos seguir siendo productores, no un número más en el padrón gubernamental de indigentes del país.

Somos esa parte del México real que no existe en los informes presidenciales ni en los discursos gubernamentales. Esa parte del país de la que la mayoría de los políticos se acuerda sólo cuando hay elecciones cada tres años. Esa parte de la nación de la que muchos medios informativos dan cuenta exclusivamente cuando los ciclones, los terremotos, las inundaciones o la violencia se ceban sobre nosotros. Esa parte de la población mexicana que los economistas oficiales reconocen cuando hacen cuentas de lo que significan para las finanzas nacionales los 10 mil millones de dólares que, por concepto de divisas, mandan nuestros hermanos que han tenido que cruzar la frontera para trabajar en lo que deberían poder trabajar aquí. Esa parte de la patria a la que nuestros tecnócratas tricolores y blanquiazules, esos que los campos que mejor conocen son los campos de golf, quisieran mandar al mar para que sus aspiraciones de tener un agro sin campesinos se hicieran realidad.

El campo no aguanta más. Los ejidatarios, vecindados, comuneros, jornaleros, pequeños propietarios, indígenas, medianos, aparceros, migrantes no aguantamos más.

Las mujeres, los hombres, los ancianos, los niños, los jóvenes del agro no aguantamos más.

Nuestras tierras, nuestras aguas, nuestros bosques, nuestra riqueza biológica, nuestras semillas, nuestros recursos naturales no aguantan más.

El campo no aguanta más no porque los campesinos no queramos trabajar, sino porque las políticas en curso quieren hacernos dejar de trabajar.

El campo no aguanta más no porque no produzcamos alimentos, sino porque la apertura comercial salvaje, que debía servir para estimular la competitividad –pero que en realidad la des-

alienta porque se basa en importaciones fuertemente subsidiadas-, nos está sacando de la competencia.

El campo no aguanta más no porque queramos vivir como un lastre del pasado, sino porque no se invierten recursos para permitirnos ser la reserva de futuro.

El campo no aguanta más no sólo porque no hay protección suficiente a nuestra producción nacional, sino porque las que aún existen, por ejemplo con el maíz y con el frijol, son permanentemente violadas por los funcionarios mexicanos.

El campo no aguanta más no sólo porque la contrarreforma al artículo 27 constitucional fue un auténtico fracaso para atraer inversión privada al campo y estimular la producción, sino porque nos coloca, día a día, ante el peligro de perder nuestra tierra.

No hay actividad más incierta que la producción agrícola. El clima, las plagas, la volatilidad de los mercados, el gusto de los consumidores, todo es incierto. Desde hace muchos años, en casi todo el mundo, las políticas públicas eran el instrumento para dar un razonable margen de certidumbre a nuestra actividad. Sin embargo, en nuestro país, desde hace años, en nombre de la libertad y la competencia, esas políticas han venido desapareciendo. Muchas de las que sobreviven NO benefician a los campesinos sino a las grandes compañías trasnacionales, que quieren hacer de los hombres del campo nuevos peones, y a los grandes agricultores privados convertirlos ahora en una nueva versión de los Amigos de Fox.

El campo no aguanta más. Desde finales de 1994, 2 mil 200 mexicanos han muerto al tratar de cruzar la frontera con Estados Unidos sin papeles.

El campo no aguanta más. Mientras que una vaca en la Unión Europea recibe un subsidio diario de 2.2 dólares, casi dos de cada tres familias campesinas en nuestro país obtienen ingresos menores a ese monto.

El campo no aguanta más. Gastamos en comprar alimentos del exterior casi el 80 por ciento de los ingresos que obtuvimos por vender nuestro petróleo. Es decir, exportamos un bien no renovable de valor estratégico para adquirir comida que podría producirse aquí.

Muchos de los grandes impulsos sociales que han transformado a nuestro país han nacido de la sociedad rural. De la ira campesina e indígena se han alimentado la Independencia, la Reforma, la Revolución, el Cardenismo, el ¡Ya Basta! de nuestros hermanos indígenas del Sureste. Quien sepa leer los signos de los tiempos podrá darse cuenta que la exasperación de un campo que no aguanta más anuncia la inminencia de la tormenta.

Para quienes desde arriba marcan el rumbo de la economía y de la política sin detenerse a mirar al país de abajo, los campesinos somos tan sólo sobrantes de una modernización que se sueña urbana. No hay para nosotros un lugar digno donde ser, ni un futuro para nuestros hijos que no sea el que dejen de ser lo que nosotros somos. Y a pesar de ello se habla de estabilidad y de gobernabilidad, hoy sujetada con alfileres. No se entiende que mientras no se abra la puerta para ser parte de la nación y no sólo sus molestos excluidos no podrán desvanecerse los nubarrones que anuncian la tempestad.

Por eso, porque el campo no aguanta más estamos hoy aquí, en esta magna plaza, en el corazón mismo de la nación. Por eso decimos: ¡Aquí estamos! ¡Del campo no nos vamos!

Y por eso, en nuestros modos campesinos, y convertido éste importante acto en Asamblea, les preguntamos:

- ¿Estamos de acuerdo en seguir exigiendo la renegociación inmediata del apartado agropecuario del Tratado de Libre Comercio?
- ¿Estamos de acuerdo en que el maíz y el frijol, alimentos básicos de nuestro país, salgan de todo Tratado Comercial?
- ¿En que el campo, los hombres y mujeres, la agricultura campesina, sean una prioridad en el desarrollo nacional, con el principio de soberanía alimentaria?
- ¿En luchar por echar atrás la contrarreforma al artículo 27 Constitucional?, ¿en exigir el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y de la Iniciativa sobre Derechos y Cultura Indígena elaborada por la COCOPA?

Con estos acuerdos votados por todos, unánimes seguiremos adelante. Y les decimos, ¡No estamos dispuestos a tolerar amenazas a la integridad física o la libertad de nuestro compañeros!

Porque el gobierno se niega realmente a acordar con nosotros el rumbo del campo en el país y ha decidido seguir adelante en un monólogo, nosotros hemos decidido iniciar los trabajos para que la palabra de los hombres y las mujeres del campo hable y sea escuchada.

Porque no estamos dispuestos a ser burlados una vez más asistiendo a foros en los que no se respeta lo que se dice y se acuerda solamente lo pactado de antemano, vamos a ir a todos y cada uno de los estados de la República Mexicana a oír y tejer acuerdos con todas aquellas organizaciones y grupos campesinos que quieran unirse y luchar.

Porque estamos forjando nuestra fuerza sin pedir permiso a nadie y sin recibir ordenes de nadie es que celebraremos una gran Convención Agropecuaria y un gran acuerdo y pacto campesino.

Somos pueblos nacidos del maíz. Somos parte de una patria que se quiere soberana. Somos una clase de sobrevivientes. Somos campesinos y estamos orgullosos de serlo. Queremos seguir siéndolo.

Tenemos raíz y tenemos razones. No estamos dispuestos a renunciar a ellas.

Como sucedió con la aventura del sacrificio y la resurrección de Centéotl, el dios del maíz de nuestros antepasados, que moría para convertirse en alimento, que se sacrificaba para salvar a la humanidad, la semilla de nuestra lucha germinará en un nuevo campo mexicano.

Con todos ustedes, con los trabajadores de México, con los jóvenes, con las amas de casa, con los periodistas honestos, con todos los que se identifican como sociedad civil, lo haremos posible.

**¡Vivan los hombres y mujeres del Campo;  
¡Vivan las mujeres y hombres trabadores  
de las ciudades;  
¡Salvemos al campo para Salvar a México!**

**LA REFORMA ESTRUCTURAL DE LA  
AGRICULTURA  
Y LA ECONOMÍA EN MÉXICO: RESULTADOS  
Y ALTERNATIVAS A NUEVE AÑOS DEL TLCAN**

José Luis Calva<sup>1</sup>

**La reforma estructural de la economía mexicana  
y sus resultados**

La reforma neoliberal de las políticas agrícolas se realizó como la pieza rural de la profunda transformación de la economía mexicana, sometida a los programas neoliberales de *estabilización y ajuste estructural* preconizados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estos programas significaron un viraje radical en la estrategia económica sobre la cual se había fincado el desarrollo mexicano durante los cincuenta años previos.

Desde los años treinta, y sobre todo a partir del gobierno del presidente Cárdenas, el desarrollo económico de México –que alcanzó una tasa de crecimiento anual medio de 6.2% entre 1934 y 1981, y trajo consigo un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos– se había sustentado en una *economía de mercado* con un *relevante* (pero *prudente*, excepto a partir de los años setenta) *intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico*, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y *como promotor del bienestar social* mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Investigador de la UNAM e Investigador externo del CIESTAAM; jcalva@servidor.unam.mx

<sup>2</sup> Véase Villarreal, Rene, 1976, *El desequilibrio externo en la industrialización de México* (1929-1975). *Un enfoque estructuralista*, México, FCE; y José Luis Calva, 2000, *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza y Janes.

La ideología económica y social de la Revolución mexicana, plasmada en el *contrato social* de 1917, había asignado al Estado estas funciones, desechando la ideología liberal del *laissez-faire*, *laissez-passer*.<sup>3</sup>

A partir de 1983, la estrategia económica neoliberal –sostenida en la ideología ortodoxa que atribuye al Estado la causa de los males económicos– se orientó a acrecentar el papel del mercado como mecanismo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos, y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados y al mercado, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado.

La reducción de la injerencia del Estado en la economía comprendió: la liberación de precios internos (abriendo cauce a los lesivos precios monopólicos y oligopólicos, *v.gr.* telefónicos, bancarios, etc.); la apertura comercial externa; la liberalización de los flujos de inversión extranjera; la liberalización del sistema financiero; la privatización de la mayoría de las empresas estatales y de algunos servicios de infraestructura pública, y el achicamiento del papel del Estado como rector y promotor del desarrollo económico y del bienestar social, reduciendo o cancelando programas de fomento económico sectorial (para la agricultura, las manufacturas, etc.), de infraestructura económica y de desarrollo social.<sup>4</sup>

A dos décadas del experimento neoliberal, con más mercado y menos Estado, la prosperidad ofrecida por los reformadores neo-

---

<sup>3</sup> Hansen, Roger D., 1971, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI; Wilkie, James W., 1978, *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE; Vemon, Raymond, 1967, *El dilema de la economía mexicana*, México, Diana; Solís, Leopoldo, 1970, *La realidad económica mexicana; retrospectiva y perspectivas*, México, Siglo XXI; Ortíz Mena, Antonio, 1998, *El desarrollo estabilizador- reflexiones sobre una época*, México, COLMEX-FCE; Cárdenas, Enrique, 1996, *La política económica en México 1950-1994 México*, FCE, entre otros.

<sup>4</sup> Calva, José Luis, 1993, *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, México, Fontamara; Guillén, Héctor, 1996, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era; Lustig, Nora, 1994, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, COLMEX-FCE; Bazdresch, C.; N. Bucay; S. Loaeza y N. Lustig (comps.), 1993, *México: auge, crisis y ajuste*, Tomo III, México, FCE; entre otros.

liberales está cada vez más lejos de la realidad. Más aún: los resultados reales del modelo neoliberal contrastan negativamente con los observados durante el vilipendiado modelo económico precedente.

Bajo el modelo keynesiano-cepalino de la Revolución mexicana –basado en la regulación del comercio exterior con vistas a la progresiva *sustitución de importaciones*, así como en un papel activo del Estado en el desarrollo económico– el producto interno bruto *por habitante* creció a una tasa promedio de 3.14% anual entre 1934 y 1982, la inversión fija bruta per cápita se expandió a una tasa promedio del 5.8% anual entre 1940 y 1982; y el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó 96.9% entre 1934 y 1982 (véase Cuadro 1).

Bajo el modelo neoliberal –basado en la apertura comercial unilateral y abrupta, así como en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico– el PIB per cápita apenas creció a una tasa promedio del 0.39% anual; la inversión fija bruta per cápita decreció a una tasa promedio del 0.12% anual, y los salarios mínimos perdieron el 69.9% de su poder adquisitivo, es decir, se deterioraron a menos de la tercera parte de los vigentes en 1982 (véase Cuadro 1).

Como resultado, la evolución de la pobreza bajo ambos modelos es diametralmente opuesta.

Durante los años de operación del modelo keynesiano-cepalino de la Revolución mexicana, la pobreza se redujo significativamente. De acuerdo con Boltvinik,<sup>5</sup> la proporción de mexicanos pobres disminuyó del 77% en 1963 al 48.5% en 1981, magnitudes *grosso modo* coincidentes con las estimadas por el *Programa Nacional de Solidaridad*, según el cual la proporción de mexicanos bajo la línea de la pobreza, que en 1960 era del 76.9%, descendió hasta el 45% en 1981.<sup>6</sup> Pero los logros alcanzados durante dos décadas de reducción de la pobreza bajo el modelo

---

<sup>5</sup> Boltvinik, Julio, 1995, "La insatisfacción de las necesidades esenciales en México", en: Calva, J.L. (coord.), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, México, Juan Pablos Editor.

<sup>6</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990, *El combate a la pobreza*, El Nacional, México.

económico keynesiano-cepalino o de la Revolución mexicana fueron completamente revertidos por el *modelo neoliberal*. De acuerdo con Boltvinik y Damián, la población pobre de México pasó al 69.8% de la población total en 1984; al 75.8% en 1994; al 81.9% después de la severa crisis económica de 1995, y se redujo a 76.9% en el 2000.<sup>7</sup> Así, bajo el modelo neoliberal se ha producido un crecimiento dramático del sufrimiento humano.

Finalmente, durante gran parte de la vigencia del modelo keynesiano-cepalino, los pasivos globales de México con el exterior se mantuvieron en un nivel manejable (del 18.4% al 27.2% del PIB entre 1946 y 1970), a excepción de los dos últimos sexenios del modelo, cuando se disparó el endeudamiento externo (saltando los pasivos externos del 27.2% del PIB en 1970 al 66.7% en 1982), lo que condujo al colapso financiero y cambiario de 1982.<sup>8</sup>

Bajo el modelo neoliberal, que prometió "elevar el ahorro interno [...] so pena de depender de nuevo en el futuro de recursos externos en forma excesiva",<sup>9</sup> los pasivos externos de México crecieron explosivamente, saltando de 91,753.6 MDD al cierre de 1982 (después de la *crisis de la deuda* que estalló en agosto) a 270,196.9 MDD en 1994, cuando estalló el más grave colapso financiero de la historia mexicana (véase Cuadro 2), alcanzando

---

<sup>7</sup> Boltvinik, Julio y Araceli Damián, 2002, *La pobreza ignorada. Evolución y características*, mimeo, México.

<sup>8</sup> En el concepto de pasivos externos incluimos deuda externa (pública y privada) e inversión extranjera directa y de cartera. Los porcentajes del PIB se calcularon en dólares de cuenta, que eliminan el efecto de la subvaluación o sobrevaluación del peso mexicano en la conversión del PIB mexicano de pesos a dólares o de los pasivos externos de dólares a pesos (véase nota de Cuadro 2). Para el periodo 1940-1982 véase José Luis Calva, 1996, "Criterios recesivos de política económica para 1996. ¿Un México sin opciones de crecimiento?", en: "Problemas del Desarrollo". *Revista Latinoamericana de Economía*, Núm. 104, México, IIEc-UNAM.

<sup>9</sup> Madrid, Miguel de la, *Quinto Informe de Gobierno*, 1987, México. Véase también Poder Ejecutivo Federal *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983; Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989; y Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

los 371,999.9 MDD al cierre del 2001, es decir, más del cuádruple de los pasivos acumulados hasta 1982.<sup>10</sup>

Sin embargo, los resultados adversos observados en la economía mexicana durante el periodo 1983-2001 no son imputables *exclusivamente* al modelo neoliberal como *estrategia económica de largo plazo* (basada en la apertura comercial unilateral, abrupta e indiscriminada, en la liberalización de los mercados financieros y de la inversión extranjera, y en el achicamiento de las funciones del Estado en la promoción activa del desarrollo económico). También son imputables a las sucesivas *estrategias macroeconómicas de mediano plazo* instrumentadas durante este periodo, apegadas a las recetas *ortodoxas* de estabilización preconizadas por el FMI.

Por razones de espacio, no podemos detenernos aquí en el análisis de las estrategias macroeconómicas desplegadas bajo el modelo neoliberal.<sup>11</sup> Baste demostrar mediante las cifras del Cuadro 3 que este modelo económico no ha logrado conciliar los grandes equilibrios macroeconómicos (estabilidad de precios, equilibrio externo, finanzas públicas sanas y crecimiento económico), amén de haber traído consigo los antes referidos efectos perniciosos sobre el bienestar social. Como reza el proverbio bíblico: *por sus obras los conoceréis*. Las políticas macroeconómicas del neoliberalismo han arrojado inferiores resultados, en términos de equilibrios macroeconómicos, que los observados durante casi cuatro décadas (1934-1970) bajo el modelo keynesiano-cepalino de la Revolución Mexicana (véase Cuadro 3). Más aún, no es fácil decidir quien ha manejado peor las variables macroeconómicas, si los gobiernos "populistas" de Echeverría y López Portillo, que operaron el último tramo del modelo sustitutivo de importaciones, o los gobiernos neoliberales: en ambos casos

---

<sup>10</sup> Como porcentaje del PIB en dólares de cuenta, los pasivos externos de México pasaron del 66.7% al cierre de 1982 al 105.5% del PIB en 1994, considerando el PIB a precios corrientes del *Sistema de Cuentas Nacionales, Metodología 1980*; o del 63.5% del PIB en 1982 al 95% del PIB en 1994 y al 90.4% del PIB en 2001, si el cálculo se realiza con el PIB corriente del *Sistema de Cuentas Nacionales, Metodología 1993* (véase Cuadro 2).

<sup>11</sup> Para este tópico véase Calva, J.L., *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, *op. cit.*

hay tremendos desequilibrios macroeconómicos, pero con los gobiernos "populistas" por lo menos hubo crecimiento.

*Sería un error*, sin embargo, deducir del fracaso del modelo neoliberal la conveniencia de *volver al modelo económico keynesiano-cepalino orientado unilateralmente a la sustitución de importaciones*. Ello no es viable ni deseable. *Mucho menos lo es volver a la estrategia macroeconómica de mediano plazo aplicada durante los años 1971-1982*, cuyos erróneos manejos cambiarios y fiscales condujeron al primer gran colapso financiero de la historia contemporánea.

La verdadera opción del futuro consiste en adoptar una *nueva estrategia económica* que supere tanto los excesos e ineficiencia estructural del modelo sustitutivo de importaciones como los excesos e ineficiencia estructural del modelo neoliberal. Desde luego, la nueva estrategia económica que reemplace al neoliberalismo deberá conciliar la consecución simultánea de los grandes objetivos macroeconómicos (estabilidad de precios, finanzas públicas sanas, equilibrio externo y crecimiento económico), cumpliendo simultáneamente los grandes objetivos del *desarrollo humano* (alimentación, salud, vivienda, educación, capacitación laboral y equidad social) y afrontando exitosamente los grandes retos del desarrollo de la planta productiva (que incluyen su expansión, diversificación y tecnificación, la resuelta reducción de las desigualdades entre los sectores y ramas de la producción, así como la *articulación interna* del aparato productivo), bajo un marco de preservación y mejoramiento ambiental.

### **El consenso de Washington: países herejes y países sometidos**

En el conjunto de la América Latina los programas neoliberales de *estabilización y ajuste estructural* –apegados a las prescripciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (sintetizadas en el *Washington Consensus*)– no han arrojado resultados menos miserables que los producidos por el *Consenso de Washington* en México, los cuales contrastan dramáticamente con el desempeño económico logrado por las naciones que – mediante estrategias de mercado dirigido, *herejes* al Consenso de Washington– han cruzado, durante los últimos lustros, la fronte-

ra que separa al mundo en desarrollo de las naciones de altos ingresos.

Cuando John Williamson formuló (en 1990) el Consenso de Washington –como el decálogo de las reformas e instrumentos de política económica que los países en desarrollo deberían aplicar para alcanzar el crecimiento sostenido– propuso efectuar la comprobación factual de la expectativa promisorio del Consenso de Washington con sus resultados prácticos en América Latina, argumentando esta comprobación del siguiente modo: "¿La reforma de las políticas económicas ha dado por resultado la restauración del crecimiento sostenido? Este, después de todo, es la prueba de la reforma: aún cuando uno pueda creer firmemente que es un error de visión estrecha el acomodamiento a la inflación o tolerar un déficit insostenible en la balanza de pagos, la principal razón para evitarlos es que, después de ciertos límites, ambos amenazan el crecimiento sostenido. La única objeción sería para considerar el crecimiento como prueba del éxito de la reforma es que haya alguna razón para esperar un intercambio (trade-off) entre el crecimiento y la distribución equitativa del ingreso [...]. Pero como no hay razón para creer que los países con escaso crecimiento económico, hayan compensado este fracaso con una mejora en la distribución del ingreso, parece legítimo concentrarse en el crecimiento económico como medida del éxito".<sup>12</sup>

Doce años después de publicado el análisis de Williamson, los cambios efectuados en las políticas económicas de América Latina han alcanzado un adecuado grado de maduración, de modo que sus resultados pueden ser evaluados consistentemente. Todavía a finales de los ochenta, cuando Williamson sintetizó el Consenso de Washington (en su calidad de coordinador de la magna Conferencia organizada en 1989 por el influyente Institute for International Economics, denominada "Latin American Adjustment: How Much Has Happened"), el miserable desempeño de las economías latinoamericanas era atribuido al escaso tiempo de maduración de las reformas, pero se esperaba que los noventa serían los años de la gran derrama de beneficios del

---

<sup>12</sup> Williamson, John, 1990, *The progress of policy reform in Latin America*, Institute for International Economics Washington, D.C.

cambio en las políticas económicas. Como señaló Williamson: "Desde 1983, los años ochenta estaban siendo etiquetados como la «década perdida» para el desarrollo económico de América Latina. Este sombrío pronóstico se ha visto más que justificado por los hechos: ahora se estima que el producto per cápita de la región en su conjunto, mostrará una declinación de casi 10%, comparado con incrementos de casi el 40% en los años sesenta y cerca del 30% en los setenta". "Sin embargo, *hay razones para esperar que la década de 1990 pueda ser diferente*".<sup>13</sup>

Desde luego, los resultados prácticos del Consenso de Washington –en los términos de crecimiento económico propuestos por el propio Williamson– no arrojan un balance favorable ni siquiera en la promisoro década de los noventa. Mientras la tasa media de crecimiento anual del PIB per cápita en América Latina fue de 2.2% anual en el periodo 1950-1960, de 3.3% en 1960-1973 y de 2.3% durante el periodo 1973-1980; durante la "década perdida" se observó una tasa negativa de crecimiento del PIB per cápita (-0.9% anual en el periodo 1980-1990), y en la promisoro década de los noventa (1990-1999) apenas se registró un crecimiento medio del PIB per cápita de 1.3% anual.<sup>14</sup> En consecuencia, la reforma de las políticas económicas en América Latina no condujo a una mayor eficiencia en el sistema económico latinoamericano. En un análisis de ocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú), la CEPAL concluye que mientras durante el periodo 1950-1980 la productividad del trabajo creció, en promedio, a una tasa media anual de 3.2%, durante el periodo 1990-1998 la productividad laboral apenas logró expandirse a una tasa media del 1.8% anual.<sup>15</sup>

El desempeño miserable del decálogo sagrado de *reformas estructurales* y políticas macroeconómicas en los países de América Latina que se sometieron al Consenso de Washington,<sup>16</sup> con-

---

<sup>13</sup> Williamson, John, *op. cit.*

<sup>14</sup> CEPAL, 2001, *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, CEPAL-Alfaomega, México.

<sup>15</sup> CEPAL, *op. cit.*

<sup>16</sup> Chile es un caso especial. En una entrevista exclusiva que el premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz concedió al periódico mexicano *EL UNIVERSAL* hace dos meses ([www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)). El execonomista en Je-

trasta con las estrategias económicas endógenas (*id est, herejes* respecto al *Washington Consensus*) de las economías emergentes que destacan entre las más exitosas del planeta. "Las naciones que han manejado la globalización *por sí mismas* [escribió a principios de este año Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001] como las del este de Asia, se han asegurado, en general, de obtener grandes beneficios y de distribuirlos con equidad; ellas fueron capaces de controlar sustancialmente los términos en que se involucraron en la economía global. En contraste, *las naciones que han dejado que la globalización les sea manejada por el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones económicas internacionales* no han obtenido tan buenos resultados".<sup>17</sup>

Ciertamente, las evidencias empíricas universales indican que sólo los países en desarrollo que despliegan estrategias económicas endógenas, audaces y pragmáticas –y no basadas en los dogmas del *Consenso de Washington*– logran una mejor inserción en los procesos de globalización (aprovechándolos para sus fines nacionales, en vez de dejarse simplemente arrastrar por las fuerzas del mercado) y consiguen elevar aceleradamente sus niveles de ingreso y bienestar. Así, las estrategias desplegadas por los países de reciente industrialización del Pacífico asiático, cuyos procesos de desarrollo acelerado les permitieron establecer una sólida base productiva interna, compartir el avance científico-técnico y elevar sensiblemente los niveles de ingreso de sus poblaciones, nada tienen que ver con el Consenso de Washington. Su modelo exitoso se basó, más bien: en la combinación de políticas sustitutivas de importaciones con una promoción agresiva de sus exportaciones, apoyadas ambas en un fuerte intervencionismo económico del Estado (como planificador, regulador y promotor de la industrialización a través de múltiples instrumentos: fiscales, crediticios, administrativos y promocionales específicos); en un fuerte impulso institucional al desarrollo tecnológi-

---

fe del Banco Mundial señaló: "Chile –que ha sido el país más exitoso de América Latina– no escuchó los dictados del Consenso de Washington. Tomó algunos elementos, pero rechazó otros [...] hizo mucho por abatir la pobreza y avanzó en otros aspectos mucho más que si no hubiera tomado *sus propias políticas*".

<sup>17</sup> Stiglitz, Joseph, 2002, "Globalism's Discontents", en: *The American Prospect*, Vol. 13, Núm. 1, ENE/02.

co endógeno y adoptado; en la formación de recursos humanos a través de su sistema educativo y de la capacitación laboral integrada a la política industrial, en una fuerte base de acumulación interna con regulación de la inversión extranjera, y en la subordinación de sus sistemas financieros a sus estrategias de industrialización.<sup>18</sup> "Entre las naciones del mundo [escribió Joseph Stiglitz] las del este de Asia han crecido más rápido y han hecho más por reducir la pobreza. Y lo han logrado, enfaticémoslo, vía «globalización». Su crecimiento se ha basado en las exportaciones, aprovechando el mercado global y cerrando la brecha tecnológica [...]. Sin embargo, mientras algunos países de la región crecieron abriéndose a las empresas multinacionales, otros, como Corea y Taiwán, crecieron creando sus propias empresas. Esta es la distinción clave: cada uno de los países que han tenido mayor éxito en la globalización determinó su propio ritmo de cambio; cada uno se aseguró, al crecer, de que los beneficios se distribuyeran con equidad y rechazó los dogmas básicos del «Consenso de Washington», que postulaban un mínimo papel del gobierno y una rápida privatización y liberalización".<sup>19</sup>

Una visión regional sumaria del desempeño radicalmente distinto de las economías *herejes* al Washington Consensus, que predominan en Asia, y las economías *sometidas* a las prescripciones del FMI y el Banco Mundial (baluartes del Consenso de Washington), que predominan en América Latina y el África al sur del Sahara, puede verse en el Cuadro 4. Mientras en el este de Asia, el PIB per cápita creció a una tasa media anual de 6.1% durante los años ochenta y de 6% durante los noventa, en América Latina, el crecimiento anual fue de -0.9% y 1.3% anual, respectivamente, y en el África, al sur del Sahara, el crecimiento anual fue persistentemente negativo, de -1.2% y -0.4%, respectivamente.

La gran interrogante consiste en si las naciones latinoamericanas entrampadas en el Consenso de Washington se mantendrán sometidas a las "recetas milagrosas" de política económica

---

<sup>18</sup> Véase Wade, Robert, 1999, *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*, México, FCE; y Stiglitz, Joseph, 2002, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.

<sup>19</sup> Stiglitz, Joseph, "Globalism's Discontents", *op. cit.*

inducidas desde el exterior, o si encontrarán los caminos del crecimiento sostenido y la equidad, formulando sus propias estrategias de desarrollo.

Es indudable, después del fracaso del Consenso de Washington para conseguir mayores tasas de crecimiento económico y elevar los niveles de bienestar, el gran reto de los países de América Latina consiste en formular e instrumentar sus propias políticas de desarrollo económico.

### **Hacia una nueva estrategia económica para México y América Latina**

Durante el Seminario *Las políticas actuales en América Latina: ¿acabarán con la pobreza?*, organizado por el Parlamento Latinoamericano en Sao Paulo, Brasil, el autor expuso una síntesis de los instrumentos fundamentales de política económica que propone para integrar la nueva estrategia latinoamericana de desarrollo sostenido con equidad, a la luz de las realidades del actual entorno económico internacional, de las evidencias empíricas latinoamericanas y las experiencias de naciones con desarrollo económico exitoso.<sup>20</sup>

*Primero:* una política cambiaría activa cuyo objetivo prioritario sea contribuir al equilibrio sostenible de las cuentas externas y, *eo ipso*, que evite las recurrentes sobrevaluaciones de nuestras monedas. Definiendo como *tipo de cambio de equilibrio* la paridad que se observa cuando *la balanza comercial* (excluyendo maquiladoras, en los países donde éstas son relevantes) se encuentra en *equilibrio* (lo que indica que *la planta productiva nacional es globalmente competitiva con esa tasa de cambio*), dicha paridad debe ser adoptada *como piso cambiario*. *Manteniendo* en general un *régimen de flotación*, los bancos centrales latinoamericanos *deben evitar* –simplemente comprando divisas duras y fortaleciendo de paso sus reservas internacionales (que pueden ser parcialmente utilizadas, como hizo Chile en la segunda mitad de los ochenta y en los primeros noventa, para realizar compras

---

<sup>20</sup> La versión extensa de esta propuesta puede verse en Calva, J.L., 2002, "Hacia una nueva estrategia económica, en: Fernando Solana (coord.), *América Latina XXI. ¿avanzará o retrocederá la pobreza?*, México, FCE- Parlatino.

de deuda externa con descuento en los mercados secundarios)– *que el precio de la divisa-guía baje del piso cambiaría, ajustando periódicamente este piso* conforme a la diferencia entre la tasa de inflación nacional y las tasas de inflación de los principales socios comerciales.

*Segundo:* una política comercial pragmática, que utilice al máximo los márgenes de maniobra para regular nuestro comercio exterior, aplicando (exactamente igual a como proceden – aunque no lo prediquen– Estados Unidos, Canadá y los demás países con desarrollo exitoso) aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, a las cuales tenemos derecho como parte contratante de la OMC (e incluso México en el TLCAN), además de aplicar *órdenes de mercadeo y otras restricciones cuantitativas habitualmente* aplicadas por los países desarrollados.

La eventual suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas debe comprender un estilo *equitativo de integración económica*, similar al estilo europeo. Recuérdese que la Unión Europea ha instituido fondos compensatorios (*estructurales y de cohesión social*), cuyo principio básico consiste en que los Estados aportan recursos a esos fondos en proporción a su riqueza (PIB per cápita), mientras que las regiones y países reciben apoyos en proporción a su atraso o pobreza relativa. El objetivo es la convergencia de los niveles de desarrollo económico y de bienestar social. Además, en la integración europea existe *libre flujo de mano de obra*.

*Tercero:* sanear las bases del financiamiento de nuestro desarrollo. Una estrategia consistente debe arrancar de la revisión de las políticas cambiaria y de comercio exterior (en el sentido antes propuesto) a fin de reducir sosteniblemente el déficit de cuenta corriente, disminuyendo los requerimientos de ahorro externo. Además, la evidencia empírica indica que la palanca primordial para elevar el ahorro interno consiste, al revés de la estrategia neoliberal, no en incentivar el ahorro financiero y la especulación financiera, sino en incentivar la inversión física (y, *eo ipso*, el crecimiento económico), subordinando la esfera financiera – mediante eficaces sistemas de regulación y supervisión– a los intereses superiores de la economía real.

*Cuarto:* una política de *estabilidad de precios con desarrollo económico y preservación de los equilibrios externos*, para lo cual debe ponerse punto final a los fuertes brotes inflacionarios recurrentemente desencadenados por macrodevaluaciones traumáticas, generalmente acompañadas de alzas abruptas de precios y tarifas del sector público. Para ello, es necesario mantener un tipo de cambio real permanentemente competitivo y evitar desbordes imprudenciales en las finanzas públicas, de manera que sea factible absorber eventuales choques externos sin afectar la demanda agregada real, evitando las típicas secuelas negativas sobre la actividad económica.

*Quinto: finanzas públicas sanas para el desarrollo económico con equidad*, concepto que implica: una política de gasto público dirigida a impulsar el progreso económico, humano y ambiental sobre un horizonte de planeación de largo plazo, así y un esquema de *financiamiento no inflacionario* del gasto público, que debe lograrse primordialmente mediante el *aumento paulatino de los ingresos tributarios* hasta alcanzar el 30% del PIB. La necesaria reforma fiscal debe comprender: a) simplificación y racionalización de la legislación tributaria; b) ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación (v. gr. ganancias bursátiles y de capital de personas físicas, dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas, etc., como se hace en países desarrollados, además de gravar el capital golondrino); c) combatir resueltamente la evasión fiscal; d) acentuar considerablemente la progresividad del impuesto sobre la renta; e) incrementar la progresividad de los *impuestos sobre el consumo*, a través de mayores tasas de IVA sobre bienes suntuarios.

*Sexto:* desplegar una *verdadera política industrial* (en el amplio sentido del término, que comprende el fomento de las diversas actividades productivas, comenzando por la agricultura), cuyos instrumentos fundamentales (en concordancia con las evidencias empíricas internacionales, de los países exitosos) pueden resumirse en los siguientes: a) políticas macroeconómicas favorables al desarrollo de la *economía real*, comenzando por una *política cambiaria competitiva*; b) políticas de fomento económico general, principalmente formación de recursos humanos, construcción de infraestructura y fomento del desarrollo científico-técnico; c) formulación de una estrategia general de industria-

lización, que defina áreas estratégicas y prioritarias, reconociendo las tendencias de los mercados internacionales y las particularidades nacionales; d) *desplegar instrumentos específicos de fomento sectorial* (v. gr. el sistema de precios de garantía o soporte en la agricultura) en función de estas prioridades y realidades.

*Séptimo:* colocar al ser humano en el centro de la estrategia económica. La superación de la marginación socioeconómica y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas no como algo *extrínseco a la economía* (como males susceptibles de ser corregidos a través de simples mecanismos de compensación social), sino como algo *intrínseco al correcto funcionamiento de la economía, ergo* como resultado natural de una nueva estrategia económica integradora (*incluyente* de las mayorías nacionales en las tareas y los beneficios del desarrollo), que comprenda: 1) una política industrial en el sentido antes definido; 2) una estrategia integral de formación de recursos humanos; 3) políticas públicas de distribución del ingreso y reforzamiento de la seguridad social; 4) la ampliación de la cobertura y calidad de las políticas orientadas hacia los grupos sociales más vulnerables.

*Octavo:* desplegar una política integral de desarrollo regional asentada en una congruente noción de desarrollo sustentable (es decir, que contemple simultáneamente los objetivos de crecimiento económico, equidad social y desarrollo ambiental) y que, basada en un vigoroso federalismo, impulse la convergencia de las regiones rezagadas hacia niveles medios de ingreso y bienestar.

*Noveno:* lograr un crecimiento económico que conserve y enriquezca las bases naturales en las que inevitablemente se asienta la actividad humana; regular los procesos productivos y de consumo, *internizando los costos ambientales* e introduciendo otros incentivos para mejorar la utilización de los recursos, minimizar impactos ambientales y restaurar ecosistemas.

*Décimo:* *eleva*r la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, a través de: la efectiva *separación de poderes* (legislativo, judicial y ejecutivo) en el marco de un sistema de elecciones verdaderamente libres y transparentes; el establecimiento de un servicio *civil de carrera* basado en los méritos del servidor públi-

co, y la participación directa de la ciudadanía en la decisión, supervisión y ejecución de programas específicos.

En el trabajo "Propuestas para abrir el futuro", publicado a manera de conclusiones en el libro *América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza?*, Fernando Solana, coordinador del Seminario arriba citado y de la obra, caracteriza el anterior paquete de propuestas por mí formuladas como "modificaciones «menores» a las políticas económicas vigentes para atacar la pobreza y la desigualdad desde la estrategia macroeconómica".<sup>21</sup> Se trata, precisamente, de un paquete *viable* de instrumentos de política económica para el desarrollo sostenido con equidad.

---

<sup>21</sup> Solana, F. (coord.), *op. cit.*

**Cuadro 1**

**Cuadro 2**

**Cuadro 3**

**Cuadro 4**

## LA AGRICULTURA MEXICANA FRENTE A LA NUEVA LEY AGRÍCOLA ESTADOUNIDENSE Y LA RONDA DE LIBERALIZACIONES DEL TLCAN

José Luis Calva<sup>1</sup>

El mecanismo de tijera que se cierne sobre el sector agropecuario mexicano, conformado por la *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* que incrementa significativamente los subsidios a los granjeros estadounidenses, y por la ronda de liberaciones comerciales de importantes productos pecuarios y agrícolas que entró en vigor el primero de enero de este año en el marco del TLCAN, ha despertado justificadas inquietudes entre los productores rurales mexicanos.

De suyo, la reciente aprobación de la *Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (Farm Security and Rural Investment Act of 2002)* en Estados Unidos, que fija los recursos presupuestales disponibles para fomento agropecuario en ese país durante los próximos nueve años (hasta el 2011), es causa justificada de intranquilidad entre los productores agropecuarios mexicanos porque la *Farm Bill 2002* —como se le designa abreviadamente— no sólo consolida los incrementos presupuestales de emergencia que se ejercieron durante los últimos cuatro años (a fin de sostener los ingresos de los granjeros estadounidenses), sino que incrementa el presupuesto agroalimentario estadounidense hasta 118 mil millones de dólares anuales durante el periodo 2002-2011, 44% más que los 82 mil millones de dólares ejercidos durante el periodo 1996-1997.<sup>1</sup> Además, como ha sido habitual en

---

<sup>1</sup> Investigador de la UNAM e Investigador externo del CIESTAAM; jcalva@servidor.unam.mx

<sup>1</sup> Con base en House of Representatives. Senate, *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*; USDA, *Fy2003 Budget Summary* ([www.usda.gov/agency/iboa/Budget-Summary/2003](http://www.usda.gov/agency/iboa/Budget-Summary/2003)); Consejo Nacional Agropecuario, 2002, *Presupuesto de Apoyos al Sector Agropecuario Estadounidense*, México, 27 de mayo de 2002; y Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *Modificaciones a la Ley Agrícola en Estados Unidos*, México.

Estados Unidos desde la *Ley Agrícola de 1929* (que instituyó el sistema de precios de garantía o soporte, vigente hasta la actualidad), los recursos fiscales no sólo cubrirán los costos de los instrumentos horizontales de fomento agropecuario (investigación y educación, conservación de tierras, etc.), sino que están principalmente orientados a subsidiar áreas de producción específicas (trigo, maíz, arroz, soya, cacahuete, algodón, azúcar, leche, frijol, etcétera, incluyendo algunos productos, como la miel de abeja, que no disponían de subsidios en la *Ley Agrícola* anterior).

Nada nuevo bajo el sol. Si los Estados Unidos lograron convertirse en la primera potencia agrícola del planeta y en el mayor exportador de productos agropecuarios del mundo, ha sido gracias a sus perseverantes políticas agrícolas (cuyo origen se remonta a la *Ley Morrill* de 1862), diseñadas con horizontes de planeación de largo plazo. De esta manera, la política de precios garantizados, en particular, otorga certidumbre a los productores agropecuarios, asegurándoles márgenes adecuados de rentabilidad y poniéndolos a salvo de las oscilaciones de los precios de mercado.

A la inversa del *perseverante pragmatismo agrícola* estadounidense, en México estamos cumpliendo dos décadas de *perseverante neoliberalismo agrícola*, es decir, de fanática aplicación de las recetas de *cambio estructural*, que los Estados Unidos recomiendan al mundo entero, pero ellos mismos no aplican.

### **La reforma estructural de la agricultura y sus resultados**

Los programas neoliberales de estabilización y *ajuste estructural* —apegados a las prescripciones del FMI y del Banco Mundial— perseverantemente aplicados en México desde 1982 hasta el presente, comprendieron un proceso de liberalización del sector agropecuario, cuyas vertientes principales fueron: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; 2) la apertura comercial unilateral y abrupta, que —realizada a marchas forzadas a partir de 1984— remató en la inclusión completa del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; 3) la reforma

de la legislación agraria, que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad campesina ejidal y comunal instituido por la Revolución mexicana, abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción.

Los promotores y ejecutores de la reforma suponían que este programa liberalizador –que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas espontáneas del mercado la libre asignación de los factores productivos– conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias.

Los resultados del experimento neoliberal, sin embargo, han sido muy diferentes de los proyectados. En valor per cápita, el PIB agropecuario y forestal del año 2001 resultó 14.3% inferior al de 1981. En kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos en 2001 resultó 21.8% menor que la de 1981; la producción per cápita de carnes rojas disminuyó 28.8% en este lapso; la de litros de leche per cápita se redujo 8.4%, y la producción forestal maderable en decímetros cúbicos per cápita fue 39.9% inferior a la registrada en 1981 (véase Cuadro 1).

Como contraparte –no obstante la reducción del consumo alimentario de los mexicanos que cayeron en la pobreza y en la pobreza extrema– las importaciones de alimentos se dispararon de 1,790 millones de dólares en 1982, a 7,274.4 en 1994 y a 11,077.4 en 2001 (véase Cuadro 2).

**Cuadro 1. Producción agropecuaria y forestal por habitante: 1981-2001**

**Cuadro 2**

Los principios e instrumentos esenciales de la reforma neoliberal de la política agrícola debían necesariamente desembocar en ese resultado.

En primer lugar, la *apertura comercial unilateral y abrupta*, que de manera recurrente se ha combinado con una nefasta *política de peso fuerte* que utiliza el tipo de cambio como ancla anti-inflacionaria y desemboca en sobrevaluaciones crecientes de nuestra moneda (fenómeno que se observó durante el sexenio 1989-1994 y nuevamente en los años 1997-2002), ha provocado, conjuntamente con la supresión del sistema de precios de garantía o soporte, un abrupto descenso de los *precios reales* de los productos agropecuarios en los que México tiene notorias desventajas competitivas (los cuales pasaron a regirse por los precios internacionales). Entre 1982 y 2001, los cultivadores de maíz (sumando al precio de venta el subsidio del PROCAMPO equivalente por tonelada, instituido en 1993 como un instrumento para compensar el deterioro de precios derivado de la liberalización comercial en el TLCAN) perdieron el 56.2% del poder adquisitivo de su grano (respecto al *índice nacional de precios al consumidor*); los agricultores trigueros perdieron el 46.3%; los productores de frijol, el 37%, y los productores de soya, el 62.4%. Pero en términos de rentabilidad, la pérdida fue todavía mayor: deflactados con el *índice de precios de las materias primas de la actividad agrícola* (IPMPAA: fertilizantes, combustibles, etc.), los precios de los granos se deterioraron 62.1% en el caso del maíz, 53.8% en el caso del trigo, 45.6% en el de frijol y 67.5% en el de soya (véase Cuadro 3).

**Cuadro 3. Términos de intercambio del sector agropecuario, forestal y pesquero, 1981-2001**

A los efectos adversos del desplome de los términos de intercambio del sector agropecuario se sumó el abrupto repliegue del Estado en sus demás acciones de fomento rural. A contracorriente de lo ocurrido en los países con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, etc.), que reforzaron su intervencionismo gubernamental en el campo (llegando hasta la guerra de guerrillas de los subsidios), en México se produjo una precipitada supresión o reducción de los programas de fomento sectorial, bajo la noción neoliberal de que los agentes privados, actuando en mercados *desregulados y sin distorsiones derivadas de programas sectoriales, logran la óptima asignación* de los recursos productivos.

La inversión pública en fomento rural disminuyó 95.5% durante el periodo 1981-2001 (es decir, a menos de la veinteaava parte: véase Cuadro 4), afectando tanto la necesaria expansión de la infraestructura (v.gr. la superficie anual abierta al cultivo irrigado disminuyó de 146.1 miles de hectáreas en 1981, a 5.8 miles en 2001),<sup>2</sup> como las inversiones requeridas para mantener en operación la infraestructura previamente construida. Además, el gasto público global en fomento rural declinó 73.1% entre 1981 y 2001 (o bien, si descontamos –como debe hacerse para que las cifras sean comparables– la bolsa del PROCAMPO destinada a compensar *parcialmente* el deterioro de los precios reales de los granos causado por la incorporación de México al TLCAN, la caída del gasto público en fomento rural fue del 82.6% en el periodo 1981-2001 (véase Cuadro 4), afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etcétera, y cancelando apoyos específicos, como ocurrió con la supresión de importantes programas, como el de maquinaria agrícola.

---

<sup>2</sup> Con base en Miguel de la Madrid, *Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, México, 1987; y Vicente Fox, *Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, 2002.

**Cuadro 4.**  
**Inversión Pública y gasto federal en fomento agropecuario  
y forestal, 1980-2002**

1/ Deflactados con el INPC.

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 1994, *El Ingreso y el Gasto Público en México*; CSG, 1994, *Cuarto Informe de Gobierno*, Anexo estadístico 1994, México; Banco de México, *Indicadores Económicos, Carpeta mensual*; SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*; Poder Ejecutivo Federal, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000*; EZPL, 1998, *Cuarto Informe de Gobierno*, Anexo estadístico 1998, México; y EZPL, 1999, *Quinto Informe de Gobierno*, Anexo estadístico 1999, México; para 2000 y 2001 SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*.

Finalmente, la tercera gran causa que ha hundido al sector agropecuario en el desastre es el escaseamiento del capital de trabajo disponible en forma de crédito agrícola. Por una parte, la banca nacional de desarrollo disminuyó (en saldos a diciembre, a precios constantes de 1994) sus créditos agropecuarios de 19,193 millones de nuevos pesos (MDP) en 1981 a 4,018.9 en 2001 (véase Cuadro 5), afectando severamente a los campesinos más necesitados: el área habilitada por BANRURAL se redujo de 7.3 millones de hectáreas en 1982 a sólo 1.5 millones en 2001.<sup>3</sup> Por otra parte, los créditos agropecuarios concedidos por la banca comercial cayeron abruptamente de 19,140.4 MDP en 1981 a 6,647 MDP en 1987, y aunque registraron entre 1988 y 1994 un significativo crecimiento, disminuyeron posteriormente hasta 9,616.5 MDP en 2001 (véase Cuadro 5).

De hecho, su fugaz crecimiento no reflejó una situación de bonanza rural, sino más bien el incremento del grado de apalancamiento financiero del sector agropecuario privado (a causa de la severa disminución del capital de trabajo propio, provocada por la caída de la rentabilidad agropecuaria), así como la *acumulación de carteras vencidas* y de adeudos impagos de agricultores que refinanciaron repetidamente sus vencimientos sin caer técnicamente en cartera vencida. En conjunto, el crédito canalizado al sector agropecuario por el sistema bancario (comercial y de desarrollo) cayó de \$38,333.3 millones en 1981, a precios de 1994, a \$13,635.3 millones en 2001, con la particularidad de que las carteras vencidas –aún después de todos los programas de quitas y condonaciones– representaron en 2001 el 60% de este monto (\$8,175.4 millones), de manera que al cierre de 2001 la cartera crediticia vigente fue de apenas \$5,459.9 millones (siempre a precios de 1994: véase Cuadro 5), es decir, alrededor de la sexta parte de la cartera vigente al principiar los ochenta.

#### Cuadro 5

---

<sup>3</sup> Comisión Nacional de Alimentación-INEGI, 1995, *El sector alimentario en México*, y Banco Nacional de Crédito Rural, *Página electrónica*.

Las causas del desastre agrícola, en vez de ser combatidas, fueron trastocadas, inculpándose al ejido como el causante del desastre. En consecuencia, fue decretada la reforma neoliberal de la legislación agraria que rompió el contrato social agrario de la Revolución mexicana, al dar por terminado el reparto antes de cumplir cabalmente (en importantes regiones, como la mayoría de las de Chiapas) el mandato redistributivo del Constituyente, al suprimir el carácter patrimonial (inalienable, inembargable e imprescriptible) de la propiedad campesina ejidal y comunal, instituido desde la *Ley Agraria* zapatista de 1915, y al abrir múltiples vías a la reconcentración de la tierra, incluso bajo la figura de *sociedades mercantiles* que, en el extremo de los casos, podrían acaparar en sólo 10,933 latifundios por acciones, la totalidad de los 180 millones de hectáreas agrícolas, ganaderas y forestales de México.<sup>4</sup>

De esta manera, en vez de resolverse la crisis agrícola se agregó a ésta una *crisis política*: el alzamiento *zapatista* de Chiapas, cuyo *detonante fue precisamente*, como señaló el *subcomandante* Marcos, la reforma neoliberal del artículo 27 constitucional.

En contraste con el experimento de la tecnocracia neoliberal, los generales y abogados que gobernaron el país entre los años treinta y los primeros años sesenta aplicaron *pragmáticamente* políticas exitosas de fomento agropecuario que cristalizaron en el llamado *milagro agrícola* mexicano. Durante casi un cuarto de siglo, la agricultura registró un crecimiento medio del 6.1% anual (entre 1947 y 1965), generó cuantiosas divisas que financiaron la importación de bienes de capital para el desarrollo industrial (más de la mitad de las divisas que ingresaron a México por exportación de mercancías provinieron entonces del sector agropecuario), satisfizo la demanda de alimentos de una población que crecía aceleradamente y mejoraba sus patrones alimentarios, y proveyó las materias primas agrícolas demandadas por una economía en rápida industrialización y urbanización.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Véase Calva, José Luis, 1993, *La disputa por la tierra*, México, Fontamara.

<sup>5</sup> Véase Reyes Osorio, Sergio *et al.*, 1974, *Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola*, México, FCE; y Calva, José Luis, 1988, *Crisis Agrícola y Alimentaria en México 1982-1988*, México, Fontamara.

Pero a mediados de los años sesenta, en la euforia del *desarrollo estabilizador*, comenzó a perderse la brújula: en aras de una baja tasa inflacionaria *a ultranza* se congelaron los precios nominales de los principales productos agropecuarios (precios de garantía de los granos, o precios *controlados* como los del azúcar), lo cual provocó la caída de la rentabilidad agropecuaria y el estancamiento rural de una década: la agricultura apenas creció a una tasa del 0.8% anual entre 1966 y 1976.<sup>6</sup>

En la segunda mitad de los años setenta volvieron a desplegarse importantes instrumentos de fomento económico sectorial (incluida una consistente *política de precios de garantía*, que trajo consigo la recuperación de los términos de intercambio de las cosechas básicas), en favor de la autosuficiencia alimentaria, del desarrollo compartido y de la paz social, los cuales cristalizaron en un crecimiento agrícola del 5.9% anual entre 1977 y 1981.<sup>7</sup>

Sin embargo, el proyecto integral de fomento agropecuario de largo plazo, que se intentó construir a partir del Sistema Alimentario Mexicano (SAM: 1980-1982) y que se formuló claramente como *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1983-1988* (PRONADRI), se truncó con el arribo de la tecnocracia neoliberal al poder: el SAM fue desmantelado y el PRONADRI simplemente archivado. En lugar de políticas consistentes de fomento agropecuario, pasaron a aplicarse las recetas de *ajuste estructural* preconizadas por el FMI y el Banco Mundial, como la fórmula mágica del éxito económico en el sector agropecuario.

En el futuro, la cuestión crucial consiste en definir si el campo mexicano debe seguir siendo utilizado como *un enorme laboratorio de experimentación neoliberal* o si, atendiendo los legítimos reclamos de los productores rurales mexicanos, hemos de reformular nuestra estrategia de desarrollo agropecuario, diseñando —con *criterios pragmáticos* similares a los contenidos en la nueva *Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural* estadounidense—<sup>8</sup> los instrumentos de política económica sectorial que abran los cauces del desarrollo agropecuario sostenido con equidad.

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Farm Security and Rural Investment Act 0/2002.*

### **Brechas de competitividad**

Al presentar las *Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial*, el presidente Fox afirmó: “Con estas acciones y el presupuesto global que proponemos para el campo, mi gobierno está cumpliendo la parte que le corresponde para proteger a nuestros productores, para apoyarlos a que sean más eficientes, para acercar las oportunidades y que tengan *igualdad de condiciones con nuestros competidores y enfrenten, con éxito, el desafío de la apertura comercial*”. “Por eso –agregó– estamos proponiendo este *blindaje agropecuario*, esta *gran estrategia que dará competitividad e igualdad de condiciones* a los millones de familias campesinas de México”.<sup>9</sup>

En realidad, los apoyos globales al sector agropecuario en México son muy inferiores a los apoyos que el gobierno estadounidense otorga a su sector agropecuario. El cuadro comparativo que aquí presentamos (Cuadro 6) se basa en una metodología uniforme que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico aplica en la evaluación de las políticas agrícolas de todos los países.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vicente Fox, *Sistema Internet de la Presidencia de la República, Discurso 18/11/2002*.

<sup>10</sup> OECD, 2002, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring Evaluation 2002*, Paris.

**Cuadro 6.**  
**Apoyos a la agricultura. Estimaciones de la OCDE para 2001**  
**(millones de dólares estadounidense)**

Conceptos	Estados		
	México	Unidos	Canada
Valor Total de la Producción Agrícola	32,755	201,442	20,551
Apoyos al Productor Estimados (PSE)	6,547	49,001	3,927
Apoyos a precios de mercado (PAM)	4,050	19,807	1,856
Pagos basados en la producción	319	7,184	246
Pagos basados en el área sembrada*	72	2,043	405
Pagos basados en programas de apoyo históricos	1,260	8,793	523
Pagos basados en uso de los insumos	781	7,350	335
Otros pagos al productor	65	3,824	561
Apoyos en Servicios Generales a la Agricultura (GSSE)	860	24,121	1,226
Investigación y desarrollo	141	2,492	252
Escuelas de agricultura	173	0	153
Servicios de Inspección	66	730	266
Infraestructura	349	3,311	280
Mercadeo y promoción	93	15,726	276
Otros apoyos	491	1,862	546
Apoyos al Consumidor Estimados (CSE)	-4,489	43	-1,917
Transferencia de los consumidores a los productores	-4,349	-19,836	-1,848
Otras transferencias de los consumidores	-804	-2,257	-69
Transferencias de contribuyentes a los consumidores	497	22,137	0
Costo excedente de piensos	167	0	0
Total de Apoyos Estimados a la Agricultura (TSE)	7,905	95,259	5,153
Transferencias provenientes del consumidor	5,154	22,093	5,153
Transferencias provenientes del contribuyente	3,555	75,423	1,917
Ingresos presupuestales por importaciones	-804	-2,257	-69
Total de Apoyos a la Agricultura como porcentaje del Valor Total de la Producción Agrícola	24.1%	47.2%	25.0%

\* O en el número de animales.

Fuente: Elaboración propia con base en OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and evaluation 2002*.

Como puede verse, en 2001 los apoyos que recibieron los agricultores estadounidenses representan 47.2% del valor total de la producción agropecuaria, mientras que los apoyos que recibieron los agricultores mexicanos apenas representaron el 24.1% del valor de su producción agropecuaria.

En 2003, a consecuencia de la *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, el presupuesto agroalimentario estadounidense será 14.3% mayor que el presupuesto de 2001 (al pasar de 103,107 millones de dólares en 2001, a 117,900 millones en 2003), lo que significa un incremento de 9.9% en términos reales,<sup>11</sup> mientras que el presupuesto agropecuario mexicano en dólares corrientes será apenas 0.6% mayor que el presupuesto de 2001 (3,361.9 millones de dólares en 2003 contra 3,341.9 millones en 2001), lo que significa una reducción de 3.3%, en términos reales. Esto es, en el 2003, la asimetría en políticas de fomento agropecuario se agrandaría, en vez de reducirse.

Además, en el área del TLCAN existen profundas asimetrías en productividad, desarrollo tecnológico y provisión de recursos naturales. Durante el quinquenio 1997-2001, cosechamos en México 2.4 toneladas de maíz por hectárea, contra 8.4 en Estados Unidos y 7.3 en Canadá; obtuvimos 606 kg/ha de frijol, contra 1,846 en Estados Unidos y 1,849 en Canadá; cosechamos 4.4 t/ha de arroz, contra 6.8 en Estados Unidos,<sup>12</sup> etc. Por trabajador ocupado, la brecha de productividad es más profunda: en México, el valor bruto del producto agropecuario por trabajador fue de 3,758.9 dólares en 2001; en Estados Unidos, de 67,871.3 dólares y en Canadá de 54,081.6 dólares.<sup>13</sup>

La enorme brecha de productividad deriva, en primer término, de las cuantiosas inversiones en investigación y en innovación tecnológica (que en Estados Unidos datan de la *Ley Morrill* de 1862) como de las políticas internas de precios y subsidios (instrumentadas en Estados Unidos desde la *Ley Agrícola* de 1933), que al garantizar la rentabilidad de las granjas, han favorecido su capitalización y tecnificación continuas. Mientras los

---

<sup>11</sup> Con base en fuentes citadas en nota 1.

<sup>12</sup> Con base en FAO, *Statistical Database*.

<sup>13</sup> Con base en OECD, 2002, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring Evaluation 2002*, Paris.

Estados Unidos disponen de 1.6 tractores por trabajador agrícola (concepto que incluye toda la PEA agropecuaria) y Canadá cuenta con 1.8 tractores por hombre ocupado, en México sólo hay 2 tractores por cada 100 trabajadores agrícolas.<sup>14</sup> Por cada hombre ocupado en la agricultura se aplican en los campos de México 209.6 kg de fertilizantes, mientras que en Estados Unidos se aplican 6,114 kg y 6.352 en Canadá.<sup>15</sup>

Además, existe una brecha enorme en la provisión de recursos naturales. Por cada trabajador agrícola, los Estados Unidos cuentan con 59.1 ha de tierras de cultivo –de las cuales 7.4 son irrigadas–, con 79 ha de pastizales y con 58.5 ha de bosques; en México sólo contamos con 3.1 ha de cultivo por trabajador agrícola –de las cuales 0.7 ha son de riego–, con 9.2 de pastizales y 2.8 ha de bosques. En Canadá, las cifras son 117.2 ha de cultivo, 1.9 ha irrigadas, 74.4 ha de pastos y 116.8 ha de bosques por trabajador agrícola.<sup>16</sup> Además, la calidad de estos recursos –en términos topográficos y termopluviométricos– es también superior en los países del norte.

Por eso, si el gobierno mexicano desea realmente “cumplir su parte” en el desarrollo agropecuario de México, debe reconocer estas brechas de competitividad (comenzando por la brecha en políticas agrícolas) y, con una concepción pragmática similar a la que convirtió al vecino del norte en la primera potencia agrícola del planeta, desplegar una política integral de fomento agropecuario con visión de Estado.

---

<sup>14</sup> Con base en FAO, *Statistical Database*.

<sup>15</sup> Con base en FAO, *Statistical Database*.

<sup>16</sup> Con base en FAO, *Statistical Database*.

### Blindaje de papel

En políticas de fomento agropecuario, amén de otros temas, México jamás podrá ganar a Estados Unidos una *guerra de Tesorerías*. No obstante, al anunciar un “*blindaje agroalimentario*, como respuesta del presidente Fox ante la reciente ley agrícola de Estados Unidos –que incrementa los subsidios a los granjeros de ese país– y el inicio el próximo año de la desgravación arancelaria de varios productos agroalimentarios (todos, excepto maíz, frijol y leche en polvo) en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, el secretario de Agricultura, Javier Usabiaga, “aseguró que *el dinero no será problema: «el presupuesto será lo que se necesite. El presidente así lo ha ofrecido»*”.<sup>17</sup>

Ahora bien, la *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, que tiene con justa razón aterrados a los productores rurales mexicanos, incrementó el presupuesto agroalimentario estadounidense desde 103,107 millones de dólares en 2001, hasta 111,852 millones en 2002, para situarlo en un promedio de 118,274.2 millones de dólares anuales durante el periodo 2003-2011.<sup>18</sup>

Ciertamente, la agricultura estadounidense es mayor que la mexicana, pero la brecha no es tan grande como la presupuestal: durante el año 2000, el valor total de la producción agropecuaria en Estados Unidos fue de 189,901 millones de dólares, contra 31,525 millones de dólares en México, es decir, 6 veces mayor; mientras que el presupuesto agroalimentario de Estados Unidos fue de 105,399 millones de dólares en el 2000, o sea 40.3 veces mayor que el de México (que ascendió a 24,713.7 millones de pesos, o sea 2,615.2 millones de dólares en el año 2000).

En el 2002 –debido en buena medida al proceso de apreciación real (o sobrevaluación) del peso mexicano–, el presupuesto agropecuario de México ascendió a 3,600 millones de dólares, de manera que para equiparar el presupuesto agroalimentario de México con el de Estados Unidos (en proporción al valor de la

---

<sup>17</sup> Véase *El Universal*, 9/VIII/02.

<sup>18</sup> Véase Consejo Nacional Agropecuario-Dirección de Estudios Económicos, *Presupuesto de Apoyos al Sector Agropecuario Estadounidense*, 27/Mayo/2002.

producción agropecuaria en cada país), el Congreso mexicano debería incrementar 5.2 veces nuestro presupuesto agroalimentario.

Más aún: incluso si lográramos equiparar proporcionalmente nuestro presupuesto agropecuario con el de Estados Unidos, ello no contrarrestaría los efectos acumulados de los agresivos presupuestos estadounidenses –a lo largo del tiempo– sobre la capitalización de las granjas y sobre su tecnificación (que arrancan de la Ley Agrícola de 1862, la cual estableció el sistema tecnológico-agrícola estadounidense y, sobre todo, de la Ley Agrícola de 1933, que estableció el sistema de precios de garantía o soporte que continúa vigente hasta la *Farm Act of 2002*). Estos efectos acumulados son, precisamente, los generadores de la supremacía agrícola de que hoy goza la mayor potencia económica del planeta (Recuérdese que en 1947, cuando se constituyó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio –hoy Organización Mundial de Comercio– Estados Unidos condicionó su adhesión a la exclusión completa del sector agropecuario, porque los efectos acumulados de sus certeras políticas agrícolas no habían cristalizado aún en la extraordinaria supremacía agrícola que posteriormente adquirió).

Lo peor del asunto es que –después de la citada precisión del vocero de Hacienda (sobre el presupuesto limitado)– la generosa oferta presupuestal que hizo el secretario de Agricultura para el *blindaje agroalimentario* (“*será lo que se necesite*”), acabó esfumándose. En un artículo firmado por los secretarios de Agricultura y de Economía, la oferta de recursos fiscales quedó reducida –como quinto mecanismo del blindaje– a una vaga declaración: “La consecuente aplicación responsable y transparente de recursos fiscales en donde sea necesario y donde logren su mayor impacto”.<sup>19</sup> En lenguaje tecnocrático, el término “responsable” indica la subordinación de cualquier interés nacional a lo que Luis Donaldo Colosío denominó “el fetiche del equilibrio fiscal”; el resto de la expresión se ciñe a la línea trazada por el vocero de la SHCP.

---

<sup>19</sup> Usabiaga, Javier y Luis Ernesto Derbez, “México: agro y alimentos frente a la apertura”, en *El Universal*, 12/VIII/02

Ahora bien, si el mecanismo presupuestal del *blindaje agroalimentario* es incierto, sus demás mecanismos son igualmente inciertos.

En el orden de su presentación en el citado artículo de Usabiaga y Derbez, el primer mecanismo del *blindaje agroalimentario* consiste en: “Aprovechar el liderazgo comercial de México en la OMC, para impulsar la eliminación de subsidios agropecuarios tanto a la producción como a la exportación, cuestiones que afectan de un modo desleal a nuestro país”. Ver para creer: la Ronda Uruguay del GATT (hoy OMC) tardó casi diez años negociando la reducción de subsidios agrícolas y no logró casi nada. Ahora se abraza la ilusión de que gracias al “liderazgo” [sic!] de México se logrará la “eliminación” [sic!] de los subsidios agropecuarios. El problema mayor consiste en que –aun admitiendo como cierto el cuento de hadas del “liderazgo comercial de México”– quedan sin resolver dos asuntos: ¿cuántos años llevará la negociación? y ¿qué harán mientras tanto los productores mexicanos?

El segundo mecanismo de *blindaje* consiste en: “Utilizar de manera inteligente los mecanismos legales al alcance para lograr que la competencia desleal, producto de estos subsidios, pueda ser equilibrada de manera ágil y rápida en nuestro país”. Reconocer implícitamente que hasta ahora no se han “utilizado inteligentemente los mecanismos legales” es, sin duda, un importante avance. Pero la incertidumbre brota precisamente de ahí: ¿por qué las autoridades comerciales no han aplicado congruentemente la legislación a su alcance para defender la producción agropecuaria nacional, utilizando al máximo los márgenes de maniobra que tenemos disponibles en el TLCAN, en la OMC y en nuestra Ley de Comercio Exterior? ¿Qué garantías hay de que ahora sí lo harán? Desde luego, no obstante que la Ley de Comercio Exterior vigente faculta a la Secretaría de Economía a iniciar *de oficio* procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio y medidas de salvaguarda –cosa que hasta ahora no ha hecho– son bienvenidas las reformas legislativas –propuestas por el secretario Derbez– para facilitar la protección legítima de la planta productiva mexicana.

El tercer mecanismo del “blindaje” consiste en: “La eliminación de las diferencias estructurales y prácticas de comercio des-

leal que no permiten ser competitivos a los productores mexicanos”. ¡Como si la eliminación de las diferencias estructurales entre México y los Estados Unidos –lo que implica también, desde luego, la supresión de las diferencias estructurales al interior de la agricultura mexicana– fueran algo factible de lograr de un año a otro! Hace once años advertimos: “Una negociación sensata de comercio exterior agropecuario no debe apostar a que dentro de diez o quince o veinte años lograremos la equiparación tecnológica y productiva con las potencias agrícolas del norte. El análisis prospectivo de la productividad no debe hacerse contemplando un dinamismo tecnológico y productivo en México y una productividad estática en los países del norte”.<sup>20</sup> Ciertamente, la productividad en Estados Unidos se mueve y, con harta frecuencia, más rápido que en México.

Finalmente, el cuarto mecanismo del “blindaje” consiste en: “Promover y posicionar los productos domésticos en la mente de los consumidores nacionales e impulsar una mayor penetración de éstos en los mercados internacionales”. Sobran comentarios.

En suma: el “blindaje agroalimentario” no es de acero, sino de papel. Lo que el campo mexicano requiere, para decirlo en términos del Consejo Nacional Agropecuario, es “un plan más amplio e integral”, que utilice de manera simultánea los instrumentos de fomento económico a nuestro alcance –sucintamente resumidos en nuestra entrega pasada– a fin de que el sector agropecuario pueda cumplir eficazmente sus funciones en el desarrollo económico nacional.

### **Población agrícola y desarrollo económico**

El sector agropecuario de México “*no está preparado para la competencia que se aproxima bajo el TLCAN*”, reconoció el Banco Mundial en su *Estrategia de Asistencia para el País 2002*. “Durante la última década [(o, con más exactitud, durante las dos últimas décadas: JLC)] este sector ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de controles de precios, la reforma constitucional sobre la tenencia de la tierra),

---

<sup>20</sup> Calva, José Luis, 1991, *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, México, Fontamara.

pero los resultados –reconoce el Banco Mundial– han sido decepcionantes: estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural”.<sup>21</sup>

En el futuro, a juicio del Banco Mundial, “la clave será rediseñar y coordinar los programas oficiales de apoyo de manera que promuevan la diversificación hacia cultivos de mayor valor *o el desplazamiento hacia actividades más productivas en la explotación agrícola y al margen de ella*”. En otras palabras, según el Banco Mundial, la disyuntiva para los pobladores rurales (la cuarta parte de los mexicanos), consiste en reacomodarse en otros rincones de la actividad agropecuaria o salir de la actividad, cediendo el mercado a la potencia agroalimentaria del Norte.

En la misma perspectiva, el secretario de Agricultura, Javier Usabiaga –en entrevista exclusiva concedida a Lourdes Rudiño–, señaló: “«Estamos planteando para los productores de granos y todo tipo de cultivos *una disyuntiva: o te vuelves eficiente con los parámetros internacionales o te buscas otra cosa*»”. “Sus advertencias –cuestionó Rudiño– van dirigidas a la gran mayoría de los productores”. “«Sí, efectivamente, pero ese género de productores –insistió Usabiaga– tiene que enfrentar el reto»”. “«Los agricultores contarán con un periodo de cinco años para hacerse competitivos»”; este ultimátum está contenido en las Acciones [de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial]; y “«*el que no lo entendió* –remarcó Usabiaga– *no lo quiso entender*»”.<sup>22</sup>

Los productores rurales habrían podido replicar a Usabiaga: *¿o te vuelves eficiente como secretario de Agricultura mexicano con los parámetros nacionales –es decir, con las realidades del México rural de hoy– o te buscas otra cosa!* Porque actualmente existen en México alrededor de cuatro millones de pequeños agricultores (que con sus familias conforman una población de veinte millones de mexicanos), los cuales no muestran disposición de morirse ni de irse al mar, y en el corto o mediano plazo tampoco es objetivamente viable que alcancen “la eficiencia con parámetros internacionales” (que en el marco del TLCAN signifi-

---

<sup>21</sup> Banco Mundial, *Informe 23849-ME*.

<sup>22</sup> Véase *El Financiero*, 21/XI/02.

ca la equiparación tecnológica y productiva con Estados Unidos y Canadá), ni que, masivamente, se dediquen a otra cosa. Por ello, un secretario de Agricultura *verdaderamente de México* debería tomar en cuenta esta realidad social, adecuando las políticas públicas agropecuarias al México *real*.

Sin duda, la tendencia al descenso continuo de la participación relativa de la agricultura en el empleo es una ley general del desarrollo de las economías de mercado. Conforme se desarrollan la división social del trabajo y la productividad, las ocupaciones industriales y de servicios absorben una proporción creciente de la población económicamente activa. Sin embargo, esta tendencia sólo se manifiesta en forma de un *descenso absoluto* de la población agrícola cuando las naciones alcanzan un grado considerable de industrialización y desarrollo económico general. Más aún, en fases previas a este umbral, la población agrícola continúa creciendo en números absolutos, no obstante su descenso relativo.

En Estados Unidos, país que los tecnócratas gustan tomar como modelo, la población agrícola continuó creciendo en cifras absolutas hasta 1910, aun después de más de medio siglo de acelerado desarrollo industrial. En 1930, cuando Estados Unidos tenía un PIB nacional per cápita de 6,520 dólares (a precios de 2000), similar al que México alcanzó en el 2000 (5,834.9 dólares), la PEA agrícola representaba el 23.4% de la PEA total, proporción algo mayor que la PEA agrícola del México de hoy (20.3% de la PEA total). En 1950, la PEA agrícola estadounidense había descendido al 12.6% de la PEA total, pero el PIB nacional per cápita de ese país había alcanzado los 11,913 dólares, lo que implicó un acelerado crecimiento de los empleos industriales y de servicios, que absorbieron a buena parte de la población agrícola. En el 2000, la PEA agrícola en Estados Unidos había descendido al 2.1% de la PEA total, pero su PIB nacional per cápita había crecido hasta 34,911 dólares (véanse Cuadros 7 y 8).

En México, es absurdo esperar en el mediano plazo una reducción de la población agrícola hasta una proporción similar a la que Estados Unidos alcanzó después de dos décadas (1950) o de siete décadas de desarrollo (2000), después de cruzar el umbral del descenso absoluto de la PEA agrícola, que México todavía no alcanza.

Si en 1930 hubieran arribado al poder político estadounidense tecnócratas neoliberales decididos a precipitar el desahucio de la población rural, para alcanzar la proporción que la PEA agrícola tenía entonces en Inglaterra (4%), habrían provocado una profunda conmoción social, pero sin lograr su objetivo. Porque ni la agricultura había alcanzado el nivel de productividad compatible con esa reducción de la PEA agrícola, ni la sociedad habría tolerado que tres millones de familias rurales fueran arrojadas abruptamente a las calles de las urbes para competir por los empleos y provocar el descenso de los salarios urbanos.

**Cuadro 7.**  
**Estados Unidos. Empleo agrícola y desarrollo económico**

Años	PEA agrícola		PIB agrícola*	PIB nacional per cápita**
	(Miles de personas)	(% de la PEA total)		
1930	10,340	22.7	8.3	6,520
1940	9,540	20.1	6.3	7,931
1950	7,497	12.5	6.8	11,913
1960	4,847	6.4	3.8	14,167
1970	3,842	4.3	2.5	18,812
1980	3,884	3.5	2.0	23,124
1990	3,640	2.8	1.4	28,828
2000	3,027	2.1	0.8	34,911

\* Como porcentaje del PIB nacional.

\*\* En dólares constantes de 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en US Department of Commerce, Bureau of the Census, *Statistical Abstract*, US; FAO, Statistical Data base; y USDC, BEA, National Income and Product Accounts Tables.

**Cuadro 8.**  
**México. Empleo agrícola y desarrollo económico**

Años	PEA agrícola		PIB agrícola*	PIB nacional per cápita**
	(Miles de personas)	(% de la PEA total)		
1960	6,097	54.1	13.3	2,033.6
1970	5,004	37.5	9.1	3,114.8
1980	5,670	28.0	6.5	6,078.1
1990	6,230	24.0	6.2	4,074.4
2000	6,550	20.3	5.0	5,834.9

\* Como porcentaje del PIB nacional; \*\* En dólares constantes de 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en US Department of Commerce, Bureau of the Census, Statistical Abstract, US; FAO, Statistical Data base; y USDC, BEA, National Income and Product Accounts Tables.

Precisamente, lo peligroso de la visión según la cual México tiene un exceso de población rural estriba en que esta visión apoya medidas que aceleran el desahucio de los campesinos. De hecho, las “reformas estructurales” realizadas en el campo mexicano durante las dos últimas décadas, parecen haberse decidido a partir de un ejercicio de pizarrón que manipuló con criterios ahistóricos las variables demográficas.

El problema consiste en que la población agrícola no muestra intención de morirse ni de irse al mar. Por eso, no obstante la desesperación neoliberal por saltar al primer mundo, es absurdo que la nación caiga en una suerte de locura: *creernos país de primer mundo* y tratar de ajustar nuestras variables demográfico-económicas (y particularmente la participación de la agricultura en el empleo) a las observadas en el primer mundo.

Porque saltar de un PIB nacional per cápita de 5,835 dólares a un PIB per cápita de 11,913 dólares (que Estados Unidos tenía en 1950, cuando su PEA agrícola era el 12.6% del total) –no digamos ya hasta un PIB per cápita de 34,911 dólares– no es posible hacerlo en cinco años (plazo fijado por el secretario de Agricultura, Javier Usabiaga para que los campesinos mexicanos “se vuelvan eficientes con parámetros internacionales *o se busquen otra cosa*”).<sup>23</sup> Pero reducir la PEA agrícola del 20.3% de la PEA total, al 12.6% o al 10% en un quinquenio, es algo que puede intentarse: basta continuar con la acelerada apertura comercial y terminar de dismantelar los programas de fomento agropecuario para que, con la reforma ya realizada en la legislación agraria, se produzca el acelerado desalojo de la población rural y la rápida compactación de los predios campesinos en explotaciones de mayor dimensión. El problema consiste en que en el curso de este proceso puede estallar una rebelión campesina.

En esta perspectiva, las protestas y movilizaciones rurales, así como la exigencia campesina de renegociar el capítulo agrope-

---

<sup>23</sup> Véase *El Financiero*, 21/XII/02.

cuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su demanda de que el gobierno instrumente una vigorosa política de desarrollo agropecuario, similar a la vigente en Estados Unidos desde la *Ley Agrícola* de 1933, simplemente representan la expresión *pacífica* del instinto de supervivencia de una población que no está dispuesta a morir ni a irse al mar.

# IMPACTO DEL TLCAN EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO: EVALUACIÓN A DIEZ AÑOS

Manuel Ángel Gómez Cruz<sup>1</sup>  
Rita Schwentesius Rindermann<sup>2</sup>

## Introducción

El presente texto tiene la intención de documentar y precisar los impactos económicos y sociales, presentes y futuros, del *TLCAN - Capítulo Agropecuario*, con la finalidad de justificar con datos objetivos la emergente necesidad de su revisión para establecer mecanismos de protección de algunos productos agropecuarios.

A finales de 1993, cuando el Congreso de la Unión dio su visto bueno para que el Poder Ejecutivo firmara el Tratado, se podría argumentar, de parte de este poder, desconocimiento de las implicaciones, falta de democracia y esperanzas sin fundamento de los productores. Hoy, en el año 2003, la situación es completamente distinta, por los impactos desastrosos que ha tenido el TLCAN en la agricultura mexicana.

El documento consta de 4 partes esenciales:

1. Antecedentes
2. Asimetrías
3. Evaluación del TLCAN a 10 años
4. Propuestas

### **Antecedentes: Investigaciones desde 1991 a la fecha**

Investigaciones realizadas por las organizaciones de pequeños, medianos y grandes productores, y por diversos grupos académicos (UNAM, UAM, COLMEX, Estados Unidos y Canadá, en

---

<sup>1</sup> Coordinador del PIAI-CIESTAAM, Teléfono/Fax 01(595)952-1506; [ciestaam@avantel.net](mailto:ciestaam@avantel.net)

<sup>2</sup> Directora del CIESTAAM, Miembro del Comité Técnico del PIAI, Tel./Fax: 01(595)952-1613; [rsr@avantel.net](mailto:rsr@avantel.net)

coordinación con el CIESTAAM de la UACH), desde 1991 a la fecha, concluyen con frases como la siguiente: *En general, México tiene poco que ganar y mucho que perder con el tratado comercial con Estados Unidos y Canadá, por lo cual (el CIESTAAM) recomendó no negociar a partir de posiciones que pongan en riesgo la producción interna de nuestros más importantes alimentos: granos, lácteos y carnes, principalmente, a fin de evitar severos daños a la planta productiva nacional y una inadmisibles acentuación de la dependencia alimentaria, económica, tecnológica y hasta política.*<sup>3</sup> Ante la evidencia de los hechos, desde el año 2000 se insiste en una suspensión parcial (Cap. VII. Agropecuario) del TLCAN.<sup>4</sup>

En el año 2002, el Banco Mundial llega a conclusiones similares: “Se puede decir que este sector [rural] ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de controles de precios, la reforma estructural sobre la tenencia de la tierra), pero los resultados han sido *decepcionantes* (subrayado por los autores): estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural [...]. Esto plantea un importante problema de política, debido a que a partir de 2008, el TLCAN pondrá al sector en competencia abierta con Canadá y Estados Unidos”.<sup>5</sup>

Desde fines de 2002, los campesinos mexicanos, organizados de muy diferente forma, están conscientes e insistiendo en que el *Campo no aguanta más*. Así, se inició una lucha no solamente en contra del propio gobierno y las empresas del capital transna-

---

<sup>3</sup> CIESTAAM, 1992, *La agricultura mexicana frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio*. Ed. Juan Pablos, México, D.F., p. 10.

<sup>4</sup> Cámara de Diputados. Comisión de Agricultura, 2000, *¿Cuánta Liberalización Aguanta la Agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*. Ed. Cámara de Diputados, UACH, CIESTAAM, CECCAM, México, D.F., 2000, 348 p.

<sup>5</sup> Banco Mundial, Memorandum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo, sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos. Unidad para Colombia – México – Venezuela. Informe No. 23849-ME, 23 de abril de 2002, pp. 12 y 13, [http://bancomundial.org.mx/pdf/EAP\\_Documento\\_Principal.pdf](http://bancomundial.org.mx/pdf/EAP_Documento_Principal.pdf).

cional, sino también en contra de las viejas organizaciones corporativistas de los campesinos y agricultores mexicanos. La marcha de más de 100,000 personas en defensa de esa causa, el día 31 de enero del 2003 hacia el centro de la ciudad de México, el Zócalo, tolerada y aceptada por la ciudadanía de esa gran urbe (porque siempre este tipo de eventos causa múltiples molestias), es indicador de la solidaridad y simpatía con que cuentan los campesinos en su lucha contemporánea, además es muestra de que el movimiento campesino no ha muerto y tiene capacidad de renovarse.

### **Importancia de la agricultura**

Existen en México, por lo menos, dos posiciones completamente opuestas sobre la importancia del sector agropecuario en la economía y sobre el impacto del TLCAN. La primera mide la importancia del sector nada más en términos monetarios y en su aportación al PIB, y evalúa el impacto del TLCAN únicamente a través de las cifras del comercio.

La otra posición (aquí presentada) considera: a) el efecto multiplicador del sector agropecuario en las direcciones vertical y horizontal, es decir, mide el impacto sobre las industrias de insumos y las de transformación, transporte, servicio y comercio, y b) la multifuncionalidad de este sector, por ser la base de la alimentación y de la soberanía alimentaria, por generar empleos y divisas, por su impacto social, y su importancia en la paz en el medio rural, por la protección del medio ambiente, la biodiversidad y el paisaje, por ser sostén de nuestra cultura alimentaria y parte importante de nuestra identidad nacional, etcétera. Esta segunda posición reconoce la existencia de varios *campos* en México, de lo que se deriva la necesidad de políticas diferenciadas hacia los tipos de productores y regiones característicos del país.

No obstante, en la política real de México predomina la primera posición, que desprecia y reprime a todas las corrientes organizadas en torno a la segunda percepción. Toma medidas de

apoyo<sup>6</sup> y protección<sup>7</sup> solamente para los grandes agricultores y grupos asociados con el capital estadounidense y reduce la política agrícola al asistencialismo sin rumbo.

### Las asimetrías

Las relaciones comerciales entre México y sus socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, se caracterizan por múltiples asimetrías, que explican en gran medida el impacto negativo que ha tenido el TLCAN sobre el sector agropecuario:

*Desde antes de la firma del Tratado:*

1. Asimetrías en la dotación de recursos naturales, niveles tecnológicos, capitalización de productores, apoyos y subsidios, etc. (ver Cuadro 1A del Anexo).
2. Costos de producción no competitivos en México, por precios mayores de los insumos siguientes: diesel, energía eléctrica, costos financieros, etc.; mayores costos de transacción por la deficiente y mala infraestructura de carreteras y de almacenamiento, falta de información, etc.; estos costos son ajenos al poder de influencia de los productores.
3. Mala negociación del TLCAN para México: a) Se negoció sin tener la experiencia completa del TLC entre Estados Unidos y Canadá; los capítulos 19 y 20, referentes a diferendos y controversias comerciales, son insuficientes en su contenido para resolver realmente los conflictos. Su contenido lleva a un círculo vicioso sin solución; b) No se excluyeron los productos más sensibles, como lo hizo Canadá (productos avícolas, lácteos); se aceptaron altas cuotas de importación sin cobro de aranceles para una gran diversidad de productos; no se consideró la posibilidad de revisión, suspensión, moratoria u otros instrumentos de protección a la planta productiva nacional.
4. Desigualdad jurídica: Estados Unidos negoció un Free Trade Agreement, un *Acuerdo*, mientras que para México es un

---

<sup>6</sup> A principios de 2003, el gobierno mexicano redujo, por ejemplo, los precios de la luz y del diesel para la agricultura, aunque con muchas trabas burocráticas.

<sup>7</sup> El gobierno mexicano estableció medidas de salvaguarda para la industria avícola, que es la más avanzada tecnológicamente y además, la más integrada con Estados Unidos a través de la presencia de capitales de aquel país.

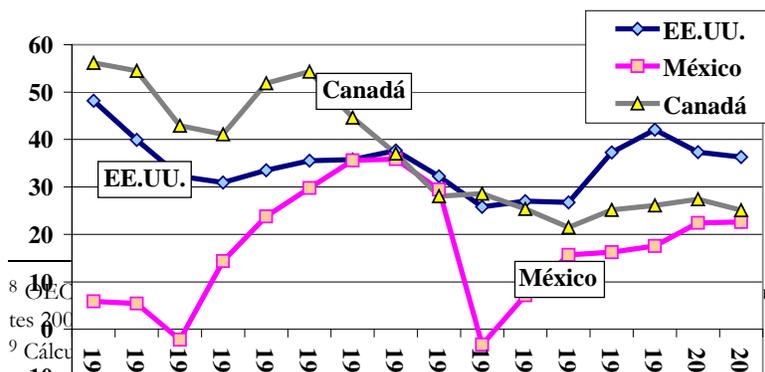
*Tratado* (con carácter de ley), de ello se derivan márgenes jurídicos para la revisión del TLCAN.

- Estados Unidos dispone de mayor capacidad y poder de negociación (aprovecha el instrumento de lobby, estudios permanentes para evaluar, etc.).

*Después de la firma del Tratado:*

- Los productores de EE.UU. reciben, con la nueva Farm Bill, 70% más de apoyos. Los subsidios representan en México el 19% de los ingresos de los productores, mientras que en los EE.UU. equivalen al 21%.<sup>8</sup>
- La metodología de la OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) para estimar los apoyos a la agricultura evidencia gran inconsistencia en los apoyos a la agricultura en México. Antes del TLCAN los niveles de apoyo en Estados Unidos y Canadá fueron mucho mayores que en México, y en lo que va del TLCAN, el 33% del valor de la producción agropecuaria de EE.UU. fue subsidio y en México solamente el 16%.<sup>9,10</sup>

Figura 1.  
Estimación de los apoyos a la agricultura en Estados Unidos, Canadá y México, 1986-2001 (% del valor de la producción)



<sup>8</sup> Cabe señalar que la metodología de la OECD evidencia la distorsión que causa el tipo de cambio en el caso de México. Al tener un tipo de cambio notoriamente sobrevaluado, también los apoyos al campo se sobreestiman. Considerando un tipo de cambio en equilibrio, el subsidio asciende a 14% en 2001 en México, o sea, representan 39% de los apoyos en EE.UU.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OECD, 2002, *op. cit.*

8. Además, los productores de Estados Unidos tienen un apoyo por hectárea de 120 dólares y los de México de 45 (OECD). Los productores de Estados Unidos tienen explotaciones promedio de 29 ha (tierra arable) frente al de 1.8 ha en México (FAO, FAOSTAT). Finalmente, la productividad de un trabajador agrícola de Estados Unidos es 18 veces mayor (US\$39,000) que la de un trabajador en México (US\$2,164), según datos del Banco Mundial.
9. Existen asimetrías en cuanto al aprovechamiento de los márgenes negociados del TLCAN. En la práctica, México no aprovechó los márgenes negociados: nunca se han cobrado los aranceles de las importaciones fuera de cuota en los casos de maíz y frijol, de tal suerte que en el caso del maíz la pérdida fiscal durante el periodo del TLCAN es de casi 2,900 millones de dólares y en el de frijol de 77 millones, nada más de las importaciones desde Estados Unidos.<sup>11</sup>

Existen asimetrías en cuanto al aprovechamiento de los márgenes negociados del TLCAN. En la práctica, México no aprovechó los márgenes negociados: nunca se han cobrado los aranceles de las importaciones fuera de cuota en los casos de maíz y frijol, de tal suerte que en el caso del maíz la pérdida fiscal durante el periodo del TLCAN es de más 3 millones de dólares y en el de frijol de 77 millones, nada más de las importaciones desde Estados Unidos.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Cálculos propios con base en: SECOFI, 1994. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones arancelarias y plazos de desgravación, México*. Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, y USDA, ERS, Foreign Agricultural Trade of the United States (<http://www.fas.usda.gov/ustrdscripts/USReport.exe>)

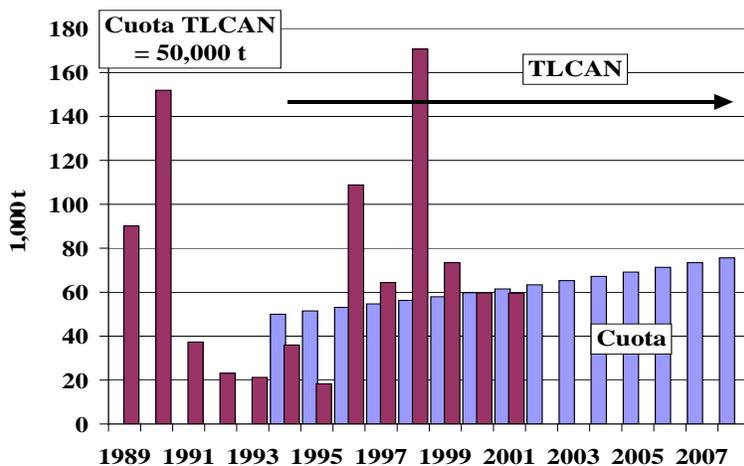
<sup>12</sup> Cálculos propios con base en: SECOFI, 1994. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones arancelarias y plazos de desgravación, México*. Miguel Ángel Porrúa,

**Cuadro 1.**  
**México. Pérdida de ingresos tributarios por importaciones de maíz de EE.UU. fuera de cuota con el TLCAN, 1994-2001**

Año	Importación (t)	Cuota (t)	Sobrecuota (t)	Arancel (TLCAN) (US \$/t)	Pérdida fiscal (US\$)
1989-1993	2,148,215				
1994	3,054,111	2,500,000	554,111	197	109,159,867
1995	5,945,500	2,575,000	3,370,500	189	637,024,500
1996	6,348,561	2,652,250	3,696,311	181	669,032,291
1997	2,594,580	2,731,817		173	0
1998	5,277,342	2,813,771	2,463,571	164	404,025,644
1999	5,096,207	2,898,184	2,198,023	156	342,891,588
2000	5,179,134	2,985,129	2,194,005	139	304,966,695
2001	5,654,721	3,074,682	2,580,039	121	312,184,719
2002*	5,337,124	3,166,922	2,170,202	104	225,701,008
2003		3,261,930		87	
2004		3,359,788		69	
2005		3,460,581		52	
2006		3,564,399		34	
2007		3,671,331		17	
2008		<b>Libre</b>		0	
<b>TOTAL</b>	<b>45,798,371</b>				<b>3,004,986,312</b>

\* estimación propia con base en datos de USDA/FAS, de acuerdo con el avance de las exportaciones hasta el mes de septiembre. La importación bajó por el aumento de los precios. Fuente: Cálculos propios con base en USDA, ERS, Foreign Agricultural Trade of the United States (<http://www.fas.usda.gov/ustrdscripits/USReport.exe>) y SECOFI, 1994, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones arancelarias y plazos de desgravación*, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, pp. 78-80.

**Figura 2.**  
**EE.UU. Cuota y exportación real de frijol a México, 1989-2008 (1,000 t)**



Librero Editor, y USDA, ERS, Foreign Agricultural Trade of the United States

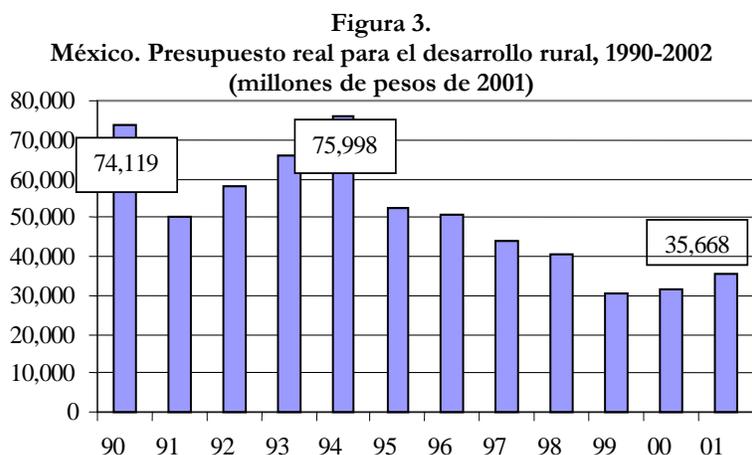
Fuente: Elaboración propia con base en USDA, ERS, Foreign Agricultural Trade of the United States (<http://www.fas.usda.gov/ustrdscripts/USReport.exe>) y SECOFI, 1994, *Tratado de Libre Comercio...*, *op. cit.*

10. México no avanzó debidamente en la definición de normas, lo que permitió importaciones sin pagar el arancel y la falta de control fito y zoosanitario, por ejemplo, en los casos de productos cárnicos.
11. México no instrumentó medidas serias frente al contrabando: casos de frijol y arroz.

### Evaluación a diez años

A diez años, los resultados del impacto del TLCAN son más dramáticos de lo previsto:

1. El presupuesto al sector agropecuario y pesca en México se redujo, en números reales, continuamente en el periodo 1990-2002. De 75,998 millones de pesos en 1994, año de inicio del Tratado, a menos de 50% en el año 2001.

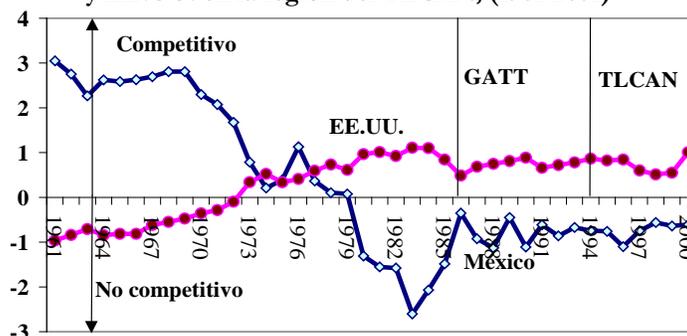


<http://www.fas.usda.gov/ustrdscripts/USReport.exe>

Fuente: Tomado de CNA, 2002, citado por Agrobusiness, octubre 2002, No. 119, p.1.

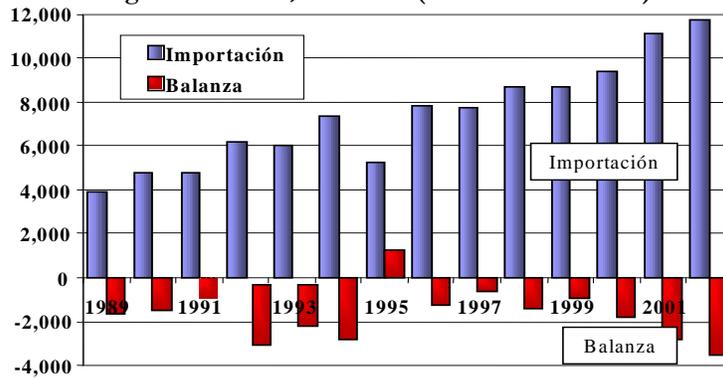
2. El sector agroalimentario en su conjunto tiene una competitividad negativa en la región del TLCAN (Figura 4). De ser competitivo, en los años 60, México ha perdido paulatinamente competitividad y en la actualidad no ha sido capaz de acortar la brecha frente a los Estados Unidos.
3. Antes del TLCAN, en 1993, México importó 8.8 millones de toneladas de granos y oleaginosas, para el año 2002 se estima una importación de más de 20 millones de toneladas, o sea 2.3 veces más. En lo que va del TLCAN, las importaciones ascienden a 136.6 millones de toneladas. Caso similar sucede con las carnes, frutas de clima templado, etc. Estas importaciones han desplazado a los productores nacionales, aumentando el desempleo en el campo y, además, han destruido parte de la infraestructura física en el país.

Figura 4.  
Competitividad de los sectores agroalimentarios de México y EE.UU. en la región del TLCAN, (1961-2001)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de índices Vollrath,<sup>13</sup> con base en datos de FAO, FAOSTAT.

**Figura 5.**  
**México. Importaciones de alimentos y balanza comercial agroalimentaria, 1989-2002 (millones de dólares)**

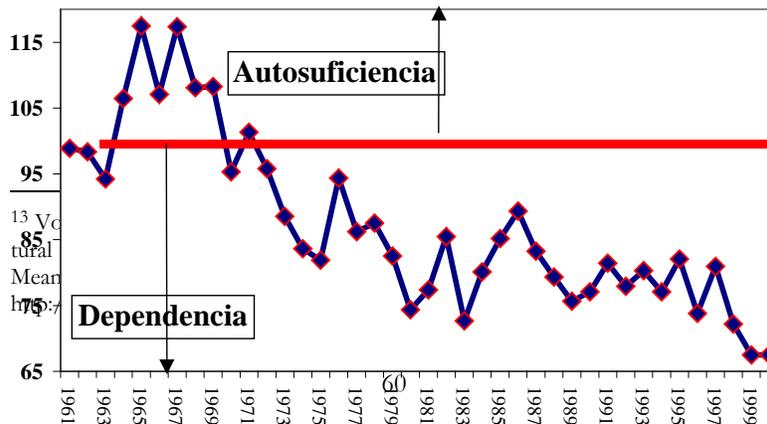


2002, estimación con datos hasta septiembre.

Fuente: INEGI, <http://www.inegi.gob.mx>

- México tiene una balanza comercial crónicamente deficitaria, con una tendencia a crecer. A 9 años de iniciado el TLCAN el déficit asciende a 14,500 millones de dólares, cifra equivalente a 4.3 veces el presupuesto propuesto para el campo para el 2003.

**Figura 6.**  
**México. Tendencia de pérdida de autosuficiencia en granos, 1961-2000 (% del consumo)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAO, FAOSTAT.

5. Los datos demuestran que México está perdiendo su soberanía alimentaria (véase Figuras 1A – 4A del Anexo), por una mayor dependencia de las importaciones, que han generado una gran fuga de divisas. Sólo en granos y oleaginosas México importó 30 mil millones entre 1994 y septiembre del 2002,<sup>14</sup> y año tras año crece la dependencia alimentaria. En lo que va del TLCAN, México ha erogado para la compra de alimentos la exorbitante cantidad de 78 mil millones de dólares, cifra superior a la deuda pública que tiene el país (US\$73,658,600).<sup>15</sup>
6. El desempleo crece en forma alarmante en el campo. Según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la pérdida de empleos es de 1.78 millones,<sup>16</sup> y de ellos casi 600,000 se relacionan con granos básicos; del total de poricultores, 40% ha abandonado la actividad, lo mismo ha sucedido con 24% de los productores de papa, pero también con arroceros, maiceros, etcétera.

---

<sup>14</sup> INEGI, Banco de Información Económica (BIE), Sector Externo, Importación de mercancías por producto y actividad económica de origen <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fbie.html>. 4.12.2002.

<sup>15</sup> México. Presidencia de la República, 2002, *Segundo Informe de Gobierno*, 1 de septiembre, Anexo, p. 237.

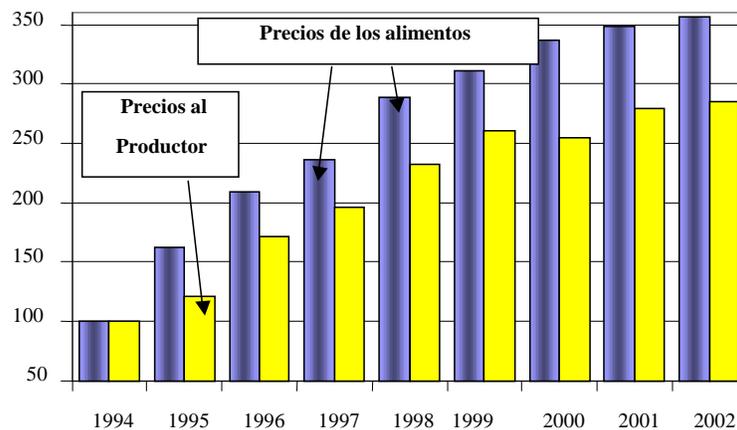
<sup>16</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Encuesta Nacional de Empleo. Población ocupada por sexo y rama de actividad económica. [http://www.stps.gob.mx/01\\_oficina/05\\_cgpeet/302\\_0055a.htm](http://www.stps.gob.mx/01_oficina/05_cgpeet/302_0055a.htm), 9.11.2002.

7. A pesar del TLCAN, que se suponía atraería más inversión extranjera para el campo, generaría más empleo y aumentarían las remuneraciones de los trabajadores, la pobreza se ha incrementado; según cifras oficiales, el 69.3% del total de la población en el campo es pobre.<sup>17</sup>
8. Las supuestas ventajas para los consumidores de tener acceso a alimentos más baratos a partir de las importaciones resultan ser demagogia. De 1994 a 2002, los precios de la canasta básica se han elevado 257%, mientras que los precios al productor agropecuarios subieron sólo 185%, según datos del propio gobierno mexicano, o sea, las importaciones masivas han presionado más sobre los precios de los productos agropecuarios primarios que sobre los precios al consumidor, además de que estas últimas continúan incrementándose.

---

<sup>17</sup> Cortés Cáceres, Fernando *et al.*, 2002, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XXI*, SEDESOL, Agosto, p. 19.

**Figura 7.**  
**México. Evolución de los precios de los alimentos y de los precios al productor agropecuario, 1994-2002 (1994=100)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, 2 de septiembre de 2002. Anexo, p. 210 y 309.

9. Finalmente, el TLCAN ha ocasionado la transformación más drástica y profunda en la historia de la agricultura mexicana. EL presente y futuro de ésta ha sido trastocado, la opción de vida en el campo para la gran mayoría de los miles de productores está puesta en duda. Las organizaciones de productores pequeños, medianos y empresariales maiceros, sojeros, trigueros, frijoleros, arroceros, paperos, algodoneros, manzaneros, porcicultores, ganaderos, etc., que representan la gran mayoría de los agricultores y ganaderos del país, claman por la suspensión del TLCAN, o por lo menos su renegociación, porque los ganadores no son más de mil personas,<sup>18</sup> frente a millones de perdedores.
10. El Ejecutivo no escucha, ahora no ve ni oye, dice que todo está bien en el campo y que lo que existe frente al TLCAN es

<sup>18</sup> Agroindustriales de la cerveza y el tequila, productores y empacadores de hortalizas y frutas tropicales de exportación, importadores de carnes, granos, frutas y de insumos.

puro amarillismo.<sup>19</sup> Lo mismo repiten los funcionarios gubernamentales de las Secretarías de Economía, Agricultura y de Relaciones Exteriores.

### **Perspectiva para el 2003**

1. Al cumplirse 9 años de vigencia del Tratado, el 1 de enero de 2003 queda anulada la escasa protección arancelaria para todos los productos agropecuarios de importación, excepto maíz, frijol, leche en polvo y azúcar, pero la protección de estos productos queda nada más en el papel.
2. Entre los productos más golpeados para el 2003 están:
  - Avícolas
  - Porcícolas
  - Papa
  - Grasas animales
  - Cebada
  - Manzana
  - Quesos frescosEstos sectores cuentan hasta el 31 de diciembre todavía con una protección de aranceles de 25 a 50% y/o de cupos de importación. Así que a partir del 1º de enero los importadores aprovecharán las nuevas circunstancias.
3. También en enero de 2003 las carnes de pollo y de cerdo ya no tendrán protección a través de cupos de importación. De acuerdo con fuentes bien informadas de ASERCA se sabe que durante los últimos años los importadores de carne de pollo y cerdo solicitaron hasta 10 veces más del cupo negociado que no cobra arancel. En estos casos se espera un dramático aumento de las importaciones, que no solamente impactarán negativamente sobre los sectores avícola y porcícola de México sino también sobre el sector de ganado bovino de carne. Ya en otoño de 2002 muchos ganaderos en los estados de Tabasco y Veracruz están liquidando sus hatos y se resisten a seguir invirtiendo en la actividad. Las importaciones cárnicas, a la vez, desplazan a la producción de granos forrajeros que cada vez encuentra menos demanda nacional.

---

<sup>19</sup> El Financiero, 4.11.2002, p.26.

4. Desaparecerá también la protección a la cebada y malta, lo que puede convertir a México en un país maquilador de cerveza.
5. Además, queda libre de arancel una increíble lista de productos primarios y transformados, entre ellos los siguientes: arroz, frutas de clima templado, trigo, despojos comestibles, ¡café! (tostado y procesado), lácteos (excepto leche en polvo), productos de molinería, vinos de uva fresca, embutidos y otros preparados, tabaco, grasas y aceites vegetales, copra, ovinos (animales vivos y carne).
6. Por otro lado, los Estados Unidos dificultarán aún más la entrada de productos mexicanos. Los ejemplos son la nueva investigación por dumping en contra de los exportadores mexicanos de jitomate y la prohibición de la entrada del melón por supuestos problemas sanitarios, que hasta fines de noviembre de 2002 no han sido demostrados debidamente.

### **Propuesta**

Un antecedente clave: El papel del Congreso de EE.UU. en el caso del transporte. A pesar de que el TLCAN consideraba la libre circulación de los vehículos entre el territorio de México y EE.UU. a partir de 1995, el gobierno vecino prohibió su circulación a través de una moratoria. Pasaron muchos años de controversias, hasta que el 6 de febrero de 2001 la OMC emite fallo favorable para México. El 5 de junio de 2001 el presidente Bush, por fin, en papel, autorizó el ingreso de los camiones mexicanos y ordenó el levantamiento de la moratoria de 1995. Sin embargo, el Congreso aprueba el acceso a EE.UU. de los camiones mexicanos de carga a partir del año 2002, condicionado a que se puedan contratar inspectores suficientes y el 1 de agosto de 2001, contraviniendo, argumenta el bloqueo, justificando la inseguridad de los transportes de México en las carreteras de Estados Unidos.<sup>20</sup> Así, el Congreso de Estados Unidos nos enseña el camino. Pese al Tratado, ellos protegen a sus transportistas, sus fuentes de empleo y sus intereses nacionalistas.

---

<sup>20</sup> Información tomada de Marín López, Efrén, 2002, "La solución política: ¿Opción a la insuficiencia de los capítulos 19 y 20 del TLCAN?", Tesis Doctoral, UAM, Xochimilco, México, D.F., diciembre, pp. 90-102.

En virtud del papel estratégico de la agricultura como fuente generadora de empleo, productora de alimentos, de importancia para la protección del medio ambiente, por sus implicaciones sociales y culturales, etc., y en virtud de que no existen fondos de compensación para paliar los efectos del TLCAN, de que nunca el presupuesto asignado será suficiente para hacer competitivo al sector frente a la agricultura del país más poderoso del mundo, considerando el Artículo 21 de la OMC (sobre la afectación de un Tratado) y del artículo 89 Constitucional, Fracción 10 (desigualdad jurídica, ver Anexo) y en virtud de las facultades que la nación le otorga al poder legislativo se propone la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN. México no debe renunciar a su soberanía nacional y puede aprovechar todas las disposiciones previstas en su Constitución Política.

Esta propuesta no solamente se justifica por los daños que ya ha causado el TLCAN, sino también por la amenaza que está por llegar a partir de 2003.

Una revisión y la suspensión parcial del TLCAN en protección de los productos más sensibles, afectarán a algunos intereses particulares, en especial los de importadores e intermediarios de productos agropecuarios. Pero, como hemos demostrado, no existe tanto beneficio para el consumidor como se está argumentando desde las esferas oficiales. Por otro lado, no habrá afectación para los exportadores mexicanos, siempre y cuando se aprovechen los *márgenes de maniobra* que permite la OMC *para países en desarrollo*.

También deben considerarse los gastos monetarios directos e indirectos para toda la sociedad mexicana que ya ha generado la liberalización comercial y los que están por llegar. Solamente la liquidación del BANRURAL costará a la sociedad mexicana en su conjunto 42 mil millones de pesos (suma que rebasa el presupuesto de todo el año 2002 para el campo). El fracaso de BANRURAL no se puede explicar solamente por fallas administrativas, sino más bien por la falta de rentabilidad en el campo a raíz de la política de abandono del Estado de sus responsabilidades.

Finalmente, el Estado mexicano fue quien, sin consultar en forma democrática a la sociedad, instrumentó la política de liberalización de la economía y firmó el TLCAN, es por ello que él

tiene que responsabilizarse de los daños causados y tiene que instrumentar políticas que beneficien a la sociedad en su conjunto, no puede desligarse de las consecuencias de su política y, sobre todo, siempre debe tener clara su responsabilidad por el bienestar de su población.

*En fin, está en juego la paz social en el México rural, donde habita una ¡¡cuarta parte!! de la población.*



## A N E X O

### CUADROS Y GRÁFICAS

**Cuadro 1A.**  
**Asimetrías entre México, Estados Unidos y Canadá**

	México	Estados Unidos	Canadá
Población (1,000) <sup>1</sup>	100,368	285,926	31,015
Población rural (1,000) <sup>1</sup>	25,555	64,539	6,535
Población agrícola (1,000) <sup>1</sup>	23,064	6,162	766
Presión demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	51	30	3
Superficie total (1,000 ha) <sup>2</sup>	195,820	962,909	997,061
Tierras arables (1,000 ha) <sup>2</sup>	27,300	179,000	45,700
Tierra irrigada (1,000 ha) <sup>3</sup>	6,500	22,400	720
PIB US\$ mil mill. (1999) <sup>4</sup>	428.8 (lugar 12)	8,351.0 (lugar 1)	591.4 (lugar 9)
PIB per cápita (US\$ 1999) <sup>4</sup>	4,400 (lugar 71)	30,600 (lugar 8)	19,320 (lugar 29)
Índice de GINI <sup>4</sup>	53.7	40.8	31.5
Concentración del ingreso en el 10% de la población con ingreso más alto (%) <sup>4</sup>	42.8	30.5	23.8
Rango de competitividad (lugar) 2001 <sup>5</sup>	51	2	11
Crecimiento de competitividad (lugar)	42	2	3
Gasto en investigación agropecuaria/PIB agropecuario (%)	0.52	2.60	
Gasto público en educación (% del PIB) <sup>4</sup>	4.9	5.4	6.9
Tractores/1,000 trabajadores <sup>4</sup>	20	1,484	1,642
Salario en la agricultura (US\$/año), 1995/98 <sup>4,2</sup>	908	n.d.	30,625
Productividad agrícola (US\$/trabajador) <sup>4</sup>	2,164	39,001	n.d.
Deforestación (cambio anual %) <sup>4</sup>	0.9	-0.3 *	-0.1*
Subsidios agrícolas (% del valor de la producción) 2001 <sup>4</sup>	22	36	25
Importación agroalimentaria (1998/2000), valor en 1,000 de dólares <sup>7</sup>	8,935,732	43,354,622	11,046,062
Exportación agroalimentaria (1998/2000), valor en 1,000 de dólares <sup>7</sup>	7,157,371	55,508,420	15,253,898
Balanza comercial, en 1,000 dólares	-1,778,361	12,153,798	4,207,837
Rendimiento de maíz (t/ha) <sup>8</sup>	2.50	8.55	7.15

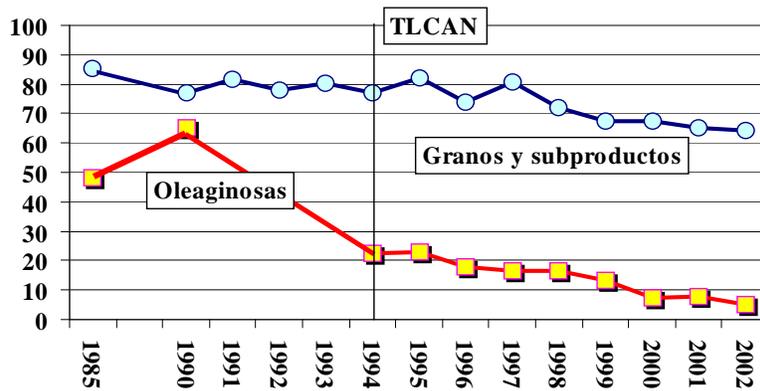
n.d., no definido, \* el valor negativo significa que están forestando.

Fuentes:

- 1) <http://apps1.fao.org/servlet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=3008&Elements=511&Elements=551&Elements=571&Years=2001&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=SU&ItemTypes=Population&Language=espanol&UserName=>
- 2) <http://apps1.fao.org/servlet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=1421&Elements=11&Elements=121&Elements=61&Years=2000&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=LUI&ItemTypes=LandUse&Language=espanol&UserName=>
- 3) <http://apps1.fao.org/servlet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=1423&Elements=51&Years=2000&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=LUI&ItemTypes=Irrigation&Language=espanol&UserName=>
- 4) Banco Mundial, World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty. Washington, DC, 2001.
- 4.2) The World Bank, World development Indicators 2002. Washington, DC, 2002, pp. 64 y 65.
- 5) World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2001-2002*, Table 1. Overall competitiveness ranking, p. 15, [http://www.weforum.org/pdf/gcr/Overall\\_Competitiveness\\_Rankings.pdf](http://www.weforum.org/pdf/gcr/Overall_Competitiveness_Rankings.pdf),
- 6) OECD, *Agricultural Compendium*, Producer and Consumer Support Estimates 2002, base de datos, Beyond 20/20 Browser Files. Paris, Francia, 2002.
- 7) <http://apps1.fao.org/servlet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=1882&Elements=62&Elements=92&Years=2000&Years=1999&Years=1998&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=SU&ItemTypes=Trade.CropsLivestockProducts&Language=espanol&UserName=>
- 8) <http://apps1.fao.org/servlet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=56&Elements=41&Years=2001&Years=2000&Years=1999&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=SU&ItemTypes=Production.Crops.Primary&Language=espanol&UserName=>

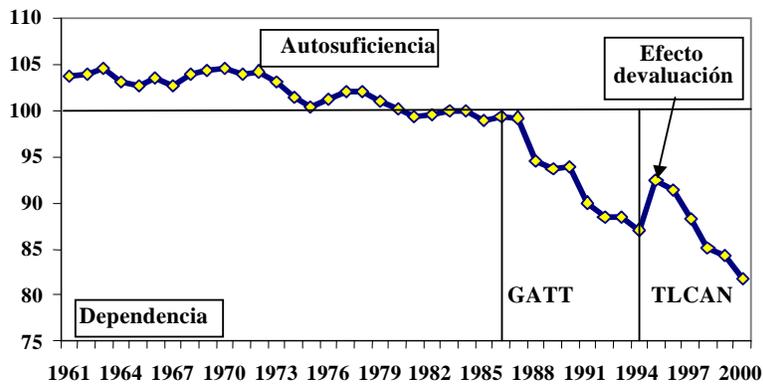
### Pérdida de Autosuficiencia durante el TLCAN

Figura 1A.  
México. Pérdida de la autosuficiencia en granos  
y sus productos y oleaginosas, 1985-2002



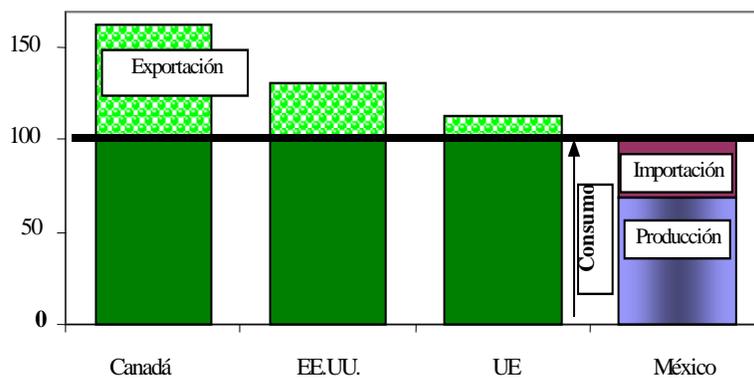
Las oleaginosas incluyen: ajonjolí, cártamo, algodón semilla y soya.  
Fuente: Oleaginosas: México, Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, 1º de septiembre 2002, Anexo, p. 303; Granos: FAO, FAOSTAT, <http://www.apps.fao.org>

Figura 2A.  
México. Pérdida de la autosuficiencia en cárnicos, 1961-2000 (%)

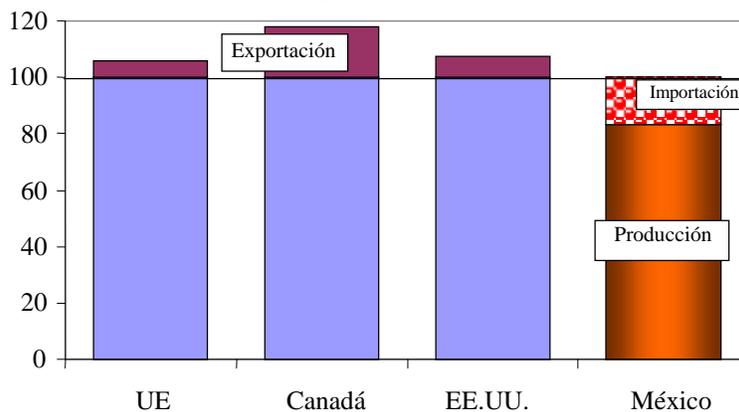


Fuente: FAO, FAOSTAT, <http://www.apps.fao.org>.

**Figura 8.**  
**Comparación de la autosuficiencia en granos**  
**entre la Unión Europea, Canadá, Estados Unidos y México,**  
**promedio 1998-2000 (por ciento)**



**Figura 9.**  
**Comparación de la autosuficiencia en cárnicos**  
**entre la Unión Europea, Canadá, Estados Unidos y México,**  
**promedio 1998-2000 (por ciento)**



Fuente: FAO, FAOSTAT, <http://www.apps.fao.org>

## ¿RENEGOCIAR EL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN? – ARGUMENTOS Y CONTRAARGUMENTOS

Manuel Ángel Gómez Cruz<sup>1</sup>  
Rita Schwentesius Rindermann<sup>1</sup>

Existen varios argumentos que maneja el Ejecutivo Federal a través de sus dependencias, tales como la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), así como representantes de algunas industrias, columnistas de ciertos periódicos, etcétera para justificar la *no-renegociación* del TLCAN – Capítulo VII Agropecuario. Algunos de los argumentos son: 1) No hay crisis en el campo; 2) México es el ganador del TLCAN, porque tiene un superávit en el comercio con Estados Unidos; 3) No hay aumento en el déficit comercial del sector agropecuario, y 4) Los consumidores son los más beneficiados con las importaciones de los alimentos.

Antes de entrar en **el análisis de ambas posiciones**, vale la pena insistir en que las propuestas del movimiento campesino no se limitan a la renegociación del TLCAN, sino van más allá al plantear una nueva relación campo-ciudad, a través de *un acuerdo nacional para el campo*.

Además, no se está planteando una suspensión del Capítulo VII Agropecuario en su conjunto, sino un nuevo trato para los productores de cultivos que son de *importancia social y económica masiva* para México: los granos y el café. En este contexto **no será modificado ni el 1% del comercio global<sup>2</sup>** de México con Estados Unidos.

**1) Fox: No hay crisis en el campo, se encuentra mejor que nunca. – Si hay crisis, el mayor problema del país está en el campo.**

---

<sup>1</sup> Investigadores del PIAI-CIESTAAM; rsr@avantel.net

<sup>2</sup> Conjunto de todas las importaciones y exportaciones.

Desde luego desconocemos cuál es el concepto de crisis que maneja el Presidente Fox y, por tanto, su distinta percepción sobre la situación en el campo. Pero un breve análisis del campo mexicano en su conjunto deja una impresión pesimista y sugiere la idea de que la política agrícola en las últimas 20 años apenas fue capaz de amortiguar los efectos negativos de las variables exógenas. La situación por la que atraviesa el campo mexicano desde 1982 puede ser resumida en los siguientes términos:

- Primero, cae el valor (PIB) de la producción agropecuaria por habitante, cobrando especial énfasis la disminución de la producción per cápita de granos, carnes y lácteos (Cuadro 1).

**Cuadro 1.**  
**México. Evolución del PIB agropecuario y la producción de productos agropecuario per cápita, 1982-2000**

	1982	1985	1990	1995	1998	2000	2001 <sup>p</sup>	2002 <sup>e</sup>	Cambio (%)
PIB agropecuario/hab (\$ de 1993)	923	937	824	813	829	821	824	806	-12.68
Maiz (kg/hab)	206	187	173	201	192	178	200	195	-5.34
Trigo (kg/hab)	62.0	69.1	47.2	38.1	33.8	35.3	32.7	32.5	-47.58
Arroz (kg/hab)	7.3	10.7	4.7	4.0	4.8	3.6	2.5	2.4	-67.12
Frijol (kg/hab)	16.9	13.2	15.2	13.9	13.2	9.0	10.7	12.6	-25.44
Leche (l/hab)	102.6	98.9	74.2	82.9	88.1	95.5	96.1	95.5	-6.92
Carnes bovina y porcina (kg/hab)	31.5	30.1	22.5	25.6	24.4	24.7	25.6	25.7	-18.41

p/ Cifras preliminares, e/ cifras estimadas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Informes de Gobierno*, Anexo, varios años.

- Segundo, aumentan las importaciones de alimentos, en tal grado que con excepción del año 1995, debido a la fuerte devaluación, la balanza agroalimentaria es negativa. En 2001, las importaciones de granos y oleaginosas representaron el 62.6% de la producción nacional,<sup>3</sup> lo que pone en grave riesgo a la seguridad alimentaria nacional.
- Tercero, la proporción del gasto público total destinado a la agricultura ha venido disminuyendo. Debido a la existencia de un nivel insatisfactorio de ingresos fiscales, el gobierno

<sup>3</sup> Cálculo propio con base en: Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 2002, Anexo, pp. 312 y 313.

mexicano no ha tenido la capacidad de gasto necesaria para compensar los subsidios que economías más grandes conceden a sus productores, tampoco para hacer las inversiones que se requieren en dos aspectos clave para la mejoría de la competitividad de la agricultura a mediano y largo plazo: infraestructura (para el aprovechamiento del agua y la reducción de los costos de transporte y comercialización) e investigación y extensión agrícolas. Además, en circunstancias de insuficiencia de recursos ha aumentado la pobreza, especialmente de la población rural, y las políticas de gasto destinadas al campo están siendo enfocadas sustancialmente hacia su combate, de manera que el problema de la competitividad, en el marco del TLCAN, tiende a ser visto más como un asunto privado que de interés nacional.

- Cuarto, como consecuencia de lo anterior, se produce un agudo proceso de descapitalización de la agricultura y de insolvencia de los agricultores, que se manifiesta en el estancamiento cuantitativo de la inversión y en la obsolescencia cualitativa del parque de tractores y maquinaria agrícola, así como en la reducción del consumo productivo de insumos agrícolas modernos. Según datos de INEGI, se estima que sólo 7% del total de las unidades de producción están tecnificadas, el 41% son de tipo tradicional y el resto (52%) son unidades de subsistencia (INEGI, 1994).
- Quinto, baja el empleo en el sector, y caen los salarios y los ingresos de todos sus trabajadores, privados y sociales. Durante el periodo del TLCAN, de 1994 a 2001 se han perdido 1.78 millones de empleos en el campo.<sup>4</sup> La problemática social se complica ante las crecientes dificultades de los agricultores, campesinos y empresariales para mantener la actividad agropecuaria como opción de trabajo y de vida, al igual que por el deterioro de los niveles de bienestar que experimentan. Más de 70% de los campesinos viven en la pobreza, 26.3 millones viven en la pobreza extrema y 50% de los niños del medio rural están desnutridos.

---

<sup>4</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Encuesta Nacional de Empleo. Población ocupada por sexo y rama de actividad económica, [http://www.stps.gob.mx/01\\_oficina/05\\_cgpeet/302\\_0055a.htm](http://www.stps.gob.mx/01_oficina/05_cgpeet/302_0055a.htm), 9.11.2002.

Ante esta situación el Banco Mundial llega a la conclusión: “Se puede decir que este sector (rural) ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de controles de precios, la reforma estructural sobre la tenencia de la Tierra), pero los resultados han sido *decepcionantes* (subrayado por los autores): estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural,... Esto plantea un importante problema de política, debido a que a partir de 2008, el TLCAN pondrá al sector en competencia abierta con Canadá y Estados Unidos”.<sup>5</sup>

## **2) Superávit con Estados Unidos y Déficit con el resto del Mundo**

Efectivamente, la estadística reporta un superávit comercial con Estados Unidos, que en 2001 alcanzó US\$26,422 millones y para 2002 será rebasado en forma importante porque hasta octubre llegó a US\$30,484 millones.<sup>6</sup> No obstante, este comportamiento positivo *no tiene que ver nada con el TLCAN*, porque incluye tanto el comercio de las maquiladoras como el del sector petrolero, que están fuera del ámbito del libre comercio negociado en el TLCAN. Las maquiladoras empezaron hace más de 35 años en México, principalmente en la zona fronteriza, para ensamblar productos manufactureros con el 90% de las materias primas importadas que a la postre se exportan en el 99% a Estados Unidos.

Dado que todavía no están disponibles los datos para 2002, se presentan en el Cuadro 2 los datos referentes al año 2001, para evidenciar el impacto de las maquiladoras y del sector petrolero en la balanza comercial.

---

<sup>5</sup> Banco Mundial, Memorandum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos. Unidad para Colombia – México – Venezuela. Informe No. 23849-ME, 23 de abril de 2002, pp.12 y 13, [http://bancomundial.org.mx/pdf/EAP\\_Documento\\_Principal.pdf](http://bancomundial.org.mx/pdf/EAP_Documento_Principal.pdf).

<sup>6</sup> BANCOMEXT, [http://fenix.rtn.net.mx/sicrei/estadisticas/espanol/e\\_principal.html](http://fenix.rtn.net.mx/sicrei/estadisticas/espanol/e_principal.html)

**Cuadro 2.**  
**México. Comercio con Estados Unidos, 2001**  
 (en millones de dólares)

Comercio	Exportación	Importación	Balanza
Total	140,373	113,646	26,727
Maquila	75,452	45,605	29,847
Petróleo y productos	9,563	3,978	5,585
<b><i>Sin maquila y petróleo</i></b>	<b><i>55,358</i></b>	<b><i>64,063</i></b>	<b><i>-8,705</i></b>

Fuente: BANCOMEXT, 2002, *World Trade Atlas*. Sistema de información de comercio exterior.

Si se excluyen los datos referentes a la maquila y al petróleo del comercio de México con Estados Unidos se llega a un déficit de 8,705 millones de dólares y el superávit global se debe entonces prácticamente al superávit de la industria maquiladora de exportación.

Con los datos de los Cuadros 2 y 3 se puede afirmar que solamente el 1% del comercio entre ambos países se relaciona con el sector de granos y oleaginosas, sector para el cual más interesa una renegociación, por su importancia y peso social en México. Ante estos datos se puede esperar que los grandes intereses del capital estadounidense están en otros sectores. ¿Por qué, entonces, se teme tanto una renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN?

**Cuadro 3.**  
**México. Comercio agroalimentario con Estados Unidos,**  
 2001 (en millones de dólares)

Comercio	Exportación	Importación	Balanza
Granos y oleaginosas, BANCOMEXT	50	2,562	-2,512
Granos y oleaginosas, USDA	7	2,663	-2,656
Agroalimentario, BANCOMEXT	6,839	7,599	-760
Agroalimentario, USDA	6,065	7,843	-1,778

Fuente: BANCOMEXT, 2002, *World Trade Atlas, 2002*. Sistema de información de comercio exterior. USDA, FAS,  
<http://www.fas.usda.gov/ustrdscripts/USReport.exe> y  
<http://www.fas.usda.gov/ustrdscripts/USReport.exe>, 5.2.2003.

Para México, el foco rojo en todo ello son las importaciones de alimentos, las cuales ascendieron a US\$11,077 millones en 2001

y a US\$11,400 millones en 2002. En 2001 el déficit del sector agroalimentario fue de 2,946, o sea, el 29% del déficit comercial total de México se genera por las importaciones de alimentos, dato que contrasta significativamente con la importancia que tiene este sector en la economía al generar solamente el 4.2% del PIB. Con cifras preliminares del INEGI se puede estimar que el déficit del sector agroalimentario para 2002 alcanzará 3,232 millones de dólares o casi el 40% de la balanza total.

En cuanto al comercio agroalimentario con Estados Unidos llama la atención la enorme diferencia en la estadística, que para el año 2001 es de más de mil millones de dólares, sugiriendo un contrabando enorme entre ambos países.

Es importante precisar que en términos estrictos no se puede hablar de la exportación de México, porque son personas y empresas las que exportan. Considerando este aspecto, el beneficio de las exportaciones se reduce a un grupo muy reducido de exportadores, que en su mayoría son empresas trasnacionales de los propios Estados Unidos, como por ejemplo la industria automotriz, que en 2001 obtuvo un superávit de 7,632 millones de dólares. En el caso del sector agroalimentario las exportaciones se concentran fuertemente en cerveza y tequila, que aportan el 20% de los ingresos por exportación (1,500 en 2001 y 1,600 en 2002). Cabe aclarar que estas industrias ya no son 100% mexicanas: El Grupo Modelo, que controla más de 60% del mercado nacional y de las exportaciones de cerveza, pertenece en 51% a Anheuser-Busch, el otro grupo cervecero es FEMSA, cuyas acciones en 30% son propiedad de Labatt de Canadá. Además, en un porcentaje cada vez mayor están importando la materia prima de la cerveza: cebada, malta y lúpulo (no se produce en México), o sea son maquiladores. También la industria tequilera es en gran parte de Domeq (Sauza, 100%), Seagrim's (La Azteca, Sin Rival), United Distillers&Vintners North America (José Cuervo), Osborne (Herradura), Pernod Ricard (Viuda de Romero) y Bacardí (Cazadores).<sup>7</sup> Entonces, son productos mexicanos, pero ya no en manos de mexicanos.

---

<sup>7</sup> Salomón, Alfredo, 2003, "La industria tequilera", revista *Comercio Exterior*, enero, vol. 53, núm. 1, México, D.F., p. 92.

Las exportaciones de hortalizas (26% de las exportaciones) no solamente se concentran en pocos exportadores, sino merecen la denominación de agromaquila, porque con excepción de la mano de obra, la tierra, el agua y la luz, se importan todos los insumos para la producción. También en este caso los beneficios se quedan en unos cuantos exportadores asociados con el capital de EE.UU.

Menos de 20,000 empresas de los 7 millones de unidades de producción en el campo participan en la exportación, además, con una tendencia a decrecer, porque muchas pequeñas fincas cafetaleras, por la crisis del sector, están dejando la actividad y con ello el mercado exterior. De la industria de alimentos, bebidas y tabaco el 80% de las exportaciones son realizadas por 300 de 32,592 empresas, además, con un muy bajo componente de insumos domésticos.<sup>8</sup>

Queda una serie de preguntas por contestar:

- a) ¿Por qué de antemano se suponen medidas de Estados Unidos en contra de otros sectores de la industria mexicana (CCE), sin ni siquiera haber iniciado las gestiones diplomáticas necesarias?
- b) Si el arancel de 98.8% en el caso de las importaciones de pierna y muslo de pollo de EE.UU. fue recibido con satisfacción por el Departamento de Agricultura de aquel país (<http://www.usda.gov/news/releases/2003/01/0023.htm>), ¿por qué entonces se esperan efectos negativos sobre la industria?
- c) ¿Por qué siempre México cumple con el TLCAN en forma unilateral y Estados Unidos no? Los ejemplos son: transporte y azúcar, donde EE.UU. no respeta lo negociado.
- d) En el caso del jitomate y de la manzana Estados Unidos aceptó medidas que violan francamente el espíritu del TLCAN, y además revisa por ley su funcionamiento. ¿Por qué entonces México no revisa también el capítulo VII del TLCAN?

---

<sup>8</sup> Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, *El TLCAN y la agricultura: Situación general al 2002 y propuestas de solución a la problemática generada por la apertura en 2003*. México, D.F., enero, p. 3.

- e) ¿Por qué México se sienta al tu por tu frente a Estados Unidos, mientras que la OMC lo ubica como país en desarrollo lo cual le da una serie de ventajas en los Tratados Comerciales que México se niega a aprovechar?
- f) ¿Por qué no plantearse la meta de obtener también un superávit comercial en el sector agroalimentario, tal como lo logró Canadá?

### **3) No aumentó el déficit del sector agropecuario**

Este argumento forzosamente requiere de más precisión estadística que el anterior. Nos vamos a basar en los datos del INEGI que están disponibles en la hoja de INTERNET: <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fbie.html> (Banco de Información Económica – Sector Externo).

Antes que nada queremos clarificar que, en términos estrictos, para cualquier comparación sobre el impacto del TLCAN se deberían tomar los datos del promedio de los años 1989, 1990 y 1991, porque esos fueron los años base para la negociación del TLCAN y sobre el resultado de las importaciones de los mismos se fijaron las cuotas de importación y se tomaron las medidas de salvaguarda. Todas las bases de datos de Estados Unidos al respecto inician, por ello, con el año 1989. Las autoridades mexicanas prefieren hoy en día olvidarse de ello y toman el año 1993 como cualquier base.

Los datos del Cuadro 1 ponen claramente en duda la afirmación de la SE y SAGARPA. El déficit del sector agroalimentario aumentó entre 1989/91 a 2002, 92% y de 1993 a 2002, 35%.

La situación se refleja en forma todavía más clara en la pérdida de autosuficiencia en granos y oleaginosas. En relación con la producción, las importaciones alcanzan en 2001 los porcentajes siguientes: soya, 3,775%; arroz, 227%; algodón, semilla, 204; trigo, 91%; sorgo, 83%; maíz, 31%; carne de pollo, 11%, carne bovina, 24% y carne porcina 35%. Cabe aclarar que los datos oficiales que reportan las importaciones están enormemente subestimados por la falta de controles en las aduanas y el contrabando.

Los autores no están *per se* en contra de importaciones o de un déficit de la balanza comercial, siempre y cuando sean la base para ser más competitivo, generar empleo y aumentar el nivel de vida de los mexicanos en el futuro. No obstante, las importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias en gran parte son la razón de la expulsión de más de 2 millones de productores del campo mexicano que se ha dado entre 1993 y 2002, según la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. 2 millones de familias que perdieron su patrimonio y, para la apabullante mayoría, sin encontrar un trabajo digno en México.

**Cuadro 4.**  
**México. Balanza comercial agropecuaria, alimentaria**  
**y agroalimentaria, 1989/91, 1993, 2001 y 2002<sup>e</sup>**

Balanza comercial		1989/91	1993	2001	2002 <sup>e</sup>
Agropecuaria	A	24	-168	-1,229	-1,461
Agrícola		70	-363	-1,329	-1,479
Alimentos, bebidas, tabaco	B	-1,706	-2,252	-1,717	-1,771
<b>Agroalimentaria</b>	<b>A+B</b>	<b>-1,682</b>	<b>-2,420</b>	<b>-2,946</b>	<b>-3,232</b>
Maquinaria y equipo para la agricultura y ganadería <sup>1/</sup>			-102	-327	n.d.

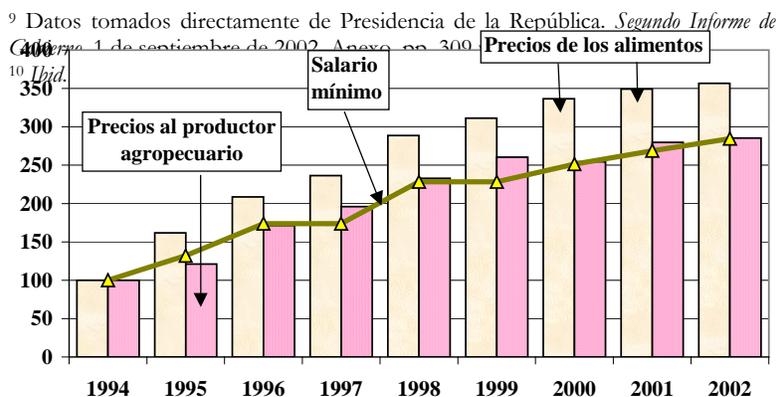
<sup>e/</sup> Estimación con datos hasta noviembre de 2002. <sup>1/</sup> Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 2002, Anexo, p. 275 y 279.

Fuente: INEGI, Banco de Información Económica, <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fbie.html>

#### 4) Los consumidores son los más beneficiados

Supuestamente los consumidores tienen acceso a alimentos más baratos, gracias al TLCAN. Los propios datos del gobierno indican que los precios de los alimentos aumentaron 257% en lo que va del TLCAN (promedio de 1994 a julio 2002, de acuerdo con el Informe de Gobierno), mientras que el conjunto de los precios al consumidor aumentó 238%,<sup>9</sup> o sea, los alimentos se encarecieron más que el resto de los bienes que adquieren los consumidores mexicanos y por ello tuvieron un aumento en términos reales. Por el otro lado, los salarios mínimos aumentaron solamente 184% y los de la industria manufacturera 219%. Tomando el año 1994 como base para deflactar, el salario mínimo bajó de \$13.44 a \$10.76 por día, y el salario de la industria manufacturera de \$369.53 a \$330.76.<sup>10</sup> En otras palabras, los consumidores mexicanos perdieron poder adquisitivo en la compra de alimentos, por lo que tienen que gastar más para comprar lo mismo que en 1994 o cambiar a otros alimentos más baratos para satisfacer las necesidades de sus familias.

**Figura 1.**  
**México. Índice de los precios de los alimentos, bebidas y tabaco,**



**de los precios al productor agropecuario y de los salarios mínimos,  
1994-2002 (1994=100)**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, 2 de septiembre de 2002. Anexo, p. 202, 210 y 309.

Los alimentos que más subieron entre diciembre de 1994 y noviembre de 2002 fueron: chile, 998.52%; tortilla, 567.17%; pan blanco, 377.78%; frijol, 333.65%; leche, 281.11%, y arroz, 256.05%.<sup>11</sup>

Frente a estos incrementos, los productores agropecuarios del país han recibido solamente 185% más por sus productos en el mismo lapso, lo que indica la existencia de una brecha con el 257% en que aumentaron los precios de los alimentos. La diferencia entre ambos porcentajes queda en los importadores y comerciantes, que ciertamente son los ganadores del TLCAN y se resisten a su renegociación. En fin, el argumento de que los precios de los alimentos hayan bajado con el TLCAN es un *mito*.

Por si fuera poco, no son más baratos los alimentos que ahora llegan al consumidor, sino también son de dudosa y peligrosa calidad. Los granos y oleaginosas en su mayoría son transgénicos. Si bien todavía no se conoce a ciencia cierta su impacto sobre la salud de los consumidores, ya está comprobado su impacto negativo sobre la riqueza fitogenética de México como uno de los centros de material genético en el mundo, a través de cruces no controladas. Al no contar con ningún sistema de información o etiquetado se le obliga al consumidor a comer productos que le puedan causar problemas. En el caso de las carnes, los consumidores enfrentan serios riesgos, por las altas concentraciones de hormonas, antibióticos y otras sustancias químicas que contienen.

A parte de ello, México se ha convertido en una especie de basurero para la agricultura y agroindustria de Estados Unidos al recibir toda clase de productos que no tienen forma de venderse en aquel mercado. Por ejemplo, en el caso de la carne de pollo el mercado estadounidense demanda nada más la pechuga y las alas, todo el resto es desecho, no vendible en el propio mercado, pero sí en el de México. Así, llegan a México en grandes cantida-

---

<sup>11</sup> Banco de México y <http://www.uom.edu.mx/laurasalarios.htm>

des los muslos y piernas, pero también lo que se llama la pasta, que no es más que el molido de lo que queda del pollo, incluyendo restos de plumas, huesos y demás partes.

Una vez más, el consumidor no sabe lo que come, pagando caro, y el productor compite en contra de lo que son desechos en el mercado del país vecino.

# ¿REVISIÓN O RENEGOCIACIÓN DEL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN? BASES LEGALES Y OPCIONES<sup>1</sup>

Manuel Ángel Gómez Cruz<sup>2</sup>  
Rita Schwentesius Rindermann<sup>3</sup>  
José Luis Calva Téllez<sup>4</sup>

## Introducción

A fines de 2002, el movimiento *El campo no aguanta más*, el Congreso Agrario Permanente (CAP), el Barzón, muchas otras organizaciones y agrupaciones vinculadas con el campo, académicos e intelectuales han insistido y justificado la urgente necesidad de la *revisión del capítulo agropecuario del TLCAN (Capítulo VII)* y en consecuencia definir una nueva política agrícola de la que forman parte la modificación y actualización del citado capítulo del Tratado.

Dicha propuesta se basa en muchas evidencias empíricas, a saber: el papel estratégico de la agricultura como fuente generadora de empleo y productora de alimentos, su importancia para la protección del medio ambiente, sus implicaciones sociales y culturales en la sociedad mexicana, además de que no existen fondos de compensación para paliar los efectos del TLCAN, y nunca el presupuesto asignado será suficiente para hacer competitivo al sector frente a la agricultura del país más poderoso del mundo.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Jorge Witker, Laura Hernández y Ruperto Patiño, abogados de la UNAM, los comentarios y recomendaciones a ese escrito.

<sup>2</sup> Coordinador del PIAI-CIESTAAM, Teléfono/Fax: 01(595)952-1506; [ciestaam@avantel.net](mailto:ciestaam@avantel.net)

<sup>3</sup> Directora del CIESTAAM, Miembro del Comité Técnico del PIAI, Tel./Fax: 01(595)952-1613; [rsr@avantel.net](mailto:rsr@avantel.net)

<sup>4</sup> Investigador externo del CIESTAAM; [jcalva@servidor.unam.mx](mailto:jcalva@servidor.unam.mx)

El movimiento campesino empezó en el otoño de 2002 con la demanda de una Moratoria al TLCAN,<sup>5</sup> es decir, con un reclamo que fue más bien de carácter político, sin tener ninguna base real para su aplicación, porque México es tan dependiente de las importaciones de alimentos y materias primas agrícolas que una moratoria, o sea el cierre total al comercio, causaría un colapso del sistema agroalimentario del país. Durante los meses de enero y febrero de 2003 la discusión se centró en la polémica pregunta: “¿Revisión o Renegociación?”.<sup>6</sup> Esta pregunta, desde luego escondía otra, de mayor alcance: ¿Revisión por y para qué?

Finalmente, el 28 de abril se firmó el *Acuerdo Nacional para el Campo y el Desarrollo de la Sociedad Rural* (ANC).<sup>7</sup> El hecho de que la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) no haya firmado<sup>8</sup> dicho Acuerdo tiene que ver, entre otras razones, con la renuncia de muchas organizaciones campesinas a las demandas originales, como por ejemplo la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN. Pero, cabe aclarar que para los miembros de la UNORCA también hubiera sido más importante lograr *la revalorización del campo mexicano con campesinos*, que una renegociación del TLCAN en sí. No se logró ni lo uno, ni lo otro.

La elaboración de este artículo fue motivada por la pregunta que varias organizaciones campesinas nos hicieron al inicio del movimiento: ¿existen bases legales para revisar y renegociar el TLCAN? Cabe aclarar que para los socios comerciales de México no hay razón para tal pregunta. En Estados Unidos la Ley de Implementación del TLCAN obliga al secretario de agricultura a informar al Congreso cada dos años de 1997 a 2011 sobre los impactos del Tratado en los productores agropecuarios y las comu-

---

<sup>5</sup> Quintana, Víctor, “Diez razones para una moratoria al TLCAN”, en: *La Jornada*, enero 5 de 2003, [http://www.moir.org.co/Internacionales/AmericaLatina/diez\\_razones\\_moratoria\\_tlcان.htm](http://www.moir.org.co/Internacionales/AmericaLatina/diez_razones_moratoria_tlcان.htm)

<sup>6</sup> Galarza, Gerardo, “Renegociar el TLC, no; Revisión, sí.”, en: *El Universal*, sábado 25 de enero de 2003, p. A6.

<sup>7</sup> Acuerdo Nacional para el Campo, <http://www.sagarpa.gob.mx/acuerdo/acuerdo.doc>

<sup>8</sup> ver en este libro Gómez Flores, A., UNORCA por qué no firmamos el “Acuerdo Nacional para el Campo”.

nidades rurales. El informe tiene que examinar el impacto del TLCAN en el comercio agropecuario sobre, el empleo agropecuario y las industrias relacionadas, así como la inversión en la agricultura y las comunidades rurales.<sup>9</sup> Adicionalmente, los secretarios de agricultura de EE.UU. y Canadá se reúnen cada año para analizar el comercio entre ambos países, aunque ya están en una situación de libre comercio desde 1994.

Además, jurídicamente, cualquier tratado o convenio internacional es revisable si los gobiernos suscriptores así lo deciden. Nada impide que las partes involucradas en la firma de un Tratado se sienten en la mesa de negociaciones para revisar cualquier tema que les esté causando daño. Todos los tratados internacionales, especialmente los comerciales, se suscriben al amparo del principio general que se enuncia como “reciprocidad y mutuas ventajas”. Un Tratado no debe convertirse en un instrumento que dañe a una de las partes y beneficie a la otra, pues de ser así, dicho Tratado está condenado a la denuncia por la parte que lo sufre.

### Bases legales

Una revisión y posterior renegociación del TLCAN son la base para cumplir con lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>10</sup> que en su Capítulo XVII, *de la Seguridad y Soberanía Alimentaria*, define como básicos y estratégicos a los productos siguientes: maíz, frijol, caña de azúcar, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos, aves y pescados.

Una revisión y posterior renegociación del TLCAN son posibles considerando el Artículo 89 Constitucional, Fracción 10 (desigualdad jurídica), y en virtud de las facultades que la nación le otorga al poder ejecutivo en el Artículo 131 Constitucional, que a la letra dice: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio

---

<sup>9</sup> USDA/ERS, North American Free Trade Agreement (NAFTA): congressionally mandated nafta report, <http://www.ers.usda.gov/Briefing/NAFTA/mandated.htm>

<sup>10</sup> Diario Oficial, viernes 7 de diciembre de 2001, Segunda Sección, p. 77 [http://www.segob.gob.mx/dof/2001/diciembre/dof\\_07-12-2001.pdf](http://www.segob.gob.mx/dof/2001/diciembre/dof_07-12-2001.pdf)

Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.” Es decir, el precepto constitucional indica que el Congreso ha dotado al Ejecutivo de una facultad para comportarse como legislador al establecer y modificar las disposiciones que permiten regular el comercio exterior y garantizar las salvaguardas de la Nación, en general.

“Es importante tener en consideración que, como Ley suprema del país, la Constitución aplica en forma general y que ninguna otra Ley ni Tratado internacional puede estar por encima de esta legislación.”<sup>11</sup>

México no debe renunciar a su soberanía nacional, y puede por ello aprovechar todas las disposiciones previstas en su Constitución Política. El propio TLCAN reconoce este derecho en el Artículo 803.1, que dice: “Cada una de las Partes se asegurará de la aplicación uniforme, imparcial y razonable de sus leyes, reglamentaciones, resoluciones y determinaciones que rijan todos los procedimientos para la adopción de medidas de emergencia.”<sup>12</sup>

Otras bases legales para la revisión y renegociación del TLCAN se encuentran en los Artículos 801 y 2202 del TLCAN. El Artículo 80 se refiere a las medidas de emergencia (salvaguardas) a las que los gobiernos suscriptores pueden acudir para evitar que se cause daño a la producción nacional de productos o mercancías idénticos o similares a las que se están importando. En este caso, el gobierno mexicano puede, de oficio, es decir, sin que medie necesariamente petición de parte, determinar que las importaciones de determinados productos o mercancías se han incrementado en tal medida que han causado o amenazan causar un serio daño a la producción nacional, y con base en dicha determinación establecer medidas arancelarias que impidan que la

---

<sup>11</sup> Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28, [http://www.segob.gob.mx/dof/2003/enero/dof\\_22-01-2003.pdf](http://www.segob.gob.mx/dof/2003/enero/dof_22-01-2003.pdf)

<sup>12</sup> [http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/CAP08.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP08.asp)

importación de los productos en cuestión se continúe realizando, para evitar que se siga dañando a los productores nacionales.

Las medidas de salvaguarda o de emergencia son recursos a los que frecuentemente acuden los gobiernos de todo el mundo para defender a sus productores. En México, el gobierno no ha querido utilizar estos mecanismos, salvo en el caso del pollo (ver más adelante).

**El Artículo 2202. Enmiendas, dice:**

“1. Las Partes podrán convenir cualquier modificación o adición a este Tratado.

2. Las modificaciones y adiciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos correspondientes de cada Parte, constituirán parte integral de este Tratado.”<sup>13</sup>

La propuesta de revisar y renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN no solamente se justifica por los daños que ya ha causado la operación del Tratado, sino también por la amenaza de mayores daños que se presentarán a partir de 2003.

Es claro que una revisión y la suspensión parcial del TLCAN en protección de los productos más sensibles afectaría a algunos intereses particulares, en especial a los importadores e intermediarios de los productos agropecuarios, pero no perjudicarían a los consumidores, porque no existe ese gran beneficio del TLCAN para el consumidor que se ha propagado desde las esferas oficiales.<sup>14</sup> Por otro lado, no habría afectación para los exportadores mexicanos, siempre y cuando se aprovechen los *márgenes de maniobra* que permite el propio TLCAN, además de las que permite la OMC *para países en desarrollo*.

Finalmente, **fue el gobierno mexicano** quien, sin consultar en forma democrática a la sociedad, instrumentó la política de liberalización de la economía y firmó el TLCAN, por lo tanto

---

<sup>13</sup> [http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/CAP22.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP22.asp)

<sup>14</sup> Se incrementan más los precios de los alimentos a partir del aceleramiento de las importaciones en el periodo 1994-2002 que los precios pagados a los productores agropecuarios de México.

**él tiene que responsabilizarse** de los daños causados y tiene que instrumentar políticas que beneficien a la sociedad en su conjunto, no puede desligarse de las consecuencias de su política y, sobre todo, siempre debe tener clara su responsabilidad por el bienestar de la población. Así pues, no importa ahora quién sea el Presidente o qué partido esté en el poder, el compromiso con el país es el mismo

### **Opciones que se derivan de una revisión (evaluación) del TLCAN**

Por lo menos son ocho las opciones que surgen con la discusión, evaluación y revisión del Capítulo VII –*Sector Agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias*– del TLCAN, que desde luego, tienen alcances diferentes para solucionar los problemas del campo y que a saber son:

1. ***Renegociación del Capítulo VII***, cuyo objetivo incluye la búsqueda de equidad y beneficios para los tres países. La renegociación debe basarse en el principio de la seguridad alimentaria y en el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura,<sup>15</sup> o sea, respetar el hecho que la agricultura no solamente produce bienes en sentido estrecho, sino también genera servicios para la sociedad, cuyo valor no es remunerado a través de los precios de los alimentos y materias primas. Y, dado que la agricultura juega papeles diferentes en los tres países socios, cada uno de éstos debe tener el derecho de proteger a tipos de productores y productos diferentes. En el caso de México es indispensable insistir en los fondos de compensación, en el desarrollo de zonas marginadas, en la

---

<sup>15</sup> La Unión Europea ha hecho importantes aportaciones para la negociación del capítulo agropecuario en la nueva Ronda de la OMC: “En una perspectiva mundial, el papel de la agricultura no es solamente la producción de bienes agrícolas al precio más bajo posible. Todos nosotros esperamos de la agricultura que asegure bienes inocuos y de alta calidad, proteja el medio ambiente, cuide recursos limitados, preserve el paisaje rural y contribuya al desarrollo de áreas rurales, incluyendo la generación de oportunidades de empleo”. (European Commission, “Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture” in: Info-Paper, October 1999, p. 1, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/document/ip2\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/document/ip2_en.pdf)).

integración al desarrollo nacional del 25% de la población<sup>16</sup> que actualmente habita en el campo y donde el 69.3% del total, según datos oficiales, vive en la pobreza. En fin, la opción de renegociación puede retomar la experiencia de la Unión Europea.

Es urgente que el gobierno mexicano aproveche su liderazgo (?) en las negociaciones internacionales y logre la equidad jurídica con Estados Unidos. Antes que nada debe insistir en que Estados Unidos firme el documento de la Convención de Viena, sobre el *Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales* de 1986, que prevé en la Parte V la posibilidad de la “Nulidad, terminación y suspensión de los Tratados”.<sup>17</sup>

2. **Moratoria:** Una moratoria del capítulo agropecuario significa regresar al nivel de protección existente el día inmediato anterior a la entrada en vigor del TLCAN. En esta opción debe considerarse que un “antes del TLCAN”, cuando se manejaban permisos previos a la importación, ya no existe en México, dado que el TLCAN forma parte de profundas reformas estructurales de la economía mexicana que en el caso de la agricultura llevó a la desaparición de CONASUPO, como instancia reguladora de importaciones.<sup>18</sup> Asimismo debe considerarse que como resultado de las negociaciones se acordó una tarifación en lugar de los permisos previos, de tal suerte que el texto del TLCAN habla de “Tasa base”, o sea un arancel que jamás se aplicó, pero que en el caso de una moratoria se pudiera aplicar.

Esta opción (moratoria), por la vía del hecho y en forma unilateral, ha sido utilizada por los EE.UU. en el TLCAN –en lo

---

<sup>16</sup> Cabe aclarar que por cuestiones estadísticas, en México solamente son considerados como rurales asentamientos humanos con menos de 25,000 habitantes. Pero bien se sabe que muchas comunidades con población mayor tienen carácter rural, por ejemplo, Ciudad Netzahualcóyotl, o sea la población mexicana con características rurales es mucho mayor de lo que reportan las estadísticas oficiales, y más aún, en este momento, difícilmente se encuentra a un mexicano sin raíces rurales.

<sup>17</sup> Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

<sup>18</sup> Ver también la argumentación de la Unión Nacional de Avicultores, Diario oficial, miércoles 22 de enero de 2003, p. 30, Artículos 150 y 160.

Manuel Á. Gómez, Rita Schwentesius y José Luis Calva

---

**referente a la circulación de vehículos de carga y de pasajeros  
e inversión en el rubro del transporte–.**

**Cuadro 1.**  
**México. Importación como porcentaje de la producción (2000/2001)**  
**y aranceles base negociados en el TLCAN**

	Importación como % de la producción, promedio 2000/2001	Aranceles base (%)
Maíz	30.53	215% o US\$206/t
Arroz	227.07	10% para arroz con cáscara y 20% para arroz blanco
Trigo	91.02	15%
Algodón semilla	203.65	0%
Soya	3,775.26	10% del 1° de agosto al 31 de enero
Sorgo	83.32	15% del 16 de mayo al 15 de diciembre
Cebada	14.66	128% o US\$155/t
Carne bovina	23.75	0%
Carne porcina	34.77	20%
Carne de pollo	10.69	260% o US\$1,680/t
Leche	20.90	139% o US\$1,160/t

Fuente: Cálculo propio con base en: México, Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno, Anexo*, 1° de septiembre de 2002, pp. 312, 313, 320 y 321; y SECOFI, 1994, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones Arancelarias y Plazas de Desgravación*, Ed. Porrúa, México.

La ley estadounidense para la normatividad de autobuses de 1982 establece una moratoria para operar automotores extranjeros en los Estados Unidos. Dicha medida se prolongó hasta 1993 y continúa con los siguientes hechos:

1992-1993: Se negocia la apertura del transporte y las inversiones en el marco del TLCAN.

1994, 1° de enero: EE.UU. niega el ingreso al transporte mexicano.

1998: México solicita la integración de un panel binacional de arbitraje.

2001: El 6 de febrero, el panel establecido indica que EE.UU. debe abrir sus fronteras al transporte mexicano. En junio, el presidente Bush ordena el levantamiento de la moratoria. En respuesta a ello, el legislativo de ese país establece la moratoria y pone mayores exigencias a los transportistas mexicanos que las que rigen para los de Canadá. En julio, el presidente

Fox es informado por James Hoffa, dirigente de los transportistas estadounidenses, de que el transporte mexicano no ingresará a su país. El 1º de agosto, el senado de EE.UU. aprueba la encomienda que bloquea la libre circulación de los camiones mexicanos en EE.UU.

2003: EE.UU. continua rechazando la entrada de camiones mexicanos a su territorio y exige una serie de condiciones que difícilmente podrán ser cubiertas.<sup>19</sup> 16 de enero: Una vez más la corte de San Francisco frena la entrada de camiones mexicanos por cuestiones de medio ambiente.<sup>20</sup>

Todo ello, a pesar de que en el TLCAN, en su Artículo 102, *Objetivos*, se afirma:

“1. Los objetivos del presente Tratado, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:

- (a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar el tránsito transfronterizo de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- (b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- (c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;”<sup>21</sup>

En fin, la experiencia del transporte en el TLCAN deja tres lecciones:

- a) Estados Unidos está acudiendo en forma unilateral al recurso de la ***moratoria***,

---

<sup>19</sup> Marín López, Efrén, 2002, *La solución política: ¿Opción a la insuficiencia de los capítulos 19 y 20 del TLCAN?*, Tesis Doctoral, UAM, Xochimilco, México, D.F., pp. 90-105.

<sup>20</sup> Logistics Support International, LLC, “Court orders review of Mexico truck rule”, 16.01.2003, <http://www.interestalert.com/brand/siteia.shtml?Story=storage/qm/01160002aa02556.upi&Type=News&Sys=quotemedia&Fid=NAFTA001&Filter=NAFT&saleid=55443322>

<sup>21</sup> <http://www.economia-snci.gob.mx/tratados/tlcan/frame3.htm>

- b) Aunque la Secretaría de Comunicaciones y Transporte estimó la pérdida económica por los retrasos en la frontera entre México y EE.UU., causados por la necesidad del cambio de unidades de transporte, para el año 1999, en US\$77.4 millones,<sup>22</sup> el gobierno mexicano ni siquiera ha planteado la posibilidad de aplicar alguna de las medidas compensatorias que se contemplan en el TLCAN.
  - c) México se enfrenta a una estructura y a un ejercicio de poder diferentes, lo que sugiere que el poder legislativo mexicano, en la situación actual, debería considerar con seriedad la posibilidad de recoger la facultad otorgada al Ejecutivo a través del Artículo 131 Constitucional.
3. **Tratados paralelos/Acuerdos complementarios.** Con el objetivo de agregar temas al Tratado lo cual se contempla y lo precisa en el mismo, Estados Unidos ha utilizado este recurso ampliamente, siendo aceptados por México los siguientes casos:
- a) Proyectos fronterizos
  - b) Salvaguardas
  - c) Acuerdos sobre cooperación laboral
  - d) Acuerdos sobre cooperación ambiental.
- México aceptó dichos acuerdos paralelos al TLCAN considerando:
- a) Respeto a la soberanía
  - b) Que no se reabra el TLCAN
  - c) Que no se generen mecanismos de protección encubiertas.<sup>23</sup>
4. **Cartas Paralelas.** Son acciones y acuerdos que pretenden modificar el texto del TLCAN en partes específicas y que son firmadas únicamente por las Secretarías de Comercio de los

---

<sup>22</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 2000, Impacto del incremento del tráfico de carga generado por el comercio exterior sobre la infraestructura de la frontera norte, Informe final, p. 76.

<sup>23</sup> Véase a Garcíadiego, Javier (Coord.), 1994, *El TLC día a día*. Ed. Porrúa, México, 1994, p. 951, citado por Cruz Miramontes, Rodolfo, *El TLC, 2002, Controversias, soluciones y otros temas conexos*, Ed. Porrúa, México, p 47.

países involucrados y son acatadas por los gobiernos como obligaciones integrantes del TLCAN.

Estados Unidos también ya utilizó esta opción que ha sido respetada por México. Los ejemplos más conocidos son las cartas paralelas del azúcar y de los cítricos (jugo de naranja) que incluso se firmaron antes de entrar en vigor el TLCAN y sin contar con ninguna experiencia sobre su funcionamiento en los casos mencionados.

5. **Acuerdos entre los productores.** Para regular los precios en el mercado los productores de jitomate y de manzana de México y de Estados Unidos se han puesto de acuerdo sobre un precio mínimo por debajo de cual no se debe vender el producto. Aunque estos acuerdos significan una franca violación del espíritu del libre comercio y del TLCAN han sido apoyados y fomentados por ambos gobiernos.
6. **Instrumentación de políticas públicas.** Con esta opción no se modifica el Tratado firmado y en vigor, sino se compensa a través medidas de apoyo unilaterales a los productores, regiones y productos más afectados a partir de un Programa Nacional.
7. **Denuncias por dumping y subvención u otro tipo de afectación (daño o amenaza de daño) de un sector.** Esta opción ha sido hasta la fecha la estrategia más instrumentada por las organizaciones de grandes productores de México; sin embargo, es tortuosa y consume mucho tiempo y recursos financieros. Hasta la fecha, solamente algunos grupos de grandes productores han logrado resultados (incluso cuestionables) con este instrumento.

El caso más reciente es la salvaguarda provisional lograda para la importación de pierna y muslo de pollo.<sup>24</sup> Su base legal son los Artículos 801 y 803 del TLCAN. Pero el hecho de que se logró en tan poco tiempo (inicio de la investigación fue el 10 de septiembre de 2002 y la resolución se publicó el 22 de enero de 2003, o sea cuatro meses en vez de cuatro

---

<sup>24</sup> Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28, [http://www.segob.gob.mx/dof/2003/enero/dof\\_22-01-2003.pdf](http://www.segob.gob.mx/dof/2003/enero/dof_22-01-2003.pdf)

años como en el caso de cerdos en pie)<sup>25</sup> y de que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés) lo está viendo en forma positiva<sup>26</sup> deja entrever que el resultado depende de correlaciones políticas más que de problemas reales. En el caso de los avicultores fueron solamente ¡5! empresas, entre ellas Bachoco, (que cotiza en la Bolsa de Nueva York), que generan más de 50% de la producción nacional de pierna y muslo de pollo<sup>27</sup> las que presentaron la demanda por **posible amenaza de daño** a partir de 2003. Ante ello la sociedad civil de México se hace la pregunta siguientes: ¿Cómo lo lograron?, y la respuesta es que Eduardo Bours (gobernador del estado de Sonora) es el socio principal de Bachoco.

8. **Controles más estrictos en frontera**, para evitar el contrabando, asegurar el control de calidad y desarrollar un sistema de información.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>26</sup> USDA, News Release, U.S. works to secure poultry exports to Mexico, <http://www.usda.gov/news/releases/2003/01/0023.htm>, consultado 24.01.2003.

<sup>27</sup> Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28, [http://www.agroenlinea.com/agro/portlets/diariooficial/diariooficialbody.jsp?ID\\_DIARIO=108](http://www.agroenlinea.com/agro/portlets/diariooficial/diariooficialbody.jsp?ID_DIARIO=108), p. 13, Art. 46

## **EL CAMPO: UNA PRIORIDAD NACIONAL BAJO LOS OBJETIVOS DE SOBERANÍA ALIMENTARIA**

Alberto Gómez Flores<sup>1</sup>

Volvemos al punto de partida. Estamos culminando la realización de una serie de mesas- foros, justo donde debimos haber comenzado.

Pero mientras nos encontramos aquí diagnosticando y proponiendo sobre uno de los problemas más graves por los que atraviesa el país, el Gobierno Federal, a través de una avasalladora, desinformada y manipuladora campaña publicitaria en los medios masivos de comunicación, pretende hacer creer a la opinión pública, que nuestras demandas se están atendiendo y que el conflicto en el campo mexicano se encuentra en vías de solución. Es falso que nuestros graves y añejos problemas se estén atendiendo. No es esa la señal que esperamos los campesinos, no esa falta de respeto al diálogo. Esto es serio, quitemos la simulación y digamos la verdad, no hay avance, hasta ahora no existe ningún arreglo.

El problema rural no se soluciona con propaganda televisada. En el campo hay malestar, hay enojo, hay desesperación, hay inconformidad.

Estas mesas son apenas el comienzo del camino, no el final. La verdadera negociación apenas comenzará.

Frente a la devastación del campo, provocada por las políticas de ajuste estructural y de libre comercio, en el Movimiento *El Campo No Aguanta Más* hicimos públicas en noviembre pasado las seis propuestas para la salvación y revaloración del campo, y el 3 de diciembre las presentamos a los legisladores.

---

<sup>1</sup> Coordinador Ejecutivo Nacional de la UNORCA y Vocero del *Movimiento El Campo No Aguanta Más*; cejecutiva@unorca.org.mx

Porque la crisis del sector rural se ha profundizado a niveles sin precedentes; porque la mayoría de los cultivos y de los productos pecuarios y forestales han dejado de ser rentables. Porque la actividad agropecuaria y forestal se descapitaliza continuamente, porque se reduce la producción, aumenta la dependencia alimentaria, se destruye la planta productiva, se desarticulan las cadenas de producción. Porque crece la expulsión de la población, los empleos se reducen, los recursos naturales se degradan, las divisas necesarias para el desarrollo se utilizan en pagar importaciones, los ingresos de las familias campesinas caen y la pobreza y la marginación aumentan en las zonas rurales.

Por todo ello, el primero de enero, desde Ciudad Juárez Chihuahua, convocamos a todos los sectores sociales a un diálogo nacional para rescatar nuestra agricultura, nuestra alimentación, nuestra dignidad y nuestra soberanía.

Ante un modelo económico impulsado durante los últimos tres sexenios, y lo que va del actual, que subordina el desarrollo del sector agropecuario al comportamiento de las variables macroeconómicas, a los compromisos internacionales de liberalización agrícola y comercial y a los intereses de las grandes transnacionales y los grupos nacionales económicamente más fuertes.

Ante el retiro del Estado en sus funciones de planeación, fomento y regulación de la economía rural que provocó el descenso del presupuesto al campo, el retiro de la inversión estatal, el abandono de la construcción y mantenimiento de la infraestructura y de los servicios, la privatización de las empresas públicas, la reducción de los subsidios, la falta de protección a la producción nacional y al mercado interno, la falta de crédito para millones de productores, la aparición de cuantiosas carteras vencidas, la carencia de investigación, innovación tecnológica, asistencia técnica y capacitación, la presión sobre los recursos naturales, y porque los subsidios a la agricultura actualmente se orientan en forma regresiva y polarizan las diferencias entre los productores.

Por lo anterior, y para demandar que el Gobierno Federal reconociera las reglas, condiciones y bases para llegar a un acuerdo nacional para el campo, nos instalamos en un ayuno campesino en el *Ángel de la Independencia*.

Y porque el cambio de modelo agropecuario y de desarrollo rural en el país, y porque la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN constituyen las demandas fundamentales de las organizaciones campesinas y del *Movimiento El Campo No Aguenta Más*, el 31 de enero nos manifestamos en una de las mayores marchas campesinas de la historia reciente.

Y por último, porque los campesinos no nos vemos reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo, porque el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable no es el que permite al campo ser una prioridad nacional. Porque demandamos otro plan sectorial de SAGARPA, y porque en lugar del blindaje agroalimentario requerimos un programa emergente 2003, un programa de mediano plazo para el campo 2004-2006 y un programa a largo plazo, es que estamos aquí, por eso estamos aquí en las mesas de diálogo, para cambiar el papel subordinado que se le ha dado al campo y a la sociedad rural, y lograr que los resultados de las negociaciones entre el gobierno y las organizaciones campesinas formen parte de un Acuerdo Nacional para el Campo, construido sobre la base de un nuevo pacto social entre el Estado, la sociedad rural y la sociedad urbana.

Los campesinos acudimos a este diálogo con la firme decisión de convertir la palabra empeñada en hechos, la propuesta en programa, la demanda en proyecto, la movilización en solución y el diálogo en los siguientes acuerdos que hoy presentamos al gobierno federal como base del *Acuerdo Nacional para el Campo*:

**Que el nuevo terreno de la relación Estado-sociedad rural- sociedad urbana se refunde sobre las siguientes bases:**

1. El reconocimiento de que el campo, la sociedad rural y sus empresas, las agriculturas campesinas e indígenas y sus patrimonios, constituyen una prioridad nacional, pues representan un sector imprescindible para asegurar la soberanía y la seguridad alimentaria del país, así como para coadyuvar a su desarrollo y viabilidad como nación libre y autónoma de frente a los procesos de globalización.
2. Que es necesaria la reconstrucción de la institucionalidad rural: reconstruyendo y reforzando el tejido social rural y em-

prendiendo una reforma estructural de las instituciones rurales a nivel federal (creación de una comisión de Estado a fin de presentar una propuesta para el primer período ordinario de sesiones de la próxima legislatura).

3. Principios que regirán el nuevo pacto social y las políticas hacia el campo:
  - a) *Principio de paridad.* Para revertir los desfavorables términos de intercambio entre la agricultura y el resto de los sectores económicos, el Estado debe regular la equivalencia del poder de compra.
  - b) *Redistribución del ingreso y los recursos.* Para cerrar la brecha entre los distintos tipos de productores, las políticas hacia el sector buscarán explícitamente elevar y redistribuir el ingreso, la riqueza, los recursos y el poder entre la población rural, evitando su concentración.
  - c) *Multifuncionalidad de la agricultura.* Valorar que los campesinos no somos sólo productores de alimentos y materias primas, sino que participamos activamente en la conservación y uso de los recursos naturales, en la creación de la biodiversidad, en la producción de agua, en la recreación del paisaje, en la conservación y recreación de valores comunitarios, culturales y sociales.
  - d) *Sustentabilidad.* Promover la adopción de modelos y prácticas de producción que permitan el uso y la conservación de nuestros patrimonios naturales y garanticen su permanencia para las generaciones futuras.
  - e) *Principio de inocuidad alimentaria.* Con base en las responsabilidades que como garante de la salud de los ciudadanos del país le son atribuidas, el Estado se comprometa a garantizar la inocuidad alimentaria de los productos expendidos para consumo directo o indirecto. Con el fin de promover una alimentación sana, el estado garantiza la información al consumidor acerca de las características y el origen de los productos que adquiere. El estado se comprometa además a vigilar y no permitir la liberación de productos transgénicos en el mercado nacional en tanto no se demuestre su inocuidad alimentaria, ecológica y en tanto no transgreda los derechos de los productores.

### **Las políticas públicas para una nueva agricultura**

- El Estado debe reconocer que la soberanía alimentaria es el nuevo centro rector de la política agroalimentaria, a partir de la producción nacional para el mercado interno, en donde la producción campesina cumpla un papel relevante.
- Como condición para el éxito de esta nueva agricultura es la reorientación de las políticas macroeconómicas al crecimiento económico-productivo con equidad.
- Se definen las siguientes políticas de Estado para impulsar la nueva agricultura:
  1. *La inversión pública* como motor del desarrollo económico. La inversión privada nacional y extranjera deben ser un complemento y estar reguladas por el Estado para orientarse a los objetivos de desarrollo. El aumento del presupuesto para el sector rural debe actuar como una palanca para salir de la crisis. Asignaciones presupuestales reales y la garantía de mantenerlas a partir de *presupuestos multianuales*. Proponemos la asignación de recursos presupuestales para inversión productiva, equivalentes al 1.5 por ciento del PIB, y de otro 1.5 por ciento del PIB para el desarrollo social y ambiental.
  2. *Inversión en infraestructura y servicios*. El Estado como responsable de la inversión en infraestructura básica para la producción y el desarrollo rural. La electrificación, el riego, la construcción de carreteras, comunicaciones, infraestructura comercial, la formación de mercados regionales, la investigación estratégica, capacitación, formación, asistencia técnica, los servicios de educación, salud, vivienda, alimentación, son funciones para el bien común de las que los mercados no se ocupan y deben garantizarse por el Estado.
  3. *La política fiscal* deberá gravar más al que más tiene. Derogar el régimen de consolidación fiscal, sobre todo a las grandes empresas; mantener el régimen simplificado solo para la producción primaria de alimentos. Adoptar el "impuesto Tobin", para gravar las transacciones financieras de la bolsa de valores y utilizar estos recursos

para el desarrollo rural, el combate a la pobreza y la generación de empleos.

4. *Fomento a la agricultura campesina.* La economía campesina, debe ser el núcleo fundamental del modelo de desarrollo agrícola y ser fomentada y protegida por el Estado, a través de políticas diferenciadas y específicas. La política agrícola debe fomentar a las unidades de producción más débiles para cerrar la brecha existente entre la productividad y el nivel de ingresos de la economía campesina y empresarial. Es responsabilidad del Estado lograr la competitividad de la mayoría de las unidades económicas y la reconversión productiva de las que no puedan alcanzarla en el mediano y largo plazo.
5. *Fomento a la producción agroalimentaria* de los productos definidos como básicos y estratégicos para la seguridad y soberanía alimentaria en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Cap. XVII): maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne y pescado serán sujetos de programas de fomento específicos, definidos producto por producto junto con las organizaciones de productores. Estos programas deben fortalecer toda la cadena productiva y garantizar el aumento de su producción y productividad, su viabilidad y rentabilidad.
6. *Fomento a los cultivos de exportación campesinos.* Es necesario impulsar una política de apoyo y fomento a los cultivos de exportación campesinos, tales como el café, el azúcar y algunas frutas y hortalizas, que proporcione, infraestructura, crédito y financiamiento, tecnología, capacitación y asistencia técnica, sistemas de transporte, normalización y comercialización, requeridos para alcanzar los mercados internacionales.
7. *Economías de escala regionales a través de las organizaciones campesinas.* Fomentar la integración de las actividades productivas y de servicios para formar economías de escala regionales, teniendo como sujeto a las organizaciones campesinas regionales. Impulsar los esquemas de multiactividad regional de las organizaciones

como generadoras de una rentabilidad suma, a partir de proyectos de desarrollo regional de las organizaciones.

8. *Subsidios y precios objetivo.* Para los productos definidos como estratégicos para la seguridad y soberanía alimentaria en la Ley de Desarrollo Rural se establecerán precios objetivo definidos para cada producto y región junto con las organizaciones de productores. Los precios objetivo tendrán como parámetro los costos de producción nacionales y regionales, más una utilidad que compense el trabajo del productor y permita su capitalización. Todos los productores –de cualquier ciclo y región– tendrán derecho a recibir precios objetivo y su monto se mantendrá a precios constantes en un horizonte de mediano plazo garantizado en el presupuesto multianual. Los precios de mercado domésticos se definirán de acuerdo con la oferta y demanda del producto, y de acuerdo con los esquemas de administración de la oferta que lleven a cabo las organizaciones de productores. Cuando el precio de mercado sea inferior al precio objetivo, los subsidios del Estado compensarán las diferencias. Los precios objetivo deberán contar con límites máximos para ser elegibles y evitar la concentración de los subsidios en los grandes productores.
9. *Precios de soporte.* El Estado junto con las organizaciones de productores definirá un precio de soporte para todos los productos considerados básicos y estratégicos para la seguridad y soberanía alimentaria, que cubrirá por lo menos los costos de producción del producto y sobre el cual los productores pueden recibir financiamiento.
10. *Subsidios específicos para la recuperación y reactivación económica.* Éstos en regiones y tipos de productores marginados que les permitan emprender nuevas actividades.
11. *Subsidios verdes.* Diseñar, junto con las organizaciones de productores esquemas de subsidios que premien el uso de tecnologías de producción sustentables y la conservación y producción de bienes y servicios ambientales.

12. *Fortalecimiento y regulación del mercado interno.* El Estado no debe buscar el control monopsónico de los mercados agropecuarios y forestales sino fortalecer los sistemas de administración de la oferta en manos de los productores organizados y sus empresas sociales. El Estado no debe subsidiar los negocios de las empresas privadas comercializadoras de los productos. El Estado debe participar en el ordenamiento de los mercados internos a favor de los productores y los consumidores de bajos ingresos.
13. *Protección y fomento al empleo rural.* El Estado debe fomentar la creación de empleos no agropecuarios en el sector rural, buscando dinamizar las economías regionales.
14. *Renegociación del capítulo agrícola del TLCAN.* Todos los países buscan proteger su agricultura, debido al papel estratégico que cumple para la soberanía alimentaria y la seguridad nacional. En el décimo año de vigencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, demandamos la revisión y renegociación de su capítulo agrícola, pues impide la protección de la agricultura mexicana y reduce los márgenes de las políticas agrícolas internas. Es imposible lograr el desarrollo del sector agropecuario y forestal a partir de políticas internas si no se renegocia el capítulo agrícola del TLCAN.
15. *Defensa y valorización de los patrimonios territoriales y del hábitat de ejidos, comunidades y pueblos indios.* El ejercicio de la autonomía por los campesinos e indígenas sólo es posible vinculado a la autodeterminación sobre nuestro territorio. Dos reformas legislativas son necesarias para poder ejercer nuestros derechos:  
La reforma al artículo 27 constitucional, a efecto de prohibir a las sociedades mercantiles el acceso a la tierra y garantizar que la parcela ejidal se considere como patrimonio familiar, y la reforma a la Ley Indígena, a efecto de cumplir los acuerdos de San Andrés. Estas son la base para la reconstrucción del tejido social en el campo, para lograr la igualdad y la justicia entre todos los mexicanos.

### **Reforma legislativa**

- a). Reforma al artículo 27 constitucional, lo expresado arriba, que implica dar autonomía a la Procuraduría Agraria.
- b). Reforma a la Ley indígena, según lo expresado antes.
- c). Reforma constitucional a fin de otorgar mayores facultades al Congreso de la Unión para negociar, revisar y evaluar los tratados internacionales existentes y los que se llegaran a aprobar.
- d). Reforma integral del sistema financiero rural. Creación de una comisión de Estado a fin de presentar una propuesta para el primer periodo ordinario de sesiones de la próxima legislatura.
- e). Ley de amnistía para presos y perseguidos campesinos.
- f). Procurar los programas y apoyos necesarios para que los grupos prioritarios tengan acceso a la adquisición de tierras de uso productivo.
- g). Consejo económico y social de Estado.
- h). Ley de bioseguridad basada en el principio de precaución, moratoria a la siembra y comercialización de transgénicos, no a la importación de maíz transgénico, ley de etiquetado.
- i). Subsidio e insumos: diesel, energía eléctrica, gas, etcétera.
- j). Ley de Suelos.
- k). Reforma a la Ley de Aguas.
- l). Ley de Desarrollo Social.

# ¿POR QUÉ NO SE DEJA DE PRODUCIR MAÍZ EN MÉXICO?

Maximino Luna Flores<sup>1</sup>

## Introducción

Como anota Arturo Warman (1988), *el maíz es un bastardo mexicano*; es la especie vegetal que se cultiva en más países (Luna y Zárate, 1994); los que más lo siembran y producen son los más desarrollados (EE.UU., Europa y Canadá), aunque también se siembra mucho en China, India, África, Brasil, México y Centroamérica; de 232 países registrados por la FAO en el año 2000, 115 sembraron más de 10,000 ha con maíz y 93 sembraron más de 10,000 ha con trigo, que es el cultivo que le sigue al maíz como especie vegetal cultivada en más países. Si el maíz no fuera redituable de alguna manera, no se sembraría.

¿Por qué el cultivo de maíz se ha extendido a varios países? Porque genéticamente es una de las especies vegetales más productivas (Rojas y Rovalo, 1985) y porque su amplísima diversidad genética lo hace adaptable a diversos ambientes, y por su inmensidad de usos (Warman, 1988; Luna, 2002) lo cual hace del maíz un cultivo competitivo y sostenible.

No obstante lo anterior, en México siempre se han obtenido bajos rendimientos de maíz, entre otras razones porque 85% de la superficie se cultiva bajo temporal, de la cual 50% es ecológicamente de productividad baja o marginal (Aveldaño *et al.*, 1991), porque 92% de los productores siembran menos de cuatro hectáreas, los cuales, ya sea por falta de interés u otras razones de tipo socioeconómico y cultural, generalmente aplican tecnologías de producción tradicionales, que en muchos casos no son las más productivas. Por estos bajos rendimientos, varios macroeconomistas, políticos y otros profesionistas han venido repitiendo desde hace varios años que estos productores no deben sembrar

---

<sup>1</sup> Investigador de maíz del INIFAP; mluna@inifapzac.sagarpa.gob.mx

maíz, porque invierten mucho en ello y pierden, que es mejor importarlo barato. Sin embargo, los productores lo siguen sembrando y produciendo, no obstante que más o menos 50% de las familias, por comodidad, compran tortillas empaquetadas (SAGAR, 1998).

Desde hace 30 años, en México se siembran más de ocho millones de hectáreas en 2.75 millones de unidades agrícolas (INEGI, 1997), tanto de productores muy pequeños y pequeños como intermedios o empresariales, en condiciones ecológicas marginales, deficientes, regulares o buenas, y usando desde tecnologías tradicionales, como espeque, hasta tecnologías muy modernas, como la fertirrigación (Luna, 2002).

México puede producir más maíz del que necesita para su consumo, y exportar o impulsar su industrialización, con competitividad, rentabilidad y sostenibilidad (Turrent *et al.*, 2001 y 1998; Turrent *et al.*, 1996; Luna, 1995). Cuando ha habido necesidad, el gobierno mexicano ha llevado a cabo programas de apoyo a la producción de maíz, como lo hizo con el Plan Jalisco, en 1959; el Sistema Alimentario Mexicano, en 1979-1980; el PRONAMAT, en 1990, y el PROCAMPO, en 1993. Con estos programas se elevaron sustancialmente, casi de un año al siguiente, los rendimientos unitarios y los volúmenes de producción de maíz (Luna y Zárate, 1994). En el primer caso el rendimiento se elevó 56% en el estado de Jalisco; en el segundo, la producción nacional se elevó casi 50%, y en el tercero la producción nacional pasó de 12 millones de toneladas a 16 y luego a 18, en la misma superficie cultivada.

¿Por qué esa inconsistencia en los programas y en la producción y no un incremento sostenido, acorde con el crecimiento de las necesidades nacionales de maíz? ¿Por qué siguen sembrando maíz los productores mexicanos?

El objeto de esta disertación es presentar información de la que el autor ha deducido lo señalado antes, y tratar de contestar algunas de las dudas anotadas, con el propósito de ver si México puede ser competitivo en la producción de maíz, tanto externa como internamente.

### **Producción mundial y nacional de maíz**

La superficie cosechada, la producción y el rendimiento unitario de maíz del mundo se han incrementado a una tasa promedio de 0.8, 4.6 y 2.9%, respectivamente, desde 1961 al 2000 (Cuadro 1); mientras que los volúmenes de exportación aumentaron a un ritmo de 16.9% de 1961 al quinquenio 1981-1985, y no obstante que de ese quinquenio al de 1996-2000 las variaciones en las exportaciones no fueron significativas, de 1961 al 2000 la tasa de incremento fue de 11%. El incremento de la superficie mundial se debe al crecimiento de la misma en países como China y otros de Asia y África (FAO, 2002). Los incrementos en los volúmenes de producción se deben al aumento de la superficie cosechada, pero más al incremento del rendimiento unitario, que ha sido importante en China y países subdesarrollados.

El país que más exporta maíz desde hace décadas es EE.UU., con más de 60% de las exportaciones mundiales (Cuadro 2). En ese país, las tasas de crecimiento de la superficie cosechada, producción y rendimiento en el mismo periodo antes indicado fueron de 0.62, 3.76 y 2.5%, respectivamente; el incremento de sus exportaciones creció a un ritmo de 15% de 1961 al quinquenio 1981-1985 y luego decreció. Al comparar las tasas de incremento mundiales con las de EE.UU., se puede observar que las de este último son menores, posiblemente por las medidas de control internas adoptadas por los productores de maíz de este país, para evitar grandes excedentes de este grano.

La superficie de maíz de EE.UU. ha permanecido más o menos estable desde 1970; las variaciones en ella se deben tanto a que en algunos años se deja de sembrar porque las condiciones del temporal son inadecuadas o como medida de control por exceso de producción el ciclo anterior y exceso de reservas, y también por pérdidas incontrolables debidas a fenómenos climatológicos. No obstante que la tasa de incremento del rendimiento unitario de maíz de ese país fue más baja que la mundial, los rendimientos que obtiene son de los más altos del mundo, al igual que el de Canadá y varios países europeos (FAO, 2002), lo que los ubica como los de mayor productividad. Debido a su alto rendimiento unitario y a la gran superficie que cultiva con maíz, EE.UU. produce 39% del volumen mundial de este grano, por lo

que en general cuenta con grandes excedentes que tiene que colocar en otros países; así, su volumen de exportación de maíz representa 2.7 veces la producción de este grano en México.

México es el cuarto país productor de maíz y también el cuarto en superficie sembrada, después de EE.UU., China y Brasil, no obstante que se siembra y produce mucho menos que en esos países y que los rendimientos son también mucho más bajos (Cuadro 3), ya que representan 3.3 veces menos que los de EE.UU., 2.5 veces menos que el de China y 1.5 veces menos que el de Brasil. Con todo, en México la producción creció a una tasa de 4.76% de 1961 al 2000; el rendimiento, a una tasa de 3.56%, y la superficie cosechada se mantuvo más o menos estable desde 1965, con los altibajos debidos a la menor superficie sembrada por razones de tipo climático, o a la menor o mayor superficie, debido a cambios en los apoyos gubernamentales, así como a pérdidas por sequía, heladas, inundaciones y otros factores de tipo biológico o ecológico.

En México, por el incremento de la población humana y de las necesidades de alimento para aves y ganado, desde 1970 se tuvieron que importar grandes volúmenes de maíz de manera continua, porque con la producción nacional de este grano no se cubrían los requerimientos del país. Es significativo que en 1967 el país exportó 1,254,000 toneladas de maíz, tres años después (1970) tuvo que importar 761,000 toneladas y en 1975, 2,637,000. Estas importaciones fueron creciendo poco a poco; aunque algunos años se reducían, luego se volvían a incrementar significativamente, como se puede observar en el Cuadro 3. Por ejemplo, en 1982, después de iniciado el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), solamente se importaron 371,000 toneladas, pero el siguiente se importaron 4,691,000 y en 1994, casi 2.5 millones de toneladas; los tres años posteriores inmediatos al inicio del PRONAMAT, precursor del PROCAMPO, se importaron en promedio 980,000 toneladas, pero en 1995 se llegó a 5,843,000 y de 1998 al 2000 el promedio de importación fue 5,369,000 toneladas.

¿Porqué esos altibajos, cuando varios estudios indican que México puede ser autosuficiente en maíz y aún producir más de lo que necesita? (Turrent *et al.*, 2001 y 1998; Luna, 1995; Tu-

rrrent, 1993; Aveldaño *et al.*, 1991; Turrent, 1986). En la práctica, el mismo gobierno mexicano ha demostrado que con el apoyo necesario se puede elevar significativamente la producción de este grano (Luna y Zárate, 1994); sin embargo, como esos apoyos han sido circunstanciales y no continuos, ha habido épocas en que los volúmenes de producción se han elevado significativamente, como sucedió de 1980 a 1985 y de 1990 a 1995 (Cuadro 3), y otras en que se mantienen estables o disminuyen, como sucedió de 1986 a 1989, por lo que las importaciones posteriores disminuyen o aumentan, respectivamente.

Lo más común es que los quinquenios de baja producción, o de producción semejante a la de los quinquenios anteriores, coincidan con altos volúmenes de importación, y los de alta producción coincidan con bajos volúmenes de importación, cuando debieran registrarse incrementos constantes, aunque no tan grandes como los registrados, por ejemplo, de 34%, de 1989 a 1990 y otro inmediato de 16% de 1990 a 1992.

Aveldaño *et al.* (1991) indicaron desde hace 11 años que el país podía producir 22 millones de toneladas de maíz, y Luna (1995) y Turrent *et al.* (1996) señalaron que se podían producir hasta 26 millones. ¿Qué falta para que eso se pueda cumplir?, apoyos gubernamentales, como los otorgados algunos años con el SAM o el PRONAMAT y posiblemente mejores, pero sostenidos indefinidamente. ¿Porqué no se ha hecho esto?, ¿por inestabilidad de los programas nacionales de desarrollo?, por presiones comerciales y políticas, o por falta de interés en mejorar las condiciones de vida en el campo.

### **¿Por qué se sigue sembrando maíz en México?**

Como se expresó antes, desde 1965 se cosecha en México más o menos la misma superficie de maíz cada año (Cuadro 3), no obstante que este grano se puede adquirir muy barato en EE.UU. y otros países, a pesar de las campañas para que se deje de sembrar, de los incentivos para sembrar otros cultivos o hacer otras actividades, del apoyo a la agricultura de escala y a los agricultores que siembran grandes superficies, de las modificaciones al artículo 27 constitucional, etcétera.

Es muy conocido, al menos por ahora, que los agricultores del país continúan sembrando maíz, a pesar de que es posible conseguir este grano a precios casi 100% más bajos de lo que se dice cuesta producirlo en México; es conocida también la gran diferencia entre el subsidio que los países desarrollados dan a sus productores de maíz y el que se les da en México. Así mismo, es conocido el poco e ineficaz apoyo que normalmente en México se da en crédito para el uso de semillas mejoradas, fertilizantes y en general mejor tecnología de producción, para asistencia técnica, para organización, almacenamiento y comercialización del grano, etc. Con todo, apenas con el estímulo del PROCAMPO, el cual representaba solamente 12.9% de los ingresos del productor medio (Angélica Enciso, Periódico La Jornada, 7 de enero de 1999), la superficie de maíz de riego pasó de menos de un millón de hectáreas en 1992 a 1.8 millones en 1994 y la de temporal de 6.6 millones a 7.3 en el mismo lapso, llegando a 9.1 millones, lo cual fue una cifra récord en el país.

En la actualidad se siguen sembrando alrededor de ocho millones de hectáreas con maíz, que es lo que aproximadamente se ha sembrado desde 1965. ¿Por qué lo siembran los productores?, seguramente no conocemos la respuesta completa.

Según INEGI (1997), en México siembran maíz cada año 2.75 millones de familias, pero solamente 11,000 siembran más de 20 hectáreas (en promedio, menos de 400 por entidad federativa) y 92% (2.53 millones) siembran menos de cuatro hectáreas. El sentido común indica que ninguna de estas familias vive solamente de la siembra de maíz, pero, por lo que se ha observado a través del tiempo, también parece obvio que seguirán sembrándolo quien sabe por cuantas décadas más (yo espero que por siempre).

En 1999, el subsecretario de agricultura destacó (Periódico Excelsior del 13 de abril) que 60% de los productores agrícolas del país obtenían de las actividades agrícolas menos de 50% de sus ingresos económicos; también indicó que de los 3.8 millones de productores del campo, solamente 300 mil están insertos en el mercado (8%); esto mismo declaró el Dr. Fernando Rello, en la misma fecha y en el mismo periódico, y que (de un estudio que realizó en el estado de Querétaro) entre menor es la superficie sembrada, menor es el porcentaje de ingreso por esta actividad;

por ejemplo, para las familias que siembran entre 1 y 3 hectáreas, el ingreso debido a esta actividad representa 33% de su ingreso total anual, el cual es de aproximadamente \$25,000.00, y así, el ingreso anual de las familias que siembran 10 hectáreas o más es de \$50,000.00. Hay varios estudios más que indican que la gran mayoría de los productores de maíz de México no solamente se dedican a este cultivo, sino que obtienen además ingresos de varias otras actividades y fuentes, como la siembra de otros cultivos, la explotación de animales domésticos, la obtención de productos elaborados procedentes de sus cultivos y animales, el trabajo asalariado, la ayuda económica de familiares, el comercio, etc. (Montañes y Warman, 1985; Ramírez, 1993 y 1994; Luna y Zárate, 1994; Cervantes, 1996).

Respecto a la duda de porqué siguen sembrando maíz los productores del país, se puede decir, con base en lo anotado antes, que es por la idiosincrasia y cultura de la gran mayoría de los productores de maíz de México (Luna y Zárate, 1994; PRONASE, 1994; Arqueología, 1997; ASERCA, 1997; SAGAR, 1998; Solís, 1998; Miranda, 2000), porque para la gran mayoría de ellos el maíz es alimento, para ellos mismos, así como para sus animales, familiares y vecinos; porque saben conservarlo, cultivarlo, usarlo en miles de formas (Miranda Colín, Salvador, 1996, comunicación personal, Colegio de Postgraduados) y comercializarlo; porque les proporciona empleo, valor agregado, que saben obtener, porque no representa para ellos un esfuerzo grande cultivarlo, conservarlo y usarlo; porque les ha dado sustentabilidad por miles de años; porque en muchos lugares aún se le considera como una deidad y como parte de su vida; el cultivo de maíz le da seguridad a su subsistencia (Luna y Zárate, 1994; PRONASE, 1994; Arqueología, 1997). Por todo ello, y no obstante que, como dice el maestro Joel Cervantes Herrera (del Centro Regional Universitario Centro Norte de la Universidad Autónoma Chapingo), ya ni en el discurso toma en cuenta el gobierno a los campesinos. Parece imposible convencerlos de que dejen de sembrar maíz, aun en áreas marginales y de baja productividad (Ángeles, 2000).

Respecto a la duda de si se puede producir más maíz con rentabilidad y sin deterioro ambiental en México, se puede anotar que existen varios trabajos que demuestran que se puede cultivar con sostenibilidad y rentabilidad (Suárez, 2002; Gaytán, 2001;

Turrent *et al.*, 2001 y 1998; Lopez-Pereira y Garcia, 1997; Luna, 1995; Luna y Zárate, 1994; Salcedo *et al.*, 1993; Hibon *et al.*, 1993; Padilla, 1993; Puente, 1993; Turrent, 1993), sobre todo aplicando tecnología generada por la investigación; pero esto no se puede lograr, a menos que el gobierno se interese y haga lo necesario para ello. Algunos de los autores citados también indican las ventajas comparativas que México tiene respecto a EE.UU. y Canadá para producir maíz, por las que el país puede ser autosuficiente y soberano en este grano.

Desde hace décadas, tal vez desde hace siglos, muchas personas han atacado al cultivo y la cultura del maíz; por ejemplo, José Vasconcelos llegó a decir que el mexicano era atrasado, y que ello se debía a que se alimentaba con maíz; en la década de los 40, el Banco Nacional de Crédito Agrícola comenzó un programa para que los productores de maíz sustituyeran su cultivo por otros más remunerativos (Ramírez *et al.*, 1990), y así, cada año se llevan a cabo campañas para desincentivar la siembra de maíz en el país, sin planificación y visión futura, puesto que ello ha llevado al país a sufrir enormes pérdidas de divisas por la importación de este grano, que se puede producir en grandes volúmenes aquí mismo en el país si sólo se realizan programas emergentes para elevar la producción en uno o dos años.

Tampoco se ha tomado en cuenta que la producción de cultivos como los hortofrutícolas tiene un límite cercano a 1.6 millones de hectáreas en el país, después del cual los precios de sus productos son muy bajos, no obstante que su producción haya sido bastante más cara que la de maíz, así, al vender a precios tan bajos o al no vender su cosecha, los productores pierden mucho más que si sembraran maíz.

Igualmente, no se toma en cuenta que la mayoría de los productores no tienen la capacidad para cultivar, cosechar y comercializar otros cultivos, como la tienen para el maíz, además de que si no venden los productos, no los pueden conservar y usar en grandes volúmenes, como lo hacen con maíz.

En varias entidades se han llevado a cabo programas de cambio de cultivo, con resultados negativos, como el de la siembra de 30,000 hectáreas de girasol de temporal en Durango en 1972, de avena forrajera de temporal en Zacatecas en los años 70, de pa-

paya en los 80, de palma de aceite y frutillas en el sexenio pasado, etc.; ninguno ha permanecido por varios años, por el contrario, han durado 1, 2 o 3 años y registrado pérdidas económicas, así como de credibilidad en el gobierno y en los agrónomos.

Algunos cambios han tenido efecto en determinadas áreas, regiones y productores emprendedores, muchos de ellos con recursos económicos y culturales elevados; sin embargo, aún en estas áreas y regiones, los productores han vuelto a sembrar maíz en grandes superficies, como sucede en Sinaloa, uno de los estados con mayor infraestructura hidráulica, buenas condiciones ecológicas para diferentes cultivos y productores de avanzada, con altos rendimientos unitarios; algo semejante sucedió en las áreas de riego de Sonora, Chihuahua, Guanajuato, Durango, Zacatecas y otras entidades, cuando comenzó el PROCAMPO. Está claro que en estos dos casos los productores no sembraron maíz por idiosincrasia, sino por una conveniencia económica, aunque reducida, pero que les dio más seguridad y tranquilidad que si hubieran sembrado una hortaliza, otro cultivo o hubieran realizado otra actividad.

En México, el maíz ha sido, es, y se cree que seguirá siendo por siglos, un apoyo seguro, tanto para los productores, que lo siembran en pocas hectáreas como para los que lo siembran en grandes superficies. Los grandes productores usan híbridos, aplican tecnologías de producción modernas y contribuyen a que se cuente con más grano y forraje en el país. Casi todos los pequeños productores siembran maíces criollos o mezclas de ellos con mejorados; la mayoría aplica tecnologías de producción tradicionales, contribuyen al abasto nacional, a la preservación de la diversidad genética y a la evolución de, tal vez, la especie vegetal más importante del mundo y a la preservación de una cultura sustentable que inició hace más de 10,000 años en nuestro país, en la que el cultivo del maíz ha sido parte de la vida de varios millones de seres, a los que, aunque en ocasiones no les ha sido rentable, les ha dado seguridad y tranquilidad.

### Literatura citada

- ASERCA, 1997, "La vanguardia en la producción de maíz en México", *Claridades Agropecuarias*, Núm. 45, ASERCA-SAGAR, pp 3-23.
- Ángeles A., H.H, 2000, "*Mejoramiento genético del maíz en México: El INIA, sus antecesores y un vistazo a su sucesor, el INIFAP*", *Agric. Téc. Méx.* 26(1):31-48.
- Arqueología Mexicana, 1997, *El maíz. Arqueología Mexicana* 5(25):5-76
- Aveldaño S., R.; D. González E.; F. Márquez S.; A. Turrent F., A. Caetano de O.; J.L. Arellano V.; S. Mendoza M., y R. De L. Barajas C., 1991, *Breve análisis de la producción de maíz en México; sus implicaciones en el tratado de libre comercio*, INIFAP-SARH, México, D.F., 25 p.
- Cervantes H., J., 1996, *La determinación de los precios del maíz en México 1975-1994 (Estudios de caso)*. Tesis de Maestría en Ciencias, Departamento de Sociología Rural, UACH, Chapingo, Edo. de México, 146 p.
- FAO, 2002, Internet, <http://apps.fao.org>; FAO, Roma, Italia.
- Gaytán B., R., 2001, *Productividad y rentabilidad de las generaciones avanzadas de híbridos de maíz bajo riego en Aguascalientes*, Informe Técnico CONACYT-SIGHO (Proyecto 19990201021), Pabellón, Ags., 75 p.
- Hibon, A., B. Triomphe; M.A. Lopez-Pereira, y L Saa, 1993, "El maíz de temporal en México: Tendencias, restricciones y retos", *Comercio Exterior* 43(4):311-327.
- INEGI, 1997, *Anuario estadístico. Resumen*. Aguascalientes, Ags. 450 p.
- Lopez-Pereira M.A. and J.C. García, 1997, *The maize seed industries of Brazil and Mexico: Past performance, current issues, and future prospects*, CIMMYT Economics Working. México, D.F., pp. 97-102.
- Luna F., M., 2002, *El cultivo de maíz en Zacatecas* (en prensa) SAGARPA-INIFAP, México. D.F., 128 p.

- Luna F., M., 1995, *Problemas, tecnología de producción e investigación en el sistema-producto maíz en México*. Documento Interno de Trabajo. INIFAP-SAGAR. Calera de V.R., Zac. 54 p.
- Luna F., M. y J.L. Zárate V., 1994, “La producción de maíz en México ante el Tratado de Libre Comercio”, en: *El TLC y sus repercusiones en el sector agropecuario del Centro-Norte de México*, CIESTAAM-UACH, Chapingo, Edo. de México, pp. 17-38.
- Miranda C., S., 2000, “Mejoramiento genético del maíz en la época prehispánica”, *Agríc. Téc. Méx.* 26(1):3-15.
- Montañas, C. y A. Warman, 1985, *Los productores de maíz de México. Restricciones y alternativas*, Centro de Ecodesarrollo, México, D.F., 226 p.
- Padilla B., L.E., 1993, “Estrategias socioeconómicas de los productores de maíz y alternativas de desarrollo”, en: *El maíz en la década de los 90*, Primer Simposium Internacional, Memorias completas, Zapopan, Jal., México, pp 369-378.
- PRONASE, 1994, *El maíz; fundamento de la cultura popular mexicana*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. de C.V., México, D.F., 96 p.
- Puente G., A., 1993, “Competitividad y ventajas comparativas en la producción de maíz en México. Resultados parciales para el ciclo agrícola 1991”, en: *El maíz en la década de los 90*, Primer Simposium Internacional. Memorias completas. Zapopan, Jal. México, pp 349-358.
- Ramírez M., C.A.; R. Vera S., y P. Gómez S., 1990, *Historia de la cuestión agraria mexicana; estado de Zacatecas*, Vol. III, 1940-1985, Juan Pablos Editor, S.A. México, 217 p.
- Ramírez M., C.A., 1993, “La producción agropecuaria de la Franja Agrícola Zacatecana”, en: Ramírez M., C.A. y C. Gallegos V. (editores) *La agricultura regional en el estado de Zacatecas*, Dirección de Centros Regionales-UACH. Texcoco, Edo. de México, pp. 5-23.
- Ramírez M., C.A., 1994, “Estrategias de los productores de básicos en la región Centro Norte de México”, en: Ortiz C., E.,

- M. Terrio G., L.M. Fernández O. Y D. Villarreal (editores) "Estrategias de sobrevivencia frente a la crisis y las políticas de cambio estructural", *Revista Economía, Teoría y Práctica*, No. 2, Universidad Autónoma Metropolitana, pp 105-121.
- Rojas G., M. y M. Rovalo, 1985, *Fisiología vegetal aplicada* Tercera edición, McGraw-Hill, México, D.F., 302 p.
- SAGAR, Anuarios estadísticos de la producción agrícola, varios años
- SAGAR, 1998, *Cultivos básicos*, Datos Básicos núm. 5, Dirección General de Política Agrícola, SAGAR, México, D.F., 130 p.
- Solís, F., 1998, *La cultura del maíz*, Editorial Clio, México, D.F., 96 p.
- Salcedo, S.; J.A. García, y M. Sagarnaga, 1993, "Política agrícola y maíz en México: Hacia el libre comercio norteamericano", *Comercio Exterior* 43(4):302-310.
- Suárez P., H., 2002, "Densidad de plantas y fertilización con nitrógeno y fósforo en maíz de temporal en Totatiche, Jalisco", Tesis de Maestría en Ciencias, Unidad Académica de Agronomía de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, Zac., 79 p.
- Turrent F., A.; N. Gómez M.; M. Sierra M.; R. Aveldaño S., y R. Moreno D., 2001, "Potencial productivo actual de maíz (*Zea mays* L.) bajo riego en el ciclo Otoño-Invierno, en el Sureste de México: II. Desempeño económico de cuatro fórmulas tecnológicas", *Rev. Fitotec. Mex.* 24(1):27-38.
- Turrent F., A.; N.O. Gómez M.; M. Sierra M., y R. Aveldaño S., 1998, "Producción de maíz de riego en el ciclo Otoño-Invierno en el Sureste de México: I. Rendimientos de cuatro fórmulas tecnológicas", *Revista Fitotec. Mex.* 21(2):159-170.
- Turrent F., A.; R. Aveldaño S., y R. Moreno D., 1996, "Análisis de las posibilidades técnicas de la autosuficiencia sostenible de maíz en México", *Terra* 14(4):445-468.
- Turrent F., A., 1993, "Experiencias en la transferencia de tecnología para el cultivo de maíz. El PRONAMAT Veracruz ciclo P-V 91", en: *El maíz en la década de los 90*. Primer

Simposium Internacional, Memorias completas, Zapopan, Jal., México, pp. 261-276.

Turrent F., A., 1986, *Estimación del potencial productivo actual de maíz y frijol en la República Mexicana*, Colegio de Postgraduados, Chapingo, Edo. de México, 45 p.

Warman, A., 1988, *La historia de un bastardo: maíz y capitalismo*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y FCE, México, 381 p.



## ANEXO

**Cuadro 1.**  
**Estadísticas mundiales de maíz**  
**en diferentes años y quinquenios**

<b>Año o quinquenio</b>	<b>Sup. cosechada (millones de t)</b>	<b>Producción (millones de t)</b>	<b>Rendimiento (kg ha<sup>-1</sup>)</b>	<b>Exportación (millones de t)</b>
1961	105.5	205	1,943	14.0
1965	106.6	227	2,129	25.0
1970	113.0	266	2,354	29.7
1975	121.4	342	2,817	52.1
1980	125.7	397	3,158	80.3
1981-1985	125.6	419	3,328	73.3
1986-1990	130.9	459	3,506	67.3
1991-1995	135.4	511	3,774	69.0
1996-2000	139.5	582	4,172	75.6

Fuente: Internet: <http://apps.fao.otg>

**Cuadro 2.**  
**Estadísticas de maíz de Estados Unidos**  
**de diferentes años y quinquenios**

<b>Año o quinquenio</b>	<b>Sup. cosechada (millones de t)</b>	<b>Producción (millones de t)</b>	<b>Rendimiento (kg ha<sup>-1</sup>)</b>	<b>Exportación (millones de t)</b>
1961	23.2	91.4	3,923	7.4
1965	22.4	104.2	4,652	15.2
1970	23.2	105.5	4,547	14.4
1975	27.4	148.5	5,420	23.5
1980	29.5	168.6	5,715	63.1
1981-1985	28.0	177.0	6,321	52.7
1986-1990	26.6	186.0	6,992	42.9
1991-1995	27.6	210.0	7,610	43.3
1996-2000	29.2	229.0	7,842	49.7

Fuente: Internet: <http://apps.fao.org>

**Cuadro 3.**  
**Estadísticas de maíz de México**  
**de diferentes años y quinquenios**

Año o quinquenio	Sup. cosechada (millones de t)	Producción (millones de t)	Rendimiento (kg ha <sup>-1</sup> )	Importación (millones de t)
1961	6.3	6.2	984	31
1965	7.7	8.9	1,156	11
1970	7.4	8.9	1,203	761
1975	6.7	8.4	1,254	2,637
1980	6.8	12.4	1,824	3,777
1981-1985	7.0	12.8	1,829	2,470
1986-1990	6.7	11.9	1,776	3,272
1991-1995	7.6	17.2	2,263	1,675
1996-2000	7.5	17.9	2,387	4,894

Fuente: Internet: <http://apps.fao.org> y SAGAR, *Anuarios estadísticos de la producción agrícola*, varios años

**Cuadro 4.**  
**Productividad de la superficie cultivada con maíz**  
**en México en 1990**

Productividad	Superficie (ha x 1000)	Rendimiento <sup>1/</sup> (t ha <sup>-1</sup> )	Producción (t x 1000)
Riego <sup>2/</sup>	959	6.4	6,138
Temporal	5,961		
Muy buena productividad	917	4.4	4,035
Buena productividad	915	3.8	3,477
Mediana productividad	3,096	2.5	7,740
Baja productividad	677	0.7	471
Productividad marginal	360	0.3	108
<i>Suma</i>	<i>6,920</i>	<i>3.1</i>	<i>21,589</i>

<sup>1/</sup> Estimado; <sup>2/</sup> Se supone que casi toda la superficie es de buena productividad.  
Fuente: Aveldaño *et al.*, 1991.

**Cuadro 5.**  
**Superficie, rendimiento y producción de maíz de temporal**  
**en 1992 y potenciales en los nueve estados**  
**que más producen maíz en México**

Entidad	Superficie (ha x 1000)		Rendimiento (t ha <sup>-1</sup> )		Producción (t x 1000)	
	1992	BP	1992	BP	1992	BP
Jalisco	630	472	3.6	6.0	2,268	2,832
Chiapas	728	459	2.2	4.0	1,584	1,836
México	534	160	2.8	5.0	1,482	800
Veracruz	597	370	1.9	4.0	1,143	1,480
Puebla	544	174	1.9	4.0	1,067	696
Guerrero	436	113	2.2	4.0	953	452
Michoacán	337	171	1.9	4.0	640	684
Oaxaca	442	129	1.1	4.0	494	516
Guanajuato	283	23	1.4	5.0	402	115
Suma	4,531	2,071	2.2	4.5	10,035	9,411

BP = Superficie de buena productividad según Aveldaño *et al.* (1991); el rendimiento y producción en BP se refiere a esa superficie de buena productividad.  
Fuente: Luna (1995).

**LA CADENA AGROINDUSTRIAL  
DE CEBADA – MALTA – CERVEZA:**  
*Propuesta para la renegociación del TLCAN y política  
de fomento para su reconstrucción<sup>1</sup>*

Rita Schwentesius Rindermann<sup>2</sup>

Jorge Aguilar Ávila<sup>3</sup>

Manuel Ángel Gómez Cruz<sup>4</sup>

### **Introducción**

La corona de las exportaciones agroalimentarias de México es la **cerveza**. Casi mil millones de dólares, el 12% de las divisas generadas por ese sector, se obtienen a través de las ventas de cerveza al exterior (Cuadro 1A del Anexo). No obstante, el beneficio real para el país es mínimo y aún más tiende a decrecer. Por un lado, esta industria se reduce a un duopolio de empresas controladas por el capital transnacional: el Grupo Modelo,<sup>5</sup> que es en 51% propiedad de Anheuser-Busch,<sup>6</sup> de Estados Unidos, y FEMSA,<sup>7</sup> de la cual 30% es propiedad de Labatt, de Canadá.<sup>8</sup> Varios estudios realizados por investigadores de Estados Unidos indican que las políticas de apertura comercial y los Tratados de Libre Comercio han propiciado una ola de fusiones y adquisiciones en el sector cervecero (Cuadro 1) de las que ni los productores prima-

---

<sup>1</sup> El documento fue elaborado en colaboración con productores de cebada. Los autores agradecen el apoyo de los CC. Francisco Castro y Antonio Espinoza, Voceros de los Productores Cebaderos del Altiplano.

<sup>2</sup> Directora del CIESTAAM, Tel./Fax: 01(595)952-1613; rsr@avantel.net

<sup>3</sup> Alumno del doctorado del CIESTAAM, miembro del PIAI; j\_aguilar@lycos.com

<sup>4</sup> Coordinador del PIAI-CIESTAAM, Tel./Fax: 01(595)952-1506; ciestaam@avantel.net

<sup>5</sup> Grupo Modelo, <http://www.gmodelo.com/>

<sup>6</sup> Anheuser-Busch, <http://www.anheuser-busch.com/>

<sup>7</sup> FEMSA, <http://www.femsa.com/>

<sup>8</sup> Labatt, [http://www.labatt.com/enhanced/index\\_2.html](http://www.labatt.com/enhanced/index_2.html)

rios de la cebada maltera ni los consumidores se vieron beneficiados.<sup>9</sup>

**Cuadro 1.**  
**Norteamérica. Empresas cerveceras y su grado de participación en el mercado (%)**

EE.UU.		Canadá		México	
Anheuser	45	Molson	55	GModelo-Anheuser	62
Busch				Busch	
Miller	22	Labatt	33	FEMSA-Labatt	36
Coors	10				
Stroh	8				
Total	85		88		98

Fuente: Buschena, D.E. , Gray, R.S and E. Severson, *Changing Structures in the Barley Production and Malting Industries of the United States and Canada*. Policy Issues Paper No. 8, October 1998, <http://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/AEF372/Additions/Maltbarley.pdf>, pp. 10 y 11; [http://www.femsa.com/qsomos\\_sub.asp?sub\\_id=cerveza](http://www.femsa.com/qsomos_sub.asp?sub_id=cerveza) y [http://www.gmodelo.com.mx/espanol/flash/Inversionistas/informe\\_anual/informe\\_anual.html](http://www.gmodelo.com.mx/espanol/flash/Inversionistas/informe_anual/informe_anual.html)

Por otro lado, la cerveza “mexicana” se produce cada vez menos con materias primas de México. Así, en el año 1998 se llegó a importar más del 50% del consumo aparente nacional de los insumos equivalentes a la cebada,<sup>10</sup> que es la principal materia prima para la cerveza. Existe sobre todo una estrecha relación entre el inicio de las exportaciones de cerveza y de las importa-

<sup>9</sup> Buschena, D.E.; Gray, R.S and E. Severson, *Changing Structures in the Barley Production and Malting Industries of the United States and Canada*. Policy Issues Paper No. 8, October 1998, [http://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/AEF\\_372/Additions/Maltbarley.pdf](http://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/AEF_372/Additions/Maltbarley.pdf); Buschena, D.E. and R.S. Gray, *Trade Liberalization and International Merger in Cournot Industries: The Case of Barley Malting in North America*. Paper presented at the 1998 AAEA Annual Conference. Salt Lake City, Utah, USA, 15p.

<sup>10</sup> Para la producción de cerveza se requiere de cebada maltera, que se diferencia de la cebada forrajera por su calidad, principalmente por su menor contenido de proteína (máximo 11.5%, en tanto que en la cebada forrajera llega a 14%). La proteína influye sobre la claridad de la cerveza y depende de la aplicación de nitrógeno a la planta (el nitrógeno se convierte en proteína en la planta), lo cual en todos los cultivos es importante para alcanzar buenos rendimientos. O sea, para los productores existe un conflicto entre calidad y rendimiento, es por eso que la industria debe premiar la calidad a través de un precio redituable para los productores.

ciones de malta en los años 80 (Figuras 2A y 3A del Anexo). Solamente por la intervención del dios de la lluvia, Tláloc, quien condenó a sequías a los socios comerciales de México, se pudo revertir esa tendencia a partir del año 2001, volteando la cara de la industria hacia la producción nacional.

Mientras que la industria cervecera de México está en alerta máxima desde 2001, por las prolongadas sequías en Canadá, Estados Unidos y Australia que agotaron por completo las existencias de cebada y malta a nivel mundial y cancelaron las posibilidades de importar a precio *dumping* las materias primas, el secretario de agricultura de México, *Javier Usabiaga*, a pesar de estar en un ambiente tenso por la exigencia de diferentes grupos y asociaciones campesinas de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), utilizó la industria de cebada-malta como un ejemplo para mostrar los supuestos beneficios que puede ocasionar el tratado comercial. Dijo: "*En el año 2000 se importaron 480 mil toneladas de cebada malta; en 2001 se importaron 325 mil y en el 2002 se importaron 20 mil. La razón de ser de esto no es porque la Secretaría ha hecho magia, ni porque los productores hayan hecho magia, lo que pasa es que al estar el producto nacional disponible, al encontrar un precio atractivo, una seguridad en la transacción comercial, se dio. Y entonces la industria tuvo esa visión de estar invirtiendo en sus proveedores, en la logística de almacenaje y de transporte para el producto y creo que vamos muy bien*".<sup>11</sup>

El presente documento tiene la intención de proponer políticas comerciales y de fomento en beneficio de los productores primarios y de los consumidores, sin que el capital industrial nacional y el transnacional pierdan sus ganancias.

En el escrito se analizan primero las modalidades y detalles de la negociación del TLCAN; después se revisa el cumplimiento de lo negociado y los flujos comerciales entre los tres países que se derivaron del TLCAN, para terminar con un cuestionamiento de

---

<sup>11</sup> Galarza, Gerardo, *Renegociar el TLC, no; revisión, sí*. El Universal, sábado 25 de enero de 2003, p. A6.  
[http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web\\_histo\\_nacion.despliega?var=92774&var\\_sub\\_actual=a&var\\_fecha=25-ENE-03](http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web_histo_nacion.despliega?var=92774&var_sub_actual=a&var_fecha=25-ENE-03)

este Tratado y proponer nuevos esquemas de política. Desde luego, se precisan los datos manejados por el secretario de agricultura.

### **La negociación de cebada-malta en el TLCAN**

Antes del TLCAN, la cebada estaba sujeta al requisito de permiso previo de importación, permisos que durante muchos años fueron manejados por la paraestatal CONASUPO, finalmente liquidada por las presiones impuestas por Estados Unidos en el TLCAN y la corrupción de los funcionarios a su cargo. Considerando las diferencias en productividad y precios entre los tres socios comerciales, la cebada recibió un trato especial en las negociaciones y fue uno de los productos mejor negociados dentro del TLCAN. Se le consideró como cadena conjuntamente con la malta. Además, se estableció un esquema de protección hasta finales de 2002 a través de un arancel-cuota, cuyo cupo fue agregado considerando una equivalencia entre cebada y malta de 1 a 0.7.<sup>12</sup> El arancel fuera de la cuota fue muy alto y la desgravación propuesta fue de tipo Ronda Uruguay, lo que significa que se basó en una desgravación lenta para los primeros seis años.

El cupo mínimo fue de 120,000 toneladas para Estados Unidos y 30,000 para Canadá, y se aceptó un crecimiento anual de 5% para cada país.

El Cuadro 2 contiene el esquema de desgravación negociado en su forma resumida, mientras que en el Cuadro 3 y en la

---

<sup>12</sup> Posteriormente se cambió la relación a 1 a 0.75.

Figura 1 se muestra el proceso de desgravación arancelaria. Cabe aclarar que la información presentada es únicamente de importancia histórica, tal vez sirva de referencia para una posible renegociación.

**Cuadro 2.**  
**México. Desgravación negociada para cebada-malta en el TLCAN**

	<b>Cebada</b>	<b>Malta</b>
Desgravación	C (10 años) tipo Uruguay	C (10 años) tipo Uruguay
Arancel Ad Valorem	128%	175%
Arancel específico	US\$155/t	US\$212/t
Cuota agregada:		
EE.UU.	120,000, crece 5% cada año	
Canadá	30,000, crece 5% cada año	

Fuente: SECOFI, 1994, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones Arancelarias y Plazos de Desgravación*, Ed. Porrúa, Primera Edición, pp. 70, 80, 83 y 84.

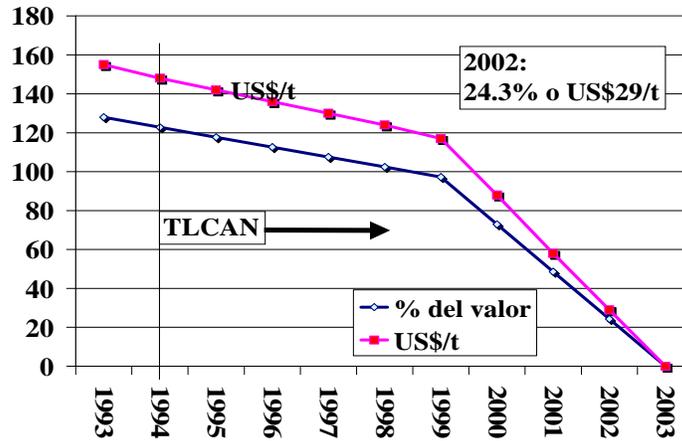
**Cuadro 3.**  
**México. Esquema de desgravación de cebada-malta originarias de Estados Unidos y Canadá**

	<b>Cebada (1003.00.02 y 1003.00.99)</b>		<b>Malta (1107.10.01 sin tostar y 1107.20.01 tostada)</b>	
	<i>% Ad valorem</i>	US\$/t	<i>% Ad valorem</i>	US\$/t
1993	128.0	155	175.0	212
1994	122.8	148	168.0	203
1995	117.7	142	161.0	195
1996	112.6	136	154.0	186
1997	107.5	130	147.0	178
1998	102.4	124	140.0	169
1999	97.2	117	133.0	161
2000	72.9	88	99.7	120
2001	48.6	58	66.5	80
2002	24.3	29	33.2	40
2003	Libre	Libre	Libre	Libre

Nota: El arancel aplicable es el mayor de la tasa *ad valorem* o de la tasa específica en US\$/t.

Fuente: SECOFI, 1994, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones Arancelarias y Plazos de Desgravación*, Ed. Porrúa, Primera Edición, pp. 70, 80, 83 y 84.

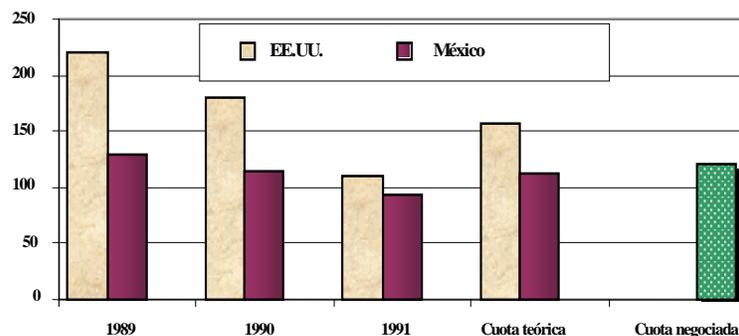
Figura 1.  
México. Esquema de desgravación arancelaria negociada para cebada en el TLCAN



Fuente: Cuadro 3.

Por lo general, los negociadores tomaron como base para la fijación de los cupos de importación la información estadística sobre los flujos comerciales promedio de los años 1989 a 1991. En el caso de la cebada-malta no se sabe a ciencia cierta cuál fue la base para otorgar a Estados Unidos un cupo de 120,000 toneladas de exportación a México, debido a una diferencia en las estadísticas entre ambos países del orden de 30%, como se ilustra en la Figura 2. O sea, en México entró, durante los tres años considerados, siempre menos producto de lo que reportó Estados Unidos como enviado. En fin, los negociadores mexicanos aceptaron una cantidad de cupo por arriba de lo que reportaron las propias estadísticas mexicanas, para que más del 20% del consumo nacional fuera dependiente del exterior, cediendo la soberanía nacional a sabiendas que un porcentaje tan elevado significaría perder el control sobre los precios domésticos.

Figura 2.  
Diferencias en las estadísticas de Estados Unidos y México sobre la importación de cebada, 1989-1991 (1 000 t)



Fuente: USDA, Foreign Agricultural Service,  
<http://www.fas.usda.gov/ustrdscrip/USReport.exe> 22.02.2003 y BANCOMEXT,  
*World Trade Atlas*. Base de datos en CD, varios años.

A pesar de los esquemas de protección logrados, relativamente favorables a México, la negociación no fue apropiada para los productores mexicanos de la cebada maltera en por lo menos dos aspectos:

1. Se negociaron cupos *mínimos* de importación *libres* de arancel en vez de cupos **máximos**, dejando abierta la posibilidad de aumentar cada año los volúmenes a importar. En los hechos, con ello se negoció una carta en blanco para la industria cervecera y las instancias gubernamentales a cargo de autorizar los cupos (desde el 2000, la Secretaría de Economía), que lo hicieron sin ninguna garantía de protección para los productores de la cebada.
2. El hecho de haber negociado un plazo de 10 años para llegar a una situación de comercio sin protección careció completamente de bases. Un documento publicado por la Secretaría de Agricultura en 1993,<sup>13</sup> después de haber firmado el TLCAN, resalta el atraso tecnológico de la agricultura mexicana frente a la de sus socios comerciales, pero no presenta ningún plan de acción para llegar a una nivelación en un lapso de 10 años.

El caso de la cebada es especialmente dramático, porque quedó fuera de los apoyos otorgados al ingreso de los productores de granos a través de PROCAMPO durante el ciclo otoño-invierno de 1993 y el de primavera-verano de 1994, aunque se le había considerado en una versión original de este programa de subsidios del año 1993.<sup>14</sup> Solamente después de marchas y tomas de carreteras, o sea, de presión política, se incluyó la cebada al esquema de PROCAMPO. No obstante, quedó excluida de los apoyos a la comercialización de Apoyos

---

<sup>13</sup> Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1993, *El sector agropecuario en la negociación del Tratado de libre Comercio Estados Unidos – México – Canadá*, México, 149 p.

<sup>14</sup> SARH, Dirección General de Política Agrícola, 1993, *PROCAMPO. Vamos al grano para progresar*, México, D.F., PROCASG.DOC – 09/26/93 05:58 PM, 17 A.

y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) hasta la fecha.<sup>15</sup>

Estos hechos no son más que otras evidencias de la falta de visión de los responsables de la política agrícola de México. En vez de fomentar un cultivo con potencial exportador y de posesionar a México como oferente de cebada maltera, malta y cerveza en los mercados internacionales, castiga al primer eslabón de la cadena, rompe su integridad, favorece la dependencia del exterior y cede la soberanía nacional.

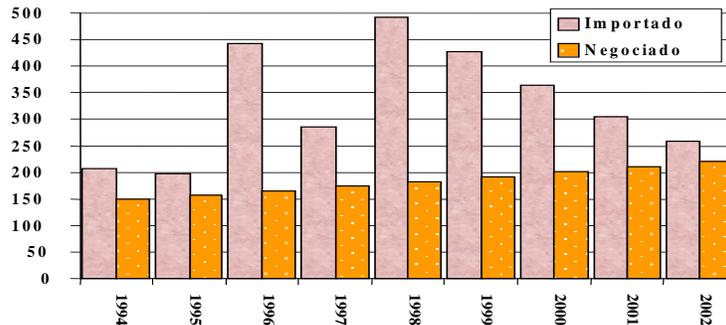
---

<sup>15</sup> A partir de 2001 se inicia el apoyo a la comercialización de cebada de Baja California de 19,100 ha (México. Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*. 1 de septiembre de 2002. Anexo, p. 322).

### Resultados del TLCAN en la cadena cebada-malta

Durante los años de transición al libre comercio, las importaciones de cebada y malta, en conjunto, rebasaron por mucho los cupos negociados, aunque su comportamiento es irregular, debido a varios factores: en 1995, la devaluación del peso encareció las importaciones mexicanas; en 1997, los precios de todos los granos se elevaron en el mercado mundial por una escasez generalizada y se redujo el comercio de ellos; en el periodo 2001-2002, la cebada escasea en los mercados de Estados Unidos y Canadá, por una sequía prolongada. A pesar de estos acontecimientos, entre 1994 y 2002 México importó 1.4 millones de toneladas por arriba del cupo negociado (Figura 3 y Cuadro 4).

Figura 3.  
México. Cupo negociado e importación real de cebada-malta de Estados Unidos y Canadá, 1994-2002 (1,000 t)



Fuente: SECOFI (1994) y BANCOMEXT, *op. cit.*

Las importaciones entraron, por lo general, a través de cupos adicionales y no pagaron arancel.<sup>16</sup> Para el año 2002 la Secretaría de Economía (SE) autorizó primero un monto de 221,618 toneladas a importar de EE.UU. y Canadá (publicado el 7 de diciembre de 2001 en el Diario Oficial); cabe aclarar que la SE no tenía por qué publicar esa información, pues fue lo negociado en el

<sup>16</sup> No se dispone de la información completa de los cupos ampliados, porque la Secretaría de Economía no está en condiciones de proporcionar la información.

TLCAN. El 28 de agosto de 2002, la misma Secretaría autorizó 14,300 toneladas adicionales<sup>17</sup> y el 19 de noviembre aprobó otras 23,197, sin cobrar arancel.<sup>18</sup> Como si fuera poco, el texto del Diario Oficial de la Federación dice: “la Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación han consultado a los productores y consumidores de la cadena productiva correspondiente...”.<sup>19</sup> No es ningún secreto que los auténticos productores<sup>20</sup> de la cebada maltera ni siquiera tienen conocimiento de estas medidas y se encuentran ante la gran sorpresa de estar en un escenario de libre comercio a partir del primero de enero de 2003.

La omisión de pago del arancel negociado durante los años 1994 a 2002 significa, en el caso de la cebada, una pérdida fiscal de aproximadamente 153 millones de dólares.<sup>21</sup> La pérdida coincide prácticamente con el monto que el Gobierno mexicano gastó para subsidiar a la cebada a través del PROCAMPO (162 millones de dólares) durante los años en que se le consideró.<sup>22</sup> O sea, el cobro del arancel del sobrecupo hubiera sido casi suficiente para apoyar a ese cultivo dentro de los esquemas vigentes.

**Cuadro 4.**  
**México. Cupo negociado y cupo asignado libre de arancel, e importación real de cebada-malta de EE.UU. y Canadá, 1994-2002 (t)**

Cupo negociado	Importación real
----------------	------------------

<sup>17</sup> Diario Oficial, *Acuerdo por el cual se determina la cuota adicional para importar cebada y malta, originarias de los Estados Unidos de América en el año 2002*. Jueves 29 de agosto de 2002, Primera Sección, pp. 1-4.

<sup>18</sup> Diario Oficial, *Acuerdo por el que se incrementa el monto adicional para importar cebada y malta, originarias de Estados Unidos de América y/o Canadá en el año 2002*. Martes 19 de noviembre de 2002, Primera Sección, pp. 61-64.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 62

<sup>20</sup> La autorización del sobrecupo contó con el aval de una organización campesina afiliada a un partido.

<sup>21</sup> Cálculo propio, resultado de multiplicar el sobrecupo por el arancel específico negociado para él.

<sup>22</sup> Cálculo propio con base en la superficie sembrada de cebada y el pago de PROCAMPO para el ciclo P-V. (México, Presidencia de la República, 2002, *2º Informe de Gobierno, op. cit.*, pp. 316 y 322).

La cadena agroindustrial de cebada-malta-cerveza...

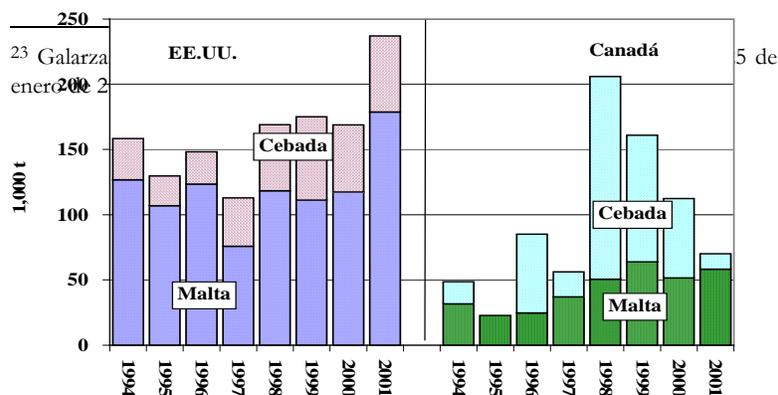
	EE.UU. <sup>1)</sup>	Canadá <sup>1)</sup>	Cupo total	Asignados <sup>2)</sup>	EE.UU. <sup>3)</sup>	Canadá <sup>3)</sup>	Total
1994	120,000	30,000	150,000	167,608	157,364	48,664	206,028
1995	126,000	31,500	157,500	169,971	175,383	22,771	198,154
1996	132,300	33,075	165,375	319,975	357,687	85,113	442,800
1997	138,915	34,729	173,644	263,726	229,847	56,150	285,997
1998	145,860	36,465	182,325	384,496	287,356	205,919	493,275
1999	153,154	38,288	191,442	424,898	266,619	160,877	427,496
2000	160,811	40,203	201,014		251,835	112,411	364,246
2001	168,852	42,213	211,065		234,771	70,187	304,958
2002	177,295	44,324	221,618	259,115*			
2003	Libre	Libre	Libre				

Fuentes: 1) SECOFI, 1994, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones Arancelarias y Plazos de Desgravación*, Ed. Porrúa, Primera edición, pp. 70, 80 y 83; 2) SAGARPA, Dirección General de Asuntos Internacionales, *Comercio Exterior y Promoción de Negocios*, Comercio Exterior, <http://www.sagarpa.gob.mx/Dgai/3-4.pdf>; 3) BANCOMEXT, Atlas de Comercio Exterior de México, 1993-2000 en CD y BANCOMEXT, Sistema de Consulta y Recuperación de Información Estadística, *Importaciones totales*, [http://fenix.rtn.net.mx/sicrei/estadisticas/espanol/e\\_principal.html](http://fenix.rtn.net.mx/sicrei/estadisticas/espanol/e_principal.html); \*Diario Oficial, *ACUERDO por el que se incrementa el monto adicional para importar cebada y malta, originarias de los Estados Unidos de América y/o Canadá en el año 2002*. Martes 19 de noviembre de 2002, Primera Sección, pp. 61-64.

Las importaciones a bajos precios y la falta de apoyos tuvieron un efecto hacia la desestimulación de la producción nacional. Durante el periodo 1994-1999 la producción fue menor en 100,000 t que en los años base de la negociación del TLCAN, 1989-1991 (Cuadro 3A del Anexo). La disminución de las importaciones de cebada durante los años más recientes se debe, como ya se dijo, a la falta de producción de este grano en Canadá y EE.UU. y de ninguna manera puede interpretarse como “los beneficios que puede ocasionar el tratado comercial”.<sup>23</sup>

La tendencia al incremento de las importaciones de malta, que más recientemente se observa, indica que la industria cervecera se abastece directamente de las importaciones de esta materia prima intermedia (Figura 4).

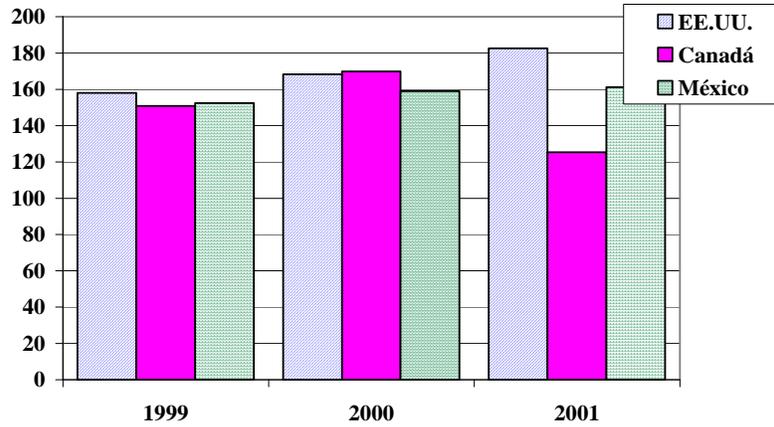
Figura 4.  
México. Importación de cebada y malta de Estados Unidos y Canadá, 1994-2001 (1 000 t)



Fuente: Elaboración propia con base en BANCOMEXT, *op. cit.*

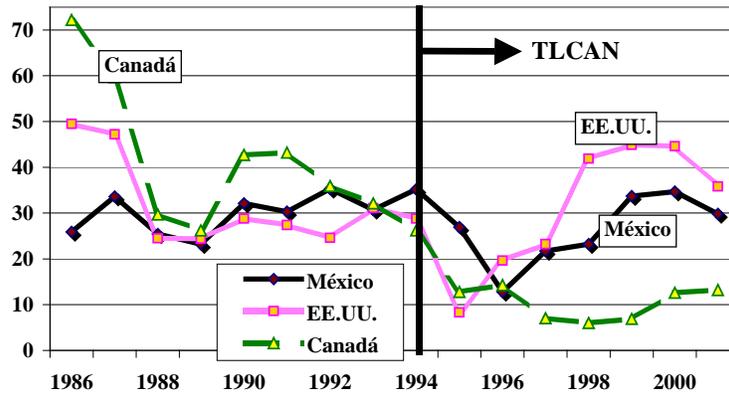
**El impacto más notable del efecto del TLCAN es sobre los precios al productor primario en México. Como se puede observar en la Figura 5, existe una correlación directa entre los precios de importación de cebada desde Estados Unidos y Canadá y los precios recibidos por los productores mexicanos.**

**Figura 5.**  
Correlación entre los precios de importación de la cebada maltera y el precio al productor en México, 1999-2001 (US\$/t)



Fuente: Elaboración propia con base en BANCOMEXT, *op. cit* y SAGARPA, *op. cit*.

**Figura 6.**  
Región TLCAN. Equivalente de subsidios al productor para la cebada, 1986-2001 (ESP, por ciento del ingreso al productor)



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, *Agricultural Compendium 2002*, Beyond 20/20.

Es de aceptación general que los precios de exportación de Estados Unidos se ubican por debajo de sus costos de producción, por lo cual se incurre en *dumping*, en perjuicio de los productores en países en desarrollo. Un estudio reciente del Institute for Agriculture and Trade Policy lo demuestra para varios cultivos.<sup>24</sup> Lamentablemente, no es posible aplicar la metodología propuesta por el instituto mencionado porque el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés) no publica los costos de producción para la cebada maltera, sino solamente para la cebada en general, esto es, sin distinguir la forrajera de la maltera. Con algunos ajustes a la información disponible, resulta que los datos publicados por el USDA arrojan pérdidas financieras para todas las zonas productoras cebaderas durante los años 90. En el 2001, la pérdida por hectárea fue de US\$241.90, en promedio de todas las zonas productoras de Estados Unidos.<sup>25</sup> En otras palabras, sin los subsidios, los productores estadounidenses abandonarían la producción de cebada. Además, Estados Unidos utiliza el Export Enhancement Program (Programa para el Aumento de Exportaciones) para subsidiar las exportaciones de cebada maltera, pagando a los exportadores una diferencia para colocar el producto a menor precio en los mercados.<sup>26</sup> Este tipo de subsidios significa una seria distorsión de los precios en los mercados internacionales (Figura 6).

En el caso de Canadá, la exportación está controlada y manejada por el Canadian Wheat Board, una comercializadora estatal que apoya el almacenamiento y organiza la exportación. Además,

---

<sup>24</sup> IATP, *United States dumping on world agricultural markets*. Series Paper no. 1. [http://www.wto-watch.Org/library/admin/uploadedfiles/United\\_States\\_Dumping\\_on\\_World\\_Agricultural\\_Ma.pdf](http://www.wto-watch.Org/library/admin/uploadedfiles/United_States_Dumping_on_World_Agricultural_Ma.pdf).

<sup>25</sup> Cálculo propio con base en USDA/ERS, *U.S. and regional cost and return estimates for the most recent two years, 2000-2001*, <http://www.ers.usda.gov/data/costsandreturns/data/current/C-Barl.xls>

<sup>26</sup> USDA/FAS, FASonline, *Export Enhancement Program*, January 2001. <http://ffas.usda.gov/info/factsheets/cep.html>; Schmitz, T.G., W.W.Koo and Th.I.Wahl, *The Impact of the Export Enhancement Program on International Feed Barley Markets*. Presented at the 1998 American Agricultural Economics Association Annual Meeting, August, 1998, 17p.

al verse obligado el país a abandonar los tradicionales subsidios al transporte, Canadá redobló los apoyos de tipo *verde*, al crear nuevos centros de investigación y soporte técnico para sus productores de cebada. Por ello, aparentemente subsidia poco, pero es poco el subsidio sólo dentro de los esquemas de cálculo internacionalmente aceptados de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), porque ha desarrollado formas inteligentes de dominio de los mercados (organización, calidad, información, investigación, etc.), que le permiten mantener y expandir el posicionamiento en ellos. Canadá mantiene, además, un amplio sistema de bienestar social para sus productores del campo (seguro médico, educación, reducción de impuestos, bajos precios para la energía, etc.), que no entran en los cálculos.<sup>27</sup>

### Escenario de la coyuntura

Desde 2002 la industria cervecera de México está preocupada por la falta de materias primas en el mercado mundial. Prolongadas sequías en Australia, Canadá y Estados Unidos, y la consecuente reducción de las cosechas la ponen en riesgo. La cosecha en Canadá se redujo de 11.3 millones de toneladas a aproximadamente 7.8 en el año 2002; para Canadá ésta es la producción más baja que ha tenido desde hace 34 años, lo que significa que sus exportaciones bajarán a la mitad del año 2001 para ubicarse en un nivel por debajo del de los años 1968/69.<sup>28</sup>

La producción en Australia se contrajo de 7.5 millones de toneladas a sólo 4.6,<sup>29</sup> si bien ese país es el principal abastecedor de China, donde la demanda crece a tasas de 5-6% por año. Por ejemplo, en 1978 China produjo 40,000 t de cerveza; en 1991, 8 millones, y en el año 2000, 23 millones. Ese país no es capaz de producir la materia prima (cebada) que necesita para las cantidades de cerveza mencionadas, por lo cual tiene que importar dos tercios de volumen. Ante la escasez de la oferta de Australia,

---

<sup>27</sup> National Barley Growers Association, *Policy Paper*. June 2002, <http://www.washingtonbarley.org/Policy%20Papers%20NBGA.html>.

<sup>28</sup> King, B., *Malting Barley – Market Update 27.09.02*. CRISP malting Group.

<sup>29</sup> Durst-Malz Homepage, *Marktbericht Quartal 02/2002*, [http://www.durst-malz.de/html/d/markt/marktbericht\\_02\\_02.pdf](http://www.durst-malz.de/html/d/markt/marktbericht_02_02.pdf)

China acude al mercado europeo, pero también allá la situación es tensa. Alemania, uno de los principales consumidores de cerveza a nivel mundial, registró en 2002 una producción 1.5 millones de toneladas de cebada con calidad maltera, frente a una demanda de 2.4.<sup>30</sup>

La demanda mundial de cebada maltera se estima en 20 millones de toneladas por año. En años normales la oferta prácticamente no deja reservas, por lo que el abasto para el año 2002 ya fue crítico, rebasando el precio a finales de ese año la barrera de US\$300 por tonelada en Europa.<sup>31</sup>

En este contexto, la industria mexicana se orienta más hacia la producción nacional, buscando asegurar su materia prima a través de contratos y la incorporación de nuevas zonas productoras. Entre las medidas tomadas está un convenio de la empresa Impulsora Agrícola (que sirve de vínculo entre la industria cervecera-maltera y los productores) para comprar un mínimo de 350,000 toneladas de cebada en el ciclo primavera-verano durante los próximos 7 años, a partir de 2003.<sup>32</sup> No obstante, la Impulsora juega con fuego al exigir normas de calidad sin definir su propia responsabilidad para cumplir con ella.

### **Justificación de una nueva política de fomento y de renegociación del TLCAN**

México tiene un potencial exportador no aprovechado de la cebada maltera, malta y cerveza. En el futuro se podrá incidir en forma positiva sobre la balanza comercial en su conjunto al bajar las importaciones de las materias primas e iniciar la exportación de malta.

---

<sup>30</sup> Linker, S., *Brauerste am Anfang einer Super-Hausse?*, Hessisches Dienstleistungszentrum, <http://www.agrarberatunghessen.de/markt/analysen/2002/01012002100902.html>, 16.02.2003

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>32</sup> Agroenlínea, *La industria cervecera, industria sólida del sector agroindustrial*, [http://www.agroenlínea.com/agro/portlets/aeconomi/aeconomicobody.jsp?ID\\_ANALISIS=12](http://www.agroenlínea.com/agro/portlets/aeconomi/aeconomicobody.jsp?ID_ANALISIS=12), 16.02.2003.

La cerveza mexicana, por las reglas de origen, debe producirse con materias primas de México. Eso es especialmente importante para la exportación a todas las regiones fuera del TLCAN, pero también para los mexicanos residentes en Estados Unidos y Canadá.

La región temporalera del altiplano de México es apta para la producción de cebada, pues este cultivo demanda poca agua y tiene un ciclo corto de 100 días para su desarrollo. En esta región prácticamente no es posible llegar a una reconversión productiva hacia otros cultivos, debido a las heladas que se presentan en el ciclo de cultivo y a las limitaciones de abrir pozos para el riego. Las características del cultivo de la cebada maltera, que demanda poco nitrógeno, son compatibles con el medio ambiente y las exigencias de calidad de agua de la zona centro del país.

La cadena agroindustrial cebada-malta-cerveza es una importante generadora de empleo. Se estima que existen 58,000 unidades de producción a nivel primario.<sup>33</sup> Por el otro lado, la industria de malta y cerveza ofreció 24,954 empleos en el 2001.<sup>34</sup> El planteamiento de reforzar la cadena puede generar un considerable número de nuevos empleos.

Esta propuesta se apega a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y del Programa Sectorial 2001–2006, que proponen la reconstrucción de las cadenas productivas.

El Gobierno mexicano, al no aprovechar los márgenes negociados en el TLCAN, ampliando en forma unilateral los cupos sin cobrar el arancel negociado, desperdicio el potencial de desarrollo, de creación de empleos y de generación de divisas de la cadena agroindustrial. La coyuntura de 2003, de de-sabasto en los mercados internacionales, es una oportunidad para reconsiderar la política de fomento y sentar las bases para el futuro desarrollo.

Ante el hecho de que los socios comerciales de México están distorsionando el comercio a través de varias formas de subsi-

---

<sup>33</sup> INEGI, 1994, *VII Censo Agrícola-Ganadero*. Tomo I. Aguascalientes, pp. 148-149.

<sup>34</sup> Secretaría de Economía, Subsecretaría para la pequeña y mediana industria, Banco de Información sectorial, Establecimientos y empleo, <http://www.spice.gob.mx/portal/>.

dios, impidiendo una asignación eficiente de los recursos conforme a las leyes de libre mercado, se debe insistir en una renegociación del TLCAN. Si no se dispone de los recursos para compensar los apoyos directos e indirectos otorgados a los productores de cebada en Estados Unidos y Canadá, y si estos socios comerciales no ofrecen fondos de compensación conjuntamente con un plan de integración económica y social de los tres países, el Estado mexicano está obligado a reconsiderar las condiciones del Tratado.

### **Propuestas para la renegociación del TLCAN y las políticas de fomento**

1. Se propone asignar a Estados Unidos un cupo de 120,000 toneladas de cebada y/o malta (equivalente de cebada) y a Canadá de 30,000, de acuerdo con lo negociado para el inicio del TLCAN en 1994. Ninguno de los dos países pudo llenar este cupo en el año 2002: Estados Unidos exportó a México 107,930 toneladas<sup>35</sup> y Canadá 28,518.<sup>36</sup> La propuesta significa mantener el comercio entre los tres países en términos razonables y con margen para el futuro. Este esquema no requiere de ninguna instancia para la asignación de los cupos. El Gobierno se compromete a garantizar los controles en frontera, tanto para asegurar el registro de las cantidades importadas como para la verificación de las calidades.
2. De acuerdo con la renegociación lograda en el caso de la avicultura, para la cebada se propone mantener el esquema arancelario del año 2001 para los volúmenes que rebasan el cupo para los socios comerciales. Eso significa un arancel de 48.6% *Ad valorem* o US\$58/t para la cebada maltera y 66.5% *Ad valorem* o US\$80/t para la malta.
3. Cualquier importación que cuente con subsidios a la exportación será prohibida.
4. El esquema de protección estará a revisión en el 5º año después de su instrumentación.
5. México se reserva el derecho de cambiar el esquema de protección, siempre y cuando los socios comerciales hayan dejado de subsidiar directa e indirectamente a la cadena en su conjunto.
6. México define como precio de soporte el de \$2,250/t, en términos reales, para los próximos cinco años, a partir de su aceptación.<sup>37</sup>
7. México instrumentará una política de fomento a la producción primaria con el propósito de generar la calidad de la ma-

---

<sup>35</sup> USDA/FAS, <http://www.fas.usda.gov/ustrdscripsts/USReport.exe>, 26.02.2003.

<sup>36</sup> <http://www.statcan.ca>, 14.02.2002

<sup>37</sup> Actualmente, el precio de equilibrio es de \$2,044 por tonelada, de acuerdo al trabajo de campo de los autores.

tería prima para la industria cervecera y para proteger el medio ambiente:

La investigación se concentrará en la generación de nuevas variedades con calidad maltera y cervecera.

Se creará un centro de gestión de la cadena cebada-malta-cerveza, cofinanciado por el gobierno federal y de los estados, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y los productores, para llevar a efecto el congreso anual de la cadena, la capacitación, los análisis de mercado, los análisis de suelo de los productores, el informe de las variedades recomendadas, organizar el autoseguro y realizar las demás acciones que requiera el desarrollo del centro.

## ANEXO

**Cuadro 1A.**  
**México. Comercio de la cadena cebada – malta – cerveza, 1980-2001**  
**(millones de US\$)**

	Exportación		Importación				Total
	Cerveza	% de las exportaciones agroalimentarias	Cebada	Malta	Lúpulo	Cerveza	
1980	24	1.04	41	5	2	1	49
1985	66	3.06	6	0	2	1	9
1989	156	3.90	30	31	1	10	72
1990	163	5.00	27	9	4	13	53
1991	169	4.45	10	16	5	12	43
1992	190	5.46	17	17	4	16	54
1993	197	4.81	13	22	3	20	58
1994	233	5.09	7	29	3	23	62
1995	310	4.74	17	31	2	14	64
1996	374	5.73	69	38	3	15	125
1997	486	6.79	38	33	2	20	93
1998	616	8.43	41	35	2	21	99
1999	721	9.34	48	38	2	26	114
2000	881	10.53	35	34	1	30	100
2001	994	12.22	12	55	2	41	110

Fuente: FAO, *FAOSTAT*, <http://apps.fao.org> y BANCOMEXT, *World Trade Atlas*, 2002.

**Cuadro 2A.**  
**México. Producción y exportación de cerveza, 1980-2001**  
**(1,000 toneladas)**

	Producción	Exportación	Participación de la exportación en la producción
	A	B	B/A
1980	2,688	41	1.53
1985	2,712	116	4.28
1989	3,736	218	5.84
1990	3,873	216	5.58
1991	4,109	196	4.77
1992	4,226	233	5.51
1993	4,378	238	5.44
1994	4,506	282	6.26
1995	4,420	385	8.71
1996	4,721	492	10.42
1997	5,132	625	12.18
1998	5,457	874	16.02
1999	5,791	924	15.96
2000	5,800	1,053	18.16
2001	5,850	1,208	20.65

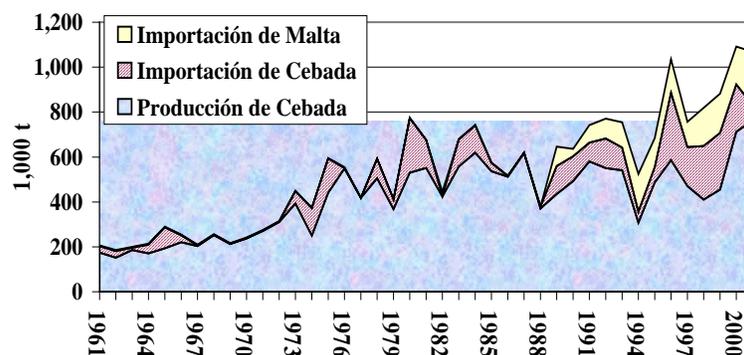
Fuente: Cuadro 1A.

**Cuadro 3A.**  
**México. Relación entre producción e importación de cebada maltera, 1980-2001 (1,000 t)**

	Producción	Importación			Total	Dependencia (%) Importación en relación con el consumo
	Cebada	Cebada	Malta (equivalente de cebada)	Cerveza (equivalente de cebada)		
	A	B			A+B/A	
1980	530	243	0	0	243	31.44
1985	536	38	0	0	38	6.62
1989	435	125	86	2	213	32.87
1990	492	111	33	2	146	22.88
1991	580	84	76	3	163	21.94
1992	550	132	89	3	224	28.94
1993	541	101	113	3	217	28.63
<b>Inicio del TLCAN</b>						
1994	307	50	167	6	223	42.08
1995	487	68	130	4	202	29.32
1996	586	300	149	4	453	43.60
1997	471	173	113	8	294	38.43
1998	411	239	169	7	415	50.24
1999	454	252	176	7	435	48.93
2000	713	210	169	8	387	35.18
2001	762	68	237	11	316	29.31

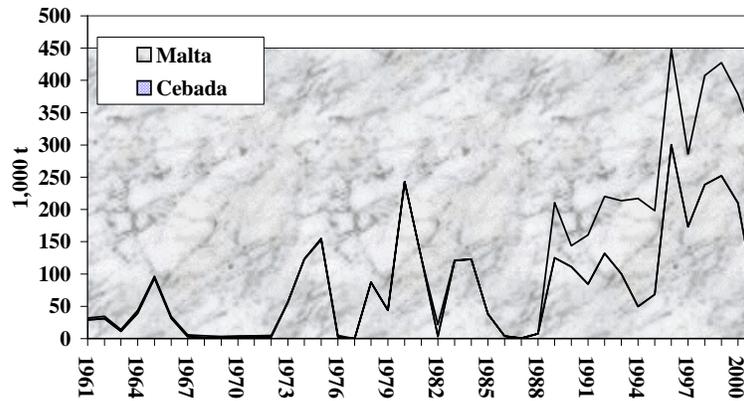
Fuente: Cálculo propio con base en FAO, *FAOSTAT*, <http://apps.fao.org>.

**Figura 1A.**  
**México. Producción de cebada e importación de cebada y malta, 1961-2001 (1,000 t)**



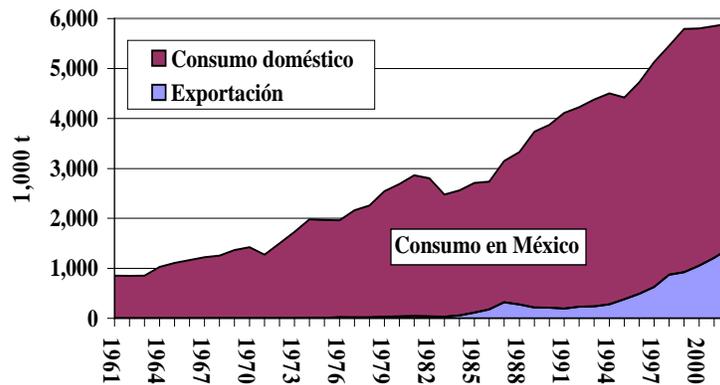
Fuente: Elaboración propia con base en FAO, <http://apps.fao.org>.

**Figura 2A.**  
México. Importación de cebada y malta, 1961-2001 (1,000 t)



Fuente: Elaboración propia con base en FAO, <http://apps.fao.org>.

**Figura 3A.**  
México. Evolución del consumo y de la exportación de cerveza, 1961-2002 (1,000 t)



Fuente: Elaboración propia con base en FAO, *FAOSTAT*, <http://apps.fao.org>.

## **TLCAN: PROPUESTAS PARA LA GANADERÍA DE BOVINOS DE CARNE**

Beatriz A. Cavallotti Vázquez<sup>1</sup>

Víctor H. Palacio Muñoz<sup>2</sup>

### **Condiciones de negociación del TLCAN para el sistema de bovinos de carne**

La apertura comercial para los productos ganaderos se inicia a mediados de la década de los ochenta, cuando México abre sus fronteras para el comercio de productos cárnicos de bovino. Este proceso se consolida con la puesta en marcha del TLCAN, incorporando productos y subproductos de otras especies pecuarias. Como consecuencia, el balance del comercio exterior pecuario muestra un saldo crecientemente deficitario para México, que supera la cifra de 2 mil millones de dólares en el 2001 (CNOG, 2001). Ello implica que el déficit prácticamente se duplica de 1994 a esta fecha.

Con la apertura comercial, en 1988 ingresa al país un volumen importante de ganado bovino para sacrificio, mientras la importación de carne se incrementa de 4.5 mil toneladas a 28 mil (Marín, 1996).

En 1989, el gobierno mexicano, de manera unilateral profundiza aún más este proceso, dejando los aranceles en cero. Con esta medida, las importaciones crecen de 1988 a 1992 en 380% (*ibid.*).

Es importante destacar que en este periodo, de acuerdo con las estimaciones del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, así como la OCED, el productor de estadounidense recibía un subsidio, en promedio, del 7.2% del valor de su producción; el

---

<sup>1</sup> Profesora-Investigadora del Departamento de Zootecnia y colaboradora del CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo; bcavallotti@hotmail.com

<sup>2</sup> Profesor- Investigador del CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo; palkacios@hotmail.com

canadiense, de 14%, y los ganaderos de la Unión Europea, 55%, mientras que el ganadero mexicano, de -10.4% (*ibid.*).

Es así que cuando se inician las negociaciones para firmar el TLCAN no había condiciones para acordar cupos o aranceles por la parte mexicana. Por lo tanto, para ganado y carne se determina un arancel cero, y con ello el libre flujo de estos productos provenientes de Estados Unidos y Canadá hacia el mercado mexicano.

En noviembre de 1992, en virtud de la magnitud de las importaciones y el impacto que provocaron en el mercado, a solicitud de los ganaderos, el gobierno impuso aranceles para ganado y carne. Con la aplicación de esta medida, en 1993 disminuyó el volumen de los productos importados. Sin embargo, cuando entra en vigor el tratado los productos provenientes de los socios comerciales quedan otra vez sin arancel y se incrementan de nueva cuenta las importaciones.

### **Evolución de las importaciones**

Con la puesta en marcha del TLCAN, en 1994 las importaciones mexicanas crecen de manera acelerada, particularmente las importaciones de carne. Con este Tratado, Estados Unidos queda en una situación de ventaja frente a sus competidores y llega a controlar, en los primeros años del mismo, casi el 100% de las ventas de este producto hacia el país.

En el 2001 las importaciones bovinas, en términos de valor, se duplicaron con relación a 1994, alcanzando la cantidad de 1,174 millones de dólares. Las exportaciones -también en términos de valor- aumentaron 25% pero constituyen apenas la tercera parte de lo que se importa (CNOG, 2001).

Con el incremento de las importaciones, provenientes principalmente de Estados Unidos, sin un crecimiento equiparable de las exportaciones, el balance del comercio exterior bovino presenta un saldo negativo que crece año tras año de tal suerte que para el año 2001 el déficit llega a 741 millones de dólares, superior en 262% al de 1994.

El principal producto de importación es la carne, de la cual más del 90% está compuesto por cortes deshuesados, cuyo volumen aumentó en los años que transcurrieron desde 1994 al 2001, 188%. En efecto, en el primer año se importaron 97,069 toneladas de cortes deshuesados, mientras que en el último, 279,343.

De ahí que el mayor peso de las importaciones recae en un producto procesado, con alto valor agregado, que por lo tanto desplaza a una amplia gama de productos en el mercado y tiene impacto sobre la fuerza de trabajo que participa en las diferentes fases del proceso productivo.

Si bien el total de las importaciones de carne en 1994 fue de 118,595 toneladas, en el 2001 fue de 306,381 y para el 2002 se estima que hayan sido de aproximadamente 502,000 toneladas.

Las importaciones de animales para abasto también crecieron, en este caso 50%, en virtud de que en 1994 éstas fueron de 98,218 cabezas y en el 2001 de 146,845.

Consecuentemente, los productos importados representan un porcentaje cada vez más alto del consumo nacional aparente: si para 1994 constituyen el 13.6%, en el año 2001 alcanzan el 28% (CNOG, 2001) y se estima que para el 2002 ya lleguen al 40%.

Con respecto a las exportaciones, se estima que tendrán una tendencia al descenso por las restricciones basadas en la normatividad relativa a la tuberculosis bovina y por la norma de etiquetado de la carne aprobada en el Farm Bill, en la cual se establece que debe manifestarse la procedencia de la carne (incluyendo el origen del ganado).

### **Origen de las importaciones**

Las importaciones de carne y ganado provienen básicamente de Estados Unidos, que es el primer productor, consumidor e im-

portador de carne de bovino y, a la vez, el segundo exportador mundial de este producto.

La producción de carne de bovino de ese país ha mostrado una tendencia de crecimiento desde 1994 al 2001. Sus exportaciones casi se duplican, mientras que sus importaciones se han incrementado a un menor ritmo. Estas constituyen en la actualidad, aproximadamente el 11% del consumo aparente (USDA, 2002).

El principal importador de carne de res procedente de Estados Unidos es Japón, con el 44% del total de las exportaciones estadounidenses de carne, seguido por México, que adquiere el 23% (Salim, 2002).

Es necesario destacar que la industria de la carne está sumamente integrada horizontal y verticalmente pero además, tanto a nivel primario como en la industria, existe una enorme concentración de la producción y el capital.

En efecto, la concentración en la producción primaria es notable: aproximadamente la mitad del ganado del país se alimenta en 20 corrales de engorda, mismos que pertenecen a las empacadoras o producen bajo contrato con éstas (Heffernan, 1999).

El nivel de concentración en las empacadoras es mucho más impresionante: cuatro empresas controlan el 81% de la producción. Estas empresas son: Tyson (que compró IBP Inc.), Con Agra Beef Companies, Cargill (Excel Corporation) y Farmland National Beef Pkg. Co. (Heffernan, 2002).

Esto les permite abaratar considerablemente los costos de producción debido a que producen bajo economías de escala. Por otra parte, las asimetrías entre Estados Unidos y México son de tal magnitud que el primero genera 10 veces más producción que el segundo.

A su vez, las preferencias del consumidor de Estados Unidos determinan una demanda orientada fundamentalmente a cortes como sirloin y costillar de lomo, que constituyen 28% de la canal. El resto, o sea el 72%, prácticamente no tiene demanda y por lo tanto no tiene precio en el mercado estadounidense, por lo cual se dirige a la exportación hacia países con otras preferencias de consumo, como México, por ejemplo.

Además de los cortes de baja preferencia por los consumidores estadounidenses, existe una cantidad considerable de productos cárnicos que se venden a muy bajo precio o a precio de remate (push list):

- Cortes que permanecen demasiado tiempo en el aparador (se venden a pérdida)
- Carne proveniente de ganado o cortes que no son clasificados por no cumplir con determinadas especificaciones (se venden a pérdida)
- Cortes oscuros, que no tienen la presentación requerida (se venden a pérdida)
- Carne proveniente de ganado de desecho.

Se estima que el volumen total es de 2.8 millones de toneladas en cortes primarios que se venden a pérdida en Estados Unidos, que representan más del doble de la producción mexicana.

Cabe destacar que también se han observado prácticas de comercio desleal. En efecto, en junio de 1998 la CNG, la AMEG y 23 plantas TIF entregaron una demanda de solicitud de investigación por dumping. Años después, se dictaminó una resolución favorable a la parte mexicana.

En virtud de que a la carne procedente de algunas de las empresas de Estados Unidos se le aplica un arancel, se observa un cambio en la composición de las importaciones, que antes de la resolución provenían casi en su totalidad de ese país y ahora provienen, de manera creciente, de Canadá. Es así que, en el 2002, aproximadamente el 75% de las importaciones fueron del primer país y el 15%, del segundo.

En esto es importante señalar que las empresas que controlan el sacrificio y empaque de carne en Estados Unidos también lo hacen en Canadá. Por lo tanto, estaría entrando al país carne procedente de las mismas empresas, pero sin el pago del arancel correspondiente.

## **Impacto de la apertura comercial en la actividad y en las industrias relacionadas, en México**

### *Cadena de la carne*

- Deterioro de los precios, que se rigen por los precios internacionales, artificialmente bajos, tanto por lo que arriba se menciona como por los subsidios indirectos que recibe el productor de Estados Unidos provenientes de la producción de cereales y forrajes en general.
- Deterioro, por tanto, de los términos de intercambio.
- Pérdida de rentabilidad.
- Cierre de empresas.
- Subutilización de rastros y empacadoras.
- Pérdida de empleos a lo largo de la cadena.

### *Otras actividades*

- Se contrae el consumo de insumos provenientes de la agricultura, y de las industrias de alimentos balanceados, farmacéutica y veterinaria.
- Se afecta la curtiduría y la peletería, incrementándose la importación de pieles, y con ello aumenta también la pérdida de divisas.

### **Pérdida de divisas y pérdida fiscal**

La pérdida de divisas por concepto de diferencia entre el valor de las importaciones y el de las exportaciones, desde que se puso en marcha el TLCAN al 2001, fue de 2,706 millones de dólares además de la pérdida fiscal generada por concepto de los aranceles que no se cobran, que fue de 844 millones de dólares en el mismo periodo.

### **Propuestas para la renegociación**

- En el marco de una renegociación del TLCAN, aplicar las siguientes tasas arancelarias por montos *ad valorem*: 15% a la importación de ganado para abasto, 25% para la carne deshuesada, así sea carne fresca, refrigerada o congelada, 20% para la carne en canal y para la carne sin deshuesar, y 25% para los despojos comestibles.

- Establecer un periodo de 20 años en los cuales se apliquen estos aranceles, en tanto se lleva a cabo un programa de recuperación de la actividad.

### **Propuestas preliminares para un programa de desarrollo ganadero**

#### *Comercio internacional*

- Evaluar la situación actual y las necesidades con respecto a los recursos financieros, humanos, tecnológicos e infraestructura para realizar un control estricto y eficiente de los productos que se importan.
- Paralelamente, es urgente tomar medidas que puedan contribuir a frenar el ritmo de las importaciones mediante un mayor control aduanal y una correcta identificación arancelaria. Para ello, la SAGARPA y la Secretaría de Economía deben elaborar el marco normativo correspondiente.
- Es necesario contar con un eficiente control sanitario, para evitar la propagación de enfermedades en el ganado y garantizar la inocuidad alimentaria de los productos nacionales e importados, para seguridad de los consumidores. Además, se requiere agilizar el proceso de normalización que permita establecer especificaciones de calidad e inocuidad alimentaria recíprocas y equivalentes a las normas internacionales, y se realicen los procedimientos necesarios para que las normas se cumplan y se lleven a cabo las inversiones correspondientes en laboratorios, reactivos, personal especializado, etcétera.
- Los puntos de verificación deben ubicarse en los lugares de entrada de los productos de importación.
- Los conflictos comerciales deben resolverse ágilmente por tribunales descentralizados del Poder Ejecutivo, especializados en materia de comercio exterior, cuyos dictámenes sean independientes de las políticas de precios, abasto e inflación.
- Se debe velar porque las políticas de comercio exterior respondan al interés general de los productores agropecuarios, por encima de los compromisos internacionales e intereses particulares. Además, es necesario realizar estudios de mer-

cado serios antes de iniciar nuevos acuerdos comerciales con otros países.

### **Producción, distribución y comercio**

Para crear condiciones favorables a la ganadería a fin de que pueda ser competitiva es necesario:

- Desarrollar un plan estratégico que permita determinar el rumbo de la actividad, con la participación directa de los productores y sustentado en estudios serios y confiables que consideren todos y cada uno de los factores que inciden en la producción, comercialización, distribución y consumo. Las decisiones deben tomarse con base en estudios realizados por grupos multidisciplinarios de profesionales con una formación integral. Este proceso se debe sustentar en una visión holística, integral e integradora ya que una visión sesgada y tecnocrática puede conducir a situaciones irreversibles y fatales para los productores.
- Instrumentar programas conducentes a la integración de la cadena, al aprovechamiento de todos los subproductos del sacrificio y con ello a la diversificación de la producción, tomando en cuenta las condiciones propias de las diferentes regiones ganaderas del país.
- Procurar un mayor alcance y difusión del programa de incentivos al sacrificio en las plantas TIF.
- Rescatar instalaciones y rastros TIF que hayan dejado de operar para nuevamente ponerlos en funcionamiento.
- Fomentar nuevas formas de asociación para la producción, comercialización y consumo, a lo largo de toda la cadena, de tal forma que, por una parte, se produzca con economías de escala a fin de abaratar los costos de producción y, por otra, se posibilite llegar a un mayor número de consumidores a través de diferentes tipos de productos.
- Elaborar un paquete de apoyos al subsector, de acuerdo con un plan previamente establecido entre el sector productivo y el gobierno que corresponda a los apoyos que se otorgan a los productores de los principales países competidores, adecuándolos a las condiciones reales de la producción nacional.

- Tomar en cuenta la situación de uno de los eslabones más débiles y vulnerables de la cadena, los productores de becerros, elaborando programas específicos para ellos.
- La caída del inventario ganadero reclama un programa urgente de repoblación del hato.
- Desarrollar un programa de incentivos a la producción forrajera, diversificar el empleo de cultivos forrajeros de acuerdo con la disponibilidad existente en cada región, propiciar un mejor aprovechamiento de los esquilmos agrícolas.
- Establecer una mayor vinculación y colaboración entre instituciones de investigación y educación con los productores.
- Dotar de recursos a las instituciones públicas de educación superior y centros de investigación para que de la academia surjan programas y proyectos de investigación que estimulen el desarrollo ganadero.
- Llevar a cabo un programa integral de transferencia de tecnología orientado al incremento de la productividad, pero que también contemple la demanda del mercado, las condiciones y el impacto económico, social y ambiental, y los recursos y potencialidades a nivel regional y local.
- Continuar promoviendo el modelo de los GVATT puede constituir una excelente alternativa, pero también será necesario desarrollar otros modelos. En todos los casos se requiere que las condiciones de trabajo y los salarios sean dignos para los técnicos que participan en la asesoría de estos grupos.
- Desarrollar un programa para registro y seguimiento del ganado, con la finalidad de estar en condiciones de aplicar los métodos de control de calidad reconocidos y practicados a escala internacional.
- Promover esquemas de financiamiento pertinentes.
- Instrumentar procedimientos fiscales simplificados y accesibles.
- Dentro de un programa de apoyo fiscal, posibilitar la comprobación de gastos a través de la remuneración de los asalariados y capacitación de los trabajadores, así como aportaciones para la investigación y la educación agrícola. Exentar a los pequeños ganaderos de obligaciones fiscales.

- Normar, a nivel nacional lo concerniente a la clasificación y etiquetado de la carne para proporcionarle al consumidor la información necesaria, de tal suerte que pueda elegir el producto de su preferencia en relación con la procedencia, tiempo y grado de refrigeración, tiempo en anaquel y calidad.

### **Políticas regionales**

Retomando las propuestas presentadas en el capítulo correspondiente a las regiones ganaderas se plantea:

#### *Región árida y semiárida:*

- Instrumentar un programa de repoblamiento del hato y mejoramiento genético, acompañado de estímulos a los productores de becerros.
- Incrementar la producción de granos y forrajes para satisfacer las necesidades de los corrales en la región.
- Consolidar el mercado regional a través del encadenamiento de la producción. Con esta finalidad y a la vez, mejorar la calidad de la carne, es importante otorgar subsidios para el sacrificio en rastros TIF dirigiéndolos, prioritariamente, a los estados donde la producción ganadera es importante pero el sacrificio en este tipo de rastros es poco significativo. Para lograr un mayor impacto, es necesario que el subsidio llegue directamente a manos del productor.

#### *Región templada*

- Desarrollar un programa de repoblamiento del hato y mejoramiento genético.
- El fomento al sacrificio en rastros TIF debe estar particularmente dirigido a esta región en virtud de que es la de menor sacrificio en este tipo de rastros, cuando en esta región se efectúa el 39% del sacrificio nacional y se produce el 30% de la carne en canal.
- Principalmente, el sacrificio en rastros TIF tiene que promoverse, a través del subsidio directo a los productores, en los estados que presentan mayores volúmenes de producción, que son, en orden de importancia: Jalisco, Michoacán, México, Oaxaca, Guanajuato, Puebla e Hidalgo.

*Trópico Húmedo y Trópico Seco:*

- Llevar a cabo un programa de repoblamiento del hato y mejoramiento genético.
- Diseñar programas de difusión y transferencia tecnológica para una mejor administración y eficiencia en el proceso productivo disminuyendo el periodo de desarrollo y finalización del ganado, sacrificando animales más jóvenes y con ello también abreviando el tiempo de rotación del capital.
- Fomentar el sacrificio en rastros TIF, ya que en esta región se produce el 38% de la carne de bovino del país y sólo se sacrifica el 36% de los animales en este tipo de rastros.
- Promover el sacrificio en rastros TIF en los estados que presentan mayores volúmenes de producción que, en orden de importancia, son: Veracruz, Chiapas, Sinaloa y Tabasco. Esto para que se generalice posteriormente a los demás estados, a través del subsidio directo a los productores.
- Esta medida debe reforzarse con un programa para la comercialización del ganado, que permita retener los animales para que sean finalizados y posteriormente sacrificados en la región.

### **Bibliografía**

- CNOG, 2002, *Información Económica Pecuaria*.
- Heffernan, W., 1999, "Consolidation in the Food and Agriculture", *Report to the National Farmers Union*, University of Missouri, Columbia, USA.
- Heffernan, W. y Hendrickson, Mary K., 2002, "Multi-national concentrated food processing and the farm crisis", in: *Symposium: Science and Sustainability, The Farm Crisis: How the Heck Did We get Here?*, Boston M.A., USA.
- Huerta G., Arturo, 2001, *La política macroeconómica de la globalización*, Reporte de Investigación No. 57, ed. CIESTAAM-UACH, México,
- Salim, Delmy L. 2002, *World Events, Frame Outlook for Livestock, Dairy, and Poultry*, USDA. USA.
- Marín, Patricia, 1996, "Ganadería Bovina de Carne en México, Evolución y Situación Actual", *Curso de Actualización:*

Beatriz A. Cavallotti y Víctor H. Palacio

---

*Ganadería, Industria y Ciencia de la Carne en México,*  
UNAM, México.

USDA, 2002, *World Markets and Trade*, USDA, USA.

## **BASES Y PROPUESTAS PARA RENEGOCIAR EN EL TLCAN EL APARTADO DE LÁCTEOS**

Fernando Cervantes Escoto<sup>1</sup>

### **Hechos importantes**

#### *a) El déficit lechero*

Como se desprende del Cuadro 1, si continúa el nivel de importaciones de productos lácteos (principalmente leche en polvo), en las condiciones actuales, en que las importaciones no son complementarias sino sustitutivas de la producción nacional, los productores mexicanos, durante los próximos años probablemente sólo producirán el 75% ( $\pm$  5%) de los requerimientos de leche del país.

Por lo tanto, lo primero que se requiere es ir sustituyendo paulatinamente las importaciones por incrementos en la producción doméstica, hasta reemplazarlas totalmente.

#### *b) El programa de abasto social*

El déficit lechero, y la persistente y progresiva pobreza en México sugieren que se requerirá seguir importando a través de LICONSA, cantidades sustanciales de leche descremada en polvo, que se usa para ser reconstituida en leche fluida, y vendida a precios subsidiados a la población de bajos ingresos (ver Cuadro 2).

---

<sup>1</sup> Profesor-Investigador del CIESTAAM y miembro del PIAI, Universidad Autónoma Chapingo; fcervan@taurus1.chapingo.mx

**Cuadro 1.**  
**Tendencias de la producción e importación de leche**  
**de bovino en México, 1980-2000**

<b>Año</b>	<b>A</b> <b>Producción</b> <b>(millones</b> <b>de litros)</b>	<b>B</b> <b>Importaciones</b> <b>(millones de litros</b> <b>equivalentes)</b>	<b>A+B</b> <b>Disponibilidad</b> <b>(millones de litros</b> <b>equivalentes)</b>	<b>B/(A+B)</b> <b>C.D.A.*</b> <b>(%)</b>
1980	6,741	1,947	8,688	22
1981	6,803	1,333	8,136	16
1982	6,923	974	7,897	12
1983	6,768	965	7,733	12
1984	7,140	1,004	8,144	12
1985	7,200	1,890	9,090	21
1986	7,388	1,284	8,672	15
1987	6,200	1,572	7,762	20
1988	6,159	2,203	8,363	26
1989	5,577	3,245	8,823	36
1990	6,141	3,364	9,506	35
1991	6,717	2,010	8,727	23
1992	6,974	4,262	11,236	38
1993	7,404	4,596	12,000	38
1994	7,320	3,930	11,250	35
1995	7,398	2,818	10,216	28
1996	7,584	3,137	10,721	29
1997	7,848	3,484	11,332	31
1998	8,316	3,330	11,646	29
1999	8,877	3,777	12,654	30
2000	9,305	3,945	13,250	28

\* Coeficiente de Dependencia Alimentaria = Importaciones / Disponibilidad  
Disponibilidad = producción nacional + importaciones  
Fuente: SARH-SECOFI-CNG-BANCOMEXT, 2000.

**Cuadro 2.**  
**Principales importadores de leche en polvo, 1994-2002**  
**(cantidades promedio)**

<b>Empresa</b>	<b>Importación anual</b> <b>(t)</b>
LICONSA	100,000
Nestlé	30,000
Chilchota	8,000
Otras (empresas productoras de quesos y yogures)	26,000

*c) El movimiento de la producción lechera hacia el norte del país*

A través de incentivos y estímulos a la producción, el gobierno mexicano ha impulsado un cambio en la localización de la producción lechera, tendiendo a concentrarla en grandes explotaciones pertenecientes a productores altamente tecnificados ubicados en el norte del país, en detrimento de los sistemas semintensivo y doble propósito, donde se concentran los pequeños y medianos productores, como puede observarse en los siguientes datos (Cuadros 3 y 4).

**Cuadro 3.**  
Cambio en el aporte de los sistemas productivos lecheros en México, 1990-2001 (%)

Sistema de producción	1990	2001	Cambio 1990-2001
Intensivo	24	51	+27
Semiespecializado	33	30	-3
Doble propósito	43	19	-24

Fuente: SAGARPA (2002).

**Cuadro 4.**  
Cambio en la localización de la producción lechera en México, 1994-2000

Estados	% de aportación a la producción total		Cambio 1994-2000 (%)
	1994	2000	
Jalisco	17	18	+1
Durango	7	10	+3
Coahuila	8	9	+1
Chihuahua	7	8	+1
Veracruz	9	7	-2
Guanajuato	8	7	-1
Otros	43	41	-2

Fuente: SAGARPA (2002).

El cambio en la localización de la producción lechera no ocurre rápidamente, sin embargo, un cambio de 3 puntos porcentua-

les, como pasa por ejemplo en el caso de Durango, puede tener importantes impactos en la localización de las empresas procesadoras, y puede estimular el establecimiento de nuevas empresas de proceso, que a la vez propiciarán una expansión de la producción lechera en esa área geográfica. Este cambio plantea la paulatina sustitución de la producción familiar y semintensiva por la producción intensiva estabulada, sustentada en grandes productores.

*d) Lo negociado en el TLCAN y OMC, para leche en polvo*

En el Cuadro 5 se detallan los cupos y aranceles negociados en el TLCAN y la OMC para la leche en polvo.

**Cuadro 5.**  
**Cupos y aranceles negociados en el TLCAN y la OMC**  
**(leche en polvo)**

Año	Cupo TLCAN (t)	Arancel (%) <i>ad valorem</i>	Cupo OMC (t)	Arancel (%) <i>ad valorem</i>	Cupo total libre de arancel (t)
1994	40,000	133.44	80,000	128	120,000
1995	41,200	127.88	80,000	128	121,200
1996	42,436	122.32	80,000	128	122,436
1997	43,709	116.76	80,000	128	123,709
1998	45,020	111.20	80,000	128	125,020
1999	46,371	105.64	80,000	128	126,371
2000	47,762	93.91	80,000	128	127,762
2001	49,195	82.18	80,000	128	129,195
2002	50,671	70.45	80,000	128	130,671
2003	52,191	58.71	80,000	128	132,191
2004	53,757	46.98	80,000	128	133,757
2005	55,369	35.25	80,000	128	135,369
2006	57,030	23.52	80,000	128	137,030
2007	58,741	11.79	80,000	128	138,741
2008	60,504	0.06	80,000	128	140,504

Incluye las fracciones arancelarias 0402.21.01 y 0402.10.01. Incluye el volumen para Estados Unidos en el TLCAN, y el resto comprende las importaciones provenientes de las NMF.

*e) Importaciones excesivas de leche en polvo*

El gobierno nunca ha aplicado el arancel a la sobrecuota en las importaciones de leche en polvo, en el marco del TLCAN y la

OMC. Además, se da el ingreso de aproximadamente 50,000 t que incurren en contrabando técnico, a través de las fracciones arancelarias 1901.90.03 “Preparaciones con base en productos lácteos con contenido de sólidos superior al 10% de su peso”, y la 1901.90.05, aquellas con contenido de sólidos lácteos superior al 50% de su peso; entonces, a través de este procedimiento se puede perfectamente importar un producto que contenga 99% de leche en polvo y 1% de otra cosa. Estos productos se importan como preparaciones alimenticias a base de lácteos, cuando en realidad son leche en polvo, y sólo se les cobra un 10% de arancel. Todos estos productos son deficientes en grasas y proteínas, por lo que más temprano que tarde ello se reflejará en la nutrición de la población consumidora, particularmente de los niños.

El gobierno no cumple con lo establecido en el TLCAN, ya que no evita que al país ingresen importaciones subsidiadas, las cuales deberían ser complementarias a la producción nacional y no sustitutivas. Se debe reconocer el alto nivel de subsidios que existe en el mercado mundial, para que el gobierno mexicano no deje a las importaciones en total libertad, ya que las importaciones con precios discriminados o subsidiados amenazan con desplazar el producto y la industria nacional.

Se detecta una política gubernamental contradictoria, pues mientras la SAGARPA fomenta con subsidios (principalmente a través de Alianza para el Campo) la producción de leche, las Secretarías de Hacienda y Economía se muestran laxas frente a las importaciones excesivas, legales e ilegales de leche en polvo, preparaciones alimenticias, lactosueros, caseínas y otros.

**Cuadro 6.**  
**El no cobro de aranceles y el comercio desleal de leche en polvo**

Año	Sobrecupo importado, leche en polvo (t)	Arancel cobrado <i>ad valorem</i> (%)	Importaciones aproximadas de preparaciones alimenticias con mínimo 10% de sólidos lácteos (t)	Arancel cobrado <i>ad valorem</i> (%)	Importaciones por encima de los cupos negociados (leche + preparaciones) (t)
1994	29,100	0	50,000	10	79,100
1995	35,271	0	50,000	10	85,271
1996	51,761	0	50,000	10	101,761
1997	61,800	0	50,000	10	111,800
1998	21,540	0	50,000	10	71,540
1999	30,675	0	48,375	10	79,050
2000	41,276	0	60,311	10	101,587
2001	58,863	7	48,198	10	107,061
2002	23,899	7	50,000	10	73,899
2003 <sup>e/</sup>	33,048	nd	44,200	10	77,248

<sup>e/</sup>: estimado; nd: no determinado.

Fuentes: SAGARPA (2002); Secretaría de Economía (2003).

Como se observa en el Cuadro 6, desde que entró en vigor el TLCAN se han importado por encima de los cupos negociados entre 70,000 y 112,000 toneladas de leche en polvo y preparaciones alimenticias, que han inundado el mercado mexicano de lácteos, presionando a la baja el precio doméstico pagado al productor, y provocado que muchos productores salgan del mercado, sobre todo los más pequeños. Asimismo, amenaza con desplazar a la industria lechera nacional, destruyendo los eslabonamientos que este subsector tiene, hacia atrás y hacia adelante, con otros sectores de la economía mexicana.

*f) Estados Unidos, principal proveedor de lácteos para México*

El principal país proveedor de las importaciones mexicanas de leche en polvo es Estados Unidos. En efecto, para 1995 ese país llegó a participar con 26% del total importado de leche en polvo, pero un año después sólo participó con 4%. En los siguientes años nuevamente fue ganando participación hasta llegar a con-

tribuir con 31%.<sup>2</sup> Esto lo convirtió en el primer proveedor de leche en polvo, cuando en 1996 ocupaba el séptimo lugar.

**Cuadro 7.**  
**México: participación de Estados Unidos**  
**en el volumen de las importaciones mexicanas**  
**de leche y derivados, 1993-1998**

Segmento	% del volumen					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Grasa butírica	29.9	29.9	41.0			
Lactosuero	34.5	76.8	69.4	87.03	55.99	29.46
Leche condensada	9.1	7.8	39.4	99.94	35.47	51.63
Leche en polvo	26.3	22.8	25.5	4.17	12.46	30.94
Leche evaporada	99.9	99.7	99.9	99.99	100.0	100.0
Leche fluida	99.9	99.9	99.9	99.09	99.92	99.83
Mantequilla	22.0	15.6	31.5			
Queso	22.4	19.0	31.3	28.97	25.06	24.24
Suero	82.9	74.5	91.2	92.46	80.21	71.94
Yogur	99.8	96.9	96.8	95.28	92.67	85.92

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

De hecho, para 1998, por primera vez Estados Unidos rebasó en 2% la cuota libre de arancel establecida en el TLCAN, cuando en 1996 y 1994 sólo cubrió 16 y 90% de la cuota, respectivamente.

Los países exportadores de leche desplazados por Estados Unidos fueron Alemania (que en 1996 era el principal proveedor de México), Canadá, Francia, Irlanda y Australia. Destaca el caso de Nueva Zelanda, país que durante 1994-1998 se mantuvo como segundo proveedor de leche en polvo (con una participación que ha oscilado entre 20 y 27%), lo cual parece ser un reflejo de las ventajas competitivas que tiene ese país en la producción de leche, sobre todo considerando que es de los que menos subsidian su producción y comercio.

En otros productos, como leche evaporada, leche fluida, yogur y suero, prácticamente Estados Unidos es el único proveedor.

<sup>2</sup> Para 1998 la leche en polvo por sí sola representó 52% del valor total de las importaciones provenientes de Estados Unidos. En 1996 dicha participación fue de 19%.

*g) La caída en los precios pagados al productor y aumento en el precio de los insumos*

Las importaciones excesivas de leche en polvo perjudican principalmente a los pequeños y medianos productores, a quienes se les castiga en forma drástica el precio de compra, por lo que muchos terminan vendiendo sus pocas vacas y emigrando a las ciudades con el consiguiente acrecentamiento de la pobreza, ya que los industriales tienden a voltear los ojos a la importación cuando los precios internacionales están bajos, y a presionar a los pequeños y medianos ganaderos nacionales (que son la mayoría) para bajar el precio pagado por la leche.

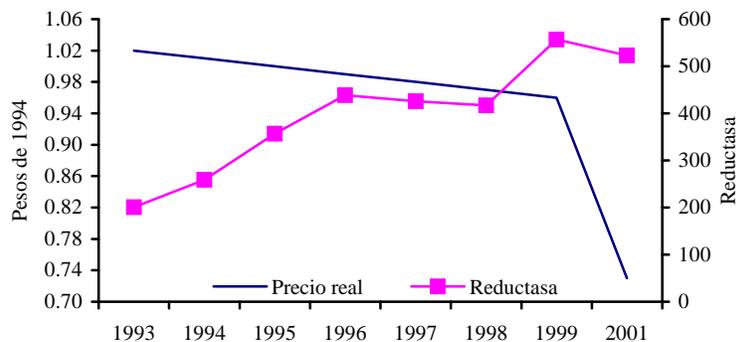
Esto se ejemplifica con el comportamiento de los precios pagados al productor en la cuenca lechera de los Altos de Jalisco (la segunda en importancia del país), conformada principalmente por pequeños y medianos productores, donde puede apreciarse que los precios pagados al productor, en términos reales (a pesos constantes de 1994), han caído de manera ininterrumpida desde 1993, situación que se agrava drásticamente a partir de 1999 (Figura 1), con la consecuente pérdida de rentabilidad para estos ganaderos.

El proceso de pérdida de rentabilidad se agrava todavía más debido a que el precio de los insumos ganaderos ha aumentado en términos reales, como se observa en el Cuadro 8.

*h) Abandono de la actividad de los productores más pequeños*

Por otro lado se observa (Cuadro 9) que en el periodo de vigencia del TLCAN, entre 25 y 41% de los productores lecheros de los Altos de Jalisco han abandonado la actividad, con la consecuente emigración, principalmente a Estados Unidos.

**Figura 1.**  
**Precio real al productor en los Altos de Jalisco (1993-2001)**



Fuente: Elaboración propia, con información directa en campo.

**Cuadro 8.**  
**Cambio en el precio de algunos insumos ganaderos en términos reales (1994=100)**

Producto	1994	1996	1998	Var. 94-98 (%)
Maíz (kg)	0.62	0.80	0.71	15
Ripercol (l)	175	127.3	188	7.4
Vigantol (500 ml)	190	218.3	394.2	107
Melaza (kg)	0.30	0.55	0.39	30
Sal mineral (kg)	1.00	1.65	1.18	18

Fuente: Elaboración propia con datos de campo

**Cuadro 9.**  
**Porcentaje de productores que han abandonado la actividad, en tres grupos lecheros de los Altos de Jalisco entre 1995 y 2002**

	Grupo La Gloria	Grupo Castro	Grupo La Calera
No. inicial de socios	39	45	40
Porcentaje de socios que han abandonado definitivamente la actividad	31%	24.5%	41%
Producción promedio de los socios que salieron (l/día)	128	78	115

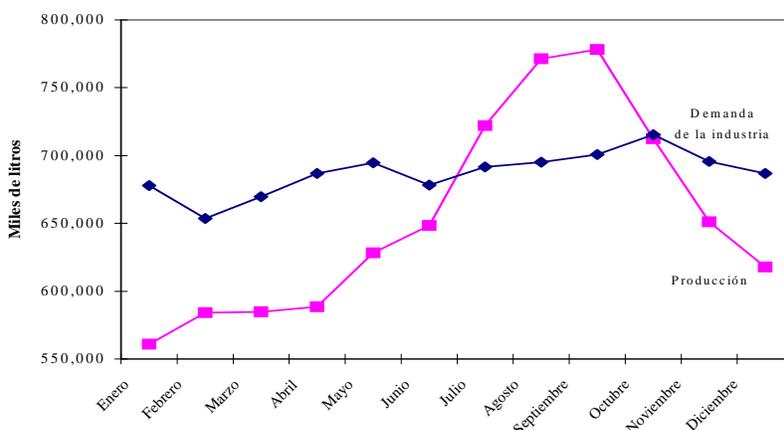
Fuente: Investigación directa en campo.

En efecto, los productores que primero están saliendo son los que entregan menos leche (tienen entre 5 y 10 vacas), es decir, los más pequeños.

*i) Producción estacional de leche*

La curva de producción de leche en México es marcadamente estacional y contrasta fuertemente con la curva de demanda por parte de la agroindustria, especialmente la dedicada a la pasteurización, la cual tiende a ser muy estable a lo largo del año, como puede verse en la Figura 2. Esto origina excedentes de leche fluida en el periodo de mayor producción, de julio a octubre, que también es de mayor precipitación y, por lo tanto, también de mayor disponibilidad de forrajes, de lo que resulta el excedente lechero estacional que no puede tener acomodo comercial inmediato.

**Figura 2.**  
Comportamiento de la producción y la demanda de leche en México



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGAR, 1999.

Esto indica que las importaciones de leche en polvo deben ser complementarias a estas curvas de producción y demanda, con importaciones diferenciadas a lo largo del año, las cuales se de-

ben prohibir en la época de sobreproducción. A continuación, en el Cuadro 10 se presenta el porcentaje de déficit o superávit que resulta en cada uno de los meses del año.

**Cuadro 10.**  
**Estacionalidad en la producción lechera**

Mes	Porcentaje de déficit o superávit de la producción mensual
Enero	-21%
Febrero	-13
Marzo	-15
Abril	-16
Mayo	-9.3
Junio	-4.4
Julio	+5
Agosto	+11
Septiembre	+11.3
Octubre	+1.8
Noviembre	-5.5
Diciembre	-10.4

Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA, 2002.

Este cuadro es muy ilustrativo, porque muestra que las importaciones mensuales deben corresponder como máximo al porcentaje de déficit, en relación con la producción nacional, para que efectivamente sean complementarias y no sustitutivas. En los meses de superávit las importaciones se deben prohibir, y LICONSA debe absorber los excedentes estacionales. A continuación se presenta un ejercicio respecto a cuáles deberían ser las importaciones libres de arancel, considerando la producción estimada para el 2003.

**Importación de leche en polvo<sup>e/</sup>**

Mes	Importación de leche en polvo (t)
Enero	23,520
Febrero	17,835
Marzo	19,354
Abril	20,046
Mayo	15,377
Junio	11,836
Julio	4,073
Agosto	---
Septiembre	---
Octubre	6,692
Noviembre	12,887
Diciembre	16,765
Total	148,395

<sup>e/</sup> Estimado.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de México.

De estas importaciones, 100,000 t serían para el programa de abasto social y 48,395, para cubrir el déficit en 8 meses del año con la industria de pasteurización y proceso. Se observa que con la tendencia actual de las importaciones de leche en polvo los cupos libres de arancel fijados en el marco del TLCAN y OMC no son suficientes para cubrir la demanda; esta tendencia tiene que revertirse limitando las importaciones para estimular la producción nacional, pero sin romper eslabonamientos con la industria de pasteurización y proceso.

**Las propuestas para la renegociación**

*a) La fijación de un precio soporte*

La leche, al ser uno de los alimentos más completos para la población humana, forma parte de las estrategias de seguridad alimentaria en el comercio internacional de las naciones del mundo, y en México no debe ser la excepción, por ello proponemos el establecimiento de un precio soporte para leche.

Debido principalmente a las importaciones desleales de leche en polvo, encubiertas como preparaciones alimenticias con base en productos lácteos, los precios al productor se han desplomado, cayeron de \$3.0/l a \$2.5/l, y no los dejan repuntar, lo cual

hace irredituable la actividad, pues los costos son de \$3.0/l, en promedio. Creemos que en la situación actual, lo mínimo que requiere el productor es que se le pague a \$3.5/l, el cual sería un adecuado *precio soporte* para que el productor recupere los costos y sea rentable.

Estados Unidos y Europa apoyan a sus productores con precios soporte para la leche, de tal manera que el precio internacional puede estar en 1,800 dólares por tonelada, por ejemplo, pero el gobierno interviene y puede fijar un precio soporte de hasta 2,500 dólares/t.

*b) La fijación de cupos máximos libres de arancel*

Debido a que cada año se requieren 100,000 t de leche para el programa de abasto social (que deben entrar libres de arancel), y a que se tiene un déficit durante 8 meses del año, en los cuales la industria también requiere importar sin arancel para cubrir su demanda, proponemos mantener los cupos fijados en el marco del TLCAN y la OMC, restando solamente las importaciones de LICONSA, que serían sustituidas por la sobreproducción en época de lluvias (aproximadamente, 26,185 t), y éstas, que se restarían a las 100,000 que tradicionalmente importa LICONSA, deberán captarse principalmente de pequeños y medianos productores y pagarse a precio soporte (\$3.5/l); también proponemos fijar esto nuevos cupos como *cupos máximos libres de arancel*, de tal manera que la primera tonelada excedentaria deberá pagar el arancel necesario para equiparar el precio internacional con el precio soporte vigente en el mercado doméstico (\$3.5/l). Dichos cupos máximos, una vez restadas las importaciones sustituidas por la sobreproducción en época de lluvias, serían los siguientes para los próximos años (Cuadro 11).

**Cuadro 11.**  
**Nuevos cupos máximos libres de arancel**

Año	Cupo máximo libre de arancel (t)	Destino de las importaciones (t)	
		A LICONSA	A la industria
2003	106,006	73,815	32,191
2004	107,575	74,937	32,638
2005	109,184	76,076	33,108
2006	110,845	77,232	33,613
2007	112,556	78,406	34,150
2008	114,319	79,597	34,722

El 30% de estas importaciones deberá provenir de EE.UU, y el 70% de la OMC, además, deberán ser diferenciadas a lo largo de los meses del año, para que complementen la curva de oferta y demanda nacionales, de la siguiente manera:

Mes	Porcentaje mensual a importar del cupo máximo libre de arancel (%)
Enero	15.9
Febrero	12.0
Marzo	13.0
Abril	13.5
Mayo	10.4
Junio	8.0
Julio	2.7
Agosto	--
Septiembre	--
Octubre	4.5
Noviembre	8.7
Diciembre	11.3
<b>Total</b>	<b>100%</b>

*c) La fijación de un arancel para las exportaciones excedentarias*

Durante el año 2002, el precio promedio de la leche en polvo descremada en el mercado internacional fue de 1,417 dólares americanos por tonelada. En este momento, en que la paridad es de 11 pesos por dólar, la tonelada de leche en polvo importada cuesta 15,587 pesos.

Una tonelada de leche descremada en polvo alcanza para reconstituir 10,000 litros de leche, por lo que el costo de la leche descremada rehidratada es de \$1.55/l; a este precio hay que agregarle \$0.55/l por costo de grasa butírica por litro, más \$0.30/l por otros costos de proceso e internación a los lugares de consumo.

Por lo tanto, el *precio de paridad de importación sin arancel* es de \$2.40/l, de tal manera que si el precio soporte es de \$3.50/l, la diferencia, es decir, \$1.10/l, debe ser cubierto mediante un arancel. ¿Cómo se fija este arancel?, de la siguiente manera: \$1.10 representa el 70% de \$1.55, que es el precio de la leche descremada rehidratada, entonces este es el arancel *ad valorem* que se debe cobrar a las importaciones excedentarias de leche descremada en polvo, para que el precio de paridad de importación sea igual al precio soporte. Este arancel se deberá mantener por al menos 5 años, después debe ser revisado y ajustado.

Con el cobro del arancel, el nuevo precio de paridad de importación por litro de leche quedará conformado de la siguiente manera:

Concepto	(\$/l)
Precio de la leche descremada rehidratada	1.55
Costo de agregar grasa butírica	0.55
Otros costos de proceso e internación	0.30
Arancel <i>ad valorem</i> de 70%	1.10
Precio final de paridad de importación	3.50

Si se quisiera bajar el arancel, una forma de hacerlo sería considerar como precio internacional de la leche descremada en polvo el promedio del trienio 2000-2002, que fue de 1,755 dólares por tonelada, en vez del promedio del último año, como se consideró en el ejemplo.

*d) El arancel que se debe cobrar a las importaciones desleales*

Todas las importaciones de preparaciones alimenticias con mínimo 10% de sólidos lácteos, debido a que prácticamente son leche en polvo, deberán pagar el mismo arancel (70% *ad valorem*).

*e) El arancel que se debe cobrar a otras importaciones de lácteos*

A partir de 1998, más de la mitad de las importaciones legales de lácteos son productos diferentes a la leche en polvo (ver Cuadro 12), e incluyen productos como los siguientes: queso, yogur suero, lactosuero y caseínas; debido a que el insumo mayoritario de estos productos es leche y a que ésta incorpora gran cantidad de subsidios, por lo que estos productos entran al país a precios muy bajos, deberán pagar el mismo arancel aplicado a la leche en polvo (70% *ad valorem*) para que estén en condiciones de competir en igualdad de condiciones con los productos nacionales.

**Cuadro 12.**  
Participación porcentual en las importaciones totales de lácteos, 1993-2000

Año	Leche en polvo (%)	Resto de productos lácteos (%)
1993	55.5	44.5
1994	44.6	55.4
1995	52.4	47.6
1996	54.8	45.2
1997	53.3	46.7
1998	45.7	54.3
1999	42.4	57.6
2000	41.0	59.0

Fuente: CNG (2001).

### **Bibliografía**

- Cervantes E., F.; A. Álvarez M., y H. Santoyo C., 2001, "Gestión de la calidad y desarrollo desigual en la cadena de lácteos en Los Altos de Jalisco", *Rev. Problemas del Desarrollo* 32 (127): 163-187
- Confederación Nacional Ganadera, 2001, *Información Económica y Pecuaria* 10: 1-80.
- El Financiero*, varios años.
- La Jornada*, varios años.
- Muñoz R., M.; F. Cervantes E., y J. García, 2000, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Lácteos*, Reporte de Investigación 50, CIESTAAM-UACH, 50 p.
- SAGARPA/SIAP. 2002. Boletín *Leche*, diciembre de 2002.
- [www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx)

**ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA  
ESTRATEGIA  
DE TRANSICIÓN HACIA EL AÑO 2008 EN LA  
AGROINDUSTRIA AZUCARERA DE MÉXICO**

Luis Ramiro García Chávez<sup>1</sup>

La heterogeneidad de las condiciones de producción y comercio de la industria azucarera de México, así como los cambios del entorno institucional y los términos especificados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), exigen un análisis crítico y propositivo que incluya las diferentes condiciones bajo las cuales se cultiva y procesa la caña de azúcar, que incorpore todos los elementos que integran el sector azucarero y defina a largo plazo el tipo de agroindustria azucarera deseamos para el país.

Algunos de los elementos que podrían formar parte de la estrategia de transición para la agroindustria azucarera de México, son los siguientes:

1. El reordenamiento del mercado de los edulcorantes en México. Para ello se deben estimar las necesidades de consumo de azúcar y otros edulcorantes para los años 2003 y 2008; a partir de la estimación de la demanda nacional de edulcorantes y considerando las posibilidades de exportación, se deberá elaborar un programa de producción de azúcar por ingenio y por estado, para evitar excedentes de producción que tengan que exportarse al mercado internacional a precios desfavorables. En este programa es necesario considerar los costos de producción de cada uno de los ingenios, con el propósito de estimular a aquellos que tengan bajos costos a que aumenten su producción, y apoyar a los que tengan potencial para ser más competitivos, así como buscar la reconversión

---

<sup>1</sup> Departamento de Ingeniería Agroindustrial; Miembro del PIAI-CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo; ramiroimx@yahoo.com

productiva de los ingenios que no tengan posibilidades de mejorar su productividad, y competitividad, en el periodo de transición. La reorganización de la comercialización de azúcar debe garantizar el abasto nacional del edulcorante y evitar la “guerra” entre los diferentes grupos azucareros.

2. La restricción de las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa (JMAF) proveniente de los Estados Unidos. De acuerdo con los términos originales (sin las Cartas Paralelas) del TLCAN, la industria azucarera de México en el momento actual podría estar exportando todo su excedente azucarero, sin embargo, la política proteccionista del gobierno de Estados Unidos sobre su sector azucarero ha restringido el acceso de azúcar mexicana a solo 115 mil toneladas en el ciclo comercial 2000/2001 y a 148 mil toneladas en el año 2002. Hay pocas posibilidades de que aumente esta cantidad en los próximos años, por todas las implicaciones económicas y políticas que tiene una mayor participación de México en la cuota azucarera norteamericana. En reciprocidad, el Gobierno de México debería restringir las importaciones de JMAF a un valor equivalente a las exportaciones de azúcar mexicano al mercado de los Estados Unidos.
3. La regulación de las importaciones de maíz que tengan como destino la producción de JMAF, a fin de evitar el crecimiento de la capacidad de producción de dichos jarabes fructosados en México. La industria de la fructosa en México depende directamente de las importaciones de maíz de los Estados Unidos y la producción de esta materia prima esta subsidiada en ese país, creando distorsiones en los precios de venta de sus derivados, entre ellos la fructosa.
4. El estímulo al potencial productivo de las diferentes áreas cañeras y sus ingenios azucareros, procurando condiciones de producción rentables, competitivas y con tecnología limpia. Promover la creación de infraestructura de apoyo a la producción.
5. El apoyo para la reconversión productiva de áreas cañeras que no son rentables y competitivas, pero que también

no tienen posibilidades de serlo en el mediano y largo plazo.

6. La definición de las necesidades financieras de la agroindustria para su operación y modernización, así como para la reconversión productiva de algunas áreas cañeras que salgan del mercado. Es necesario en este caso canalizar recursos especiales a través de la banca de desarrollo, para que los ingenios y los productores de caña dispongan de créditos que les permitan realizar sus labores oportunamente.
7. La creación de un instituto de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología para la producción y aprovechamiento de la caña de azúcar que de soporte técnico y de investigación a cada uno de los eslabones que integran la agroindustria azucarera de México, para garantizar la permanencia de esta actividad en los niveles productivos y competitivos que exige el mercado internacional.

Para alcanzar cada uno de los elementos descritos con anterioridad, se requiere de la participación y coordinación de todos los sectores involucrados en la agroindustria (cañeros, industriales, proveedores de servicios y gobierno federal), de tal suerte que las políticas que se definan para impulsar la estrategia de transición hacia el 2008 cuenten con el apoyo y compromiso de todos. Porque hoy la agroindustria necesita más que nunca estar bien integrada, conformando un sólo frente para defender su existencia y seguir participando en el contexto de la economía nacional.

De no ponerse en práctica una estrategia de transición hacia el año 2008 es probable que ocurran varios sucesos lamentables para el país y especialmente para la agroindustria azucarera, entre los cuales se podrían señalar los siguientes:

1. El cierre definitivo de al menos una tercera parte de los ingenios del país, con la pérdida de numerosos empleos. No obstante que algunas áreas cañeras pudieran ser absorbidas por el área de abasto de ingenios vecinos, algunas otras no correrían con la misma suerte y dejarían pueblos enteros sin fuente de empleo, creando así serios problemas sociales.

2. El aumento de la dependencia de las importaciones de edulcorantes (más fructosa y probablemente hasta azúcar), lo que incrementaría el déficit comercial y la dependencia alimentaria.
3. La necesidad de reconvertir la agricultura cañera de manera acelerada, ocasionando excedentes en la producción de otros cultivos, especialmente las hortalizas.
4. El aumento de la migración del campo a la ciudad y a los Estados Unidos, con todos los problemas conexos que ello implica.

Finalmente, es importante señalar que aún puede ser tiempo de tomar las acciones necesarias para una etapa de transición de la Industria Azucarera de México hacia el 2008, antes de que el destino nos alcance y la competencia haga más estragos que los ya observados.

## CRÉDITO Y SEGURO AL CAMPO

J. Reyes Altamirano Cárdenas  
Manrrubio Muñoz Rodríguez<sup>1</sup>

### Hechos

El acceso al crédito se ha vuelto fundamental para poder realizar los ciclos de producción. El siguiente caso, de un grupo de agricultores, puede ilustrar la importancia que actualmente tiene el crédito. A mediados de los ochenta, un grupo de productores sonorenses estaba en condiciones de financiar con recursos propios hasta el 40% de los costos de producción, mientras que el 60% restante era apalancado con alguna línea de crédito bancario, misma que sólo usaba en dos terceras partes del monto autorizado. Para el año 2002, este mismo grupo de agricultores sólo pudo financiar con recursos propios el 20% de los costos y se vio obligado a recurrir al 100% de la línea de crédito aprobada para apalancar el 80% de los costos de producción.

Desde 1926, con la creación del primer banco agrícola oficial, los recursos gubernamentales han sido la principal fuente de crédito y seguro para el sector agropecuario mexicano. Estos 70 años de intervención pública se pueden resumir en cuatro grandes rasgos:

1. Elevadas transferencias fiscales, porque las instituciones financieras oficiales no cubrieron sus costos con las tasas de interés que aplicaron a sus préstamos ni con las primas cobradas por concepto de seguro.
2. Altos niveles de morosidad e incumplimiento, que por su magnitud provocaron la virtual quiebra técnica de la banca oficial.
3. Elevados niveles de corrupción e intromisión política, que contribuyeron a deteriorar la imagen institucional y la capacidad para recuperar los préstamos.

---

<sup>1</sup> Profesores-Investigadores del CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo; altamre@hotmail.com

4. Represión de la intermediación financiera en el medio rural, toda vez que las instituciones financieras oficiales sólo se orientaron hacia la oferta (de crédito) e ignoraron por completo la movilización de ahorros.

Sin embargo, a la par de la adopción de un modelo económico basado en el libre mercado y la menor intervención estatal en la economía, confluyeron una serie de factores, como la crisis de la deuda externa, la caída de los precios del petróleo y el cambio de paradigma en los mercados financieros rurales (sobre todo por parte de los organismos financieros multilaterales), que se tradujeron en una fuerte presión para reformar a la banca agropecuaria oficial.

Si bien es cierto que las reformas realizadas en los últimos años han permitido considerables ahorros fiscales, también es cierto que en términos de alcance (número de usuarios o unidades productivas), amplitud (diversidad de productos financieros) y sostenibilidad financiera, la reforma no trajo consigo ningún beneficio. Por ejemplo, BANRURAL transitó de una situación de amplio alcance y baja autosuficiencia financiera (hasta antes de 1990), a una situación de bajo alcance y baja autosuficiencia después de la reforma. Comparado con el año 1985, para el año 2000 esta institución acreditó a 85% menos prestatarios, habilitó 70% menos superficie y 84% menos cabezas de ganado, mientras que 80% de su cartera de crédito se orientó a actividades agropecuarias. Por su parte, si bien el número de ahorradores se ha incrementado persistentemente, a tal grado que para el 2000 ya superan el número de prestatarios, el hecho de que solamente 11% del volumen captado provenga de los propios prestatarios y que sólo 15% de su clientela use simultáneamente los servicios de crédito y ahorro ofrecidos por el Banco, constituye una clara evidencia del bajo valor de la relación cliente-banco y de la poca importancia que la estrategia oficial ha dado a este crucial elemento (BANRURAL, 2001).

El descenso de su alcance no se tradujo en el logro de su plena autosuficiencia, pues de registrar un índice de dependencia de subsidios (IDS) de 197% en 1982, para 1995 fue de 214% y para el 2000 de 58%, lo cual significa que para compensar la eliminación inmediata de todos los subsidios, en este último año

BANRURAL necesitaría incrementar su rendimiento sobre activos, pasando de 20 a 32%.

Si bien es cierto que con la drástica reducción de sucursales del BANRURAL se lograron importantes ahorros, también lo es que las sucursales que permanecieron quedaron localizadas en poblaciones urbanas que ya contaban con la presencia de la banca comercial, de tal manera que las comunidades rurales siguen sin contar con instituciones locales que promuevan un traslado de los ahorros no financieros típicos del medio rural a ahorros financieros que ofrezcan seguridad, conveniencia, acceso inmediato y una retribución real positiva.

En lo que respecta al seguro, este servicio también registró un drástico descenso en su alcance, con la diferencia de que en términos de eficiencia fiscal hubo una mejora significativa. Así, la superficie asegurada en el 2000 apenas representó el 32% de la de 1985, pero mientras que en el periodo 1980–1990 el costo fiscal por hectárea asegurada fue de 1,159 pesos, para el periodo 1991–2000 fue de 307 pesos (Altamirano, 2001).

En el transcurso del año 2002, el gobierno terminó el proceso de retiro de AGROASEMEX de la atención directa a los productores con el cierre de la totalidad de las oficinas locales, y sólo se mantiene una oficina central en la ciudad de Querétaro. Si bien es cierto que este retiro impactó de manera notoria el nivel de operaciones del Sistema Nacional de Aseguramiento en el Medio Rural, tampoco se ha comprobado que la participación directa del Estado fuera un freno al desarrollo del mercado, pues la superficie que se aseguró en el año 2002 fue apenas superior a 1.6 millones de hectáreas en un mercado atendido completamente por los sectores social (fondos de aseguramiento) y privado (compañías aseguradoras).

En cuanto a los FIRA, éstos manifiestan un comportamiento tendencial que claramente evidencia el agotamiento de su misión original, consistente en inducir la participación de la banca comercial en el crédito rural. Así, mientras que para 1985 el cofinanciamiento de la banca representó el 26% del crédito total recibido por los productores con recursos FIRA, para 1999 sólo significó el 0.08%, lo cual refleja una clara reticencia de la banca comercial por participar en el crédito rural. Esta situación ha

obligado a los FIRA a recurrir a la banca de desarrollo de primer piso –principalmente BANRURAL– para usarla como canal de distribución de última instancia: mientras que en 1985 la banca de desarrollo distribuyó el 6.5% de los créditos descontados por los FIRA, para 1999 ascendió al 25% (FIRA, 1980–2000).

Lo que este conjunto de hechos revela es que las reformas realizadas al sistema crediticio oficial resultaron insuficientes, pues el sector rural mexicano carece de un sistema de intermediación financiera rural viable que cumpla la función de movilizar los ahorros para invertirlos productivamente en empresas rurales. En su lugar, existe un sistema que se caracteriza por su acentuada fragmentación y dispersión institucional, lo cual se explica por la misma fragmentación de que ha sido objeto la intermediación financiera rural en México, ya que la función de otorgamiento de créditos y los mecanismos de circulación de esos créditos no se han vinculado con la función de captación de depósitos ni con los mecanismos de circulación del ahorro rural. Por consiguiente, al desconectarse parcial o totalmente estas dos funciones, aparecen, por un lado, instituciones financieras especializadas en créditos y por el otro, instituciones que ofrecen desde apoyos o subsidios gubernamentales que se registran como créditos, hasta las que realizan verdaderas funciones de intermediación, aunque de manera informal.

### **Propuestas**

Uno de los retos más importantes en el desarrollo rural es la creación de estrategias e instituciones que faciliten el acceso al financiamiento rural. Hasta hace poco, se privilegió el enfoque de grandes bancos de desarrollo y subsidios a la tasa de interés, que han resultado costosos y no contribuyeron al desarrollo rural. Sin embargo, es claro que existe la necesidad de llevar flujos de inversión a las áreas rurales, independientemente del tipo de actividad económica rural, y adaptados a la cultura y capacidad de pago de las actividades rurales.

Una de las alternativas que han demostrado su viabilidad en experiencias internacionales es el de la banca social, que puede ser el mecanismo que alinee los incentivos entre inversionistas y acreditados. Por medio de ella, se trata de buscar no sólo incrementar la eficiencia de intermediación de recursos, sino también

mejorar las condiciones de acceso, para que una mayor proporción de la población rural tenga acceso al crédito.

El gobierno ha dado ya un paso hacia una nueva reforma del financiamiento rural con la creación de la Financiera Rural que requiere ser complementada en algunos puntos, como los que se señalan a continuación.

*1. Definición de una institución financiera rectora única*

Considerando la experiencia de las denominadas cajas populares, de los fondos de aseguramiento, de algunas cajas solidarias y ONG, además de las innovaciones desarrolladas por instituciones financieras rurales exitosas en diversas partes del mundo, *la misión* de la Financiera Rural debería ser la de *inducir y desarrollar instituciones de base local con capacidad para brindar servicios financieros sostenibles a la población rural*. Esto va más allá de una solución administrativa a la problemática del BANRURAL o de la simple sustitución de este banco.

La nueva financiera deberá enfocar todas sus energías a desarrollar instituciones financieras locales (IFL) cuya diferencia esencial respecto a las sociedades locales de crédito alentadas por BANRURAL desde su creación en 1926 o de las uniones de crédito y de los agentes parafinancieros o PROCREA impulsados por los FIRA, es que fungirán como auténticos intermediarios financieros, esto es, desarrollarán simultáneamente la dimensión oferta de crédito y la dimensión demanda de ahorros. El impulso de una red de IFL de esta naturaleza es condición necesaria para alcanzar la visión propuesta, pues si sólo se considera la oferta de créditos, los recursos públicos o donativos serán insuficientes para lograr un alcance amplio, además de que se seguiría privando de servicios de ahorro a amplios sectores de la población rural que hoy los demandan.

El desarrollo de una red de IFL a lo largo y ancho de todo el país, requiere que el Estado asuma una serie de compromisos que se relacionan con lo siguiente:

1. *Aporte de capital semilla.* Debido al fuerte arraigo de la visión que concibe al crédito como una responsabilidad exclusiva del Estado, combinado con una profunda desconfianza que priva entre amplios sectores de la población hacia las

instituciones financieras populares,<sup>2</sup> además de las crecientes necesidades de crédito, los ahorros movilizados por las IFL en una primera etapa serán marcadamente insuficientes para otorgar créditos en los volúmenes que se demanden. Por consiguiente, se deberá considerar la necesidad de aportar capital semilla a las IFL que se vayan formando. Algunas evidencias indican que por cada peso de capital semilla aportado se pueden desarrollar IFL que puedan prestar cinco veces más a 1,200 personas organizadas en grupos solidarios de acumulen cierta antigüedad, montos de ahorro, niveles de morosidad, proporción de solicitantes de crédito, entre otros. Como su nombre lo indica, este capital semilla se aporta por única vez y luego se reproduce por sí solo. Los recursos para aportar capital semilla pueden provenir de los Fondos de programas como PROCAMPO –al ser bursatilizados, por ejemplo–, el Crédito a la Palabra, la Alianza para el Campo, recursos específicos y de otros tantos programas gubernamentales que hoy otorgan subsidios sin considerar la importancia de impulsar el desarrollo del ahorro y de la institucionalidad rural.<sup>3</sup>

La propia experiencia que han desarrollado algunas instituciones financieras en México indica que si tan solo se transformarían a capital semilla los recursos totales del programa de Crédito a la Palabra –528 millones de pesos– y el 25% de los recursos de PROCAMPO –2,873 millones de pesos– que ceden los productores a cambio de recibir en forma anticipada créditos para capital de trabajo, en un plazo no mayor de cinco años se podrían desarrollar IFL con capacidad de brindar créditos equivalentes a la derrama crediticia realizada por BANRURAL en el año 2000.

---

<sup>2</sup> Ello debido a los múltiples fraudes que algunas cajas de ahorro han cometido y que provocaron la pérdida de los ahorros depositados en ellas de por lo menos 250 mil personas entre 1995 y 2000.

<sup>3</sup> Los recursos que se emplean en diversos “programas de acceso a financiamiento” a la población rural representaron para el 2000 el 16% de los recursos del PROCAMPO, 36% del presupuesto que los gobiernos federal y estatales destinan a la Alianza para el Campo y 17% de la derrama crediticia realizada por BANRURAL. Entre estos programas destaca el FONAES, el Crédito a la Palabra, fondos regionales y lo que fue el PATMIR (Presidencia de la República, 2001).

2. *Capital de trabajo para establecer oficinas y equiparlas con sistemas de comunicación e informática.* Adicionalmente se podría considerar la posibilidad de apoyar a las IFL con personal que lleve el control contable y administrativo y funjan como promotores de campo. Dichos apoyos no excederán dos años, tiempo durante el cual la IFL deberá estar en condiciones de financiar su propia operación con el margen financiero obtenido.
3. *Capacitación y supervisión de las operaciones.* Al igual que hoy en día lo hace FONAES con las cajas solidarias y AGROASEMEX con los fondos de autoaseguro, se les deberán proporcionar servicios de capacitación y supervisión a las IFL que se vayan constituyendo.

Todos estos servicios de apoyo podrían ser canalizados a través de la red de sucursales de la Financiera, a fin de evitar duplicidades y estar en condiciones de realizar procesos de supervisión y evaluación sistemáticas.

Dado que el desarrollo de la red de instituciones financieras locales (IFL) implica un proceso de maduración en el tiempo, la Financiera deberá estar facultada para realizar operaciones de primero y segundo piso en una primera etapa. Así, por cierto periodo se tendrán que seguir otorgando créditos en forma directa y captar ahorros a través de la red de sucursales, pero en la medida en que se vayan desarrollando las IFL, las sucursales deberán delegarles estas funciones y solamente limitarse a realizar operaciones de descuento, acompañamiento y supervisión.

En la medida en que vayan proliferando IFL, deberá irse desarrollando un sistema de organización piramidal, cuya base sean las IFL, mismas que luego podrán agruparse a nivel región o estado para integrar federaciones que, a su vez, podrán formar una confederación. Conforme se desarrolle esta estructura, el BANFIR irá achicando la suya hasta un nivel tal que no compita con la red de IFL, pero que coadyuve al desarrollo de las mismas.

*2. Incluir otras instituciones financieras rurales en la Financiera Rural*

Un segundo paso que es necesario dar a fin de terminar con la dispersión de esfuerzos, y sobre todo con el propósito de transi-

tar hacia la visión propuesta, consiste en definir una institución financiera autónoma y con patrimonio propio, que se constituya en el eje rector del sistema financiero rural.

La Financiera Rural debe incluir a instituciones como FIRA, FOCIR y las Cajas Rurales y tendría como funciones la supervisión de la operación del resto de las instituciones, la definición de normas y políticas generales del sistema y actuaría como fondeadora para la red de instituciones financieras de primer piso. La integración y desarrollo de esta red, particularmente de las denominadas Cajas Rurales, estaría a cargo de la Financiera.

Además, se requiere mantener la operación de primer piso, pues si se plantea impulsar la operación de LA FINANCIERA a través de intermediarios financieros no bancarios, principalmente "Cajas Rurales", entonces ¿qué institución de primer piso va a brindar los servicios de crédito a los miles de productores que hasta fechas recientes eran prestatarios de BANRURAL? En definitiva, la banca comercial no podrá hacerlo, debido a que carece de personal y estructura, además de no tener interés en ello. Por su parte, tampoco lo podrían hacer las cajas rurales, debido a la sencilla razón de que no existen.

Por otra parte, si la red de cajas rurales sobre las cuales se soportará la operación de la Financiera Rural no existe, entonces ¿a qué red de cajas se refiere el Programa Sectorial, en el cuál se plateó la estrategia a seguir? Aparentemente se refería a la red de cajas populares que han estructurado instituciones como la Caja Popular Mexicana. De ser así, no debería pasarse por alto que si bien la tecnología de intermediación financiera de estas instituciones incorpora las características básicas de la tecnología que emplean las IFR exitosas, también lo es que esencialmente es un modelo que opera en el ámbito urbano y que las operaciones activas y pasivas se hacen con cada persona en lo individual, por lo que su operación en el ámbito rural implicaría altos costos de transacción para los usuarios. Por lo tanto, la red de cajas rurales a desarrollar necesariamente deberá considerar la integración de grupos de responsabilidad solidaria que asuman funciones de captación, supervisión y recuperación, a fin de reducir costos de transacción y garantizar viabilidad institucional. Dado que esta red no existe, alguien tendrá que incubarla, fortalecerla y luego

liberarla para que opere por sí misma. Para ello se requiere utilizar todos los instrumentos de apoyo que prevé la Ley de Desarrollo Rural para impulsar el desarrollo de iniciativas locales.

### *3. En materia de seguros*

Existen actualmente 223 fondos de aseguramiento constituidos por productores organizados y 4 compañías privadas de seguros que se distribuyen de manera casi equitativa el mercado del seguro. El desarrollo de este servicio tiene una fuerte dependencia de la cobertura del crédito, por lo que toda acción en materia de financiamiento rural necesariamente debe incluir al seguro.

Se requiere garantizar la presencia del Estado en el otorgamiento del servicio de reaseguro a fondos de aseguramiento y compañías privadas, mantener y desarrollar el programa de Fondos, especialmente hacia aquellos estados y regiones que carecen de estas organizaciones, así como desarrollar un programa específico de fortalecimiento de los fondos ya existentes en aspectos técnicos y de desarrollo de productos de seguro de mayor alcance para sus socios.

También se debe garantizar el apoyo del gobierno con el subsidio a la prima del seguro, este tipo de apoyos, que se otorgan en la totalidad de los programas de seguros para el sector agropecuario en el mundo, constituyen un incentivo para el desarrollo del mercado, tanto en el lado de la oferta como de la demanda.

### **Bases legales**

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, promulgada a finales del año 2001, contempla la necesidad de “establecer un sistema financiero múltiple en sus modalidades, instrumentos, instituciones y agentes, que permita a los productores de todos los estratos y a sus organizaciones económicas y empresas sociales disponer de recursos financieros adaptados, suficientes, oportunos y accesibles, para desarrollar exitosamente sus actividades económicas”. Para ello se plantea la necesidad de promover la integración del Sistema Nacional de Financiamiento Rural con la concurrencia de la banca de desarrollo, la banca privada y la social.

Dado que en el ámbito rural la banca social prácticamente no existe, la misma Ley plantea (Art. 119) la necesidad de impulsar

el desarrollo de iniciativas financieras locales viables a través de diversos apoyos tales como:

- (i) Apoyo con capital semilla;
- (ii) Créditos de inversión de largo plazo;
- (iii) Apoyo con asistencia técnica y programas de desarrollo de capital humano y social;
- (iv) Establecimiento y acceso a información;
- (v) Mecanismos de refinanciamiento, y
- (vi) Preferencia en el acceso a programas gubernamentales.

Estos lineamientos de carácter general fueron retomados en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2001–2006), en donde se establecen objetivos, líneas estratégicas, procesos y proyectos específicos tendientes a “impulsar un nuevo sistema financiero rural que incluya tanto elementos de financiamiento y capital de riesgo, como de administración de riesgos, con el propósito de ofrecer servicios múltiples de ahorro y préstamo”.

#### **Fuentes y referencias**

- Altamirano C., J.R., 2001, *El seguro en la administración de riesgos de la actividad agropecuaria*, Tesis doctoral, CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo, México.
- BANRURAL, 2001, *Memoria de gestión, 1994-2000*, México
- FIRA, 2001. *Informes anuales. 1980-2000*.
- Fox Q, V., 2001, *Segundo Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, México.

## EL CAMPO EN EL PROYECTO DE LA NACIÓN MEXICANA<sup>1</sup>

José Luis Calva<sup>2</sup>

### El papel del campo en el proyecto de nación<sup>3</sup>

EL diálogo por una Política de Estado para el Campo tendrá como última sesión temática la mesa "El papel del campo en el proyecto de nación", de gran relevancia para la plena conciencia ciudadana de que ningún proyecto nacional de crecimiento económico sostenido con equidad es viable, si no se sustenta en un sector agropecuario vigoroso. De hecho, los apoyos que el campo demanda de las instituciones públicas son la contraparte de las funciones que el sector agropecuario puede desempeñar en el futuro de la economía mexicana. Permítasenos iniciar esta reflexión con una visión general y retrospectiva.

Tradicionalmente, la teoría del desarrollo ha asignado a la agricultura las siguientes funciones en el desarrollo económico general: 1) producir los alimentos demandados por una población no agrícola 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 ésta contribuya 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 una parte del plusproducto generado en la agricultura; 6) aportar mano de obra a las actividades no agrícolas.

Ahora bien, el cumplimiento cabal y sostenible de estas funciones radica en el incremento acelerado de la productividad del

---

<sup>1</sup> Artículos publicados en *El Universal* entre el 21 de febrero y 28 de marzo de 2003.

<sup>2</sup> Asesor externo del CIESTAAM.

<sup>3</sup> *El Universal*, 21 de febrero de 2003.

trabajo agrícola, el cual presupone un aumento considerable de las inversiones rurales. "De otra manera [precisé en mi libro *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*, Siglo XXI, México, 1988], la contribución de la agricultura a la industrialización sólo podrá realizarse mediante un decremento del nivel de vida de los campesinos; obstruirá el mercado interno rural de medios de consumo y de producción; bloqueará la productividad agrícola y provocará serias desproporciones en la estructura económica que a la larga frenarán el desarrollo".

Al indagar las relaciones entre la agricultura y la industria en México, a fines de los años 60, connotados economistas reconocieron que, durante la época del llamado milagro agrícola (1942-1965), nuestra agricultura había desempeñado eficientemente las funciones establecidas en la teoría del desarrollo. Pero al producirse el prolongado estancamiento agrícola de 1966-1976 (cuando la agricultura creció a una tasa media anual de 0.8%, contra 6.1% anual durante la época del "milagro agrícola"), comenzaron a cuestionarse estas funciones y a investigarse si la agricultura no habría sido esquilmada excesivamente en favor de la acumulación industrial. La hipótesis, explícita unas veces, implícita en otras, afirmaba que la exacción desmedida de la agricultura en términos de transferencias de valor hacia la industria había dado al traste con la propia agricultura, matando, por así decirlo, la gallina de los huevos de oro.

No hay duda de que durante la época del llamado "milagro agrícola" la agricultura desempeñó un papel de primer orden en favor del rápido desarrollo industrial (que alcanzó una tasa media anual cercana a 7% durante este periodo). En primer lugar, el abasto interno de alimentos para una población, que crecía y se urbanizaba aceleradamente, fue satisfecho con amplitud por la agricultura nacional. En segundo lugar, el campo proveyó suficientes materias primas agropecuarias para la industria mexicana, que crecía velozmente. En tercer lugar, más de la mitad de las exportaciones de mercancías provinieron del sector agropecuario durante todo este periodo y, al ser mínimas las importaciones agropecuarias, el campo cubrió alrededor de la mitad del déficit comercial manufacturero, contribuyendo así al financiamiento de las importaciones de máquinas y herramientas exigidas por la industrialización. En cuarto lugar, durante la época del "milagro

agrícola" se expandió considerablemente el mercado interno rural para los productos de la industria nacional. En quinto lugar, millones de habitantes del medio rural emigraron a las ciudades y suministraron una abundante oferta de mano de obra y contribuyeron, de este modo, a la baratura de los salarios. En sexto lugar, se produjo una cuantiosa transferencia de valor de la agricultura hacia las actividades no agrícolas, a través de la inversión en la industria y los servicios de capitales excedentarios acumulados en el campo como producto de rentas diferenciales apropiadas por productores agrícolas más tecnificados o con mejores tierras.

Sin embargo, las transferencias de valor de la agricultura hacia la industria, vía intercambio desigual y exacciones fiscales, no fueron durante toda la época del "milagro agrícola" tan cuantiosas como suele suponerse, sino, más bien, virtualmente insignificantes (apenas equivalentes a 2.3% del valor acumulado de la producción agrícola entre 1942 y 1960 –para las cifras de este artículo, véase J.L. Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México*, México, Fontamara, 1988–). Y este relativo equilibrio en los términos de intercambio, que entonces existió entre la agricultura y la industria, fue uno de los más importantes factores que permitieron a la agricultura cumplir de manera sana sus funciones en el desarrollo económico.

Pero lo más importante es que esta pequeña pérdida en términos de intercambio se vio ampliamente compensada durante los años del "milagro agrícola", por el mayor desarrollo de la productividad del trabajo agrícola respecto a la productividad de la industria y los servicios, como resultado del proceso de acumulación y tecnificación agropecuaria. (Durante el periodo 1947-1965, la productividad del trabajo agrícola creció 102.2%, frente a 76.3% en la industria y 30% en los servicios.)

A partir de los primeros años 60, en cambio, las relaciones antes analizadas se trastocaron en forma desfavorable para el sector agropecuario y acabaron por "matar la gallina de los huevos de oro", al hundir a la agricultura en un largo marasmo que duró 10 años. Los precios de garantía se congelaron en sus términos nominales y decrecieron progresivamente en términos reales entre 1963 y 1972, hasta acumular una pérdida de 20% a 30% respecto del Índice General de Precios. Simultáneamente se

produjo una contracción relativa de la inversión y del gasto corriente canalizados por el sector público al fomento agropecuario.

Como resultado del estrangulamiento del sector agropecuario, al final de los años 60, y sobre todo en los 70, fue haciéndose patente que la agricultura estaba dejando de cumplir algunas de las funciones que anteriormente desempeñaba. Las importaciones de mercancías agropecuarias, que habían oscilado alrededor de 5% del total entre 1954 y 1969, comenzaron a crecer de manera continua, y desde 1973 hasta 1978 los suministros extranjeros de productos agropecuarios oscilaron alrededor de 10% de las importaciones totales de mercancías.

A mediados de los 70 se operó un nuevo viraje en la política agrícola: el sector agropecuario fue nuevamente estimulado mediante un considerable aumento del gasto público canalizado a obras de irrigación y drenaje, investigación y extensionismo, crédito e insumos a precios preferenciales (fertilizantes, combustibles y electricidad) y, sobre todo, mediante precios agrícolas redituables que crecían en proporciones mayores que los precios industriales y de servicios. La agricultura recuperó entonces su dinamismo, hasta alcanzar tasas anuales de crecimiento similares a las logradas durante la época del llamado "milagro agrícola": 5.9% y 6.1% en promedio, respectivamente.

Lamentablemente, la recuperación del dinamismo agrícola resultó efímera. Las "reformas estructurales" de corte neoliberal, fanáticamente emprendidas durante las dos últimas décadas (que incluyen la apertura comercial unilateral y abrupta, así como la reducción de la participación del Estado en la promoción activa del desarrollo económico sectorial), trastocaron nuevamente la relación armónica entre la agricultura y las demás ramas de la economía. Los términos de intercambio de los productos agrícolas sufrieron un abrupto deterioro: entre 1982 y 2001, los productores de maíz perdieron 56.2% del poder adquisitivo de su grano y los trigueros, el 46.3%, etcétera.

Además, el derrumbe de la rentabilidad agrícola estuvo acompañado de una severa reducción de la inversión y el gasto públicos en fomento agropecuario (la inversión pública sectorial

se redujo 95.5% es decir, a menos de la veintea parte, y el gasto público global en fomento agropecuario cayó 73.1%).

En consecuencia, la dinámica agrícola resultó seriamente afectada: en valor per cápita, el PIB agropecuario y forestal de 2001 fue 14.3% inferior al de 1981; y en kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos resultó 21.8% menor, la de carnes rojas disminuyó 28.8% y la de maderas cayó 39.9%. Como contraparte, las importaciones de alimentos se dispararon de mil 790 millones de dólares en 1982, a 11 mil 77.4 millones en 2001.

Desde luego, se trata de alimentos que podríamos producir en México, siempre y cuando restauremos la relación armónica entre la agricultura y las demás actividades económicas.

#### **Funciones de la agricultura en el futuro de la nación<sup>4</sup>**

Durante la firma de la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (Farm Security and Rural Investment Act of 2002), el presidente George W. Bush señaló: "Somos una nación bendita porque podemos cultivar nuestros propios alimentos y por ello estamos seguros. Una nación que puede dar de comer a su gente es una nación más segura". *A contrario sensu*, la dependencia alimentaria de México ha alcanzado dimensiones inquietantes: en el bienio 2001-2002, las importaciones de granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz) representaron 30% del consumo nacional aparente, y la producción interna de los cuatro principales granos oleaginosos apenas cubrió 6.6% del consumo nacional.

Es el resultado de dos décadas de experimentación neoliberal, que en aras del ideal ricardiano de las ventajas comparativas y del libre cambio sacrificó uno de los pilares de la seguridad nacional: la seguridad alimentaria.

Es tiempo de redefinir el proyecto de nación y rescatar las funciones que la agricultura puede desempeñar en el futuro de México. Precisamente la próxima semana, dentro del Diálogo por una Política de Estado para el Campo, se desarrollará la mesa "El papel del campo en el proyecto de nación". Es indudable: el campo debe ser considerado como parte de la solución de los grandes

---

<sup>4</sup> *El Universal*, 28 de febrero de 2003.

problemas nacionales, en vez de ser considerado bajo la visión dogmática de lo que Joseph Stiglitz denomina fundamentalismo de mercado simplemente como un problema.

En rigor, a la luz de la experiencia internacional de países con desarrollo económico exitoso, así como de nuestras propias realidades y potencialidades, las funciones que el sector agropecuario podría desempeñar en el futuro de la economía mexicana pueden resumirse en las siguientes:

*Primero.* El sector agropecuario puede contribuir decisivamente al financiamiento del desarrollo mediante: a) la provisión de una oferta interna suficiente de alimentos y materias primas agrícolas a fin de apoyar el equilibrio permanente de las cuentas externas (recuérdese que en 2001 las importaciones de alimentos alcanzaron la inquietante cifra de 11 mil 77.4 millones de dólares anuales y en 2002 ascendieron a 11 mil 700.4 millones de dólares); b) la generación de excedentes exportables en magnitud considerable en aquellos cultivos de alta densidad económica, hortalizas de invierno, café, etcétera en los cuales México tiene, desde hace décadas, un lugar ganado en el mercado mundial, así como en nuevos productos como los orgánicos con nichos de mercado; c) la transferencia a actividades no agrícolas de los capitales excedentarios acumulados en el campo como producto de rentas diferenciales apropiadas por los productores agrícolas más tecnificados o con mejores tierras, después de que éstos, al presentarse un escenario de bonanza agrícola, recapitalicen sus granjas.

*Segundo.* Contribuir de modo decisivo a la estabilidad de precios sobre bases sostenibles en el largo plazo, fincadas precisamente en la producción interna de satisfactores. No hay que olvidar las oscilaciones de los precios alimentarios internacionales, ni la tendencia al alza de los precios agrícolas en un escenario ciertamente remoto de liberalización universal del comercio agrícola. Además, cuando se produzca la reactivación de la economía mexicana crecerá aceleradamente la demanda interna de alimentos, a mayor velocidad que la demanda agregada, puesto que lo primero que hará la población al conseguir empleo o mejorar su poder adquisitivo será mejorar su patrón alimentario. Por ello,

sin una oferta interna suficiente de alimentos habrá significativas presiones inflacionarias y sobre las cuentas externas.

*Tercero.* Preservar en el corto y el mediano plazos, sin demérito del necesario cambio tecnológico, el mayor volumen posible de empleos rurales, a fin de aligerar las presiones sobre el mercado de trabajo urbano, además de generar en lo inmediato, con el mismo propósito, empleos adicionales vía sustitución de importaciones agroalimentarias. Dada la raquítica generación de puestos remunerados en el sector formal de la economía durante dos décadas de experimentación neoliberal, la preservación y generación de empleos agrícolas es relevante.

*Cuarto.* Generar efectos multiplicadores en el conjunto de la economía nacional, mediante el desarrollo de un mercado interno dinámico en el medio rural para la industria productora de bienes de consumo, de insumos y de bienes de capital. Hay que recordar que por cada dólar de alimentos que México importa no sólo transfiere al exterior divisas que no tiene, sino que también exporta los empleos e ingresos rurales y los elevados efectos multiplicadores de la actividad agrícola sobre la producción, el empleo y la inversión. Un vigoroso sector agropecuario es, por tanto, importante motor de la dinámica económica general.

Además, el principio de seguridad alimentaria debe rescatarse como objetivo estratégico, dándole una concreción acorde con las realidades nacionales y del comercio internacional. Aun suponiendo que en el futuro no existieran condicionamientos alimentarios (restricciones políticas de acceso a los alimentos importados) o sea, la gran potencia agroalimentaria del orbe renunciara al uso del *food power* para doblegar voluntades nacionales, la seguridad alimentaria no debe dejarse a la deriva de la mano invisible del mercado internacional, por múltiples razones. En primer término, porque los mercados alimentarios internacionales no son de competencia perfecta sino, al contrario, figuran entre los mercados más imperfectos del mundo, debido a la presencia de gigantescas corporaciones alimentarias, de subsidios abiertos o encubiertos a la producción, de subvenciones directas o indirectas a la exportación, etcétera, que distorsionan los precios y la asignación de recursos productivos.

En segundo término, hay que recordar que los mercados aun cuando fueran perfectos, pero con mayor razón cuando no lo son tienden de manera natural a polarizar la distribución del ingreso, concentrándolo en países, regiones y estratos sociales previamente enriquecidos. Esta concentración se produce también en el ámbito de los ingresos rurales y del poder de compra de los alimentos. Además, los mercados no garantizan el pleno empleo de los factores productivos. Por el contrario, la operación espontánea de los mercados tiende de manera natural a generar desempleo. Por ello, si continuamos descuidando nuestra producción interna de alimentos y, por tanto, destruyendo las fuentes de empleo y de ingresos rurales, seguiremos propiciando la insuficiencia de recursos propios para nuestras adquisiciones de comida. Nuestra seguridad alimentaria se mantendrá vulnerable porque dependeremos del ahorro externo para comer.

Asimismo, el principio de la armonía en el patrón de desarrollo debe reivindicarse como objetivo estratégico. El descuido de la producción interna de alimentos no sólo significa riesgos alimentarios y desequilibrio en cuentas externas, sino también profundos desequilibrios internos en el patrón de desarrollo. Significa hombres desempleados, recursos naturales desaprovechados, agravamiento de la iniquidad en la distribución del ingreso, efectos multiplicadores negativos sobre las demás ramas de la economía y, en suma, un serio obstáculo estructural para el desarrollo sostenido de la economía nacional.

La fe ciega en las ventajas comparativas de corto plazo no debe prevalecer sobre los intereses del desarrollo económico nacional de mediano y largo plazos. Apoyar a la agricultura ahora costará sin duda a la sociedad recursos del presente, pero los resultados del fomento agropecuario se disfrutarán en forma de equilibrio de las cuentas externas, de armonía en el patrón de desarrollo económico, de seguridad alimentaria y de estabilidad social.

La historia económica de las naciones, que cuentan con una agricultura exitosa, muestra dos grandes momentos en la interrelación del desarrollo agrícola y el económico general: en una primera fase, el sector agropecuario contribuye al financiamiento del desarrollo industrial y a la acumulación de capital urbano; en

una segunda etapa, las actividades no agrícolas devuelven al campo los servicios que éste prestó al desarrollo económico general, efectuando transferencias netas de recursos en favor de la acumulación de capital agrícola y de la tecnificación de las granjas. Tal ha sido la experiencia de Estados Unidos, de la Unión Europea, de Corea del Sur, etcétera, que hoy tienen una vigorosa producción agropecuaria interna.

En México hemos cumplido puntualmente la primera gran fase de la interrelación de la agricultura y las actividades no agrícolas (véase EL UNIVERSAL, 21/II/2003), pero no hemos dado aún pasos hacia la segunda fase de esa interrelación. Hoy es tiempo de devolver a la agricultura los servicios que antaño prestó al desarrollo económico general del país. Al hacerlo, no sólo estaremos obrando con un sentido histórico de justicia, sino también con una actitud visionaria del interés nacional de mediano y largo plazos.

#### **Direcciones de la reconstrucción agrícola<sup>5</sup>**

Concluyeron las sesiones temáticas del Diálogo por una política de Estado para el campo. Los diagnósticos y reclamos puntuales presentados en varios miles de ponencias articuladas en ocho mesas de trabajo reflejan la crítica situación de la economía rural y las profundas heridas abiertas en el tejido social del campo mexicano. Durante los próximos días de reflexión y en la sesión plenaria del Diálogo, la gran cuestión consiste en definir las direcciones fundamentales de la reconstrucción y desarrollo de la economía agropecuaria y de la sociedad rural.

Sin duda, a la luz de la experiencia internacional de países con vigorosos sectores agropecuarios y a partir de nuestras realidades y potencialidades nacionales, así como de nuestros compromisos internacionales existen tres grandes caminos convergentes para construir una economía agropecuaria robusta en nuestro país.

*Primero*, utilizar al máximo los márgenes de maniobra en política comercial que México tiene como parte contratante de la OMC, del TLCAN y de otros tratados comerciales para estimular

---

<sup>5</sup> *El Universal*, 7 de marzo de 2003.

y salvaguardar nuestra producción interna de alimentos y materias primas agropecuarias.

*Segundo*, desplegar una política integral de fomento agropecuario que sumada a las acciones del punto anterior configure un verdadero blindaje agropecuario e impulse consistentemente el desarrollo tecnológico y productivo del campo mexicano, con una visión incluyente de los millones de familias campesinas.

*Tercero*, renegociar con nuestros socios de Norteamérica el capítulo agropecuario del TLCAN, precisamente en los productos altamente sensibles para México por su importancia en la cohesión social de la nación. Esta renegociación es indispensable, no sólo para facilitar la reconstrucción de cadenas productivas y segmentos del tejido social seriamente dañados por el librecambio, sino también porque en el 2008 se liberalizarán las importaciones de maíz y frijol, de cuyo cultivo dependen alrededor de tres millones de familias campesinas. Hay que actuar hoy antes de que el destino nos alcance. (Sin embargo, no hay que olvidar que la crítica situación del campo mexicano fue provocada antes de que entrara en vigor el TLCAN por la apertura comercial unilateral y abrupta, combinada con el severo achicamiento de la participación activa del Estado en el fomento económico. En consecuencia, aun lográndose una buena renegociación del capítulo agropecuario, el TLCAN, la crítica situación del campo mexicano podría permanecer o empeorar si no desplegamos una vigorosa política de fomento sectorial y si no utilizamos inteligentemente nuestros márgenes de maniobra en política comercial).

En esta entrega me referiré solamente a la utilización de los márgenes de maniobra en política comercial que nuestro país tiene en aranceles, normas técnicas y sanitarias, salvaguardas y medidas de emergencia, disposiciones contra prácticas desleales de comercio, y en política cambiaria activa como instrumento fundamental de la competitividad internacional agregada de nuestra planta productiva.

#### *Aranceles*

En los productos más sensibles en la sociedad rural de México, el maíz y frijol, de cuyo cultivo dependen alrededor de 15 millones

de mexicanos (tres millones de familias), contamos con amplios márgenes de maniobra. Para empezar, durante el 2002, de acuerdo con lo pactado en el TLCAN, pudimos haber gravado con un arancel de 108.9% el maíz que México importó por encima de una cuota de 3.2 millones de toneladas (que Estados Unidos y Canadá pueden exportar libres de arancel a México). Sin embargo, en 2002 importamos 5.8 millones de toneladas de maíz, todas libres de arancel. Además, pudimos haber subastado los "cupos", es decir los permisos de importación de maíz procedente de Estados Unidos y Canadá, hasta cubrir la cuota respectiva. De esta manera, los precios del maíz importado al amparo de la cuota se habrían aproximado a la suma del precio de importación más el arancel de 108.9% pactado en el TLCAN. Esta práctica de subastas sería congruente con la letra y el espíritu del TLCAN, que reservó plazos extralargos (15 años) para productos altamente sensibles, precisamente por considerar que antes de ese lapso los agricultores mexicanos no podrían enfrentar exitosamente la competencia de los maiceros estadounidenses y canadienses. De manera unilateral, el gobierno de Zedillo renunció a estos márgenes de maniobra, anomalía que el gobierno de Fox ha continuado.

#### *Normas técnicas y sanitarias*

México no realiza una vigilancia estricta en sus fronteras para cuidar que los productos que importamos cumplan las normas oficiales mexicanas; además, se importan productos que no reúnen los requisitos para consumo humano según las normas de sus propios países de origen en Norteamérica. Como resultado, importamos productos "baratos" que dañan la salud pública y la economía de nuestros productores rurales. Es necesario revisar nuestra legislación sobre normas técnicas y sanitarias, para homologarla con los ordenamientos federales y estatales estadounidenses a fin de contar con una suerte de "Ley Espejo" que proteja a nuestros consumidores y salvaguarde nuestra sanidad animal y vegetal. (Es importante no olvidar que, además de la normatividad federal, en Estados Unidos existen también reglamentos de mercado a nivel subnacional estatal que fijan estrictas normas técnicas y sanitarias para el mercadeo de productos agropecuarios). Realizar una vigilancia estricta en fronteras y

modernizar nuestra legislación sobre normas técnicas y sanitarias, es una tarea urgente no sólo para proteger nuestro sector agropecuario sino también la salud de los mexicanos.

*Salvaguardas y medidas de emergencia*

México tiene derecho al igual que las otras partes contratantes del TLCAN a recurrir a salvaguardas y medidas de emergencia cuando las importaciones de ciertos productos causen (o amenacen con causar) serios daños a la planta productiva nacional. Nuestra Ley de Comercio Exterior vigente faculta a la Secretaría de Economía a iniciar ex officio (es decir, sin que medie solicitud y prueba de daño por los productores afectados), procedimientos de salvaguarda. Sin embargo, a pesar de los daños sufridos por importantes segmentos del sector agropecuario mexicano (como la producción de arroz, soya, carne porcina, etcétera), el gobierno mexicano no ha actuado, conforme a derecho, para defender nuestra planta productiva. (Por cierto, información filtrada del Departamento del Estado norteamericano destaca la preocupación del gobierno de Washington por las protestas campesinas en México, que exigen la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN. La postura estadounidense es, desde luego, contraria a la renegociación "porque metería ruido en las negociaciones para el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas". Sin embargo, la misma fuente señaló que el gobierno estadounidense no objetaría la utilización de salvaguardas por parte de México, que los Estados Unidos han utilizado durante años: véase Reforma, 24/I/2003).

*Disposiciones contra prácticas desleales de comercio.* El TLCAN y nuestra Ley de Comercio Exterior facultan al gobierno mexicano a imponer aranceles compensatorios a los productos importados que reciban subsidios en sus países de origen o que se vendan a México por debajo de sus costos. Pues bien, de acuerdo con una investigación del Institute of Agriculture and Trade Policy, en el 2001 los Estados Unidos exportaron el maíz a un precio 33% inferior a su costo (que incluye costos de producción en granja, ayuda fiscal a granjeros, manejo y transporte hasta los puntos de embarque-exportación); en soya, el porcentaje de dumping fue de 29%; en trigo, de 44%; en algodón, de 57%, etcétera (véase IATP, United States Dumping on World Agricultural Markets, Minneapolis, USA, 2003). Sin embargo, el gobierno me-

xicano no ha impuesto aranceles compensatorios a las importaciones de estos productos.

Como principio general, en la aplicación de nuestros márgenes de maniobra en política comercial debe cuidarse la congruencia en las cadenas productivas. *Grosso modo*, las mismas razones válidas para proteger nuestra producción agropecuaria primaria son aducibles para proteger a los eslabones subsecuentes de las cadenas agroindustriales.

#### *Política cambiaria*

Ni el TLCAN ni la OMC imponen alguna restricción a México en materia de política cambiaria. Sin embargo, los repetidos procesos de sobrevaluación del peso mexicano han afectado seriamente la competitividad de nuestra planta productiva (existen productos como la leche, el trigo, el arroz, etcétera, en los cuales México es competitivo con estándares internacionales, siempre y cuando no exista sobrevaluación cambiaria). La experiencia internacional, incluyendo la de los exitosos países de nueva industrialización de Asia del este, enseña que una política cambiaria activa es instrumento fundamental para mantener la competitividad internacional agregada de la producción nacional.

Utilizar todos estos márgenes de maniobra en política comercial y cambiaria no es sólo un asunto de interés económico, es también un asunto de seguridad nacional (véase nuestra entrega del 28/II/2003) y un tema del más alto interés público, porque incide en la cohesión social de la nación.

#### **Política de fomento agropecuario<sup>6</sup>**

Además de utilizar los márgenes de maniobra en política comercial que México tiene para estimular y salvaguardar nuestra producción interna de alimentos y materias primas agropecuarias (véase EL UNIVERSAL 7/III/2003), es necesario desplegar una agresiva política de fomento sectorial, similar a la aplicada por países que hoy cuentan con sectores agropecuarios vigorosos.

*Primero:* una política de precios de garantía o soporte para los productos agrícolas y pecuarios básicos que otorgue certi-

---

<sup>6</sup> *El Universal*, 14 de marzo de 2003.

dumbre a las inversiones agropecuarias sobre horizontes de largo plazo, asegure márgenes razonables de rentabilidad y, en consecuencia, otorgue a los productores rurales posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia. Para que este sistema de precios de soporte no gravite sobre los recursos fiscales escasos (sino que, por el contrario, permita liberar recursos para usarse como fondos frescos de fomento agrícola y ya no como compensadores de precios, como ocurre con el PROCAMPO y con los pagos de ASERCA), es necesario, en primer lugar, desplegar una política cambiaria que evite sobrevaluaciones de nuestra moneda y, en segundo lugar, utilizar al máximo los márgenes de maniobra en política comercial que aún tenemos en el TLCAN y en la OMC (incluyendo aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, así como los derechos especiales de México como país en desarrollo), con el fin de reducir al mínimo los apoyos fiscales a los precios agrícolas. Hay que recordar que el sistema de precios de soporte, aplicado en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933 y en la Unión Europea desde el establecimiento de la Política Agrícola Común en 1957, permitió a Estados Unidos alcanzar la supremacía agrícola y a la Unión Europea convertirse en una de las potencias agrícolas del orbe. El objetivo que ha tenido el sistema de precios en esos países que históricamente han combinado política comercial selectivamente proteccionista con pagos fiscales directos o indirectos (vía reducción de precios en insumos, etcétera) es el mismo que debe tener en México: incentivar la oferta interna y poner a salvo a los productores nacionales frente a las oscilaciones de los precios internacionales y frente a la competencia desleal por el control de los mercados y el *food power*.

Contrariamente a los supuestos de lo que el premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz, denomina el fundamentalismo de mercado, resulta que el sistema de precios de garantía o soporte no es un instrumento de política sectorial del pasado, es también del presente y del futuro: está en la Farm Security and Rural Investment Act of 2002 estadounidense, que establece precios objetivo o de soporte para maíz, trigo, soya, sorgo, algodón, etcétera, durante los próximos años, de manera que los granjeros estadounidenses saben hoy cuál será su ingreso mínimo por tonelada en el 2003, 2004... y hasta el 2007.

*Segundo:* un programa de largo plazo de apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico y zootécnico, cuyos efectos en la productividad y la producción son considerables. (La investigación agronómica y zootécnica debe realizarse en México, entre otras razones porque la tecnología de organismos vivos requiere investigación *in situ*). El programa debe considerar tecnologías convencionales, biotecnología y tecnologías alternativas de bajo insumo energético, así como la divulgación de las tecnologías generadas. La asistencia técnica para elevar la eficiencia microeconómica de pequeñas, medianas y grandes unidades de producción, extendiendo los nuevos conocimientos y las mejores prácticas agrícolas y pecuarias ya aplicadas en escala comercial por granjas líderes que logran mayor eficiencia en la asignación de recursos (cuyas bondades en el México de hoy han sido comprobados en investigaciones realizadas por los doctores Manuel Ángel Gómez Cruz y Rita Schwentesius), debe ser parte integral del programa.

*Tercero:* incremento sustancial de los recursos públicos para obras de infraestructura, a fin de aprovechar mejor nuestros recursos naturales (por ejemplo, el área irrigable asciende a 10 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de 6 millones ya se abrieron al cultivo irrigado; la incorporación al riego de los 4 millones de hectáreas restantes que ahora se dedican al pastoreo y a la siembra de temporal errático requiere inversiones directas del Estado, por cuenta propia o en apoyo a asociaciones de agricultores). Hay que hacer a un lado ideologías: más de la mitad de las áreas de riego estadounidenses han sido construidas con fondos federales.

*Cuarto:* canalización de un volumen adecuado de crédito fresco al sector agropecuario (que incluya segmentos de crédito con tasas de interés preferenciales para los pequeños cultivadores de productos prioritarios, vinculados a programas de asistencia técnica y compromisos de desempeño), solucionando equitativamente el megaproblema de las carteras vencidas, convertido en peso muerto del sector agropecuario y del sistema bancario. Es recomendable que el crédito agropecuario vaya acompañado de un programa de aseguramiento con apoyos fiscales a las primas de seguro (como se ha hecho en numerosos países con sectores agropecuarios vigorosos, incluso en Estados Unidos), fomen-

tando especialmente los fondos de autoaseguramiento de los agricultores, de los cuales hay relevantes experiencias exitosas en México.

*Quinto:* Como criterio general, dada la existencia de más de cinco millones de familias campesinas en México y la imposibilidad de que la economía mexicana logre absorberlas en otras actividades económicas durante los próximos años, la preservación de las fuentes de empleo e ingresos rurales y, por tanto, la atención, promoción y apoyo preferente de las pequeñas explotaciones agrícolas deben ser componentes estratégicos de una eficaz política agrícola.

De hecho, las evidencias empíricas universales, así como los hallazgos de la investigación económicoagrícola mexicana, indican que, en igualdad de condiciones agroclimáticas y tecnológicas, la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la gran unidad de producción en el uso de la tierra y el capital, aunque significativamente menos eficiente en el aprovechamiento del factor trabajo, donde la gran explotación resulta más eficiente que la pequeña.

Por consiguiente, en las naciones donde escasea el factor trabajo y abundan la tierra y el capital, sin duda el modelo idóneo de desarrollo agropecuario es el basado en unidades de producción de gran tamaño, que maximizan el rendimiento del factor trabajo. Pero no es el modelo óptimo para un país donde abunda el trabajo, pero escasean la tierra y el capital.

Ahora bien, la factibilidad de la elevación acelerada de la producción y la productividad de la tierra y el capital, sobre una base de pequeñas unidades de producción, deriva de la divisibilidad de los factores característica de la agricultura: los fertilizantes, las semillas certificadas, los mejoradores de suelos, etcétera, pueden utilizarse lo mismo en una maceta que en un predio de 10 hectáreas; mientras que la maquinaria agrícola, si bien no es susceptible de adquisición por parte de un pequeño labriego que cultiva dos o tres hectáreas graneras, sí es factible de utilización en pequeñas explotaciones mediante el sistema de maquilas, de alquileres de maquinaria o de cooperativas campesinas.

Por ello, un modelo de desarrollo agropecuario fundado en una política de fomento que promueva la aceleración del cambio

tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares es congruente con nuestra dotación relativa de factores y, por ello mismo, con las particularidades económicas, sociales, geográficas y culturales de nuestro país. Este modelo optimizaría el aprovechamiento de los factores escasos, que son la tierra y el capital, sin provocar la expulsión de millones de familias campesinas, cuya absorción en otras actividades económicas no es viable, por lo menos durante los próximos 20 años.

Un programa integral de fomento agropecuario basado en estos principios e instrumentos fundamentales perfectamente compatible, por cierto, con nuestros compromisos en la OMC e incluso en el TLCAN (sin demérito de la renegociación planteada en el Diálogo por una Política de Estado para el Campo), es crucial para el desarrollo sostenible de la economía mexicana: no sólo contribuiría al equilibrio de las cuentas externas, a la estabilidad de los precios internos y al dinamismo general de la economía mexicana (véase EL UNIVERSAL, 28/II/2003), sino también a la armonía en el patrón de desarrollo, a la seguridad alimentaria y a la estabilidad social.

### **Agro: la otra guerra de Estados Unidos<sup>7</sup>**

Al término de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos constituía la primera potencia industrial y militar (la única nuclear) del planeta. Pero no gozaba entonces de la supremacía agrícola. Por eso, cuando en 1947 se creó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, hoy Organización Mundial de Comercio), EE.UU. condicionó su adhesión a la no inclusión del sector agropecuario en los compromisos de liberalización comercial.

Ciertamente, las políticas públicas de fomento agropecuario se habían iniciado en Estados Unidos desde la Ley Morrill de 1862, que creó el Departamento de Agricultura y, con él, las instituciones de investigación y extensionismo (transferencia de tecnología), así como las escuelas agrícolas, diseminadas todas entre la campaña estadounidense. Posteriormente, la Farm Bill de 1933 instituyó el sistema de precios de soporte para otorgar a los agricultores certidumbre respecto de los precios de venta de sus co-

---

<sup>7</sup> *El Universal*, 28 de marzo de 2003.

sechas en un horizonte de mediano plazo. Además, en el curso de varias décadas, desde 1862, fueron diversificándose las políticas promocionales del desarrollo agropecuario e incrementándose su penetración en el medio rural.

Sin embargo, todavía en 1947 no emergía la supremacía agrícola estadounidense. De allí la prudencia de Estados Unidos respecto a la liberación del comercio agrícola: primero tenía que terminarse de preparar para la guerra por el *food power*.

Pero desde los años 80, la supremacía mundial de la agricultura estadounidense ha sido una realidad consolidada. Ahora, las exportaciones agropecuarias estadounidenses, valoradas en más de 50 mil millones de dólares anuales en los últimos años, representaron en 2000 el 13% del valor total de las exportaciones agropecuarias del mundo. Durante el último quinquenio, Estados Unidos produjo 41% del maíz cosechado en el planeta, pero sus ventas externas de maíz representaron 67% de las exportaciones mundiales de ese producto. Produjo 22% de la soya cosechada en el planeta, pero sus exportaciones representaron 54% del comercio mundial de ese grano. Su cosecha de trigo representó 10% de la producción mundial, pero sus exportaciones representaron 26% de las exportaciones mundiales de ese cereal. Su producción de sorgo representó 23% de la cosecha mundial, pero sus ventas al exterior representaron 80% de las exportaciones de ese producto. Produjo 19% del algodón cosechado en el planeta, pero vendió al exterior 27% de las exportaciones mundiales de esa fibra.

Por eso, a partir de los años 80, Estados Unidos se convirtió en el gran promotor universal de la liberalización agrícola, impulsando la Ronda Uruguay del GATT, cuyo principal cometido fue liberalizar el comercio agrícola. En la práctica, sin embargo, Estados Unidos ha manejado un doble discurso. Por una parte, presiona a los países en desarrollo, directamente o mediante el uso de sus grandes garrotes (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, en parte, la propia Organización Mundial de Comercio) para que liberalicen su comercio agrícola y reduzcan sus diabólicas intervenciones gubernamentales en el fomento agropecuario. Por otra parte, mantiene fuertes medidas de protección comercial de su agricultura bajo una variedad de meca-

nismos no arancelarios, así como una fuerte intervención gubernamental en la promoción de su desarrollo agropecuario.

Por eso, desde los años 80, en términos que parecen estereotipados, la desnivelación del campo de juego agrícola de la economía internacional, favorable a las grandes potencias alimentarias y desfavorable a los países en desarrollo, así como el doble discurso de las potencias (especialmente de Estados Unidos) han sido objeto de severas críticas en foros internacionales. Hace un año, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas (realizada en Monterrey, con la presencia de 9 mil delegados oficiales de 180 países y más de 40 jefes de Estado), se pronunció por la reducción de los subsidios y la liberalización del comercio agrícola en las grandes potencias. Y hace apenas unos meses, durante la 10 Reunión Anual del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la primera ministra de Nueva Zelanda, Helen Clark, señaló: "No puede haber igualdad de circunstancias para la competencia económica si no hay una reducción sostenida de los subsidios agrícolas en los países avanzados"; y la presidenta de Filipinas, Gloria Macapagal, indicó: "existe una actitud ambigua de países que, por un lado, sostienen que están a favor de una liberalización comercial pero, por otro lado, son los que tienen más medidas proteccionistas contra los productos de naciones en desarrollo" ( La Jornada, 27/X/02). Se trata de temas recurrentes en los foros económicos internacionales.

No obstante, unas semanas después de la Cumbre de Monterrey, Estados Unidos aprobó su Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (Farm Security and Rural Investment Act of 2002), que fija los recursos presupuestales disponibles para fomento agropecuario en ese país durante éste y los próximos nueve años (hasta 2011). Esta ley incrementó el presupuesto agroalimentario estadounidense hasta 118 mil millones de dólares anuales durante el periodo 2002-2011, 44% más que los 82 mil millones ejercidos durante el periodo 1996-1997. Además, como ha sido habitual en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933 (que instituyó el sistema de precios de garantía o soporte, vigente hasta la actualidad), los recursos fiscales no sólo cubrirán los costos de los programas propiamente alimentarios y los costos de los instrumentos horizontales de fomento agropecuario (investiga-

ción, extensionismo, conservación de tierras, etcétera), sino que están principalmente orientados a subsidiar áreas de producción específicas (trigo, maíz, arroz, soya, cacahuate, algodón, azúcar, leche, frijol, etcétera, incluyendo algunos productos, como la miel de abeja, que no disponían de subsidios en la Ley Agrícola anterior). Así, los agricultores estadounidenses tienen asegurados, en importantes productos agrícolas, márgenes adecuados de rentabilidad, y están a salvo de las oscilaciones de los precios internacionales.

Nada nuevo bajo el sol. Simplemente, Estados Unidos se mantiene fiel a su pragmatismo agrícola. No hay que olvidarlo: si Estados Unidos logró convertirse en la primera potencia agrícola y en el mayor exportador de productos agropecuarios del mundo, ha sido gracias a sus perseverantes políticas agrícolas diseñadas con horizontes de planeación de largo plazo.

Mientras tanto, México cumple dos décadas de neoliberalismo agrícola, es decir, de fanática aplicación de las recetas de cambio estructural (liberalización comercial a ultranza y achicamiento de las funciones de Estado en el desarrollo económico), que Estados Unidos recomienda al mundo entero pero él mismo no aplica. Hace un año, el Premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz, lanzó una señal de alerta: "Si bien hay razones importantes para apoyar la liberalización del comercio cuando se realiza de manera apropiada, la forma en que el FMI la impulsa ha resultado problemática en extremo." La lógica esencial es simple: se supone que la liberalización comercial propicia que los recursos se trasladen de sectores ineficientes que han gozado de protección gubernamental a sectores exportadores más eficientes. El problema no es sólo que se destruyen plazas laborales antes que se creen otras con el desempleo y la pobreza consecuentes, sino que los "programas de ajuste estructural" del fondo (diseñados con la intención, según se dice, de dar seguridad a los inversionistas globales) "vuelven casi imposible crear empleos". "Lo que ocurre es que la liberalización comercial, en vez de trasladar a trabajadores de empleos poco productivos a otros de alta productividad, los lleva de empleos poco productivos al desempleo. Más que impulsar el crecimiento, el efecto es incrementar la pobreza. Para empeorar las cosas, la injusta agenda de la liberalización comercial obliga a los países pobres a competir con la

agricultura estadounidense o europea, que recibe cuantiosos subsidios." (J.E. Stiglitz, "Globalism`s Discontents", en *The American Prospect*, Vol. 13, Núm. 1, Ene/2002.) Son las realidades del disparejo campo de juego de la economía internacional.

Por eso una moraleja se impone: si no quieren perder definitivamente la guerra alimentaria, las naciones que se han quedado a la zaga del desarrollo agropecuario, precisamente por aplicar estrategias económicas que se basan en una visión poco realista de las relaciones económicas internacionales, deben dejar de hacerse ilusiones y asumir congruentemente las realidades del comercio mundial y de las políticas exitosas de fomento agropecuario. De otra manera, la guerra agropecuaria la perderán nuestras naciones y la ganará Estados Unidos.

**ALBERTO GÓMEZ FLORES<sup>1</sup>**

**UNORCA: por qué no firmamos  
el “acuerdo nacional para el campo”**

Las organizaciones que integramos la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) nos reunimos el 26 y 27 de abril para analizar, discutir y valorar el documento llamado “Acuerdo Nacional para el Campo, por el desarrollo de la sociedad rural y la soberanía y seguridad alimentarias”, y decidimos no firmarlo, pues consideramos que no refleja las exigencias de las movilizaciones campesinas.

Después de varias décadas de lucha, el 2 de diciembre del 2002, las organizaciones que integramos la UNORCA reiniciamos una movilización nacional junto con otras organizaciones campesinas para impulsar las “Seis propuestas para la salvación y revaloración del campo mexicano”. Posteriormente constituimos juntas el Movimiento *El Campo No Aguanta Más*, e iniciamos la movilización en las fronteras el primero de enero del 2003 bajo el Manifiesto de Ciudad Juárez. Realizamos un ayuno nacional en el Ángel de la Independencia desde el 6 hasta el 15 de enero y convocamos a la movilización campesina, que llenó la plaza del zócalo de la Ciudad de México el 31 de enero, para reorientar las políticas rurales a favor de los campesinos y garantizar un diálogo para construir un Acuerdo Nacional para el Campo.

En el zócalo preguntamos si estábamos de acuerdo en seguir exigiendo la renegociación inmediata del apartado agropecuario del TLCAN, en que el maíz y el frijol salgan de todo tratado comercial, en que la soberanía alimentaria sea el eje rector de toda la política agroalimentaria, en la reforma al artículo 27 constitucional para garantizar que la propiedad social de la tierra de los ejidos y las comunidades, en el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y de la iniciativa sobre derechos y

---

<sup>1</sup> Vocero del Movimiento *El Campo No Aguanta Más* y Coordinador Ejecutivo Nacional de UNORCA; cejecutiva@unorca.org.mx, www.unorca.org.mx

cultura indígena elaborada por la COCOPA; y los hombres y mujeres del campo y demás asistentes levantaron la mano porque el esfuerzo y la lucha signifique que estas demandas se conviertan en acuerdos y en una realidad.

Después de las mesas de diálogo, las organizaciones campesinas integradas en cuatro bloques, el *Movimiento El Campo No Aguanta Más*, el *Congreso Agrario Permanente*, *El Barzón* y la *Confederación Nacional Campesina*, acordamos presentar un sólo documento y adoptar una sola estrategia de negociación. El 24 de marzo estos cuatro bloques presentamos una propuesta campesina de Acuerdo Nacional, elaborada a partir de la síntesis de las mesas de diálogo. Este documento retomó las demandas fundamentales que dieron origen a *El Campo No Aguanta Más*: renegociación del TLCAN; soberanía alimentaria como principio rector y eje de toda la política agroalimentaria y comercial; presupuestos multianuales; reforma estructural de las políticas hacia el campo; cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés; defensa y valorización de los patrimonios territoriales de ejidos, comunidades y pueblos indios; fin del rezago agrario, y muchas otras que para la UNORCA constituyen una base de la negociación, que deberemos seguir impulsando y perfeccionando, pero que no fueron tomadas en cuenta a cabalidad en el citado documento del Acuerdo Nacional.

Para salvar la negociación, tanto las organizaciones que integramos el movimiento El Campo No Aguanta Más, como las integrantes del CAP, realizamos por separado dos documentos síntesis que buscaron resaltar los compromisos y darles un soporte jurídico. Los secretarios de Agricultura y Economía no aceptaron siquiera revisar estos documentos en la última “reunión de negociación” con las organizaciones campesinas el 25 de abril.

Aunque algunos puntos del documento constituyen algún avance, éstos no se expresan en compromisos, por lo que no aceptamos considerarlo un Acuerdo Nacional. No estamos dispuestos a firmar un plan de buenos deseos, en el mejor de los casos, ni avalar propuestas contrarias a nuestros planteamientos. De él no se desprende un nuevo pacto entre el Estado y los campesinos, ni entre la sociedad urbana y rural, que son necesarios para la reforma estructural del campo.

Consideramos que el gobierno federal promovió procedimientos de negociación acotados a sus tiempos y mecanismos, que impidieron participar activamente a las organizaciones. No se aceptó nuestra propuesta de postergar la firma para difundir ampliamente el documento de trabajo entre las organizaciones de las distintas regiones e incorporar sus observaciones. Mientras las organizaciones campesinas realizábamos una consulta con los representantes regionales, el gobierno organizaba el evento de la firma de un documento aún sin consenso.

No estamos de acuerdo con la campaña de desinformación y propaganda que lleva a cabo el gobierno desde el inicio del movimiento y que tienen como finalidad fortalecer su imagen con miras electorales. El acto en que se llevó a cabo la firma del documento sirve únicamente a los fines de propaganda del gobierno y confunde a la opinión pública.

Sin embargo, como UNORCA, valoramos el proceso de unidad, organización y movilización campesina construido en torno a nuestras demandas iniciales de “Seis puntos para la salvación y revaloración del campo”. Agradecemos la solidaridad brindada por las distintas agrupaciones gremiales, los pueblos, los ejidos, las comunidades y la sociedad civil nacional e internacional hacia nuestro movimiento, así como su difusión en los medios de comunicación honestos que permitió dar a conocer nuestras demandas y propuestas y colocó al campo como una prioridad en la agenda nacional.

Respetamos la decisión autónoma sobre la firma de cada una de las organizaciones campesinas que integramos los cuatro bloques de este movimiento y confiamos en que podamos seguir avanzando juntas, y con otros actores, para que la revaloración del campo mexicano, con la participación de los campesinos e indígenas, sea una realidad. *¡La lucha sigue!*



## LUIS HERNÁNDEZ NAVARRO<sup>2</sup>

### Campo: elecciones y movimiento<sup>3</sup>

El destino final del nuevo movimiento campesino en formación es incierto. La naturaleza desigual de las fuerzas que lo integran, el malestar profundo, pero aún desorganizado de la sociedad rural, la vacilante actitud del gobierno federal ante la negociación y la inminencia de elecciones en todo el país empujan la frágil convergencia hacia derroteros inesperados.

El nuevo ciclo de lucha agraria arrancó el pasado 2 de diciembre con la protesta de la UNORCA en la ciudad de México y con la elaboración, por parte de 12 organizaciones campesinas, de las *Seis propuestas para la salvación y revalorización del campo mexicano*. Le siguió, un día después, una manifestación de 5 mil campesinos del movimiento “El Campo No Aguanta Más”, que marchó del monumento a la Revolución a la SAGARPA, pasando por la embajada de Estados Unidos, donde exigió la moratoria al capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio (TLC) como parte de la *Semana nacional por la salvación del campo*.

El interlocutor principal de esas movilizaciones fue el Congreso de la Unión y su objetivo central fue buscar influir en el presupuesto destinado al campo y plantear la renegociación del Tratado. La presión campesina tuvo éxito, al conseguir que el monto de recursos destinados al campo se ampliara, pero no en forzar al Senado a asumir la defensa de los intereses nacionales. Por presiones de la embajada estadounidense, el Legislativo –incluidos los senadores del PRD– se negó a quitarle un punto o una coma al acuerdo comercial.

No es la primera vez que un grupo de organizaciones de productores rurales cabildea ante la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto. Desde hace cinco años, la UNORCA y cuatro redes nacionales (ANEC, CNOC, AMUCSS y MOCAF) lo

---

<sup>2</sup> E-mail: lnavarro@jornada.com.mx

<sup>3</sup> Artículo publicado el 3 de febrero de 2003 en *La Jornada*.

hicieron. Lo novedoso en esta ocasión fue que al proceso se sumaron siete nuevas organizaciones que, en vez de presentar pliegos petitorios con demandas particulares, elaboraron propuestas generales para el agro, y que las peticiones fueron acompañadas de la *toma* de calles.

Después vendrían la contraproductente y torpe entrada a caballo de El Barzón a la Cámara de Diputados, la huelga de hambre y la *toma* del puente internacional de Ciudad Juárez, el primero de enero, y el ayuno de varios dirigentes nacionales de UNORCA, del 6 al 15 de enero en el Ángel de la Independencia. Ambos ayunos buscaron sensibilizar e impactar a la sociedad civil.

Estas movilizaciones tuvieron como telón de fondo varios elementos, que las alimentaron o condicionaron: la caída de la rentabilidad agropecuaria y el deterioro generalizado de los ingresos y niveles de vida de los pobladores del campo; más de dos años de protestas campesinas regionales en todos los estados y sectores productivos, que en ocasiones encontraron resonancia en la Cámara de Diputados; la crisis y disputa por la conducción de la CNC entre el madracismo y el labastidismo, y un déficit de representación parlamentaria de la mayoría de los dirigentes campesinos tradicionales en los partidos políticos con registro.

Paralelamente han surgido multitud de luchas rurales de resistencia regional por la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente, en contra de la realización de obras de infraestructura que afectan bienes de las comunidades, en favor del patrimonio cultural y para proteger el territorio y la identidad cultural, o de jornaleros agrícolas que buscan condiciones dignas de empleo. Muchas han sido protagonizadas por los sectores más pobres del campo, asociados en organizaciones locales que desconfían de las centrales campesinas tradicionales y de los partidos políticos.

Ellas constituyen una franja social que practica lo que, a falta de mejor nombre, he caracterizado como política informal; por recelo, han estado ausentes de la movilización nacional en curso; observan que varios de los líderes que la encabezan son los mismos que traicionaron la lucha agraria sumándose a la contrarreforma salinista al 27 constitucional. Temen, no sin razón, que la convergencia sea utilizada por líderes que ambicionan una dipu-

tación, o por partidos que lo único que buscan son votos. Esta sospecha es compartida también por no pocos analistas políticos y por la administración de Vicente Fox.

La lamentable solicitud de El Barzón y la UNTA al despacho GEA de que les elabore una propuesta de política para el campo –que ellos deberían haber hecho–, como tienen otras organizaciones, evidencia que las suspicacias tienen fundamento.

La movilización actual ha sido protagonizada centralmente por campesinos medios y agricultores vinculados estrechamente con el mercado, o por campesinos pobres ligados a cultivos de exportación, colocados por las políticas comerciales y agrícolas en una situación límite. Salvo excepciones, como los cafetaleros, no tienen vínculos, ni discurso, ni un liderazgo que la franja de la política informal –entre la que se encuentra una parte muy importante del movimiento indígena– reconozca como propios.

En la legislatura 1997-2000 participó un número significativo de líderes campesinos, algunos sumamente destacados, pero el balance final para el movimiento resultó desfavorable. Si los dirigentes nacionales del movimiento “El Campo No Aguanta Más” aceptaran la oferta de ser diputados por el PRD o cualquier otro partido terminarían dándole la razón a sus críticos y se anularían a sí mismos y a la convergencia que han construido como referencia de largo plazo para la reorganización del movimiento campesino. Lo que hoy está en juego no es, como señala Armando Bartra, la adecuada combinación entre la política desde arriba y desde abajo. Hoy no hay espacio para ambas. La disyuntiva es más cruda: o un movimiento campesino con autoridad política y reconocimiento nacional, o diputados campesinos sin movimiento.

### **Acuerdo para el campo: cambiar para que todo siga igual<sup>4</sup>**

El pasado 16 de abril, el gobierno federal entregó a los representantes del movimiento *El campo no aguanta más*, de la Confederación Nacional Campesina, del Congreso Agrario Permanente y de El Barzón el último documento de trabajo para establecer un

---

<sup>4</sup> Artículo publicado el 21 de abril de 2003 en *La Jornada*.

pacto entre Estado y campesinos. La propuesta fue nombrada *Acuerdo Nacional para el Campo: por el desarrollo de la sociedad rural, la soberanía y seguridad alimentarias*, y se distribuyó para consulta entre las bases de las organizaciones agrarias. Podría firmarse el 21 o el 28 de abril.

El documento consta de 47 páginas y 19 mil 715 palabras, divididas en seis capítulos. Su contenido incluye una introducción, 31 considerandos, 16 principios rectores y 281 acuerdos básicos. Estos últimos abarcan acciones inmediatas, cuestiones relacionadas con el comercio internacional, medidas para el desarrollo económico y social, modificaciones al marco legal e iniciativas para dar seguimiento y evaluar el acuerdo. Como parte de ellos se establece un fondo de emergencia de 2 mil 800 millones de pesos.

¿Resuelve el acuerdo las demandas centrales del movimiento campesino?, ¿modifica el sesgo antirrural y contra la pequeña producción rural de las políticas gubernamentales?, ¿realmente establece un nuevo pacto entre Estado y sociedad rural? El gobierno federal asegura que sí. De hecho, lo dijo aun antes de iniciar negociaciones formales, a través de una costosa campaña publicitaria en los medios de comunicación electrónicos. Sin embargo, el análisis del documento contraviene el optimismo oficial.

#### *Soberanía y seguridad alimentarias*

El *Acuerdo Nacional para el campo: por el desarrollo de la sociedad rural, la soberanía y seguridad* es un documento inútilmente extenso, farragoso, poco jerarquizado, reiterativo, con importantes contradicciones y sin sentidos. Las medidas que establece no tienen correspondencia con los 31 considerandos que estipula.

Su redacción sugiere que más que producto de una negociación entre pares es un programa gubernamental diseñado desde el gobierno mismo. No pocos puntos incorporados a los 281 acuerdos básicos son tan sólo ordenamientos legales que el Ejecutivo federal debe cumplir independientemente de cualquier negociación.

Los problemas comienzan desde el nombre mismo del documento. En un caso, en el del desarrollo de la sociedad rural, porque sus afirmaciones difícilmente corresponden al contenido de lo que propone. En otro, el de la soberanía y seguridad alimentarias, porque hace aparecer como una misma línea de acción políticas que en los hechos son diferentes.

Aunque el acuerdo dice buscar la promoción del desarrollo de la sociedad rural, una enorme cantidad de las iniciativas propuestas son, lisa y llanamente, acciones de gobierno destinadas a fortalecerse. Lejos de trasladar facultades, funciones, competencias y recursos a la sociedad civil rural o al Legislativo, define modalidades de intervención estatal en el sector.

Sus propuestas de descentralización se limitan a promover mayor participación de otros niveles de gobierno (estados y municipios), no a crear espacios de intervención relevantes en la definición o evaluación de las políticas públicas para los productores organizados. Los dirigentes de las organizaciones campesinas nacionales tendrán un poco más abiertas las puertas de las instituciones, pero éstas no se reformarán.

La soberanía y la seguridad alimentarias son propuestas de política rural distintas. Cada una fija prioridades diferentes. Aunque el documento busque apoyarse en lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, hacerlas aparecer como parte de una misma línea de acción no es lo más adecuado.

Por seguridad alimentaria se entiende el acceso sostenido y garantizado a la alimentación de todos los grupos sociales e individuos, asegurando su cantidad y calidad en el mercado mundial, de manera que puedan satisfacer los requerimientos nutricionales que se necesitan para llevar una vida activa y sana. En cambio, la soberanía alimentaria consiste en la capacidad de garantizar la producción y el acceso a los bienes básicos de consumo, de acuerdo con las realidades culturales específicas de cada nación. Implica, en ciertas condiciones, la autosuficiencia en la producción de básicos para no depender de las presiones imperiales.

La seguridad alimentaria pone el acento en garantizar el abasto de comida mientras que la soberanía alimentaria da preminencia a su producción. Una versión de la seguridad alimentaria ha sido la bandera de quienes promueven que la política rural de

nuestro país debe regirse por el principio de las ventajas comparativas y sacrificar la agricultura nacional en nombre de la globalización y la macroeconomía. Quienes defienden la necesidad de no depender de los chantajes de los poderosos para alimentar a la población reivindican la soberanía alimentaria y exigen políticas comerciales (ausentes en el documento) que la hagan posible.

El acuerdo se refiere indistintamente a ambas políticas, pero en los hechos toma muy pocas medidas para garantizar la soberanía alimentaria.

*Sin pies ni cabeza*

La propuesta señala que el principio que rige y sustenta el *Acuerdo nacional* es promover una "Política de Fomento Productivo y Desarrollo Económico y una Política Social para el Desarrollo Rural". Confunde así la causa primera con el medio para obtenerla; el valor primordial sobre el que se funda una relación con las herramientas requeridas para desarrollarla. Este revoltijo está presente en todo el texto. Frecuentemente se mezclan como si fueran lo mismo principios, políticas, programas y acciones.

El asunto podría ser secundario si las políticas de fomento social representaran realmente una nueva orientación del gasto público en favor del campo y los campesinos. No es así. La política social desglosada en el documento no se distingue en casi nada de la practicada por la administración de Vicente Fox (incluyendo la continuidad del cuestionado Seguro Popular) y en muchos puntos no pasa de ser un listado de acciones sin ideas originales de cómo combatir la pobreza rústica.

En el caso de la política de fomento, aunque hay avances (programa en favor de los deudores de la banca de fomento o la aceptación de las pérdidas del capital de riesgo de FONAES y apoyos a la comercialización), en lo esencial no se modifican las líneas de acción del actual sexenio. No se compromete con acciones para acabar con el déficit en la balanza agropecuaria (apenas se le menciona como un elemento que los programas deberán incorporar), e incluso su oferta de dar certidumbre a los ingresos de los productores se hace sin establecer pagos asociados a los precios de los productos agrícolas, la producción o a la productividad.

El espíritu gatopardista del texto se hace aún más evidente al despojar de su contenido original a conceptos clave. Es el caso del principio de paridad.

Surgido de la legislación agrícola estadounidense, se define como la equivalencia entre el poder de compra actual de un productor rural y su capacidad para adquirir bienes durante un periodo base seleccionado, garantizado con apoyos gubernamentales a los precios agrícolas. El acuerdo, en cambio, define la paridad como "el derecho a tener acceso a las mismas oportunidades para su desarrollo, de la población urbana y la población rural". De esta manera, un principio que inspira políticas compensatorias directas es sustituido por una declaración en favor de la igualdad de oportunidades.

Las recientes protestas campesinas exigieron la renegociación del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Además de cuestionar las formas de lucha utilizadas en nombre de la gobernabilidad democrática, el acuerdo deja fuera esta reivindicación. Ofrece evaluar su impacto (así como el del *farm bill* de Estados Unidos), lo cual ya se debería haber hecho. Promete utilizar todos los recursos legales para efectuar "consultas y convenir con Estados Unidos y Canadá las adiciones" convenientes o acuerdos complementarios, especialmente en el caso del maíz blanco y el frijol. Conviene suspender la asignación de cuotas de importación de maíz blanco. En los hechos reedita la propuesta de *blindaje* agropecuario del presidente Fox, pero en ningún caso acepta suspender o abrir negociaciones para modificar el TLCAN.

Lo mismo sucede con la demanda campesina de modificación al artículo 27 constitucional. No hay en el acuerdo un solo ofrecimiento de modificar esta norma; en cambio, se otorga plena legitimidad a los programas de certificación agraria, fuertemente cuestionados por muchas organizaciones rurales.

En el texto aparecen políticas gubernamentales como si fueran demandas campesinas. Este es el caso, por ejemplo, de la reivindicación de la agricultura por contrato o de la Ley sobre Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados. La exigencia de reconocer los acuerdos de San Andrés desapareció y ni siquiera se habla de los pueblos indígenas. Los puntos en los que

se aborda la situación de jornaleros agrícolas y trabajadores migrantes son de una pobreza lamentable.

*Una decisión difícil*

Los líderes de las centrales agrarias que han vivido de los favores del gobierno dirán que el acuerdo es un gran triunfo. Eso no es novedad, siempre lo han hecho así. Para las organizaciones democráticas la situación es más compleja. Habrá quienes consideren sinceramente que es un pequeño paso y que es mejor que nada. Otros pensarán que es lo máximo que se pudo conseguir con la correlación de fuerzas existente. Algunas más cuestionarán su alcance.

Los dirigentes independientes están frente a una difícil situación. Aunque no firmen, los líderes corporativos lo harán. Pero si avalan el acuerdo, muchas organizaciones regionales, parte del movimiento indígena, así como muchos aliados considerarán que malgastaron su fuerza y que llegaron a un arreglo indebido con el gobierno. Ellos deben rendir cuentas a sus bases y ofrecerles resultados, pero también tienen la obligación de hablarles con la verdad.

Decidan lo que decidan, lo cierto es que el acuerdo no modifica sustancialmente la orientación antirrural y anticampesina del actual gobierno. Es cierto que reconoce algunas exigencias de los labriegos, pero son insuficientes para modificar el rumbo de la política en marcha. Sobre estas bases no hay forma de establecer un nuevo pacto entre el Estado y la sociedad rural. ¿O acaso el campo sí va a aguantar más con el acuerdo?

**Pinchazo en hueso<sup>5</sup>**

Como esos toreros que culminan una gran faena pinchando en hueso a la hora de matar, así remató el movimiento campesino la más importante movilización contra la apertura comercial en el agro realizada en años. Los líderes rurales perdieron en la mesa de negociación con el gobierno lo que habían ganado en las calles, carreteras y plazas públicas.

---

<sup>5</sup> Artículo publicado el 29 de abril de 2003 en *La Jornada*.

Las organizaciones campesinas nacionales lograron en unos cuantos meses poner los problemas del agro en el centro del debate político nacional, forjar una amplia unidad de acción nunca antes vista, ganar la opinión pública a su causa, converger con una parte significativa del movimiento sindical y obtener el apoyo del episcopado. Sin embargo, perdieron en pocos días la resolución de sus demandas centrales: revisión del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del artículo 27 constitucional y reorientación de la política hacia el campo.

Curiosa paradoja: en plena época de cambio, con un gobierno sin bases rurales y de cara a unas elecciones críticas, con una fuerza y un respaldo como el que no han tenido en décadas, las asociaciones de productores negociaron como si tuvieran delante a un gobierno del PRI, como si la rebelión zapatista no hubiera abierto un horizonte de lucha mucho más amplio y como si los ejidatarios de Atenco no hubieran dado una lección.

Obtuvieron a cambio, según ellas mismas reconocieron durante la ceremonia oficial de firma del acuerdo, pequeñas concesiones. Pequeñas en comparación no con un programa máximo de derrota del neoliberalismo, sino con algo mucho más modesto: las aspiraciones que los dirigentes dijeron tener públicamente en declaraciones a la prensa y documentos; pequeñas, en relación con las necesidades del campo, los campesinos y la agricultura nacional; pequeñas, en función de las propuestas para las que pidieron la solidaridad de muchos; pequeñas si se les mide con la vara de los recursos y concesiones que este gobierno ha otorgado a los grandes empresarios.

Es cierto que en ocasiones esas pequeñas conquistas pueden significar mucho para las organizaciones campesinas. Para fuerzas agobiadas por la escasez de recursos, un modesto programa de apoyo a la organización para la comercialización puede representar la diferencia entre la sobrevivencia y la desaparición.

Además, a diferencia de los sindicatos obreros que perciben cuotas de sus afiliados, o de los partidos políticos que tienen acceso a subvenciones públicas, las centrales rurales deben financiar su funcionamiento con dinero que obtienen del gobierno (y esporádicamente de fundaciones), usualmente destinado a acti-

vidades relacionadas con la capacitación o el extensionismo. Se encuentran así en una situación muy precaria. Y, para muchas de ellas, cualquier posibilidad de remontar esta debilidad pecuniaria es bienvenida, aunque no represente un avance en la satisfacción de las necesidades de sus afiliados. Esta circunstancia se hace mucho más dramática porque muchas de las acciones de protesta que han realizado en el pasado han tenido como consecuencia que se giren órdenes de aprehensión en contra de dirigentes. La amenaza de ejecutar las denuncias penales funciona como verdaderas espadas de Damocles sobre sus cabezas y los coloca en gran desventaja frente a las autoridades.

Sin duda, la suma de coacción gubernamental, debilidad organizativa, avances limitados y ambición de varios líderes, presionaron para que el movimiento nacional (con la excepción de UNORCA, Frente Democrático Campesino, UNOFOC y Frente en Defensa del Campo) pinchara en hueso a la hora de coronar su faena. Pero estos factores no evitan que firmar el acuerdo tenga un costo.

El precio que las organizaciones campesinas independientes deberán pagar por esos pequeños avances es elevado: avalarán, sin disensos, en un Acuerdo Nacional (con mayúsculas), al conjunto de la política agropecuaria de la actual administración. Tomarán como propias las líneas de acción anticampesinas del gobierno. En suma, darán legitimidad a lo que, desde la lógica de los pequeños productores rurales, no debería tenerla. Ya lo dijo el Ejecutivo: "Nadie tendrá justificación para quebrantar la ley con el fin de hacerse escuchar, ni tendrá pretexto para actuar fuera del marco de las instituciones".

Muchos de los puntos que legitiman al gobierno y hacen perder autonomía a las organizaciones podrían haber quedado afuera del documento. Se podía haber pactado sólo en lo que había acuerdo, o añadido un texto con las salvedades campesinas. Inexplicablemente, esto no se hizo.

En cambio, el éxito gubernamental no es pequeño. Fue una bocanda de aire fresco. Fiel a su estrategia de convertir sus derrotas en triunfos, la administración de Vicente Fox remontó una situación adversa y la transformó en victoria, allegándose "una de cal por las que lleva de arena". Sus descabros con el asunto de

la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, el Plan Puebla-Panamá, el acuerdo migratorio, la construcción del aeropuerto en Atenco y el fracaso en las reformas del Estado fiscal y eléctrica encontraron un paliativo en el Acuerdo para el Campo.

El gobierno panista tiene así, de cara a las próximas elecciones, una valiosa carta que jugar, irónicamente a costa de dirigentes campesinos vinculados mayoritariamente al PRI y al PRD. A muy bajo precio, sin hacer concesiones fundamentales a su política, a la cuenta de los pobres del agro, podrá tener una penetración en la sociedad rural con la que nunca soñó. ¡Chapó!

PD: La vieja y la nueva política. No deja de ser significativo que Alberto Gómez y Víctor Quintana, dirigentes de dos de las cuatro organizaciones que no se sumaron al acuerdo, no hayan aceptado las candidaturas que el partido del sol azteca les ofreció, mientras que quienes con mayor beligerancia promovieron la firma del pacto sean candidatos a diputados o suspirantes fracasados a una nominación

## ANA DE ITA<sup>6</sup>

### El mito del eterno retorno<sup>7</sup>

Una de las principales demandas de las organizaciones campesinas fue la renegociación del capítulo agrícola del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entendiéndose después de nueve años de topar con pared que una reforma estructural en el campo era imposible con un tratado que obstaculiza y limita las políticas agrícolas internas.

Desde el inicio, el gobierno foxista se negó a tocar el TLCAN y a cambio ofreció un "blindaje agroalimentario", "una política espejo". Después de cinco meses de movilización y negociación de las organizaciones campesinas con el gobierno, el documento de trabajo del llamado Acuerdo Nacional para el Campo, que se pretende firmar lo más rápido posible, plantea simplemente lo mismo.

Si el conjunto del texto del acuerdo es confuso y ambiguo, el apartado B, referido al comercio internacional y al TLCAN lo es aún más, pues lograr el consenso de las organizaciones sin aceptar sus demandas fundamentales y sin molestar al gobierno de Estados Unidos es un ejercicio de retórica difícil.

Respecto al TLCAN, el documento cancela las demandas campesinas originales de revisión y renegociación del capítulo agropecuario, la de exclusión definitiva del maíz y frijol del proceso de liberalización comercial del TLCAN, y la de reintroducción de restricciones cuantitativas (aranceles-cuota) a las importaciones de los productos de las cadenas agropecuarias básicas y estratégicas para la seguridad y soberanía alimentaria.

En su lugar, el texto plantea que el gobierno, ahora sí, aplicará todos los mecanismos de defensa establecidos en las leyes y en el propio TLCAN, que deberían haberse utilizado desde los nueve

---

<sup>6</sup> Investigadora del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM); [anadeita@laneta.apc.org](mailto:anadeita@laneta.apc.org)

<sup>7</sup> El artículo fue publicado el 22 de abril de 2003 en *La Jornada*.

años previos. Pero esta promesa suena hueca o tramposa: para todos los productos agropecuarios, excepto maíz, frijol y leche en polvo, no existe ninguna protección arancelaria a partir de este año. Para los productos que contaban con salvaguardas especiales, este año, al concluir su periodo de desgravación, se venció también la posibilidad de utilizarlas. Los mecanismos de defensa tan promocionados se reducen a entablar demandas *antidumping* por prácticas desleales de comercio para cada producto, las cuales son largas, costosas, poco transparentes y sin garantía de lograr protección por un algún periodo de tiempo. La otra opción es apelar a faltas de calidad, normalización, plagas, etcétera, que quizá en algún caso funcionen, pero será la excepción. Así, triqueros, sorgueros, cebaderos, sojeros, y todos los demás productores agropecuarios quedarán en la indefensión, en libre competencia con la producción subsidiada pero legal de Estados Unidos, esperando que en la Organización Mundial del Comercio se pacten reducciones de subsidios y los países las acaten.

Para los casos del maíz blanco y el frijol el gobierno de México buscará "sustituir lo establecido en el TLCAN por un mecanismo permanente de administración de las importaciones". Para algunos dirigentes agrarios éste es el logro más importante del apartado, pero tiene también otra lectura. Justo para maíz y frijol el TLCAN permite una protección "extraordinaria", todavía vigente hasta 2008, a partir de aranceles altos, cuando sus volúmenes de importación rebasen una cuota establecida. Esta cuota nunca ha sido respetada por el gobierno mexicano; por el contrario, los sucesivos gobiernos han adoptado un mecanismo de administración de importaciones, el Comité de Cupos de Importación, que ha permitido rebasar las cuotas sin imponer la protección del arancel.

Además, mientras se logra convenir con Estados Unidos y Canadá este mecanismo, el texto del acuerdo plantea que "se suspenderá la asignación de cupos de importación de maíz blanco, excepto en casos comprobados de desabasto". En el TLCAN lo negociado fue maíz, pero el gobierno optó por diferenciar maíz blanco de amarillo. Las importaciones de maíz blanco son insignificantes comparadas con los volúmenes importados de maíz amarillo que son el verdadero problema, sin ningún compromiso en el texto. Para el frijol el gobierno se compromete a "iniciar el

procedimiento de investigación contra prácticas desleales o salvaguarda". Victoria pírrica, pues Bachoco, Pilgrims y Tyson no necesitaron movilizar un solo productor para obtener su salvaguarda para pierna y muslo de pollo, y el frijol, aún sin salvaguarda, tiene derecho a la aplicación de un arancel de 58.7 por ciento en 2003 para los volúmenes fuera de cuota, que se han rebasado sistemáticamente y el arancel nunca se ha cobrado.

Respecto a la anticampesina política de cupos de importación, sólo para maíz, frijol y leche en polvo, el gobierno se compromete a consultar a las organizaciones de productores, campesinos y agroindustriales a fin de diseñarla, instrumentarla y vigilarla teniendo en consideración "los requisitos mínimos previstos en los tratados de libre comercio y las necesidades adicionales en función de la oferta y demanda nacional, con objeto de atender sólo los casos de déficit real". El gobierno ha sostenido que el aumento de los cupos por arriba de los comprometidos en el TLCAN siempre ha sido por un déficit real y ha simulado durante los últimos años una consulta previa con las organizaciones. ¿Cuál será la diferencia? En el margen del TLCAN del que el gobierno se niega a salir, el texto del acuerdo no se compromete siquiera a lo mínimo: "cobrar el arancel máximo estipulado para todo volumen de importación que rebase la cuota comprometida".

Una demanda de las organizaciones campesinas que impulsaron uno de los más importantes movimientos contra las trampas del "libre comercio", en el texto del acuerdo que posiblemente se firme, retornó al inicio: "blindaje agroalimentario" y "política espejo", con muchos menos recursos que los productores de Estados Unidos, pero ahora con el aval de las organizaciones campesinas.

**ALEJANDRO NADAL<sup>8</sup>**

### **Estéril acuerdo para el campo<sup>9</sup>**

Las agrupaciones campesinas –entre ellas varias integrantes del movimiento “El Campo No Aguanta Más”– tuvieron que negociar con el gobierno de la continuidad neoliberal y así llegaron a un acuerdo para el México rural. Las organizaciones que acabaron firmando el acuerdo pueden alegar que ese documento es una aportación para el campo, o por lo menos para paliar el desastre del sector agropecuario y la miseria de los productores del campo y sus familias.

Pero el documento final no permite configurar un cambio sustantivo para el campo en la economía neoliberal. Además, no es la primera vez que un gobierno federal firma un acuerdo de esta naturaleza. Y ni el presidente Fox ni el secretario Usabiaga tienen la credibilidad necesaria para garantizar el cumplimiento cabal de los escuálidos compromisos adquiridos por el gobierno. En 1993, cuando se negociaba el TLCAN, el gobierno federal también acordó establecer un periodo de transición de 15 años para el cultivo más importante. Y como hoy lo hace Fox, Salinas también se comprometió a otorgar un apoyo excepcional para el desarrollo rural en el marco de la apertura comercial. Pero esas promesas vacías no importan: en el edificio neoliberal, el campo mexicano no tiene cabida.

Ningún acuerdo para el campo tiene sentido si está dominado por una política macroeconómica que genera pobreza y favorece el estancamiento. Mientras el eje de toda la política macroeconómica sea el control de la inflación y su prioridad sea cuidar la esfera financiera, no hay manera de contar con políticas sectoriales adecuadas. El crédito no puede fluir a la inversión productiva y no se puede incorporar progreso técnico a la producción. Tarde o temprano las contradicciones de una economía artificialmente

---

<sup>8</sup> Investigador del Colegio de México; [anadal@colmex.mx](mailto:anadal@colmex.mx)

<sup>9</sup> Artículo publicado el 30 de abril de 2003 en *La Jornada*.

sostenida estallarán. El espacio rural es el lugar más propicio para el estallido.

La política fiscal neoliberal tampoco permite canalizar recursos en cantidades adecuadas para el desarrollo rural. El monto arrancado al gobierno federal en calidad de fondo emergente por las organizaciones signantes no hará diferencia en el maltrecho estado en que se encuentra el medio rural. La arquitectura del modelo neoliberal no cambiará ni un ápice. Todo lo demás es retórica vacía. El acuerdo para el campo está muy por debajo de las expectativas y de lo que necesitan el campo y el país.

Precisamente en el terreno de la apertura comercial, el nuevo acuerdo adolece de un enorme defecto. Es inexplicable que las negociaciones no cubrieran el tema de los aranceles causados en el régimen arancel-cuota para el maíz y que nunca han sido cobrados. Esta historia ha sido contada varias veces, pero no ha recibido la atención que merece. En la traición más brutal de la política para el sector agropecuario, el periodo de transición del maíz, originalmente fijado para 15 años, fue truncado por los gobiernos neoliberales y reducido a 34 meses.

El régimen de transición para el maíz estaba basado en un sistema de arancel-cuota: la cuota libre de impuestos fue inicialmente fijada en 2.5 millones de toneladas y por encima de ella las importaciones debían pagar un arancel, que se iría reduciendo a partir del primer año de vida del TLCAN. Hasta los 15 años de entrada en vigor el TLCAN las importaciones de maíz estarían liberadas totalmente. Se dijo en 1993 que ese periodo de transición sería suficientemente largo y que permitiría a los productores adaptarse a la apertura.

Aunque las importaciones de maíz han rebasado la cuota libre de arancel durante todos los años (menos uno) desde que entró en vigor el TLCAN, nunca se hizo el cobro de los aranceles correspondientes. Ninguno de los gobiernos neoliberales aplicó lo que era el instrumento central de la apertura comercial para el cultivo más importante de la agricultura mexicana. Las consecuencias fueron funestas para todo el sector agropecuario. Los precios domésticos del maíz se desplomaron y en sólo 34 meses alcanzaron el nivel que se suponía debían tener al final del periodo de transición (mientras, el precio de la tortilla aumentó 500

por ciento). El gobierno ha dejado de percibir unos 3 mil millones de dólares en total al no cobrar ese arancel.

El cobro de los aranceles no tenía que negociarse con Estados Unidos, así que lo más lógico hubiera sido comenzar la negociación exigiendo esos aranceles y la asignación de esos recursos a inversiones en el medio rural, en obras de infraestructura productiva o en proyectos de vivienda, salud, educación y servicios sanitarios. Inexplicablemente el tema no fue tratado en las negociaciones. En su lugar, hay muchas migajas y pocos cambios sustantivos. Otro acuerdo más en la larga lista de traiciones demagógicas.

**BLANCA RUBIO<sup>10</sup>**

**El acuerdo nacional, solución o estrategia  
para desmovilizar<sup>11</sup>**

El acuerdo nacional para el campo ha desnudado cabalmente la estrategia del gobierno de Vicente Fox frente a los grandes movimientos sociales. Después de una gran movilización que logra involucrar a la sociedad civil y demostrar la justeza de sus demandas, el gobierno valida los reclamos, se muestra accesible a negociar y presenta una propuesta en la cual desvirtúa y vacía de contenido el pliego petitorio de los movilizados, para luego convalidar institucionalmente la posición oficial. Con ello genera desmovilización y divisiones en el sector demandante, a la vez que se muestra como un gobierno que resuelve los problemas sociales.

Esto fue lo que ocurrió con los indígenas del EZLN. Después de la marcha por la dignidad en febrero de 2001, el gobierno presentó una propuesta al Congreso que dejaba de lado las demandas esenciales de los indígenas. También ocurrió con la propuesta de ley de desarrollo rural sustentable, que fue aprobada por el Congreso después de consultar con amplias capas de la población. El Presidente la vetó en abril de 2001 y en su lugar impulsó una propuesta vaciada de los puntos esenciales, que rige ahora, sin oficio ni beneficio, los destinos del campo.

El movimiento campesino comandado por el frente “El Campo No Aguanta Más” ha enfrentado la misma estrategia. Como han señalado varios analistas y dirigentes campesinos, el acuerdo nacional para el campo dejó de lado las principales demandas de los productores, para fortalecer la visión neoliberal hacia el campo. No resuelve la demanda principal respecto a la renegociación del TLCAN en materia agropecuaria y dejó a nivel de promesas la aspiración de modificar el artículo 27 constitucional. Ante la de-

---

<sup>10</sup> Investigadora de la UNAM; blancaa@servidor.unam.mx

<sup>11</sup> Artículo publicado el 29 de abril de 2003 en *La Jornada*.

manda de apoyar integralmente la producción con el propósito de superar la crisis agropecuaria, el gobierno responde con un fondo de emergencia que asciende a 18 mil 820 millones de pesos, de los cuales 2 mil 800 millones de pesos tienen una orientación más social que productiva, 5 mil 20 millones de pesos corresponden en realidad a disminución de costos y solamente 11 mil millones de pesos se orientan hacia créditos y garantías en Banca de Desarrollo (Reforma, 28/04/03). Esta última cantidad es la que puede incidir en el impulso productivo y es inferior al rubro de Procampo, que cuenta con 13 mil 691 millones de pesos, y ha sido claramente insuficiente para reactivar el campo. Se han programado otros 7 mil millones de pesos que provienen de los excedentes petroleros, los cuales serán transferidos a los estados, pero corresponde decidir a los gobernadores su destino final, ya que en el acuerdo solamente se les hace una "invitación" para que lo inviertan en infraestructura rural.

El acuerdo nacional para el campo deja claro, por tanto, que el gobierno no tiene ninguna intención de resolver el problema rural. Se trata estrictamente de una estrategia de respuesta ante las movilizaciones campesinas, que pretende contener el movimiento sin generar cambios esenciales en la política agropecuaria, orientada principalmente a beneficiar a las grandes transnacionales alimentarias. Así, el gobierno pretende aparecer ante la sociedad como el salvador del campo ante las elecciones que se avecinan.

Esta estrategia gubernamental ante los movimientos ha generado una fuerte desmovilización a la vez que el desdibujamiento de las demandas sociales una vez acallado el conflicto. Así sucedió con el EZLN y también con la ley de desarrollo rural sustentable. No importa si en el primer caso el EZLN rechazó la ley aprobada en el Senado y en el segundo todos los partidos avalaron la propuesta gubernamental. Se rechace, se avale o, como en el acuerdo nacional para el campo, se firme en forma dividida, no cambian sustancialmente las cosas, ya que los problemas que dieron origen al conflicto quedan inalterados.

El reto fundamental que enfrentan ahora las organizaciones es remontar el bajo perfil que adquirirá el problema rural una vez

firmado el acuerdo, ya que, desde la visión del gobierno, el problema ha sido resuelto.

¿Cómo lograr sostener un movimiento, que lleva cinco meses de lucha y negociación ininterrumpida, a pesar de no haber logrado las demandas centrales? ¿cómo reivindicar los logros obtenidos sin aparecer ante las bases y la sociedad como conformistas?

¿Cómo evitar que la división cunda en el movimiento y que el hecho de haber o no firmado el acuerdo renueve viejas rencillas entre las organizaciones? ¿Cómo evitar que las organizaciones que se negaron a firmar queden marginadas de los programas, los recursos oficiales y el movimiento social? ¿Cómo, en fin, sostener una lucha que apenas empieza y que tiene el gran reto de revertir la estrategia desmovilizadora del gobierno de Fox?

Lo esencial en esta coyuntura es evitar la desbandada. Las organizaciones campesinas enfrentan hoy la posibilidad de sumergirse en una guerra burocrática de manera parcial y aislada para conseguir el cumplimiento de las promesas y los acuerdos firmados, o, como ha señalado Víctor Quintana, reaglutinarse en torno al proyecto alternativo que han construido, el plan campesino del siglo XXI (La Jornada, 26/04/03), continuar luchando colectivamente por una solución real a los problemas rurales, tomando el acuerdo como el primer paso de una difícil batalla en la cual no hay cabida para la división y el repliegue que persigue el gobierno. Este es el reto fundamental.

**¿El campo aguanta más?**

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2003  
en los Talleres de la Imprenta Universitaria/UACH

El tiraje constó de 1,000 ejemplares

Corrección de estilo: Ing. Salvador Bravo y Gloria Villa

Diseño de interiores y formación: Gloria Villa