



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Campus Aragón

8

*Importancia de la autosuficiencia  
alimentaria de granos en México  
durante el periodo 1990-1996*

Tesis que para obtener el grado de Licenciado en Relaciones  
Internacionales presenta

Raúl Cruz Báez

ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS CHÁVEZ DELGADO



San Juan de Aragón, Estado de México, 2000

28/11/00



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# AGRADECIMIENTOS

Mi más profundo agradecimiento, por su amor y apoyo incondicional, a mis padres Candelaria Báez Ávila y Vidal Cruz López, quienes me impulsan siempre y en cada momento, en éste y en otros proyectos de mi vida. Por siempre, mil gracias.

José Luis Chávez Delgado, con la sinceridad de un amigo, te agradezco por despertar en mí el interés por el estudio constante y por enmendar imprecisiones en los planteamientos aquí expresados.

A mi hermana Candelaria Cruz Báez, mi más especial gratitud por levantarme en muchas ocasiones de la pereza y desidia que en algún momento mostré ante este trabajo, así como por el cuidado editorial, realizado en conjunto con Javier Perucho, y sus atinadas sugerencias al contenido del mismo; mil gracias.

Agradezco a todos mis familiares por el interés y la confianza que han mostrado siempre en todas mis empresas, en especial a mi hermano Vidal Cruz Báez y a mi sobrino Vidal Cruz González; de igual manera a todas aquellas personas que me han brindado su tiempo y amor.

Y cómo olvidar —y no agradecer— a todos los profesores que han contribuido a mi estudio, y en general a todos mis compañeros y amigos que he cosechado a lo largo de mi vida, en este medio de aprendizaje y aplicación del conocimiento.

Finalmente, gracias a todas las personas que hacen posible la existencia de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, y por todo lo que representa.

# ÍNDICE

Agradecimientos	5
Introducción	11
I. TEORÍAS MICRO Y MACROECONÓMICAS APLICADAS A LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS 17	
1.1. Marco teórico	17
1.1.1. Consumo de alimentos y nutrición	18
1.1.2. Producción alimentaria	19
1.1.3. Comercialización, formación de precios y subsidios	21
1.1.4. Teoría de las ventajas comparativas en las políticas de precios	22
1.1.4.1. Subsidios en los productos de importación	23
1.1.4.2. Restricciones al comercio	23
1.1.4.3. Subsidios alimenticios para la población en extrema pobreza	24
1.1.4.4. Eficiencia en la comercialización	24

1.1.5. Relación entre el sistema alimentario y las políticas macroeconómicas	25	
1.2. Reformas de los regímenes de tenencia de la tierra		25
1.2.1. Títulos de propiedad de la tierra	26	
1.2.2. La situación agraria en México	27	
1.2.2.1. Contexto histórico-social	28	
1.2.2.2. Reformas al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria	29	
1.2.2.3. Ley Agraria	29	
1.3. Liberalización del comercio agrícola internacional		36
1.3.1. Acuerdos internacionales	38	
1.3.1.1. Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)	42	
1.3.1.2. Acceso al mercado	43	
1.3.1.3. Normas de origen	44	
1.3.1.4. Reintegro de derechos de aduana	44	
1.3.1.5. Disposiciones especiales de salvaguardia para el ajuste de importaciones	45	
1.3.1.6. Protección sanitaria y fitosanitaria	45	
1.3.1.7. Acuerdos colaterales	45	
2. SITUACIÓN MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA		47
2.1. Balance global entre la población y la disponibilidad de alimentos	47	
2.2. Seguridad alimentaria mundial	49	
2.3. Evolución del problema alimentario en los países en desarrollo, 1960-1990	51	
2.3.1. Factores del éxito	54	
2.3.2. Factores del fracaso y del retroceso	54	
2.4. Recursos agrícolas y medio ambiente en general		55
2.4.1. Relación entre la tierra y los habitantes		56

2.4.2. Actividad agrícola y degradación de los recursos naturales	58	
2.5. Agricultura y pobreza	60	
2.5.1. La pobreza a nivel mundial	61	
2.5.2. Pobreza rural y crecimiento agrícola	64	
2.5.3. Distribución de la tierra y la pobreza	67	

### 3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN EN MÉXICO DESDE LA POSGUERRA

HASTA LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	71	
3.1. Situación de la agricultura en la posguerra		71
3.1.1. El Sistema Alimentario Mexicano	73	
3.1.2. Políticas alimentarias implementada durante el periodo 1982-1988	76	
3.2. La política de modernización del campo, 1989-1994	80	
3.2.1. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994		82
3.2.2. Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994	85	
3.2.3. Programa de Apoyo al Campo (Procampo)		89
3.2.4. Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000		93
3.3. Evaluación de los programas en materia de agricultura y su relación con la autosuficiencia alimentaria	95	

### 4. EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO RELATIVOS A LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

4.1. Antecedentes	99	
4.2. México y el GATT	101	
4.2.1. Hacia el final de la Ronda Uruguay	102	

4.3. El campo mexicano frente al TLCAN	105	
4.3.1. Desgravación arancelaria en el marco del TLCAN		109
4.3.2. Implicaciones y efectos del TLCAN en México		110
4.3.2.1. El caso del arroz en Veracruz	112	
4.3.2.2. El caso del frijol en Zacatecas y de la soya en Sinaloa	113	
5. CAMBIOS JURÍDICOS EN MATERIA AGRÍCOLA OCURRIDOS EN MÉXICO		
	117	
5.1. El Estado y la reforma de la tierra	117	
5.1.1. Modificaciones al artículo 27 constitucional		121
5.2. Efectos e implicaciones de las reformas al artículo 27 constitucional	126	
6. PLANTEAMIENTO ACTUAL DE LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA EN MÉXICO		
		129
6.1. Antecedentes	129	
6.2. Dependencia alimentaria en México	131	
6.3. Seguridad y autosuficiencia alimentaria	135	
6.4. Soberanía alimentaria	139	
6.5. Funciones desempeñadas por la agricultura para el desarrollo de la economía nacional		140
6.6. Aplicación de una política económica nacional de interés social para la recuperación agrícola y alimentaria	141	
UNA REFLEXIÓN FINAL	143	
ANEXOS	151	
FUENTES	167	



# INTRODUCCIÓN

La segunda mitad del siglo xx ha representado para la historia del mundo la etapa con mayor producción económica. De igual forma, dada la creciente demanda impulsada por el aumento de la población y la progresiva opulencia, se hizo posible que las cosechas de granos se multiplicaran 2.6 veces.<sup>1</sup> Sin embargo, el sistema de cuentas nacionales utilizado para medir el adelanto económico incluye la depreciación de las plantas y el equipo, pero no el agotamiento de los recursos o capital naturales. Así, el mundo ha perdido cerca de la quinta parte de sus tierras de cultivo y los agricultores enfrentan mayores dificultades para mantener la producción al mismo ritmo del crecimiento de la población.

El incremento de 2.6 veces de la cosecha mundial de cereales entre 1950 y 1984 elevó la producción *per cápita* más de un tercio, pero entre los años de 1984 y 1989 la producción sólo creció uno por

<sup>1</sup> Lester R. Brawn, “La ilusión del progreso”, en *El mundo medio ambiente*, Worldwatch Institute, Washington, DC, Fundación Universo Veintiuno, 1990, p. 3.

ciento.<sup>2</sup>

En los años setenta disminuyó considerablemente la producción de granos en África, lo cual se reflejó en América Latina a principios de los ochenta y para la década de los años noventa se extendió por el mundo entero.

En los años noventa culminaron las transformaciones que condujeron a la globalización del espacio económico mundial.

La falta de una adecuada producción de granos, equiparable al ritmo de crecimiento de la población, representa para los países de América Latina uno de los obstáculos más importantes para salir del subdesarrollo.

Las políticas agrícolas establecidas en la mayoría de los países de esta región tienen como objetivos genéricos asegurar una renta adecuada a los agricultores, mantener los precios estables, y lograr la autosuficiencia alimentaria.

Además, las nuevas reformas sobre la liberalización agrícola mundial implantadas en la VII Ronda de Negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), llevan a que las políticas internas de los países en desarrollo tomen un nuevo rumbo.

El hecho de que México compre en el extranjero casi la cuarta parte de los granos que consume es una expresión de su desequilibrio externo, el cual ubica al país dentro de los mayores importadores de productos agrícolas.

En la actualidad, México tropieza nuevamente con una crisis agrícola, que se atribuye principalmente a los factores desfavorables del medio ambiente, sin que se reconozca que la política económica adoptada desde 1982 no ha definido bien la función del sector para abastecer la demanda de los productos básicos (en especial los granos), ya que se ha tenido que recurrir insistentemente al

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 14.

sector externo.

En la presente tesis se evalúa la situación de la agricultura y la alimentación durante los primeros años de la década de los noventa, con el propósito de llamar la atención ante la importancia que representaría el lograr la autosuficiencia alimentaria de granos en nuestro país, tanto por el ahorro de divisas que generaría como por la conservación y preservación de la soberanía nacional en cuanto a la libertad de decisiones político-económicas ante la liberalización comercial.

El cuerpo del presente trabajo se compone de seis capítulos. En el capítulo I se expone el marco teórico y conceptual que constituye la base para el análisis de la autosuficiencia alimentaria de granos en México, durante el periodo 1990-1996. La estructura del marco teórico y conceptual está dividida en tres ámbitos: en el primero se expone la relación que existe entre la teoría micro y macroeconómica y el sistema alimentario mexicano. Se analiza la aplicación de las políticas micro y macroeconómicas dentro del sistema alimentario, el cual comprende principalmente el consumo de alimentos y la nutrición, la producción alimentaria, la comercialización, los subsidios y la formación de precios nacionales e internacionales.

El segundo ámbito presenta un contexto histórico-social que analiza las formas de propiedad de la tierra a través de la historia de México, así como las reformas hechas al artículo 27 constitucional y su nueva Ley Agraria, con el fin de comprender la base económica de producción que constituye la tierra y las relaciones políticas y sociales que giran alrededor de ésta.

Por último, en el tercer ámbito se analizan las normas y reglamentos internacionales mediante los cuales se establece el intercambio comercial entre las naciones, exponiendo los resultados que en materia de "liberalización del comercio agrícola internacional" aportaron las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT en 1993 con los acuerdos agrícola y de medidas sanitarias y fi-

tosanitarias, así como la estructura general del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) entre México, Estados Unidos y Canadá.

El capítulo II presenta los principales problemas que existen en materia de agricultura y alimentación a nivel mundial como son la desnutrición e inseguridad alimentaria, la escasez y degradación de los recursos agrícolas y del medio ambiente en general. Al respecto, se efectúa un balance global entre la población y la disponibilidad de alimentos para estar en condiciones de determinar el grado de seguridad alimentaria que presentan los países en desarrollo; en ese mismo sentido se describe la evolución de la situación alimentaria en los distintos países.

Asimismo, se explica la situación de los recursos agrícolas de los países en desarrollo desde el punto de vista de la relación entre la tierra y los habitantes; se informa del nivel de degradación que presentan los recursos naturales, y se detalla la relación entre la pobreza y la agricultura en el mundo y cómo influye ésta para reducir los niveles de desnutrición y aumentar el bienestar de vida.

En lo que se refiere al capítulo III, se llevó a cabo un análisis de las políticas que en materia de agricultura y alimentación se han aplicado en México desde la posguerra hasta la década de los noventa. Inicia el estudio evaluando las implicaciones y los efectos que propició el programa denominado Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y continúa con la evaluación de los programas vigentes en los periodos 1982-1988 y 1989-1994. Cabe señalar que en este último comienza la modernización del campo mexicano con la puesta en marcha del Programa de Modernización del Campo 1990-1994 del cual se desprende el programa de ayuda directa al campesino (Procampo).

En todos los apartados que integran este capítulo se elaboró un contexto general de la situación económica por periodo, una reseña de los objetivos generales, objetivos específicos, estrategias y lí-

neas de acción de los programas descritos, así como algunos comentarios de los efectos e implicaciones que conllevó la aplicación de éstos.

El capítulo iv contiene una evaluación de los efectos económicos y sociales de la apertura comercial en México a partir de la firma del GATT (hoy OMC) hasta la entrada al TLCAN. Los planteamientos y argumentos que se presentan pretenden demostrar que en los términos en que se negoció la apertura comercial con los vecinos del norte no se tomó en cuenta la profunda brecha tecnológica y económica como resultado de la comparación de las principales variables económicas.

En el capítulo v se realizó un estudio de los cambios jurídicos que en materia agrícola se presentaron en 1992 con las reformas hechas al artículo 27 constitucional y su nueva Ley Agraria. En principio se expone la situación político-económica en que se encontraba el país a raíz de la reforma de la tierra de 1910, para estar en posibilidad de comparar el cambio radical que produjeron las reformas de 1992. El objetivo de este análisis es situar el papel que juega el sector agrícola en la economía ya que continuará proporcionando los insumos necesarios al sector industrial, en esta ocasión a través de la aportación de tierras a las sociedades mercantiles.

Finalmente, el capítulo vi plantea la necesidad que nuestro país tiene de lograr la autosuficiencia alimentaria de granos al evaluar los niveles de desnutrición y pobreza, así como el grado de dependencia y seguridad alimentarias, todo esto para demostrar que la política que lleva a cabo el gobierno mexicano no responde a las necesidades de la población. En forma adicional se proporcionan conclusiones y recomendaciones al final del cuerpo del trabajo. §

# I. TEORÍAS MICRO Y MACROECONÓMICAS APLICADAS A LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS

## I.1. MARCO TEÓRICO

Los países del mundo en su conjunto han atacado el problema de la pobreza extrema y del hambre a través de la aplicación de políticas micro y macroeconómicas, ajustándolas al entorno de la situación política, económica y alimentaria de cada uno de ellos.

Comprender la esencia de la aplicación de estas políticas (que consiste principalmente en encontrar el vínculo apropiado entre la relación de la micro y la macroeconomía) resulta de gran importancia para estar en posibilidad de analizar el sistema alimentario mexicano y lograr una eficiente distribución alimentaria a través del reparto equitativo del ingreso.

Dado el *statu quo* económico que impera en el mundo, llamado “globalización”, se vuelve más compleja la aplicación de estas políticas y a la vez exige a los países sistematizar el funcionamiento económico interno respecto al comercio internacional poniendo

importante énfasis en el comportamiento de los precios internacionales, ya que éstos determinan directamente los precios internos. Por todo lo anterior, el estudio en torno a la autosuficiencia alimentaria de granos en México implica profundizar en el análisis del comportamiento del comercio internacional, ya que éste determina los mercados globales de los granos e influye en la formación de los precios a través de las ventajas comparativas en la producción de los países y de los costos de oportunidad internos.

Asimismo, de la relación entre el sistema alimentario y la macroeconomía se deriva el crecimiento de la producción agrícola y la distribución del ingreso mediante la intervención del gobierno en las políticas presupuestaria, fiscal, monetaria y de salarios, que a su vez instrumentan las políticas de inversión, subsidios agrícolas, inflación, tipo de cambio y tasas reales de interés.

Por último, cabe mencionar la necesidad de brindar una alimentación que satisfaga el mínimo necesario de nutrientes para proporcionar energía suficiente a los habitantes de todo el país con objeto de poder efectuar las actividades de trabajo y estudio en condiciones saludables. A través de este análisis se podrá precisar qué se necesita producir, tomando en cuenta que el consumo estará regido por el ingreso de la población.

#### I.I.I. CONSUMO DE ALIMENTOS Y NUTRICIÓN

Actualmente, el porcentaje de pobreza existente en México representa 51 por ciento de la población rural y 30 por ciento de la población urbana (estando en extrema pobreza 24 y 8 por ciento, respectivamente),<sup>1</sup> y se encuentra integrada principalmente por lactantes, niños de corta edad, mujeres embarazadas y ancianos. Por lo que el

<sup>1</sup> Fernando Rello, "La privatización del ejido, ¿una contrarreforma agraria?", en *Investigación Económica*, México, UNAM, núm. 215, en.-mar., 1996, p. 138.

propósito central de la autosuficiencia alimentaria sería alcanzar una mejor distribución de los alimentos que contengan los nutrientes básicos para combatir la pobreza y el hambre y, al mismo tiempo, a través de esto se pueda disminuir el grado de dependencia que se tiene con los países desarrollados o del Primer Mundo.

La teoría microeconómica estudia el comportamiento del consumo de la familia, como unidad económica de la sociedad, en dos ámbitos: consumidora en zonas urbanas y productora para autoconsumo en zonas rurales. En este último, la desagregación por clase de ingreso de las familias sitúa el problema bajo un enfoque más claro. Asimismo, al identificar el tipo de familia y la clase de ingresos, es necesario atender las diferencias de precios por región que se obtendrán de los costos de transportación y de la diferencia de los precios estacionales; es decir, se examina el fenómeno de la comercialización para proporcionar los parámetros de consumo y comprender los ajustes en la macroeconomía alimentaria.

Al mismo tiempo resulta importante el análisis de los nutrientes que proporcionan productos como el maíz y el frijol (los cuales constituyen una combinación dietética inseparable y complementaria, debido a que el frijol aporta proteínas vegetales —triptófano y lisina— y aminoácidos esenciales de los que carece el maíz),<sup>2</sup> ya que es de suma importancia para comprender la decisión de consumo y para conocer qué es necesario producir.

### 1.1.2. PRODUCCIÓN ALIMENTARIA

Entre 1947 y 1965 México figuró en el contexto mundial como uno de los países sobresalientes en cuanto a la producción agrícola se re-

<sup>2</sup> Teresa Rojas Rabiela (coord.), “La agricultura en la época prehispánica”, en *La agricultura en tierras mexicanas desde sus orígenes hasta nuestros días*, México, Grijalbo, 1991, p. 25.



fiere, con elevadas tasas de crecimiento en ese sector (6.1 por ciento). Ese llamado “milagro agrícola mexicano”<sup>3</sup> se vio acompañado por la política de sustitución de importaciones, que significó la industrialización mexicana en décadas posteriores.

No obstante, en la actualidad México es un país dependiente, ya que importa la tercera parte de los alimentos que consume (durante 1996 México importó alrededor de 11 millones de toneladas de granos básicos).<sup>4</sup>

Antes de exponer los elementos teóricos es necesario recordar que México presenta una gran diversidad de climas, fenómenos y accidentes naturales (entre los que destacan sequías, heladas, fuertes vientos, incendios, plagas, etcétera) que delimitan las potencialidades de la agricultura por estados y regiones, así como la utilización de insumos y rendimientos en los cultivos. Asimismo, gran parte de la población rural vive del autoconsumo y carece de tierras, y la mayoría de la población urbana no cuenta con el ingreso mínimo para poder adquirir la canasta básica o para poder cubrir sus necesidades primarias de sobrevivencia.

Al tomar en cuenta los elementos anteriores resalta la importancia de los precios internos, ya que éstos miden los costos de oportunidad para la producción en el intercambio que se da entre la población rural y la urbana, y la de los precios internacionales, determinantes de los costos de oportunidad en los mercados mundiales de granos.

De la misma manera, el equilibrio entre la producción de alimentos de exportación e importación es un fenómeno económico que debe considerarse porque en ocasiones se cree alcanzar la auto-

<sup>3</sup> José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México: 1982-1988*, 2a ed., México, Fontamara, 1994, p. 11.

<sup>4</sup> Luis Carriles y Sandra Reyes, “Bajará 11.43% cultivo agrícola”, en *Reforma*, México, 24 de mayo de 1996, p. 17A.

suficiencia alimentaria fomentando una producción excesiva, a costa de otros sectores productivos, olvidando que para obtenerla es necesario crear empleos que proporcionen mejores ingresos a toda la población.

### 1.1.3. COMERCIALIZACIÓN, FORMACIÓN DE PRECIOS Y SUBSIDIOS

En el sistema alimentario mexicano, la comercialización representa un conjunto de actividades económicas de suma importancia para la formación de precios. Las funciones esenciales del proceso de comercialización son transportar, elaborar y almacenar alimentos para obtener una óptima distribución de los mismos a todos los rincones del país.

De acuerdo con Kenneth Arrow, en todas las economías existe la formación de pequeños monopolios en un lado u otro del intercambio comercial,<sup>5</sup> por eso es que una acertada y responsable intervención del Estado en el proceso de comercialización resulta indispensable para favorecer el acceso de alimentos a las familias pobres, mediante economías de competencia perfecta. La intervención se efectúa utilizando los ingresos fiscales, proporcionando bienes en cantidades socialmente óptimas en investigación agrícola, educación rural, carreteras y redes de comunicación.

Los destinos de los principales granos básicos son tres: granos para los consumidores (alimenticios), granos para el sector pecuario (pienso) y granos para la elaboración de materias primas (industriales), representando en su conjunto diferencias sustanciales entre los precios internos y los precios mundiales.

El proceso de formación de precios conlleva las actividades de transporte, elaboración y almacenaje de alimentos, por medio de las

<sup>5</sup> Peter Timmer C. *et al.*, *Análisis de políticas alimentarias*, Washington, Banco Mundial, 1985, p. 169.

cuales se obtienen los márgenes de comercialización que resultan de la diferencia entre los precios inmediatos a la producción (que se dan en los ejidos) y los precios al consumidor de mercados urbanos principalmente. En este rubro, las políticas gubernamentales reguladoras del mercado interno son los subsidios y las restricciones comerciales.

Las fuerzas de la oferta y la demanda mundiales son la base de los precios internacionales de granos. La conexión entre el mercado interno mexicano y el internacional se da a través de las políticas económicas en el tipo de cambio, en las tasas de interés y en las tarifas salariales (principales precios relativos).

#### I.I.4. TEORÍA DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS EN LAS POLÍTICAS DE PRECIOS

El debate de la importancia de la autosuficiencia alimentaria sólo puede sostenerse en términos de precios internos contra los precios internacionales. En primer lugar, la política económica gubernamental influye en la relación de intercambio urbano-rural, que a su vez representa un factor importante para determinar los costos de los incentivos, el crecimiento agrícola y los costos relativos de los alimentos a los consumidores.

Los incentivos al sector alimentario se ven incrementados al instrumentar políticas que aumentan los precios de los productos o reducen los precios de los insumos agrícolas.

Para diferir el precio interno del precio mundial, las políticas de precios utilizan como instrumento los subsidios o las restricciones comerciales. Cuando se aplica un subsidio al consumo, los consumidores y los productores se enfrentan a precios más bajos en comparación con los que se mantienen en el mercado internacional. En cambio, cuando se aplica a la producción, los agricultores pueden elevar el precio por encima del mercado mundial y de esta manera este último permanece para los consumidores.

#### 1.1.4.1. SUBSIDIOS EN LOS PRODUCTOS DE IMPORTACIÓN

En muchas ocasiones los suministros internos de maíz, por ejemplo, son menores que la demanda interna y el gobierno proporciona un subsidio al consumidor importando este grano. El efecto que se produce es aquel en el que el precio interno, tanto para el consumidor como para el productor, es menor al precio mundial. La producción interna de maíz desciende y aumenta la cantidad consumida localmente por el incremento en las importaciones. De esta forma el gobierno utiliza recursos presupuestales para bajar el precio del maíz, pero los productores pierden porque su producción, venta y utilidad bajan al descender el precio del producto.

De acuerdo con las teorías de la economía internacional, un país que utiliza subsidios para proporcionar a los consumidores maíz importado a precios bajos en comparación con los internacionales reduce el grado de autosuficiencia alimentaria que hubiera logrado con el libre comercio. Restringir importaciones y elevar precios internos por encima de los mundiales daría como resultado la autosuficiencia.

#### 1.1.4.2. RESTRICCIONES AL COMERCIO

En el comercio internacional, la política de precios puede actuar sobre las importaciones y exportaciones de granos de dos maneras: la primera es imponiendo un arancel como impuesto a las importaciones para limitar las cantidades importadas; es decir, restringir cuantitativamente la cuota de importaciones dando por resultado un incremento en el precio interno que lo coloque por arriba del precio mundial. En segundo lugar se aplica a las exportaciones un impuesto unitario que limita la cantidad exportada obteniendo como resultado que el precio interno sea más bajo que el precio mundial.

### 1.1.4.3. SUBSIDIOS ALIMENTICIOS PARA LA POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA

Esta clase de subsidios tiene como objetivo transferir ingresos del gobierno a la gente más desprotegida. Un primer mecanismo es el sistema de precios duales: los agricultores pagan un impuesto sobre los granos con base en la tierra cultivada, mas no en la producción corriente que representaría un impuesto fijo de producción. El grano obtenido por ese impuesto se distribuye en tiendas operadas por el gobierno y se vende a precios bajos para permitir que la gente pobre pueda adquirirlo, en forma racional, lo que constituye un precio subsidiado o bajo. En cambio, la producción superavitaria del agricultor estará disponible para venderse en un mercado libre de precios.

Para que el sistema de precios duales resulte eficiente exige tener acceso a cantidades significativas de granos de bajo costo procedentes de ejidos altamente productivos, además de demandar un control cuidadoso del acceso al grano barato disponible en las tiendas de precios subsidiados.

Otro mecanismo para lograr el subsidio alimenticio es el de los cupones de alimentos (representado por los “tortibonos” en la década de los ochenta), los cuales fueron considerados ineficientes por problemas de distribución y por la corrupción que se dio a su alrededor.

### 1.1.4.4. EFICIENCIA EN LA COMERCIALIZACIÓN

Al relacionar el fenómeno de la comercialización con la política de precios se afirma que el gobierno debe procurar una eficiente competitividad mediante la creación de mejor acceso a los participantes potenciales y mejor distribución de información a consumidores, productores y agentes de comercialización o intermediarios, además de proporcionar servicios de comercio en forma directa.

### 1.1.5. RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA ALIMENTARIO Y LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

En México, como en la mayoría de los países en desarrollo, la distorsión de políticas macroeconómicas (constituida por una elevada inflación, tipos de cambio sobrevalorados, tasas de interés subsidiadas, deterioro en el salario mínimo, incentivos rurales deprimidos, etcétera) se traduce en un difícil crecimiento de la producción agrícola y en un sesgo a la distribución del ingreso.

La producción agrícola y los ingresos rurales y urbanos son la base de una política alimentaria que ayuda a incrementar la producción de alimentos para que se logre reducir el hambre y la pobreza extrema; es por eso que resulta importante estudiar los efectos de las políticas macroeconómicas en el sistema alimentario, como ejemplo está el caso del endeudamiento externo, el cual produce mayor dependencia económica con los países desarrollados.

En el “Anexo” se presentan dos gráficas que muestran la relación entre las políticas macroeconómicas implementadas por los gobiernos en general y el sistema alimentario. (Véase en el “Anexo” las gráficas 1 y 2.)

### 1.2. REFORMAS DE LOS REGÍMENES DE TENENCIA DE LA TIERRA

El término *tenencia* se utiliza para referirse a los regímenes (jurídico y consuetudinarios) que reglamentan el acceso a la tierra en forma distinta a la adquisición del derecho de propiedad, y se refiere a todas las situaciones en las que una persona tiene acceso a la tierra por medio de algún acuerdo con otra persona o entidad, la cual posee derechos superiores sobre ella.

Las políticas orientadas a la reforma del régimen de tenencia pretenden la reducción de la pobreza mediante la optimización de la eficiencia y la equidad en la distribución de la tierra; sin embar-

go, la reglamentación de estos contratos puede ocasionar la contratación de la oferta de tierra y, por ende, incrementar el número de campesinos sin ésta, ya que se desaloja de ellos a los arrendarios.

Asimismo, estas políticas tienen como objeto restringir o prohibir los contratos de aparcería. Sin embargo, se ha observado que éstos pueden resultar un mecanismo eficaz de distribución de los riesgos presentados durante la explotación de tierras (sequías, incendios, robo, etcétera), ya que el terrateniente tiene la opción de cultivar la tierra por sí mismo con la ayuda de la contratación de trabajadores o alquilarla a un aparcerero por una renta fija, o por una participación fija de la producción que depende no sólo de los insumos, sino también de las condiciones atmosféricas. En un sistema manejado por el propietario, todo el riesgo recae en el terrateniente, puesto que los trabajadores ganan un salario fijo y el propietario obtiene el resto. En un sistema de renta fija, el aparcerero corre con todo el riesgo. Así, para reducir los riesgos puede preferirse la aparcería porque ésta reduce los efectos del elemento de riesgo en el proceso de adopción de decisiones respecto a las inversiones, la utilización de insumos, etcétera.

Los arreglos de distribución de los costos en la aparcería puede permitir a los agricultores pobres tener la oportunidad de obtener determinados insumos que de otra manera no conseguirían debido a su limitado acceso a recursos financieros. Por ejemplo, como en general la renta fija de las tierras alquiladas se debe pagar por adelantado, los agricultores pobres sin posible acceso al crédito no pueden arrendarlas. Este obstáculo se supera con la aparcería, ya que los pagos se efectúan solamente después de la cosecha.

### 1.2.1. TÍTULOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

La asignación de títulos de propiedad de la tierra se considera favorable porque éstos aumentan la seguridad de la tenencia y contribu-

yen a promover las inversiones en la conservación de la tierra, el agua y otros bienes de capital, así como la adopción de cultivos permanentes cuando sea oportuno. Asimismo, al proporcionar una garantía, los títulos pueden aumentar el acceso al crédito institucional y se consideran necesarios para mejorar los mercados de tierra; esenciales para estar en posibilidad de promover el desarrollo comercial de la agricultura.

No obstante lo anterior, los títulos de propiedad sobre la tierra agravan en muchas ocasiones la desigualdad, ya que las personas ricas e influyentes pueden conseguir derechos superiores a los que gozaban antes. En estas condiciones, la población pobre está mayormente expuesta a quedarse sin tierras y al mismo tiempo a perder los recursos de propiedad común, tras la aplicación de la reforma. Los programas de títulos de propiedad sobre la tierra tienden a concentrarse en la parcela (extensión de tierra) como unidad apropiada, prestando escasa atención a la distribución de los derechos dentro del hogar.

### 1.2.2. LA SITUACIÓN AGRARIA EN MÉXICO

Uno de los principales problemas de la agricultura mundial es la escasez de tierras de cultivo. En México, de los 200 millones de hectáreas que tiene el país sólo cerca de 24.5 millones (12 por ciento de la superficie nacional) se consideran cultivables, aunque en la práctica únicamente 18 millones se cultivan anualmente (representando 9 por ciento del territorio nacional).

Por otra parte, además de la superficie cultivable se presenta el problema del suministro de agua, porque de los 18 millones de tierra sólo seis millones tienen acceso a sistemas de riego y de los 12 millones restantes, seis se encuentran en una zona de buen temporal.

Ante esta problemática, las formas de propiedad de la tierra analizadas constituyen la base para llevar a cabo las relaciones políticas, económicas y sociales que a su vez generan las bases jurídicas para



regular y mantener la situación económica de la población. Por lo anterior, resulta necesario analizar el contexto histórico-social y las reformas al artículo 27 constitucional suscitadas en México durante 1992, así como su reglamento.

### I.2.2.1. CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL

Las formas de propiedad de la tierra han jugado un papel preponderante a través de la historia de nuestro país. En el México prehispánico los aztecas convivían esencialmente con dos formas de propiedad: el “calpulli” (antecedente directo de la forma de propiedad comunal denominada *ejido*), y el “pillalli” o “tecpillalli”. El primero pertenecía a una forma de propiedad colectiva de la tierra con usufructo individual de parcelas ubicadas en el seno del “altepetlalli” (*tierra del pueblo*); y el segundo consistía en un tipo de propiedad privada similar a la feudal, porque el “tlatoani” (*rey*) concedía a nobles y guerreros gratificaciones por servicios prestados al pueblo.

Durante la conquista de México y la época de la Colonia, el tipo de propiedad de la tierra se caracterizó por una rápida desaparición de las formas de propiedad comunales, propiciada mediante una política de producción “despótico-tributaria”, que consistió en realizar transferencias de excedente por concepto de la renta de la tierra.<sup>6</sup> Por otra parte, en la época de la República se estableció un conjunto de leyes sobre la desamortización de las tierras poseídas por “manos muertas” (pertenecientes principalmente a la Iglesia). En este periodo se suprimió completamente la propiedad comunal y se incorporaron las tierras de la Iglesia al mercado en beneficio de los arrendatarios.

<sup>6</sup> El Estado se consideraba como único poseedor de la tierra, que mantenía a las comunidades indígenas como grupo social inmerso al mismo tiempo en una relación tributaria y en una relación feudal.

En el porfiriato se llevó a cabo la concentración de la tierra con la Ley de 1894 relativa a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, suscitando represiones a las rebeliones indígenas (yaquis en Sonora y mayas en Yucatán), acciones que propiciarían la Revolución de 1910. Las reformas emanadas como consecuencia de la Revolución de 1910 produjeron un cambio social con el surgimiento de la Constitución de 1917, porque el artículo 27 constitucional otorgó al Estado la facultad y obligación de crear modalidades de propiedad con aras al interés público, presentándose el ejido como elemento central del “programa agrario” de la Revolución y a la forma ejidal como la principal estrategia de este nuevo régimen de propiedad.

No obstante, fue en el periodo cardenista cuando se materializa la fase programática de la revolución agraria, al efectuar el reparto de tierras y consolidar la forma social agrícola del ejido, asegurando la permanencia de la propiedad y convirtiendo inalienable, inembargable e imprescriptible a la tenencia de la tierra.

#### 1.2.2.2. REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y A LA LEY AGRARIA

Durante la crisis agrícola de 1989 México importó alimentos por un valor de 4,016.0 millones de dólares y la cosecha *per cápita* de granos básicos para consumo humano (maíz, frijol, trigo y arroz) resultó 34.9 por ciento inferior en comparación con la cosecha de 1981.<sup>7</sup>

El sector privado argumentó que el ejido impedía la vinculación con inversiones privadas capaces de incrementar los niveles productivos registrados en mercados libres, y por otra parte, especialistas en la materia como José Luis Calva y Fernando Rello opinaron que las verdaderas causas de la crisis obedecieron a comportamientos

<sup>7</sup> José Luis Calva, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, México, Fontamara, 1993, p. 13.

adversos en las variables económicas (que propiciaron deterioro en los términos de intercambio del sector agropecuario, decrementos de la inversión pública para el fomento al sector agropecuario y reducciones en créditos, tanto de la banca comercial como de la nacional) y no a la condición económico-social del ejido.

Sin embargo, en 1992 se decretaron reformas al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria *suprimiendo* el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de las tierras y aguas de uso común de los ejidos y comunidades, lo que permitió la participación de sociedades mercantiles en la enajenación de las tierras.

En la nueva versión del artículo 27 constitucional quedan derogadas las siguientes fracciones:

x. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por alta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con aguas y tierras suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la xv de este artículo;

xi. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c] Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga La Ley Reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d] Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e] Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior dentro del plazo perentorio que fije la Ley, se considerará desaprobadado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o

que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

Como puede observarse, con la finalidad de evitar la concentración de la propiedad territorial, la legislación agraria prohibió durante más de 70 años que sociedades mercantiles se adueñasen y explotasen directamente tierras en actividades agropecuarias. Las parcelas ejidales y las tierras de común aprovechamiento estaban legalmente fuera del mercado porque eran inalienables, imprescriptibles e inembargables, ahora por el contrario, la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, en su artículo 75 expone que “en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios” permitiendo así que la tierra tenga carácter alienable, embargable y prescriptible.

Asimismo, con estas reformas los ejidatarios podrán solicitar el dominio pleno de sus parcelas individuales, inscribirlas en el Registro Público de la Propiedad y venderlas o enajenarlas libremente como cualquier propietario privado, en el supuesto de que tengan sus títulos o certificados de posesión en regla, y que presenten la autorización previa de 75 por ciento de los miembros de la Asamblea Ejidal.

Por último, otro aspecto relevante de esta reforma es que el arrendamiento de parcelas ejidales y la asociación de los ejidatarios, con agentes productivos externos al ejido, estará legalmente permitido.

### 1.2.2.3. LEY AGRARIA

Con base en la Ley Agraria o ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, ésta tiene como objetivo organizar legalmente a los productores agropecuarios, promoviendo la justicia, la productividad y la producción mediante recursos crediticios, asistencia técnica y comercialización, con el propósito de combatir la pobreza, el desempleo y la marginación.

La Ley Agraria consta de 10 títulos, 11 capítulos, nueve secciones, 198 artículos básicos y ocho transitorios.

El Título Primero establece las disposiciones generales de la ley en cuanto a su observancia general y lo reglamenta el artículo 27 constitucional, así como la supletoriedad en materia civil y mercantil, y las atribuciones de los municipios en la aplicación de esta ley.

El Título Segundo se refiere al desarrollo y fomento agropecuario, haciendo énfasis en la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico.

Por lo que respecta al Título Tercero, “De los ejidos y comunidades”, en su capítulo 1, sección primera, se establece que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y son propietarios de las tierras que se les ha dotado o han adquirido mediante cualquier otro título. La sección segunda menciona las definiciones de “ejidatarios” y “avecindados”, los derechos de los mismos, la forma de acreditar la calidad de ejidatario y en qué casos se pierde la calidad de ejidatario, principalmente.

La sección tercera indica que los órganos de ejido serán la Asamblea (como órgano supremo), el Comisariado Ejidal y el Con-

sejo de Vigilancia; se citan los asuntos que deberán tratarse por la Asamblea, las reglas para el establecimiento del Comisariado Ejidal, los casos especiales para el corum legal, la participación del representante de la Procuraduría Agraria, las facultades y obligaciones del Comisariado, la constitución, facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia, etcétera.

El capítulo II, sección primera, establece que las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios titulares.

En el caso de la sección segunda se menciona que el uso de las aguas del ejido se regirá por las leyes y normatividad en la materia y se pagarán las tarifas correspondientes.

En cuanto a la sección tercera, ésta señala que para determinar el destino de tierras que no están formalmente parceladas, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios teniendo en cuenta lo que emita el Registro Agrario Nacional.

La sección cuarta habla de la pertenencia de las tierras del asentamiento humano (zona de urbanización, unidad agrícola, parcela escolar, unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y todas las áreas reservadas para el asentamiento) y establece que estas áreas son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La sección quinta indica que las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en la comunidad del ejido y menciona que no serán reservadas para el asentamiento ni para la actividad parcelaria, y la sección sexta faculta a los ejidatarios el derecho de uso y usufructo de sus parcelas, acreditado mediante certificados de derechos agrarios o parcelarios.

Por lo que corresponde al capítulo III, se menciona que la constitución de nuevos ejidos requerirá que 20 o más participantes, que aporten una superficie de tierra, cuenten con reglamentación inter-

na y que todo conste en escritura pública e inscripción en el Registro Agrario Nacional.

El capítulo iv señala que la expropiación de bienes ejidales y comunales se efectuará por las siguientes causas: establecimiento de un servicio o función público; realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico; preservación de recursos agropecuarios, forestales y pesqueros; explotación de petróleo; regularización de la tenencia de tierra urbana y rural; fomento y conservación de unidades de producción de bienes y servicios; construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y, en general, obras que faciliten el transporte, y las demás previstas en la Ley de Expropiación.

Además se establece en el capítulo v el procedimiento para el reconocimiento como “comunidad” a los núcleos agrarios existentes.

El Título Cuarto, “De las sociedades rurales”, señala que los ejidos se podrán constituir en uniones de ejidos y crear en asociaciones rurales de interés colectivo. Su objetivo es integrar recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para establecer industrias y sistemas de comercialización, principalmente.

El Título Quinto se refiere a la pequeña propiedad individual de tierras y define cada uno de los tipos de tierra (agrícola, ganadera y forestal).

En el Título Sexto se establecen disposiciones acerca de la extensión en tierras que las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales pueden poseer. Asimismo, se señala que el objeto social de éstas se limitará a la producción y se explica la composición de su capital social.

En cuanto al Título Séptimo, se explica que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Ésta tendrá como funciones la de otorgar servicio social, salvaguardar los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas.



En el Título Octavo, se menciona que en el Registro Agrario Nacional se inscribe toda modificación a la propiedad de la tierra; todo documento con el fin de controlar la tenencia de la tierra como órgano desconcentrado de la SRA, y este mismo prestará asistencia técnica, entre otras actividades.

Por lo que toca al Título Noveno, éste define a los terrenos baldíos nacionales como áreas que no han salido del dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados.

Por último, el Título Décimo, “De la justicia agraria”, integrado por seis capítulos, establece los procesos de emplazamientos y citaciones; el juicio agrario, la ejecución de las sentencias y el recurso de revisión; así como los principios y disposiciones en la materia.

Por lo que corresponde a los ocho artículos transitorios, éstos se refieren a la vigencia de la ley y a las disposiciones en términos de las derogaciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley General de Crédito Rural, Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina, así como de todas las disposiciones que se opongan a la citada ley.

### 1.3. LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL

En la actualidad el nuevo paradigma dominante en materia de desarrollo económico a nivel mundial consiste en dar un papel primordial a los mercados y a la iniciativa privada y aminorar y reorientar el papel del Estado en la economía, reduciendo su intervención en las acciones que el libre mercado puede realizar con eficiencia para que su función se concentre en aquellas acciones que el libre mercado no cumple apropiadamente.

A raíz de los decepcionantes resultados obtenidos por la mayoría de los países en desarrollo durante los años ochenta (“década pérdida”), se produjo el replanteamiento del paradigma hegemónico de desarrollo de aquel momento, el cual enfatizaba el mal fun-

cionamiento de los mercados y proponía una fuerte intervención gubernamental. Así, la idea de una teoría económica válida para los problemas de los países en desarrollo perdió aceptación, cediendo el paso a un planteamiento “neoclásico estándar”, en el que se pone de relieve el comportamiento maximizador de los agentes económicos.

Por lo que se refiere a las políticas de los países en desarrollo, la tendencia hacia un marco económico centrado en el libre mercado significa el abandono de estrategias de desarrollo orientadas hacia adentro y encaminadas a la sustitución de importaciones en favor de otras más abiertas al exterior, las cuales se rigen por los precios internacionales.

En este contexto, la agricultura ha dejado de ser un sector que se limitó a transferir recursos para fomentar la industrialización, para convertirse en un sector preponderante, capaz de aumentar los ingresos de exportación, generar empleo y mejorar la seguridad alimentaria.

El desarrollo de la agricultura conlleva su integración en la macroeconomía, para lo que se requiere un marco de política económica general que garantice la estabilidad de las normas para sustentar el crecimiento económico descentralizado, siendo la principal estrategia un régimen claro de derechos de propiedad; así como un gobierno capaz de aportar capital socialmente productivo que los mercados privados no pueden suministrar y ocuparse de los problemas sociales que el libre mercado no puede resolver por sí mismo en un plazo oportuno de tiempo.

De acuerdo con estudios realizados por la FAO,<sup>8</sup> las características de las políticas relativas al comercio internacional en el contexto de la futura evolución de los intercambios comerciales de los princi-

<sup>8</sup> Nikos Alexandratos, *Agricultura mundial hacia el año 2010. Estudio de la FAO*, España, Ediciones Mundi-Prensa, 1995, pp. 97-170.

pales productos agropecuarios podría dar lugar a que la balanza comercial agropecuaria de los países en desarrollo pasara de positiva a negativa; es decir, que los países en desarrollo se conviertan cada vez más en importadores netos de productos agropecuarios. Lo anterior se debe a que en los países en desarrollo las importaciones de productos alimenticios presentan en sus mercados una elasticidad relativamente alta respecto al ingreso; y sus exportaciones (a mercados generalmente saturados de productos de países desarrollados) consisten en productos con escasa elasticidad respecto al ingreso y en algunos casos también con relación al precio. Asimismo, la creciente competencia entre los países en desarrollo para entrar a mercados de productos agropecuarios en los países desarrollados se traduce con frecuencia en pequeños aumentos del volumen exportado, así como en precios más bajos que tienden a disminuir los ingresos reales derivados de la exportación.

Por su parte, a nivel de políticas alimentarias, las intervenciones mediante acuerdos internacionales sobre productos básicos no han conseguido su objetivo de impedir la caída de los precios. Adicionalmente, el consumo en los países en desarrollo de sus propios productos de exportación tiende a absorber una parte creciente de su producción y reduce la disponibilidad de suministros para la exportación a los países desarrollados.

### 1.3.1. ACUERDOS INTERNACIONALES

El contexto de las relaciones políticas, económicas y sociales que determina el comportamiento de los países del mundo en su conjunto y en particular el de la actividad agropecuaria genera normas y reglamentos internacionales mediante los cuales se establece el intercambio comercial de las naciones.

Las normas que en la actualidad regulan el comercio agrícola internacional tuvieron reformas sin precedentes a través de las nego-

ciaciones efectuadas en la Ronda Uruguay del GATT,<sup>9</sup> que después de siete años concluyeron el 15 de diciembre de 1993 con la participación de 117 países que elaboraron los acuerdos agrícolas y de medidas sanitarias y fitosanitarias.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay se establecieron compromisos con los objetivos de mejorar el acceso de las importaciones agrícolas a través de la reducción de las barreras comerciales, regular los subsidios directos e indirectos, y disminuir los efectos adversos que las regulaciones y las barreras sanitarias y fitosanitarias provocan en el comercio agrícola internacional.

El Acuerdo Agrícola, suscrito en la Ronda Uruguay, dicta compromisos a países desarrollados y en desarrollo con el fin de reducir subsidios a la exportación en un plazo de seis y 10 años, respectivamente, a partir de 1995. Con el propósito de lograr un mejor acceso al mercado se estableció como línea de acción para los miembros adscritos al acuerdo: convertir sus barreras no arancelarias en aranceles para dar cumplimiento a uno de los principios básicos del GATT (la transparencia).

Por otra parte, se estableció que los países desarrollados deberían reducir gradualmente sus tarifas arancelarias 36 por ciento

<sup>9</sup> El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) es un acuerdo de comercio entre los países miembros o partes contratantes, que representó un conjunto de normas para facilitar el comercio internacional. Se concibe además, como un foro de negociaciones comerciales para reducir o eliminar barreras arancelarias (impuestos) y no arancelarias (licencias y cuotas), y como un mecanismo para resolver diferencias comerciales entre países miembros. El GATT fue creado por 23 países el 30 de octubre de 1947, en Ginebra, Suiza, y entró en vigor el 1 de enero de 1948. Desde 1994 se conoce como Organización Mundial de Comercio (OMC). Secofi, *México. El GATT y la nueva organización del comercio*, México, 1994, 20 pp.

durante el periodo comprendido entre 1994-2000 con la condición de que cada tarifa disminuyera como mínimo 15 por ciento.

En el caso de los países en desarrollo, tales tarifas deberán reducirse 24 por ciento entre 1994-2004 efectuando una reducción mínima de 10 por ciento por tarifa.<sup>10</sup> Asimismo, se contrajeron compromisos de reducción a los apoyos internos aplicados a los productos nacionales consistentes en dividir las políticas en dos modalidades:

1] Las políticas que tienen un efecto mínimo o nulo sobre distorsión en la producción o en el comercio.

Denominada categoría verde, cuando el apoyo a productos específicos no supera 5 por ciento del valor total de un producto (o grupo de productos), con una reducción de 13.3 por ciento durante 1995-2004.

2] Políticas que tienen un efecto mayor sobre distorsión en la producción o en el comercio.

Denominada categoría ámbar, cuando el apoyo a productos específicos no supera 10 por ciento del valor total de un producto (o grupo de productos). Compromiso de reducción de ayuda del 20 por ciento en el periodo comprendido entre 1995-2000.

El artículo 704 del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá establece que las partes reconocen que las medidas de apoyo interno pueden ser de vital im-

<sup>10</sup> El Acuerdo Agrícola contiene además disposiciones especiales de salvaguardia en los siguientes casos:

- a) Oleada de importaciones. Los derechos adicionales no sobrepasarán la tercera parte de los derechos arancelarios ordinarios en vigor.
- b) Precios bajos de importación. Puede percibirse un derecho adicional que aumente progresivamente a medida que descienda el nivel de precios por debajo del nivel de 1986-1988.

portancia para sus sectores agropecuarios, pero al mismo tiempo pueden distorsionar el comercio y afectar la producción.

Los subsidios a la exportación que deben reducirse son:

- 1] Subsidios directos.
- 2] Ventas de las reservas oficiales a precios inferiores a los del mercado nacional.
- 3] Pagos a la exportación financiados mediante recaudaciones obligatorias.
- 4] Costos subvencionados de comercialización de las exportaciones.
- 5] Tasas especiales para los transportes internos.

Por otra parte, el Acuerdo Agrícola contiene disposiciones sobre el trato especial y diferencial para los países en desarrollo:

- 1] Se da más tiempo para el ajuste y se les exigen menores reducciones de ayuda, así como un nivel más alto en la Media Global de ayuda nacional (porcentaje de minimis) oscilando del 10 al 5 por ciento.
- 2] Se permite ofrecer subsidios para reducir costos de comercialización de los productos agrícolas y las diferencias del costo de los transportes internos; y se presta ayuda interna con disposición especial a la formación de fondos públicos de reserva para seguridad alimentaria.
- 3] Se faculta para la toma de decisiones sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países en vías de desarrollo (importadores netos de productos alimenticios).

El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias ofrece una interpretación uniforme de las medidas relacionadas con

el cuidado que debe tenerse con los alimentos y la cuarentena de animales y plantas. En él se establece un marco para el reconocimiento mutuo de los reglamentos de cuarentena y control de los animales, así como de los procedimientos de inspección, tomando en cuenta la evaluación del riesgo asociado a la aplicación o no aplicación de cada medida.

A fin de cumplir esos propósitos se establecieron los siguientes principios básicos:

- 1] Adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para la protección de la vida, salud humana, animal o vegetal.
- 2] Resguardar que toda disposición se aplique en la medida necesaria.
- 3] Justificar las medidas sanitarias y fitosanitarias en normas internacionales.
- 4] Preservar la armonización internacional de las normas sanitarias y fitosanitarias.

En resumen, las medidas implementadas en los acuerdos agrícola y de medidas sanitarias y fitosanitarias tienen como objetivo alentar la liberalización internacional del comercio agrícola para evitar el proteccionismo del comercio internacional.

#### 1.3.1.1. TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)

En el marco de la Ronda Uruguay del GATT se constituyó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), integrado por Canadá, México y Estados Unidos. En este tratado se establecen las siguientes disposiciones básicas que se relacionan al Sector Agropecuario.

### 1.3.1.2. ACCESO AL MERCADO

El artículo 302 plantea la eliminación progresiva de los aranceles estadounidenses, canadienses y mexicanos sobre las mercancías que circulen entre los tres países a las que sean aplicables las normas de origen.

El artículo 703 contiene los compromisos de los países del TLC respecto al acceso al mercado de los productores agrícolas. Las disposiciones específicas de acceso al mercado contenidas en el CUSTA (Canada, United States Trade Agreement: Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, previo al TLC) se siguen aplicando al comercio agrícola entre Canadá y Estados Unidos.

En un plazo de 15 años, todos los aranceles quedarán suprimidos para los productos objeto de comercio entre los miembros del TLC. La mayoría de los productos que circulan entre Estados Unidos y Canadá estarán exentos de aranceles en 1998 en virtud del CUSTA. Las reducciones de aranceles entre México y Estados Unidos y entre México y Canadá se operarán en cuatro etapas: inmediatamente, a los cinco, a los 10 y a los 15 años. Los productos sensibles, como el azúcar para Estados Unidos y el maíz para México, tendrán periodos de reducción arancelaria de 15 años. Además de los aranceles, el TLC eliminará las restricciones cuantitativas como cupos y licencias de importación para los productos que circulen entre México y Estados Unidos. Los cupos y las licencias de importación se sustituirán por contingentes arancelarios o por aranceles ordinarios. Sobre las importaciones comprendidas en la cantidad del contingente se aplicarán aranceles más bajos o nulos. Las importaciones superiores estarán sometidas a niveles arancelarios que se reducirán progresivamente durante el periodo de transición. Las barreras no arancelarias para los productos lácteos, las aves de corral y el azúcar seguirán inalteradas con arreglo al acuerdo de comercio agrícola entre México



y Canadá. Los tres países han convenido también eliminar progresivamente los aranceles para los usuarios.

### 1.3.1.3. NORMAS DE ORIGEN

El TLC creará una categoría: HECHO EN NORTEAMÉRICA. Sólo los productos que entren en esta categoría recibirán trato preferencial en la aplicación de los aranceles del TLC. Los productos ajenos al TLC deberán ser transformados o elaborados de manera significativa en un país del TLC para que se les puedan aplicar las preferencias arancelarias. Por ejemplo, leche, nata, queso, yoghurt, helados o productos basados en la leche deberán hacerse con leche o productos lácteos del TLC. Los productos sensibles para Estados Unidos, como el cacahuete y sus derivados y productos azucarados, reciben un trato especial. El TLC impone normas más estrictas de origen que serían entonces aplicables. Por ejemplo, para acogerse a los beneficios del TLC, los cacahuates exportados a Estados Unidos deben cosecharse en México, y los productos derivados como la manteca de cacahuete deben hacerse con cacahuates cosechados en México. Normas análogas se aplican a el azúcar y a los productos azucarados.

### 1.3.1.4. REINTEGRO DE DERECHOS DE ADUANA

Las prácticas actuales de reintegro de los derechos de aduana, como en los programa mexicanos de maquiladora, y otras exenciones de derechos se eliminan en virtud del TLC. Anteriormente, las industrias participantes en el programa de maquiladora de México podían realizar importaciones sin pagar aduana para producir artículos para la exportación de México. La eliminación del reintegro de derechos será un elemento negativo para los países asiáticos y europeos que pretendan establecer plataformas en México o Canadá.

### 1.3.1.5. DISPOSICIONES ESPECIALES DE SALVAGUARDIA PARA EL AJUSTE DE IMPORTACIONES

Durante el periodo de transición, una cantidad específica de productos podrá entrar en un país del TLC a tarifas preferenciales, pero mayores niveles de importaciones se someterán a tarifas arancelarias más elevadas.

### 1.3.1.6. PROTECCIÓN SANITARIA Y FITOSANITARIA

Todos los países del TLC seguirán protegiendo la salud animal y vegetal. El acuerdo reconoce el derecho de cada país de determinar el nivel de protección necesario siempre que se base en datos científicos. El TLC alienta a los interlocutores comerciales a adoptar normas internacionales y regionales más estrictas.

### 1.3.1.7. ACUERDOS COLATERALES

La actual administración estadounidense ha negociado tres acuerdos colaterales principales sobre trabajo, medio ambiente y oleadas de importación con Canadá y México. Se reafirma el tratado original firmado por la anterior administración, reforzando las leyes nacionales; estableciendo comisiones para resolver contenciosos sobre trabajo y medio ambiente; adoptando salvaguardias contra las oleadas de importaciones; simplificando las fronteras, y promoviendo criterios exigentes.

Entre los principales objetivos relacionados con la política de producción agrícola contenidos en el TLCAN se encuentran:

- 1] Promover la sustitución de cultivos de los segmentos tradicionales, de baja productividad, a favor de productos con un potencial mayor orientados al mercado externo, para estar en

posibilidad de elevar los ingresos de los productores agropecuarios.

- 2] Establecer plazos de apertura adecuados con la eficiente gradualidad para lograr la conversión y ajuste de la producción agropecuaria del país.

En el artículo 704 del TLC se establece que “las partes reconocen que las medidas de apoyo interno pueden ser de vital importancia para sus sectores agropecuarios pero que también pueden distorsionar el comercio y afectar la producción”.

Además reconoce que pueden surgir compromisos sobre reducción de apoyos internos en las negociaciones agropecuarias multilaterales en el marco del GATT.

Al respecto, México defendió la libertad de aplicar apoyos a la oferta alimentaria con el fin de compensar los subsidios de Estados Unidos y Canadá en productos sensibles como maíz, frijol y trigo. Asimismo, se consiguieron plazos amplios de desgravación arancelaria para permitir la reconversión productiva. §

## 2. SITUACIÓN MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

### 2.1. BALANCE GLOBAL ENTRE LA POBLACIÓN Y LA DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

Los principales problemas que se presentan a nivel mundial en materia de agricultura y alimentación son la desnutrición e inseguridad alimentaria, la escasez y degradación de los recursos agrícolas y del medio ambiente en general, relacionados directa e indirectamente con el proceso que busca satisfacer las necesidades de alimentos e ingresos de una población mundial en constante aumento.

Con base en los datos demográficos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1992<sup>1</sup> se observó que la población mundial en los últimos decenios ha registrado un aumento sin precedentes, ya que hace sólo 30 años había 3,000 millones de habitan-

<sup>1</sup> Nikos Alexandratos, *Agricultura mundial hacia el año 2010. Estudio de la FAO*, España, Ediciones Mundi-Prensa, 1995, p. 63.

tes, mientras que en 1992 había 5,500 millones. El incremento anual absoluto de la población mundial ha ido siempre en aumento durante el periodo 1960-1965, el crecimiento demográfico mundial fue de 63 millones de personas al año; a comienzos de los años setenta el incremento anual se elevó a 72 millones; en la década de los ochenta a 82 millones, y en la actualidad se estima que es de 93 millones de habitantes.

Por su parte, conforme a la disponibilidad de alimentos para el consumo directo humano que resulta de la “hoja de balance de alimentos”<sup>2</sup> para cada país, producto y año, se afirma que la producción agrícola mundial ha crecido con mayor rapidez que la población.

La producción *per cápita* en la actualidad oscila alrededor del 18 por ciento superior a la de hace 30 años. Asimismo, la disponibilidad de alimentos por persona es equivalente a 2,700 kilocalorías en comparación con hace 30 años, que era de 2,300 kilocalorías/día.

Sin embargo, los alimentos disponibles para consumo humano no se distribuyen equitativamente, porque mientras Europa Occidental y América del Norte disponen de alimentos *per cápita* equivalentes a 3,500 y 3,600 kilocalorías/día, en África subsahariana y en Asia disponen de 2,100 y 2,200 kilocalorías/día, respectivamente.

Cabe señalar que las personas cuyo nivel de consumo de alimentos es insuficiente están en esa situación porque no cuentan con los ingresos necesarios para adquirirlos y satisfacer su necesidad, es por ello que en muchas ocasiones se habla de escasez de ingresos o de poder adquisitivo, en lugar de escasez de alimentos.

Por lo anterior, si los ingresos de los países pobres aumentaran al

<sup>2</sup> La “hoja de balance de alimentos” obedece a la siguiente fórmula: disponibilidad de alimentos = producción + (importaciones – exportaciones) + (existencias iniciales – existencias finales). A su vez: disponibilidad de alimentos para consumo humano = disponibilidad total de alimentos – uso de piensos – usos industriales no alimenticios – semillas – desperdicios.

grado de que pudiesen adquirir los alimentos necesarios para su alimentación, la demanda requerida se satisfecería, fundamentalmente, mediante el aumento de su propia producción y por ende, una agricultura más productiva en los países pobres formaría parte integral del proceso de aumento de sus ingresos, ya que la mayoría de las personas pobres del mundo obtienen su sustento produciendo alimentos, porque en los países más pobres el empleo y las oportunidades de obtener ingresos en todos los sectores están estrechamente vinculados a la productividad o no de la agricultura.

## 2.2. SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

No obstante que la producción mundial de alimentos se ha considerado suficiente, durante las últimas décadas, para satisfacer las necesidades de todas las personas del planeta, el crecimiento de la agricultura mundial ha sufrido una desaceleración. De acuerdo con investigaciones del Worldwatch Institute, la tasa de crecimiento anual bajó de 3 por ciento en los sesenta al 2.3 por ciento en los setenta y al 2 por ciento durante 1980-1992.<sup>3</sup>

Durante el trienio 1984-1986, la producción mundial de granos *per cápita* alcanzó un máximo de 342 kg y se mantuvo por debajo de ese nivel en todos los trienios posteriores: en el trienio 1987-1989 descendió a 317 kg (1988 fue el año de la sequía más grave registrada en América del Norte) y durante 1990-1992 subió a 325 kg.<sup>4</sup>

Lester R. Brawn considera que 1984 representó un viraje en la agricultura mundial, ya que la producción de granos en la actualidad es inferior a la de la mitad de los años ochenta. Lo anterior se

<sup>3</sup> Lester R. Brawn, "Inseguridad alimenticia", en *El libro del año 1994*, Worldwatch Institute, Washington, DC, Fundación Universo Veintiuno, 1994, p. 54.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 72.

demuestra comparando las tasas de crecimiento de la producción agrícola mundial y las de la producción de granos comprendidas en el periodo 1984-1992, con referencia en periodos móviles de ocho años que comprenden desde 1961 hasta 1992, como se muestra en el "Anexo", gráficas 3 y 4.

En la gráfica 3 se presentan las tasas de crecimiento de producción agrícola mundial (todos los productos) a nivel total y *per cápita*; y por su parte, en la gráfica 4 se muestran las mismas variantes, pero con la producción mundial de granos. Como puede observarse, durante el periodo 1983-1991, la tasa de producción agrícola mundial *per cápita* bajó a cero; paralelamente, la producción mundial de granos también presentó un nuevo récord de crecimiento negativo.

Cabe señalar que la desaceleración del crecimiento de la producción mundial de granos tuvo su origen, fundamentalmente, en los países exportadores netos de granos (Estados Unidos, Canadá, Comunidad Europea, Australia, Argentina, Tailandia), los cuales representaron 36 por ciento de la producción mundial a mitad de los años ochenta, ya que efectuaron ajustes dentro de su producción, como consecuencia de un estancamiento de la demanda de exportación, y de la necesidad de limitar los aumentos de sus existencias de granos. Esto refleja un factor importante en cuanto a la seguridad alimentaria mundial al presentar flexibilidad y responder a los cambios del mercado mundial aumentando o reduciendo su oferta de producción.

En este sentido, al evaluar la desaceleración del crecimiento agrícola mundial se considera que éste no es determinante para no poder mejorar la nutrición y seguridad alimentaria de la mayoría de la población mundial, debido a que la proporción de la población bien alimentada representa en la actualidad una mayor cantidad que en el pasado. Por consiguiente, la parte de la agricultura que abastece al segmento "bien alimentado"<sup>5</sup> no necesita continuar cre-

ciendo al mismo ritmo que en el pasado; paralelamente, el crecimiento de la población se está desacelerando, incluso en la parte de la población con niveles de nutrición muy bajos.

Estos dos factores, considerados conjuntamente, indican que el mantenimiento o aumento de la anterior tasa de crecimiento de la agricultura mundial no es condición necesaria para continuar progresando en el camino de la seguridad alimentaria. Lo que debe tomarse en cuenta son los cambios ocurridos en cuanto a la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos por parte de los países y grupos de población expuestos a la inseguridad alimentaria. La mayoría de los países en desarrollo presentan problemas de este tipo y para solucionarlos dependen en gran parte de su propia agricultura. En esta situación, una desaceleración del ritmo de crecimiento agrícola sí representa inseguridad debido a su fuerte dependencia económica de la agricultura; a los bajos niveles de suministros alimentarios *per cápita*; y a la limitada capacidad de aumentar sus dotaciones agrícolas mediante las importaciones. En suma, la incapacidad que presentó la agricultura de esos países al crecer a un ritmo “suficientemente” elevado influye en forma negativa, tanto por lo que respecta a la demanda como a la oferta, en las perspectivas de la seguridad alimentaria.

### 2.3. EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA ALIMENTARIO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1960-1990

El suministro de alimentos *per cápita* ha aumentado en los países en desarrollo de 1,950 calorías a principios del decenio de 1960 hasta 2,470 calorías en 1990. En forma paralela, la población en esos paí-

<sup>5</sup> La población mundial “bien alimentada” comprende casi todos los países desarrollados y parte de la población de varios países en desarrollo; asimismo consume más de 50 por ciento de la producción mundial.



ses pasó de 2,141 millones de personas a 3,950 millones, presentándose, en general, progresos significativos ante el problema alimentario, como se puede observar en el cuadro 1 del "Anexo".

En dicho cuadro se observa que en el año de 1962 sólo 35 millones de personas vivían en países con un suministro de alimentos *per cápita* superior a 2,700 calorías, representando 1.6 por ciento del total de la población de países en desarrollo, mientras que para 1989 esas personas sumaron 651 millones de habitantes, es decir, 16.5 por ciento de la población de los países en desarrollo.

De igual manera, durante 1962 las personas que vivían en países donde el suministro de alimentos *per cápita* es extremadamente bajo, es decir, inferior a 2,100 calorías, ascendía a 1,695 millones de habitantes (79.2 por ciento del total), mientras que para 1989 esas personas fueron sólo 334 millones de habitantes equivalente al 8.5 por ciento de la población en los países en desarrollo. Sin embargo, aunque estos resultados parezcan relevantes, no se presentaron lo suficientemente rápido ni tampoco han podido aumentar el suministro de alimentos *per cápita* en todos los países hasta niveles que permitan una reducción significativa de la inseguridad alimentaria y de la desnutrición. Lo anterior se afirma porque las cifras resultan relativas ya que no todas las personas que viven en países con promedios nacionales bajos e incluso muy bajos, padecen desnutrición, así como existen personas desnutridas en países con promedios nacionales considerados altos. Con la finalidad de precisar en los resultados acerca de la evolución del problema alimentario de los países en desarrollo se presenta a continuación un cuadro que contiene estimaciones de la desnutrición crónica registrada en los países en desarrollo desde 1969 a 1990.

*Estimaciones de la desnutrición crónica en los países en desarrollo*

Región	Año	Suministro	Población total	Personas desnutridas
--------	-----	------------	-----------------	----------------------

		de alimentos <i>per cápita</i> (calorías/día)	(millones)	(%)	Total
África	1969/71	2140	268,0	35,1	94,0
subsahariana					
	1979/81	2120	358,0	36,0	129,0
	1988/90	2100	437,0	40,0	175,0
Cercano	1969/71	2380	178,0	23,6	42,0
Oriente /África del norte					
	1979/81	2830	233,0	9,9	23,0
	1988/90	3010	297,0	8,1	24,0
Asia	1969/71	2020	1.147,0	44,1	506,0
oriental					
	1979/81	2340	1.392,0	26,3	366,0
	1988/90	2600	1.598,0	16,1	258,0
Asia	1969/71	2040	711,0	34,5	245,0
meridional					
	1979/81	2100	892,0	31,2	278,0
	1988/90	2220	1.103,0	24,0	265,0
América	1969/71	2500	281,0	19,2	54,0
Latina y el Caribe					
	1979/81	2690	357,0	13,2	47,0
	1988/90	2690	433,0	13,6	59,0
Total	1969/71	2120	2.585,0	36,4	941,0
	1979/81	2320	3.232,0	26,1	843,0
	1988/90	2470	3.905,0	20,0	781,0

FUENTE: Nikos Alexandratos, *Agricultura mundial hacia el año 2010. Estudio de la FAO.*

Como puede observarse, durante el periodo 1969-1971 las personas desnutridas representaban 941 millones, equivalente a 36.4 por ciento de la población total en los países en desarrollo (2,585 millo-

nes de personas), mientras que para el periodo 1988-1990 fueron 781 millones de habitantes, representando 20 por ciento del total (3,905 millones de personas). Sin embargo, al efectuar un análisis por región se observa que existen altas cifras de desnutrición en Asia; por lo que la corresponde a África subsahariana, dichas cifras han aumentado rápidamente tanto en términos absolutos como relativos en proporción a la población total de la región.

En resumen, el enfoque ante el problema alimentario en los países en desarrollo debe reconocer, que si bien es cierto se han realizado progresos, la magnitud del problema sigue siendo considerable, por lo que es conveniente analizar qué factores han determinado que algunos países hayan conseguido aumentar su suministro de alimentos *per cápita* mientras que otros no lo han logrado.

#### 2.3.1. FACTORES DEL ÉXITO

Las causas por las que algunos países en desarrollo han obtenido buenos resultados al aumentar sus suministros de alimentos *per cápita* se refieren a:

- 1] Tasas de crecimiento económico superiores al promedio, como lo indican sus ingresos *per cápita*.
- 2] El hecho de que la agricultura mundial proporcionó con oportunidad las importaciones de alimentos sobre las que se basó el crecimiento de su consumo.
- 3] La relación entre la tasa de crecimiento de la población y la del suministro de alimentos *per cápita* no ha seguido una pauta consistente.

#### 2.3.2. FACTORES DEL FRACASO Y DEL RETROCESO

Las explicaciones sobre las causas que no permitieron progresar a muchos de los países en desarrollo se resumen en:

- 1] Estancamiento económico y agrícola.
- 2] Padecimiento de graves conmociones ocasionadas por guerras y disturbios políticos.
- 3] Disminución de ingresos *per cápita* y de producción agrícola.
- 4] Reducción de autosuficiencia de granos.

#### 2.4. RECURSOS AGRÍCOLAS Y MEDIO AMBIENTE EN GENERAL

Los recursos naturales y el medio ambiente, en general, se relacionan en forma directa con el proceso que busca satisfacer las necesidades alimentarias (seguridad alimentaria), razón por la cual es conveniente evaluar el impacto que representan las limitaciones y la degradación de éstos, y los principales factores que afectan a la seguridad alimentaria. En la actualidad, 2,572.5 millones de hectáreas pertenecen al total de tierra con potencial para la producción de cultivos en los países en desarrollo, de éstas sólo 756.6 millones (29.4 por ciento) son utilizadas. (Véase el cuadro 2 del "Anexo" para conocer las cifras.)

Como puede observarse en dicho cuadro, 91.7 por ciento de los 1,815.9 millones de hectáreas de tierra con potencial de producción que no son utilizados se encuentran concentrados en dos regiones: América Latina y el Caribe (47.8 por ciento), y en África subsahariana (43.9 por ciento); a su vez 69.5 por ciento se concentra en un pequeño grupo de países constituido por Brasil con 27.1 por ciento, Zaire con 8.7 por ciento, y 33.7 por ciento restante se distribuye entre Angola, Sudán, Argentina, Zambia, Bolivia, Perú, Mozambique, Tanzania, Venezuela, República Centroafricana, México e Indonesia. (Véase cuadro 3 del "Anexo".)

La posibilidad de expansión para utilizar tierras con potencial de cultivo se ve limitada por regiones importantes como son Asia

Meridional, Cercano Oriente y África del Norte. Asimismo, se estima que 45 por ciento de esta reserva de tierras se encuentra cubierta de bosques o en zonas protegidas, por lo que se dificulta la expansión agrícola. Por otra parte, 90 por ciento de la reserva está sometida a graves limitaciones en lo que se refiere a los suelos y al terreno, y 50 por ciento pertenece a las categorías de tierras “húmedas” o “poco idóneas” para la producción agrícola.

Finalmente, los asentamientos humanos y la infraestructura ocupan parte de la tierra de potencial agrícola y se estima que esta porción es aproximadamente de 2.8 por ciento y que para el año 2010 llegará al 4 por ciento; es decir, la existencia de tierra con potencial agrícola no significa necesariamente que pueda utilizarse para la producción de cultivos.

#### 2.4.1. RELACIÓN ENTRE LA TIERRA Y LOS HABITANTES

La relación entre la fuente que suministra los alimentos y la población (relación tierra/persona) presenta como principales problemas, a nivel mundial, el continuo descenso en la disponibilidad de los recursos agrícolas *per cápita* debido al crecimiento demográfico y al deterioro de la calidad y el potencial de producción alimentario.

La relación tierra/persona en los diferentes países en desarrollo presenta una enorme variedad que va desde niveles muy bajos como es el caso de Egipto, Mauricio y Rwanda con coeficientes de tierra explotada inferiores a 0.1 ha/persona respecto al total de la población y reservas prácticamente inexistentes, hasta niveles altos en los que aparecen países como Argentina o República Centroafricana, que presentan la relación de tierra explotada de casi una hectárea por persona, así como reservas considerables.

La relación tierra/persona, aun cuando se ajusta teniendo en cuenta las diferencias de calidad de la tierra, es sólo uno de los factores que determinan los suministros de alimentos *per cápita*. Asi-

mismo, la fuerte dependencia de la importación de granos que presentan países con buena situación alimentaria pero con escasa extensión de tierra, significa que el problema del decremento en la relación tierra/persona debe entenderse en un contexto mundial.

Por otra parte, como consecuencia del crecimiento de la población, cada vez será mayor el número de países que se encontrarán dentro de los niveles de relación tierra/persona que caracteriza en la actualidad a aquéllos con escasa extensión de tierra. Sin embargo, un país puede tener una gran extensión de tierra, pero no por esta razón debe considerarse con potencial agrícola ya que la tierra puede ser de mala calidad. Por ejemplo, se estima que Níger tiene 1.5 hectáreas de tierra explotada por persona, pero 95 por ciento de ésta corresponde a la categoría de semiárida seca. Otros países tienen menos tierra explotada por persona, pero es de mejor calidad, incluyendo las mejoras alcanzadas gracias al riego (por ejemplo, Pakistán tiene sólo 0.16 ha/persona pero 86 por ciento es de regadío).

El decremento de la relación tierra/persona de un país en específico quizá no represente una amenaza para su propio bienestar alimentario, siempre y cuando en otro lugar (en los actuales países exportadores) haya tierra suficiente para impedir que esta relación mundial caiga por debajo de los niveles críticos y, naturalmente, siempre que las personas del país con escasez de tierra no se ganen la vida con los recursos locales de tierras y aguas.

La relación tierra/persona puede representar una amenaza para el bienestar alimentario de los países con escasez de tierras, cuyos medios de vida dependen en gran parte de la agricultura, independientemente de que su propio crecimiento demográfico pueda repercutir de forma no significativa en la relación mundial. De lo anterior se concluye que el descenso de la relación tierra/persona influye sobre los suministros de alimentos *per cápita* en dos contextos: en el contexto mundial y en relación con los países con fuerte dependencia real o potencial de las importaciones de alimentos; in-

fluye sobre todo si este decremento amenaza con situar a la relación mundial por debajo de los niveles críticos, aun teniendo en cuenta el alivio que se podría conseguir con las tecnologías de “aumento de tierra”. En tal caso, los efectos se manifestarían con aumentos de precios de los alimentos, los cuales afectarían principalmente a la población pobre. En el contexto local, el descenso de la relación tierra/persona influye en la situación alimentaria, en la nutrición y en los ingresos, sobre todo en los países con acceso limitado a alimentos importados y que dependen de la agricultura para el mantenimiento y mejora de los niveles de vida y, por consiguiente, del bienestar alimentario. De ser posible reducir esta dependencia, las presiones sobre la relación mundial tierra/persona adquiriría importancia creciente para ellos.

#### 2.4.2. ACTIVIDAD AGRÍCOLA Y DEGRADACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

El potencial productivo de tierra y agua de una parte de los recursos mundiales se está degradando como consecuencia de la actividad agrícola, por ejemplo, existe erosión de los suelos, anegamiento y salinización de las tierras de riego. Además, la actividad agrícola produce otros efectos ambientales como: la amenaza a la diversidad biológica y la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. No obstante que la actividad agrícola contribuye a mantener y restaurar la capacidad productiva de los recursos de la tierra y el agua, esta actividad humana podría terminar destruyendo más que conservando o aumentando esa capacidad, ya que estos procesos están relacionados con el constante crecimiento demográfico, el cual se manifiesta en doble sentido:

- 1] Hay que producir más alimentos, y para ello hay que destinar a usos agrícolas recursos de tierras y aguas que no se utiliza-

ban anteriormente, y/o utilizarlos intensivamente, por lo que se generan repercusiones negativas sobre la calidad de los recursos, así como sobre el medio ambiente en general.

- 2] En muchos países en desarrollo el crecimiento de la población va acompañado de un aumento del número de personas que viven de la explotación de los recursos agrícolas, lo que ocasiona que disminuyan los recursos por persona en esas zonas.

Al tomar en cuenta lo anterior, sería lógico pensar que el valor hacia los recursos naturales para las personas debería aumentar (siendo en muchos casos su principal o único medio de sobrevivencia) y obligaría a una utilización más eficiente, y en particular al mantenimiento y mejora de su potencial productivo; sin embargo, se ha observado a través de la historia que esta valorización de los recursos naturales tiende a desaparecer porque en vez de conservar y mejorar el potencial productivo de los recursos se destruye.

La degradación de los recursos agrícolas y del medio ambiente como consecuencia de la pobreza es sólo una parte del fenómeno general, ya que este proceso se debe a acciones que provienen de personas que no se incluyen en la categoría de los “pobres”.

Esta afirmación tiene dos aspectos: el primero se relaciona con los hábitos de consumo de las personas que no son pobres, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, por ejemplo, 30 por ciento de la producción mundial de granos se utiliza como alimento para los animales y buena parte de la producción de soya y otras semillas oleaginosas se destina también a la producción ganadera. La mayor parte de la producción pecuaria en sistemas basados en la utilización de piensos es consumida por personas de ingresos medianos y altos, por lo que parte de la degradación se debe a la actuación de los “ricos”, es decir, a la interacción entre ricos y pobres. Asimismo, la expansión de la soya en América del sur provocó el alza de los precios de la tierra en las localidades de producción, indu-



ciendo a los pequeños agricultores a vender a grandes productores de soya y a desplazarse a otras zonas para colonizar nuevas tierras.

El segundo aspecto tiene relación con el hecho de que la degradación de los recursos está también asociada a la agricultura practicada por los agricultores ricos, a la utilización, en forma excesiva, de fertilizantes y productos agroquímicos, a la erosión de los suelos asociada a la producción de granos en forma excesiva, etcétera.

De lo anterior se concluye que la degradación de los recursos naturales no sólo en los países en desarrollo, sino en todos los lugares del planeta, sobre todo en los principales países desarrollados (exportadores de alimentos), dificulta la solución de los problemas de seguridad alimentaria de los países pobres, en virtud de que reduce el potencial mundial de producción de alimentos.

## 2.5. AGRICULTURA Y POBREZA

Ante el problema de la pobreza en el mundo, el desarrollo de la agricultura puede contribuir en forma directa a reducirla ya que la mayor parte de los pobres dependen de la actividad agrícola como fuente principal de sus ingresos y empleo. Además, ésta puede jugar un papel importante ya que el sector agrícola contribuye de manera significativa al crecimiento económico en general, a través de sus vinculaciones con otros sectores de la economía.

El reciente reconocimiento de la pobreza como la razón fundamental de los problemas que causan el hambre y la malnutrición asigna al desarrollo agrícola un papel decisivo en los esfuerzos por mejorar la nutrición mediante el aumento de la cantidad, calidad y variedad de los suministros de alimentos, así como mediante la creación de oportunidades que permitan a los pobres obtener empleos e ingresos.

### 2.5.1. LA POBREZA A NIVEL MUNDIAL

Con base en estimaciones del Banco Mundial (1993),<sup>6</sup> se indica que para 1990 había 1,133 millones de pobres en los países en desarrollo, cantidad que representó 29.7 por ciento de la población total. Como se observa en el siguiente cuadro, la mayor incidencia de la pobreza se encuentra en Asia meridional y en África subsahariana, con 49 y 47.8 por ciento, respectivamente, de la población que vive por debajo del umbral de pobreza (en la primera de las regiones mencionadas se encuentra el grueso de los pobres del mundo debido a su elevado número de habitantes).

*Estimaciones de la magnitud y grado de pobreza  
en los países en desarrollo, 1985-1990*

Región	Pobres		Porcentaje		Índice de la brecha	
	Millones		de la población		de pobreza (%)	
	1985	1990	1985	1990	1985	1990
TOTAL	1051	1133	30,5	29,7	9,9	9,5
Asia oriental y el pacífico	182	169	13,2	11,3	3,3	2,8
Europa oriental	5	5	7,1	7,1	2,4	1,9
América Latina y el Caribe	87	108	22,4	25,2	8,7	10,3
Medio Oriente y África del norte	60	73	30,6	33,1	13,2	14,3
Asia meridional	532	562	51,8	49	16,2	13,7
África subsahariana	184	216	47,6	47,8	18,1	19,1

FUENTE: Banco Mundial, 1993.

En América Latina y el Caribe, una parte sustancial del incremento de la pobreza total, durante la década de crisis de los ochenta, ocu-

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty, Progress and Challenges*, Washington, 1993.

rrió en las zonas urbanas. Entre otros factores, la pobreza rural y la urbana se relacionan entre sí debido a las corrientes de migración. Los datos relativos al acceso de los servicios de educación y salud, vivienda y sanidad indican que la incidencia de la pobreza es relativamente superior en las zonas rurales.

*Pobreza rural en el decenio de 1980*

Región y país	Población rural como porcentaje de la población total	Habitantes rurales pobres como porcentaje del total de pobres
<b>ÁFRICA</b>		
<b>SUBSAHARIANA</b>		
Côte d'Ivoire	57	86
Ghana	65	80
Kenya	80	96
<b>ASIA</b>		
India	77	79
Indonesia	73	91
Malasia	62	80
Filipinas	60	67
Tailandia	70	80
<b>AMÉRICA LATINA</b>		
Guatemala	59	66
México	31	37
Panamá	50	59
Perú	44	52
Venezuela	15	20

FUENTE: Banco Mundial, 1993.

Desde el punto de vista de las políticas orientadas a combatir el problema de la pobreza es preciso mencionar las características de

los grupos de población que constituyen los sectores pobres de las zonas rurales. Un estudio realizado en 1992 por Jazairy Alamgir y Panuccio<sup>7</sup> acerca de la pobreza rural identifica a los pequeños agricultores, campesinos sin tierra, mujeres, pastores nómadas, pescadores artesanales, grupos étnicos autóctonos y personas desplazadas, como los grupos vulnerables del sector rural, e indica que el alivio de la pobreza de cada uno de ellos requerirá diferentes mecanismos y enfoques sobre la aplicación de las políticas alimentarias implementadas para reducir el problema.

*Diferencias entre las zonas rurales y urbanas  
respecto a determinados servicios*

Porcentaje de la población con acceso a:

Países	Servicios de salud		Agua potable		Servicios sanitarios adecuados	
	Zona	Zona	Zona	Zona	Zona	Zona
	rural	urbana	rural	urbana	rural	urbana
<b>ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO</b>						
Alto	ND	ND	56	84	ND	99
Medio	67	97	69	91	58	89
Bajo	41	81	53	69	14	47
Países en desarrollo	49	90	60	82	21	69
Países menos adelantados	39	85	42	57	16	48
África subsahariana	36	80	28	65	17	56

FUENTE: Banco Mundial, 1993.

ND: No disponible.

No obstante que existen pocos indicadores desglosados por sexo, los datos disponibles sobre alfabetización indican amplias disparidades

<sup>7</sup> Y. Jazairy, M. Alamgir y T. Panuccio, *The State of the World Rural Poverty. An Inquiry into Its Causes and Consequences*, New York, University Press, 1992.

entre los sexos. Durante 1990, la tasa de analfabetismo de las mujeres adultas era de 46 por ciento frente a una tasa total de 36 por ciento. En 1987 existían sólo 81 mujeres por cada 100 hombres en las instituciones de enseñanza primaria y 75 mujeres por cada 100 hombres en las instituciones de enseñanza secundaria. Las menores oportunidades en materia de educación de que disponen las mujeres, sumadas a limitaciones de acceso a los medios de producción, los obstáculos de carácter cultural que impiden la aceptación de algún tipo de empleo, así como la constante responsabilidad de los hijos, propicia caer en la pobreza. Por ende, el progreso en el alivio de la pobreza se reflejará cuando los indicadores relacionados con la nutrición, la salud y otras áreas mejoren; sin embargo, también se necesita una serie de políticas sociales orientadas directamente a estos problemas. El hecho de que países con ingresos *per cápita* similares tengan tasas muy diferentes en cuanto a desnutrición, morbilidad y analfabetismo demuestra que existe un margen que considerar dentro de este tipo de políticas. Además, el reconocimiento, cada vez mayor, del papel de los recursos humanos en el desarrollo global refuerza los argumentos en favor de las políticas sociales.

#### 2.5.2. POBREZA RURAL Y CRECIMIENTO AGRÍCOLA

En términos generales, el crecimiento de la economía ocasiona que la incidencia de la pobreza disminuya; sin embargo, para que esto suceda la distribución del ingreso debe ser equitativa. Datt G. y M. Ravallion<sup>8</sup> realizaron un estudio que ilustra los efectos de la distribución del ingreso mediante la comparación de las zonas rurales en la India y Brasil. Según ese estudio, en la India los efectos positivos del crecimiento económico sobre la pobreza fueron posibles por las me-

<sup>8</sup> Datt G. y M. Ravallion, "Growth and Redistribution Components of Change in Poverty Measures", en *Journal of Development Economics*, 1992, p. 38.

jas en la distribución de los ingresos; por su parte, en Brasil el empeoramiento en la distribución del ingreso se incrementó como consecuencia del crecimiento económico.

Los efectos específicos del crecimiento agrícola y los mecanismos mediante los cuales se manifiestan estos efectos en las categorías socioeconómicas de productores y trabajadores rurales, dependen de la naturaleza de los procesos de crecimiento y de los factores estructurales en que se base la organización social de las zonas rurales, por ejemplo, en la India se produjo un rápido crecimiento agrícola como resultado de la propagación de la “Revolución Verde”.<sup>9</sup> La llegada de nueva tecnología se vio acompañada de la disminución de la pobreza rural, aunque algunos pobres pasaron a ser más pobres, y otras personas que no lo eran descendieron por este nivel.

En estos últimos casos, el efecto negativo se explica principalmente por la desigualdad en el acceso a la tierra, el temor a los riesgos y la inseguridad de la tenencia, la restricción de los mercados de crédito, y los problemas relativos al suministro de insumos. Los beneficios de la nueva tecnología tendieron a distribuirse fundamentalmente entre los grandes terratenientes, logrando ampliar la superficie de labranza mediante la recuperación de tierra (recurriendo al desalojo de los arrendatarios); y mediante el arrendamiento y la compra de tierras a los pequeños propietarios.

Como resultado, la distribución de la superficie cultivada fue desigual y el porcentaje de unidades familiares sin tierra aumentó

<sup>9</sup> El término de “Revolución Verde” se refiere a la introducción de un proceso determinado de prácticas e insumos (utilización de semillas mejoradas, aplicación de fertilizantes químicos, insecticidas y herbicidas, y cuidadosa regulación del agua) necesarios para explotar el potencial de elevados rendimientos de que se dotó mediante la investigación genética a nuevas variedades de granos alimenticios.

de 25 a 35 por ciento durante el periodo 1968-1970 (Gaiha, India). En cambio, en el estudio de un periodo más prolongado (1974-1984), en North Arcot, India, se observó que cuando predominaban las pequeñas explotaciones ocupadas por sus dueños, los efectos fueron más favorables para los pobres debido principalmente a que existía una estructura institucional adecuada mediante la cual los gobiernos estatales y locales les otorgaban crédito y ofrecían insumos modernos a los pequeños agricultores, e invertían cuantiosamente en infraestructura. Además no aumentó la concentración de tierras ni la pérdida de éstas por parte de los pequeños agricultores, por el contrario, se registraron ganancias considerables en los ingresos de los hogares de todas las categorías, así como una disminución en la incidencia de la pobreza.

En una perspectiva de largo plazo, los problemas de la autosuficiencia alimentaria relacionados con el crecimiento agrícola adquieren un significado cada vez mayor para la pobreza rural. El alto índice en el crecimiento demográfico de la pobreza rural, y en particular cuando se produce en condiciones de un acceso inicuo a la tierra, tiende a empujar a los campesinos pobres a extender la agricultura a zonas ecológicamente frágiles, provocando la deforestación y explotación de la tierra con métodos que perjudican su potencial productivo.

En forma adicional, el problema de la autosuficiencia y su relación con la pobreza rural también es importante para las tierras agrícolas de mejor calidad, debido a que la agricultura intensiva puede reducir el potencial productivo de los recursos de tierra y agua, y por ende dificultar el proceso que conlleva disminuir la pobreza.

En conclusión se afirma que el crecimiento agrícola contribuye a reducir la pobreza rural, pero también afectará la situación económica de otros estratos de la población rural. Asimismo, las características estructurales de la economía rural (sistemas de propiedad,

tenencia de la tierra, etcétera) representan un factor fundamental en la distribución de los beneficios que proporciona una mayor producción. Por último, se observa que los cambios técnicos que no dependen de la escala de la producción pueden beneficiar tanto a grandes como a pequeños agricultores de no presentarse obstáculos de tipo institucional.

### 2.5.3. DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA Y LA POBREZA

En el tercer informe sobre los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural correspondiente a 1991,<sup>10</sup> se llega a la conclusión de que los progresos de la reforma agraria redistributiva han sido insuficientes, debido a que la aplicación de los programas de distribución de la tierra se ha visto afectada, fundamentalmente, por factores de tipo político.

Nikos Alexandratos<sup>11</sup> aborda el tema explicando que la equidad en la redistribución de la tierra de los grandes propietarios a los campesinos sin tierra o a los pequeños propietarios se basa en que, en general, el empleo y la producción totales por hectárea aumentan a medida que disminuye el tamaño de la explotación; y la desigualdad en la distribución de la tierra condiciona los efectos del crecimiento agrícola sobre la pobreza.

También explica que la suficiencia económica de estos procesos hace necesario que la redistribución de la tierra aumente, o por lo menos no reduzca, la producción agrícola y el potencial de crecimiento, tomando en cuenta que muchas veces se presenta una "relación inversa"<sup>12</sup> entre el tamaño de las explotaciones y la produc-

<sup>10</sup> FAO, *Tercer Informe sobre los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR, 1991*, Documento C91/19, Roma, 1991.

<sup>11</sup> Nikos Alexandratos, *op. cit.*, pp. 335-359.



ción por hectárea.

En general, la “relación inversa” se debe a la mayor intensidad de cultivo y de mano de obra, así como al hecho de que se producen cultivos de mayor valor en las explotaciones pequeñas. Asimismo, parte de la “relación inversa” puede presentarse por diferencias de calidad de tierra, por ejemplo, cuando las grandes explotaciones contienen una proporción mayor de tierra de inferior calidad en comparación con las pequeñas.

No obstante, la “relación inversa” se puede modificar con la aplicación de tecnología, ya que tiende a igualar el rendimiento obtenido en las explotaciones grandes y pequeñas; sin embargo, las diferencias en cuanto a la utilización de mano de obra por hectárea suelen mantenerse reflejando la trascendencia que presenta la suficiencia de la reforma agraria.

El argumento a favor de una distribución más equitativa de la tierra adquiere una base aún más sólida cuando se considera el vínculo de la agricultura con las actividades no agrícolas en el sector rural, debido a sus efectos sobre el empleo rural no agrícola.

Cuando las políticas de redistribución de la tierra implantadas por los gobiernos resultan duraderas y efectivas, representan factores determinantes en el proceso de la reforma agraria, ya que conllevan a cambios estructurales en la producción. Asimismo, hay más posibilidades de que la reforma agraria tenga éxito cuando se distribuyen tierras de propiedad estatal, puesto que la resistencia es menor que cuando se trata de redistribuir las pertenecientes a grandes propietarios.

<sup>12</sup> La “relación inversa” se refiere a la productividad de la tierra (rendimiento físico o valor bruto de la producción por hectárea) en contraposición a la productividad del conjunto de los factores de producción (mayor nivel de insumos por hectárea en las pequeñas explotaciones, en particular en la mano de obra).

El apoyo del gobierno dirigido a los beneficiarios de la reforma agraria es un componente esencial en ese proceso. En el caso de México, ésta no estuvo acompañada del aumento en la productividad, ya que la mayoría de los pequeños agricultores que la conforman quedaron con tierras de temporal y las políticas de apoyo del gobierno no siempre fueron eficaces. Incluso en el caso de regadío, las cooperativas apoyadas por el gobierno no prestaban los servicios necesarios, en cambio, la mayor parte de la tierra quedó en explotaciones medianas y grandes, hacia las que se orientaron predominantemente las políticas de apoyo del gobierno.

Por último, la distribución más equitativa de los ingresos agrícolas sólo podrá contribuir de manera limitada a una reducción directa y considerable de la pobreza rural, mientras siga creciendo la población dependiente de la agricultura.§

### 3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN EN MÉXICO DESDE LA POSGUERRA HASTA LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

#### 3.1. SITUACIÓN DE LA AGRICULTURA EN LA POSGUERRA

La agricultura en México alcanzó un mayor grado de dinamismo durante el periodo que arranca en la posguerra y termina en 1965, debido, fundamentalmente, a las transformaciones estructurales, político, económico y sociales aplicadas como consecuencia de la Revolución Mexicana, y sobre todo, de la Reforma Agraria, la cual dio origen a nuevas formas de propiedad de la tierra. En forma paralela, la Segunda Guerra Mundial produjo la acumulación de ahorros externos que contribuyeron a canalizar recursos de inversión para obras viales y de riego, lo que permitió la incorporación de vastas superficies de tierra a la agricultura, explicándose así una tasa de crecimiento anual de 5.2 por ciento en el Producto Bruto Agropecuario (PBA), entre 1940 y 1965.

El impulso que el sector agropecuario aportó durante el periodo 1930-1960 al modelo de desarrollo industrial se resume en las siguientes funciones:

- a) Producir un excedente exportable que suministrara las divisas necesarias para la importación de los bienes de capital y de la tecnología necesaria para el desarrollo industrial.
- b) Producir alimentos baratos y en cantidad suficiente para sostener una política de bajos salarios, como una forma de estimular la inversión y garantizar altas tasas de ganancia, que al ser invertidas propiciarían el desarrollo económico del país y permitirían dinamizar a los otros sectores y absorber los excedentes de mano de obra del sector rural.
- c) Proporcionar mano de obra barata al sector industrial.
- d) Producir materias primas para la industria a precios bajos que le permitieran un abasto expedito y la posibilidad de precios competitivos en el mercado mundial.
- e) Transferir a los otros sectores de la actividad económica, principalmente al sector industrial, recursos originados en su seno, propiciando con esto una pérdida real de la capacidad productiva del sector agropecuario y por consiguiente, una reducción de las posibilidades de seguir cumpliendo con las que se le tenían asignadas.

Por lo tanto, cabe señalar que la Reforma Agraria tuvo una fuerte repercusión en el conjunto de la actividad económica, ya que a ella se debe que el sector agropecuario haya impulsado el desarrollo nacional a través de la producción de alimentos y materias primas, así como artículos de exportación que aportaron las divisas que permitieron soportar una capacidad de importación de gran dinamismo.

### 3.1.1. EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

Hasta 1965, México no había presentado problemas relacionados con el proceso de satisfacer las necesidades alimenticias de la población, por lo menos en lo referente a los principales componentes de la dieta promedio de los habitantes; sin embargo, en los años subsecuentes empezaron a surgir deterioros en la producción de alimentos básicos.

Durante el periodo gubernamental 1965-1970, el maíz y el frijol presentaron tendencias a la baja en cuanto a la expansión de cultivo, hasta alcanzar tasas negativas de 0.3 y 0.5 por ciento, respectivamente, entre 1971-1976 y 1977-1982 como se muestra a continuación:

*Superficie cosechada en México de los principales  
cultivos básicos por periodos gubernamentales  
(promedios en miles de hectáreas)*

Productos	1965-1970	1971-1976	1977-1982	Tasas de crecimiento (%)	
	(1)	(2)	(3)	(2)/(1)	(3)/(2)
Maíz	7,639	7,131	6,975	(1.1)	(0.3)
Frijol	1,913	1,690	1,635	(1.9)	(0.5)
Trigo	814	731	780	(1.7)	(1.1)

FUENTE: FAO, *Examen de las políticas y estrategias de Reforma Agraria en México*, Informe de Misión, núm. 14, Roma, 1983, p. 68a.

Esta crisis de producción agrícola y las enormes tensiones rurales fueron seguidas por movilizaciones campesinas generalizadas en el periodo 1973-1976. Por su parte, la recurrencia al endeudamiento propició un incremento en el servicio de la deuda de forma tal que absorbió una proporción mayor de los ingresos derivados de las exportaciones. En este contexto, la autosuficiencia alimentaria se con-

sideró necesaria por el ahorro de divisas que presentaría al bajar el número de importaciones de alimentos que se efectuaban.

Entre 1979 y 1982, el gobierno mexicano inició un programa orientado a promover los cultivos alimenticios de consumo interno y a establecer una estructura de producción para satisfacer las necesidades mínimas de la población. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM)<sup>1</sup> se proponía el otorgamiento de subsidios a agricultores, con el objeto de fomentar la producción de granos (los subsidios se otorgarían a insumos, transporte, crédito y a pérdidas ocasionadas por fenómenos naturales).

Las medidas de la política agrícola y agraria que a partir de esta estrategia fueron definidas y promovidas por el aparato del sector público fueron las siguientes:

- a) Incremento en los niveles reales de los precios de garantía de los granos básicos, propiciando mayor cobertura en términos de las compras efectuadas por organismos estatales (sistema Conasupo).
- b) Disminución de 30 por ciento en el precio del fertilizante utilizado en los cultivos de maíz y frijol de temporal.
- c) Reducción de 75 por ciento en el precio de las semillas mejoradas para maíz y frijol.
- d) Disminución de la prima del seguro agrícola (de 9 a 3 por ciento) y ampliación de los rubros que solía cubrir.
- e) Absorción, por parte del Estado, del costo asociado a la pérdida probable de la cosecha ("riesgo compartido"), como mecanismo para inducir la adopción de innovaciones tecnológicas ligadas a la aplicación de fertilizantes y semillas mejoradas en áreas de temporal (mismos cultivos).

<sup>1</sup> FAO, *Examen de las políticas y estrategias de la Reforma Agraria*, Informe de Misión, núm. 14, Roma, 1983, p. 69.

- f) Crecimiento del crédito rural otorgado a la producción campesina a tasas subsidiadas.
- g) Fortalecimiento de los programas de asistencia a zonas de temporal.
- h) Ampliación de las acciones de capacitación y promoción de la organización campesina.

Asimismo, el SAM se llevó a cabo a través de una serie de políticas de producción de corto y mediano plazo mediante el apoyo directo al productor otorgando subsidios a insumos, para la obtención pronta de alimentos. Así, se abrió el crédito a un mayor número de productores (especialmente a los de agricultura de temporal) protegiéndose con una nueva política de seguro agrícola más liberal, lo cual beneficiaba no sólo a la inversión sino al trabajo invertido; además, se amplió su potencial técnico a los productores medios y pequeños de escasos recursos, expandiéndose inclusive a los agricultores improductivos de las zonas de permanente fracaso agrícola que presentaban escasos márgenes de ganancia.

El resultado de estos programas fue exitoso, con algunos fracasos a nivel local, sobre todo los programas de "riesgo compartido" y de productividad consistente en un mecanismo para asegurar el mercado de los productos agrícolas con precios subsidiados.

No obstante, el proceso inflacionario influyó negativamente en el funcionamiento del SAM, particularmente a partir de la devaluación de febrero de 1982, de manera que algunos de los elementos sustantivos del programa, como la política de "riesgo compartido", la de crédito y la de dotación de insumos a precios subsidiados empezaron a debilitarse. Además, las políticas de mediano y largo plazo destinadas a mejorar la productividad de los campesinos pobres, y las medidas implementadas para reorientar al aparato agroindustrial no pudieron llevarse a cabo; finalmente no se modificó la red de comercialización.

Las instituciones responsables de manejar las distintas políticas del SAM nunca modificaron su estructura burocrática y su elevado grado de concentración, afectando el cumplimiento de los principales objetivos del programa. En suma, no existieron los mecanismos de planeación, control y evaluación que debieron establecerse, propiciando que el SAM no alcanzara el éxito esperado.

Cabe señalar que el corto periodo de funcionamiento del SAM no fue suficiente para que sus acciones tuvieran impacto en la producción agrícola; sin embargo, durante su ejecución se pudo apreciar que el apoyo técnico y crediticio a las zonas de temporal (a lo que se agregaron ciclos pluviales favorables) dio como resultado el haber levantado cosechas importantes de maíz y frijol.<sup>2</sup>

### 3.1.2. POLÍTICAS ALIMENTARIAS IMPLEMENTADAS, 1982-1988

Al finalizar la década de los setenta en México se suscitó el fenómeno de dependencia alimentaria como consecuencia de la larga recesión económica que afectó a la agricultura durante el periodo 1966-1976, cuando el crecimiento agrícola fue tan sólo de .8 por ciento anual (inferior en 2.5 por ciento al crecimiento demográfico).

Entre 1977 y 1981, la agricultura mexicana recuperó su dinamismo al presentar una tasa de crecimiento promedio de 5.9 por ciento anual en términos de Producto Interno Bruto (PIB); sin embargo, a partir de 1982 se observó nuevamente una crisis agrícola al declinar la tasa media de crecimiento anual hasta .7 por ciento en el periodo 1982-1987,

<sup>2</sup> Sobre el particular, especialistas en nutrición han demostrado que existe un alto grado de correlación entre el aumento de la productividad de los cultivos alimenticios de los campesinos tradicionales y el mejoramiento del nivel nutricional, lo que indica que el incremento de la producción vía eficiencia, puede no sólo constituir el mecanismo para mejorar los ingresos del campesino, sino también el medio para una mejor nutrición, salud y bienestar.



mientras que el aumento demográfico fue de 2.8 por ciento anual.<sup>3</sup>

Para 1982, la producción nacional de granos ascendió a 27,313.8 miles de toneladas, de las cuales 19,848.9 fueron granos destinados al consumo humano directo (maíz, frijol, trigo y arroz), mientras que en 1987 la producción fue de 24,407.0 miles de toneladas (cantidad inferior en 10.6 por ciento con respecto a 1981) y la de granos de consumo humano directo ascendió a 17,522.0 miles de toneladas (inferior en 11.7 por ciento a 1981).<sup>4</sup>

Como resultado de la crisis agrícola de los años ochenta, la mala situación nutricional de la población mexicana registró índices sin precedentes. De acuerdo con investigaciones realizadas por el Instituto Nacional de Nutrición, durante esos años alrededor de dos tercios de la población infantil preescolar de las familias urbanas de bajos ingresos padecían desnutrición; incluso 18 por ciento registró desnutrición severa al presentar un peso real de entre 60 y 75 por ciento de su peso teórico. Por su parte, en el campo la situación alimentaria fue todavía más grave, ya que entre 52 y 87 por ciento de la población rural infantil de la mayoría de las regiones nutricionales en que se dividió el país padecían desnutrición debido a que su consumo de calorías oscilaba alrededor de 75 por ciento. Asimismo, entre 42.8 y 88.5 por ciento de la población global (adulto e infantil) presentó deficiencias en el consumo de proteínas (sólo en dos de las 19 regiones nutricionales se observaron consumos adecuados de calorías y en una de ellas se presentó un consumo adecuado de proteínas).<sup>5</sup>

Ante esta situación, una de las políticas implementadas con el propósito de combatir la problemática fue el Programa Nacional de

<sup>3</sup> José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México: 1982-1988*, 2a ed., México, Fontamara, 1994, p. 12.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 47.

Alimentación 1983-1988, cuyo principal objetivo pretendía enfrentar los problemas de la crisis alimentaria a través del aumento de la oferta de un grupo de productos considerados prioritarios. Para ello se propuso fomentar la producción en áreas de temporal y de pequeña irrigación, reordenando los incentivos y apoyos dentro de los cuales se instrumentó el manejo de los precios de garantía, y el otorgamiento de crédito y subsidios que tuvieran un carácter selectivo para apoyar a los agricultores que enfrentaban situaciones desventajosas en áreas de temporal.

A pesar de todo, no se recuperaron los niveles alimentarios ni se cumplieron los objetivos de desarrollo agropecuario y pesquero esperados.

Por su parte, los programas de estabilización económica aplicados durante el periodo 1986-1988 estuvieron conformados por tres paquetes de políticas orientadas a disminuir los índices de inflación.

El primer paquete, denominado "reducción y eliminación del déficit fiscal", se llevó a cabo mediante las siguientes líneas de acción:

- a) Incremento de la recaudación tributaria y alza en las tarifas de los bienes y servicios vendidos por el Estado.
- b) Contracción del gasto público corriente y de inversión.
- c) Venta o liquidación de empresas paraestatales "no estratégicas ni prioritarias".

Para el segundo paquete, "reducción de la demanda interna", sus líneas de acción fueron:

- a) Contracción del gasto público.
- b) Reducción de los salarios reales.
- c) Restricción del crédito.

Por último, el tercer paquete, "eliminación del déficit en la balanza

de pagos”,<sup>6</sup> se efectuó mediante:

- a) Los dos paquetes de políticas anteriores.
- b) Subvaluación del peso frente al dólar.
- c) Retención en el país del ahorro privado pagando altas tasas de interés.
- d) Liberalización del comercio exterior fomentando las exportaciones y reduciendo las barreras no arancelarias y los aranceles a la importación, como mecanismo desinflacionario y de generación de divisas.

No obstante que el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) funcionó utilizando los paquetes de políticas de combate a la inflación antes referidos, durante diciembre de 1987 y marzo de 1988 se registraron los siguientes resultados: los aranceles se redujeron a una tasa máxima de 20 por ciento; el peso fue devaluado hasta alcanzar una proporción cercana a 50 por ciento frente al dólar; se impusieron severos recortes al gasto corriente y a la inversión pública; las tarifas de los bienes y servicios producidos por el Estado fueron incrementadas drásticamente; el crédito fue restringido irracionalmente; las tasas reales de interés alcanzaron niveles usurarios a partir de febrero; los salarios reales, que a fines de diciembre habían caído ya a 46.9 por ciento respecto al poder adquisitivo que se tenía en 1976, fueron reducidos todavía más perdiendo un 9.6 por ciento adicional en los primeros meses de 1988.

Además, en la tercera fase del PSE (abril y mayo de 1988) se congelaron los salarios mínimos (mas no los contractuales), se congelaron los precios de bienes y servicios sujetos a control o registro (pero no los precios de garantía de los productos agrícolas) y se

<sup>6</sup> La “eliminación del *déficit* en la balanza de pagos” también comprendió la reducción de la dependencia mediante financiamientos externos, y por ende, se generaron flujos de valor para el pago de los servicios de la deuda externa.

mantuvo fija la tasa de cambio peso-dólar.

Como puede apreciarse, los paquetes de política económica que se llevaron a cabo mediante los programas de estabilización arrojaron resultados negativos sobre la demanda, la producción y el empleo, provocando la aguda crisis productiva que padeció México en ese periodo.

### 3.2. LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DEL CAMPO, 1989-1994

Durante el periodo 1989-1994, la problemática presentada en el sector agropecuario difirió de los periodos anteriores debido a que México modificó su política económica a partir de su integración al bloque económico regional (GATT, hoy OMC), y al llevar a cabo un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN).

Por lo que corresponde a la superficie cosechada de granos básicos en este periodo, se registraron las siguientes cifras:

*Superficie sembrada de granos básicos,  
1989-1994 (miles de hectáreas)*

Producto	AÑO AGRÍCOLA						TMC
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
TOTAL	9,091	10,471	10,005	9,521	10,239	11,334	4.9
Maíz	6,470	7,339	6,947	7,219	7,428	8,194	5.2
Frijol	1,321	2,094	1,989	1,296	1,874	2,087	11.5
Trigo	1,149	933	984	916	878	965	(3.3)
Arroz	151	105	85	90	59	88	(9.3)

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, *Anexos estadísticos del III informe de gobierno de EZPL*, México, 1997, pp. 125-126.

TMC = Tasa media de crecimiento.

Como puede observarse, la superficie sembrada de granos básicos

tendió a incrementarse, alcanzando una Tasa Media de Crecimiento (TMC) de 4.9 por ciento, pasando de 9,091 a 11,334 miles de hectáreas; sin embargo, la tendencia a la alza no fue generalizada en todos los cultivos, ya que el trigo y el arroz presentaron TMC negativas (3.3 y -9.3 por ciento, respectivamente), al pasar de 1,149 y 151 a 965 y 88 miles de hectáreas, en el orden citado.

En el caso de la producción de los granos básicos se presentó un crecimiento promedio anual de 9.2 por ciento al pasar de 16,448 a 24,125 miles de toneladas, como se muestra a continuación:

*Producción de granos básicos en los años agrícolas  
1989-1994 (miles de toneladas)*

Producto	AÑO AGRÍCOLA						TMC
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
TOTAL	16,448	20,247	20,039	21,663	23,283	24,125	9.2
Maíz	10,953	14,635	14,252	16,929	18,125	18,236	43.2
Frijol	593	1,287	1,379	719	1,288	1,364	35.9
Trigo	4,375	3,931	4,061	3,621	3,582	4,151	(1.0)
Arroz	527	394	347	394	288	374	(5.9)

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, *Anexos estadísticos del III informe de gobierno de EZPL*, México, 1997, pp. 125-126.

TMC = Tasa media de crecimiento.

El trigo y el arroz presentaron TMC negativas (-1 y -5.9 por ciento, respectivamente) al pasar de 4,375 y 527 a 4,151 y 374 miles de toneladas.

Cabe señalar que el valor de la producción a precios de 1990, para los granos básicos, creció anualmente 9.7 por ciento, registrando 10,361,426 miles de pesos en 1989 y 15,415,548 miles de pesos para 1994. Destacan el frijol y el maíz, ya que durante 1993 presentaron crecimientos respecto al año inmediato anterior de 73.9 y 6.1 por ciento en el orden citado.<sup>7</sup> No obstante que los principales in-

dicadores del sector agrícola (específicamente los granos básicos) fueron alentadores, en el contexto económico-social, los agricultores enfrentaron una importante reducción de sus ingresos, debido fundamentalmente a la elevación de los costos de producción al presentarse incrementos en los precios de los principales insumos (fertilizantes, energía eléctrica, semillas y maquinaria agrícola) del sector agrícola. Además, la tasa del costo del crédito agropecuario que fluctuaba durante 1993 entre 24 y 28 por ciento no era equiparable al porcentaje que se obtenía como rendimiento de la producción (25 por ciento).<sup>8</sup>

Lo anterior fue el origen de las movilizaciones sociales con objeto de renegociar los adeudos con los bancos de la cartera vencida, situación que afectaría todos los rubros del sector agropecuario (ganadería intensiva y extensiva, porcicultura, avicultura, productores de leche, zonas de riego y de temporal, etcétera).

Ante tal contexto, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari llevó a cabo una serie de acciones basadas en los programas gubernamentales de corto, mediano y largo plazo establecidos durante el sexenio 1989-1994, los cuales se analizan a continuación.

### 3.2.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) estableció en el apartado 5.3.1, "Modernización del campo", como objetivo fundamental del sector agrícola, "aumentar la producción y la productividad del campo" mediante la puesta en práctica de las siguientes lí-

<sup>7</sup> Mariano Bauer, Isabel Chong, Ernesto Moreno, Juan Quintanilla y Felipe Torres (comps.), *El agua y la energía en la cadena alimentaria. Granos básicos*, México, UNAM, 1994.

<sup>8</sup> Claudio Olguín, *El Financiero*, 7 de septiembre de 1993.

neas de acción:

- 1] Descentralización hacia los estados de la república de facultades y recursos humanos, financieros y físicos.
- 2] Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones.
- 3] Concertación con los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles, así como su uso coordinado.
- 4] Aplicación de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios, entre otros.

A mediano plazo la política agrícola se desenvolvería en dos vertientes:

- 1] Aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos.
- 2] Promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores.

La política agrícola a largo plazo debería ser capaz de asegurar ingresos crecientes a una proporción decreciente de la población. Las estrategias planteadas consistieron en:

- A corto plazo.* Apoyar la estabilidad de precios y proteger el bienestar de la población de bajos ingresos en general, y de los campesinos en particular.
- A largo plazo.* Desacelerar y ordenar la emigración, contrarestando las fuerzas de expulsión del sector agrícola y fomentando

las oportunidades de empleo no agrícola en el propio campo y en núcleos de población de tamaño medio.

Es importante resaltar lo que el plan estableció en relación con la *soberanía alimentaria*: “La soberanía alimentaria es propósito esencial de la estrategia agropecuaria, y será apoyada mediante aumentos de la producción fincados en una mayor productividad en el uso de los recursos”.

Al referirse a la *suficiencia alimentaria*, el plan menciona:

El deterioro rural ha implicado, además de niveles decrecientes de bienestar, el fuerte incremento de las importaciones de alimentos. Se buscará una mayor suficiencia alimentaria mediante acciones encaminadas prioritariamente a incrementar la producción de maíz, frijol, trigo y arroz.

En el apartado 6.2.4., “Alimentación y abasto”, del documento se planteó como objetivo para la política alimentaria asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo a los grupos de más bajos ingresos; ante el deterioro rural de la balanza comercial agropecuaria, en especial en lo referente al incremento de las importaciones de productos para alimentación, la suficiencia alimentaria ha cobrado una prioridad fundamental.

Este documento estableció que se propiciaría la explotación agrícola con criterios técnicos y organización productiva, en el marco de la ley, así como la compactación de superficies que correspondan a una misma capacidad productiva para aumentar los rendimientos mediante la aplicación de equipos y técnicas modernas.

### 3.2.2. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN



El programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (PNMC) planteó como objetivo fundamental “aumentar la producción y la productividad del campo llevando justicia a la familia de los productores”, para garantizar el abasto nacional y permitir al país alcanzar la soberanía alimentaria.

De este objetivo fundamental derivaron otros generales:

- 1] Elevar el nivel del bienestar de los productores del campo y de sus familias.
- 2] Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal.
- 3] Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un esquema de apertura comercial, logrando un superávit comercial en este renglón de la actividad.
- 4] Alentar el potencial exportador.
- 5] Eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para lograr una mejor asignación de recursos.
- 6] Impulsar el desarrollo de esquemas propicios para la inversión tanto nacional como extranjera.
- 7] Conservar los recursos naturales.
- 8] Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural.

En congruencia con el PND 1989-1994, la estrategia a seguir consistió en la modernización de la agricultura mediante el:

- 1] Establecimiento de un marco propicio para las inversiones en el sector.

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, t. CDXLVIII, núm. 10, 15 de enero de 1991, p. 11.

- 2] La aplicación efectiva de las leyes para garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra.
- 3] Desincorporación de actividades que el Estado realiza en materia de procesamiento y comercialización de productos.
- 4] Promoción de cambios en el sistema financiero para permitir la eficiente canalización de recursos al campo.
- 5] Desarrollo y consolidación de investigación básica.
- 6] Vinculación del desarrollo tecnológico con el productor, a través de esquemas integrados de extencionismo.
- 7] Reducción de costos de producción mediante desagregación arancelaria de insumos, uso de esquemas eficientes de comercialización; así como impulso a la transferencia de tecnología y a la asistencia técnica que incrementen la productividad.
- 8] Transformación de los subsidios generalizados en estímulos dirigidos, que consideren las diferencias estructurales entre regiones y productores.
- 9] Establecimiento de estímulos para fomentar la inversión de los productores entre regiones y productores.
- 10] Establecimiento de estímulos para fomentar la inversión de los productores y de los sectores social y privado en la infraestructura de riego.
- 11] Desarrollo de sistemas de información estadística, financiera y de mercados.
- 12] Apoyo a la organización de los productores para consolidar su estructura interna y su transformación en unidades que pueden superar las limitaciones productivas, así como facilitar la comercialización.

Por su parte, el programa estableció las siguientes directrices específicas en cuanto a granos básicos:

- 1] El fortalecimiento de la producción de básicos requiere inducir una mayor productividad de los insumos agrícolas, bienes

de capital, materias primas, servicios y crédito. Para ello es preciso racionalizar la aplicación de estos recursos e inducir incrementos en la producción y productividad de cultivos básicos a partir de la aplicación diferenciada de instrumentos de fomento rural, aumentando el nivel de bienestar de los productores de estos cultivos. Por este motivo, las medidas de la política para los productores de tipo comercial serán diferentes de las que se apliquen a productores de bajos ingresos, pero con potencial productivo, y a aquéllos con niveles de productividad muy reducidos.

- 2] Para incrementar la producción y la productividad de básicos en zonas temporales se promoverán unidades de explotación intensiva, que contarán con asistencia técnica en la preparación de tierras, siembra, cosecha, transformación, comercialización. Asimismo, se realizarán obras de conservación de suelo y agua, y se establecerán programas permanentes de sanidad vegetal. La transformación de estas unidades de producción será financiada conjuntamente por la SARH, los gobiernos estatales involucrados y los propios productores.
- 3] Aumentará la productividad, mediante la utilización de estímulos temporales, selectivos y transparentes en la preparación, uso y conservación de suelos, así como en la transferencia y adopción de tecnologías específicas que incrementen su productividad y fortalezcan la rentabilidad del campo.
- 4] El máximo aprovechamiento de la superficie cosechable promoverá e inducirá alternativas de producción en las regiones caracterizadas como críticas y de alta siniestralidad, mediante la realización de estudios que identifiquen, formulen y ejecuten proyectos integrados de desarrollo.
- 5] Para alcanzar la soberanía alimentaria es necesario incorporar aquellas tierras ociosas e insuficientemente explotadas.
- 6] Con el fin de promover la producción de básicos de mejor cali-

dad se establecerá una norma que distinga entre productos de diferentes calidades. En el caso del maíz significará que el precio del blanco tendrá una prima sobre el precio del amarillo.

Aparentemente el PNMC pretendía abarcar y resolver la problemática del campo, sin embargo, se percibían ciertas inconsistencias en sus estrategias de corto y mediano plazo. Mediante la estrategia de corto plazo se proponía apoyar el proceso de modernización del campo “eliminando las rigideces” y “creando nuevos esquemas de producción”, lo cual significaba una necesaria reforma de la estructura agraria vigente para facilitar la asociación de los productores de mayores ventajas económicas con los de mediano potencial productivo.

No obstante que con esto se pretendía estimular la inversión privada en el campo, era obvio que ésta no dependía de la flexibilidad de la legislación agraria sino de la inversión pública dirigida al campo.

El problema de la estrategia de corto plazo del PNMC tenía que ver más con la segmentación de los productores que con el impacto que podría tener en la vieja estructura agraria, puesto que los productores habían sido catalogados como “marginales”, “potencialmente productivos” y “comerciales”.

Era evidente que se buscaba consolidar la agricultura de exportación a costa de las actividades “marginales” de los productores que históricamente habían contribuido al abasto alimentario nacional, pero que ahora estaban obligados a la reconversión productiva, aun a costa de la seguridad alimentaria nacional.

A mediano plazo, la selectividad de los apoyos contemplados en el PNMC para modernizar este sector reflejaba la polarización económica, tecnológica y productiva que podía generarse en el campo mexicano. Asimismo, el fracaso de esta estrategia para hacer extensiva la modernización a todos los productores era predecible si se toma en cuenta no sólo el progresivo alejamiento del apoyo subsi-

diario del Estado a la producción campesina nacional, sino también la tendencia regresiva de los flujos de comercio y los principales indicadores económicos de este sector.

Por tanto, la modernización y la liberalización bajo el esquema del PNM, más que representar una alternativa para el fortalecimiento de nuestra producción interna, constituía una amenaza para desmantelar aún más el ya deteriorado sistema alimentario mexicano; especialmente porque los productores pobres serían marginados y sometidos a un proceso de conversión productiva que garantizara la permanencia de los más competitivos en el mercado.

Cabría mencionar que el PNM sintetiza la política salinista en materia de agricultura y alimentación, en virtud de que enumera un conjunto de objetivos y disposiciones, principalmente de carácter económico que se implementarían para dinamizar y modernizar al sector agrícola y, de esta manera, mejorar el nivel de vida de las familias del campo.

La principal diferencia de este programa de política agrícola respecto a programas anteriores, es que sus objetivos fueron diseñados para alcanzarse dentro de un régimen de economía abierta, en función del comportamiento de la inversión privada y extranjera.

Como conclusión, el PNM fue un programa mediante el cual se pretendió garantizar la inversión privada y extranjera en el campo para elevar su rentabilidad. Además, se inició la incorporación de la propiedad ejidal al libre mercado, así como la participación de los ejidatarios a través de la asociación con capital privado en la producción agropecuaria orientada al mercado de exportación.

### 3.2.3. PROGRAMA DE APOYO AL CAMPO (PROCAMPO)

En el marco del PNM, el cual estableció como principio fundamental la necesidad de elevar el nivel de vida y el bienestar de los productores agropecuarios, el Gobierno Federal, a través de la Se-

cretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), hoy Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagar), instrumentó como una de sus acciones específicas y de mayor trascendencia, un programa de apoyo directo al ingreso de los productores, denominado Programa de Apoya al Campo (Procampo), con una vigencia de 15 años a partir del ciclo agrícola otoño-invierno 1994/1995 con pagos constantes en términos reales durante los primeros 10 años y decrecientes en forma lineal a partir del decimoprimer año.

Los objetivos que planteó el Gobierno Federal a través de Procampo fueron los siguientes:

- 1] Brindar apoyo directo a más de tres millones de productores, de los cuales más de 2.2 millones están al margen de los sistemas actuales, ya que al destinar una parte significativa de su producción al autoconsumo (58 por ciento o más), el hecho de que los precios de garantía sean superiores a los internacionales, no los beneficia.
- 2] Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad.
- 3] Apoyar el ingreso de los productores y dar certidumbre sobre los apoyos directos que recibirán en los siguientes años.
- 4] Compensar los subsidios que otorgan a algunos productores agrícolas otros países, especialmente los desarrollados.
- 5] Estimular la organización de los productores del sector social y del privado para así modernizar la comercialización de productos agropecuarios fomentando sociedades para tener reglas del juego claras y que sea atractivo tanto para los productores como para los comercializadores dedicarse a tal actividad.
- 6] Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a precios de mercado en el contexto de la economía

abierta que tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo de las que viven en zonas rurales.

- 7] Frenar la degradación del medio ambiente propiciando la recuperación y conservación de bosques y selvas en beneficio del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, así como ayudando a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causada por el uso excesivo de agroquímicos. Al ajustar precios a sus referencias de mercado habrá incentivos a la reconversión de cultivos respetando la vocación natural de la tierra para aumentar la rentabilidad. La reconversión abarcará zonas que originalmente eran selváticas o boscosas, pues el apoyo se les seguirá otorgando a los productores que decidan dedicarse a actividades forestales.
- 8] Incrementar la competitividad y el dinamismo de la actividad pecuaria y otras cadenas industriales con acceso a insumos a precios internacionales.

Procampo se caracteriza por otorgar apoyos que van directamente al productor y que no están etiquetados en un precio (ya que registrarán los precios internacionales), además de que éstos beneficiarán principalmente a productores de bajos ingresos: pagos por superficie en lugar de por tonelaje; operación en superficies sembradas en los últimos tres años con cultivos seleccionados (maíz, frijol, trigo, algodón, soya, sorgo, arroz y cártamo); 15 años de duración que brindan certidumbre; como requisito está el dedicar la superficie a una actividad generadora de empleo; impacto ecológico favorable, y un mecanismo de implantación gradual.

La operación y puesta en marcha del Procampo estuvo a cargo de la SARH (hoy Sagar), a través de 33 Delegaciones Estatales (DE), 193 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) ubicados en las Delegaciones Estatales, 712 oficinas de apoyo (CADER) ubicadas en los DDR y

una estructura central y, 16 centros regionales de Apoyos y Servicios de Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

El productor debe solicitar por escrito los apoyos económicos en los formatos previamente establecidos.

Las CADER, a través de su DDR o Delegación Estatal, enviarán periódicamente las solicitudes recibidas junto con copias de la documentación presentada a los centros regionales de ASERCA.

Una vez recibidas las remesas, los centros regionales procederán a clasificar las solicitudes en tres clases y remitirán un listado al Subcomité de Control y Vigilancia del DDR. Este último emitirá un dictamen de las solicitudes, el cual deberá ser conocido y procesado por los centros regionales.

Los centros regionales, una vez tomado en cuenta el dictamen del subcomité, enviarán las solicitudes a ASERCA Central para que se efectúen los pagos de los apoyos que procedan. El apoyo consiste en la entrega de un cheque a nombre del productor, abono en su cuenta bancaria u orden de pago.

Los apoyos por hectárea para las superficies procedentes se otorgarán tres meses después de que fuera recibida la solicitud en la ventanilla. Esto fue, por poner un ejemplo, a partir de marzo de 1994 para los productores que cultivan en el ciclo otoño-invierno 1993-1994 y a partir de julio a los que produjeran en el ciclo primavera-verano 1994.

En la práctica, el apoyo inicial (etapa transitoria) destinado a la producción, estuvo conformado por distintos subsidios. En el caso de los productos de maíz, frijol, trigo, arroz, soya, algodón y sorgo se otorgaron 330 pesos por hectárea en el ciclo otoño-invierno 1993-1994 y 350 pesos por hectárea en el ciclo primavera-verano 1994.

Para la comercialización de productos, el arroz recibió 74 pesos por tonelada y el sorgo, 50. Como caso especial, el algodón recibió apoyos por concepto de sanidad de acuerdo con la región, que fluctuaron entre 700 y 1,000 pesos por hectárea. Una vez concluida la



etapa de transición gubernamental, a partir del ciclo otoño-invierno 1994-1995, los pagos por hectárea se determinaron en función de las particularidades agroquímicas y comerciales de cada región, constituyendo así la etapa definitiva del programa.

En suma, al evaluar la trascendencia e importancia del papel que ha jugado el Procampo, se desprenden dos comentarios al respecto. En primer lugar, Procampo presentó de inicio un interés totalmente político, ya que surge en la etapa de transición para renovar al Poder Ejecutivo Federal, con una nueva modalidad de otorgar subsidios directos a los productores de granos, la cual permitiría manejar y condicionar los apoyos, como resultado de una cultura de chantaje que aún existe en el medio político nacional.

En segundo lugar, en el aspecto económico, Procampo constituye un instrumento de financiamiento rural que permitiría resolver los problemas que enfrentan los productores en relación con el crédito, la falta de maquinaria y estímulos en los precios por la apertura comercial. Además, al caracterizarse por apoyos directos (relación Procampo-productor) se deja de lado a las organizaciones campesinas y se propicia la individualización de las relaciones económicas del sector.

#### 3.2.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1995-2000

El objetivo central de la política agropecuaria que establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 95-00), en su apartado 5.9, "Políticas sectoriales pertinentes", consistió en incrementar el ingreso neto de los productores definiendo instrumentos tendientes a aumentar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas, promoviendo una mayor rentabilidad y competitividad.

Con el propósito de alentar la expansión de las cadenas productivas de los productos primarios que presentan baja productividad y con el fin de incrementar el ingreso de los productores, menciona el

PND que “se seguirá ejerciendo la política de apoyos directos”.

Para las áreas en las que México tiene ventajas comparativas (nivel competitivo de precios) que permiten un nivel de ingreso de los productores que no requiere de subsidios, el Plan prevé:

- 1) Construcción de infraestructura regional (caminos rurales y almacenes) que estimule la inversión y acerque al productor a los centros de consumo.
- 2) Finalizar pequeñas obras hidráulicas en proceso con objeto de ampliar la frontera agrícola de riego en 600 mil hectáreas y reforzar los programas de uso eficiente de agua y energía, así como de construcción de infraestructura parcelaria.

Al mismo tiempo, el gobierno promoverá nuevas tecnologías acordes con las potencialidades regionales y las necesidades del mercado; impulsará que la investigación y la difusión técnica respondan mejor a los requisitos de la producción regional, y promoverá la inversión privada en la creación y en la transferencia de nuevas tecnologías, organizando y fortaleciendo patronatos de investigación en cada entidad federativa.

Con el objeto de propiciar la capitalización de la economía agropecuaria y mejorar la rentabilidad de las actividades agrícola y pecuaria, el Plan establece:

- 1) Transformar el sistema financiero dedicado al campo.
- 2) Fortalecer los sistemas de información de precios y mercados.
- 3) Ampliar los medios de financiamiento o exportaciones.
- 4) Crear una bolsa agropecuaria.

Por otra parte, en el apartado 4.5.3., “Promover el desarrollo equilibrado de las regiones”, el Plan establece tres estrategias para incrementar la productividad del campo mexicano y apoyar la superación de la pobreza extrema:

- 1] Redefinir las instituciones políticas y los programas de apoyo al campo.
- 2] Promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural.
- 3] Apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva de este sector económico y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

Cabe señalar que la mayor parte de las políticas implementadas en relación con el sector agropecuario están planteadas sobre un enfoque de libre mercado, y orientadas, en realidad, a los productores de áreas con ventajas comparativas dedicadas a la exportación.

### 3.3. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN MATERIA DE AGRICULTURA Y SU RELACIÓN CON LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

Como ya se mencionó en el capítulo 1, la base de las políticas alimentarias que persigan como objetivo incrementar la producción de alimentos y reducir el hambre y la pobreza extrema, deberá orientarse en la búsqueda del desarrollo de la producción agrícola, así como en mejorar la distribución del ingreso en la población (tanto rural como urbana).

Paralelamente, es necesario resaltar la importancia de la relación existente entre el sistema alimentario y la economía macro, ya que determina el crecimiento de la producción y la distribución del ingreso, mediante la intervención del Estado en la política presupuestaria.

Los resultados y alcances que se obtuvieron con la aplicación de los programas, en materia de agricultura y alimentación, pue-

den calificarse en términos generales de no satisfactorios, ya que la participación del sector agrícola en la economía mexicana sigue orientada a proporcionar los insumos necesarios al sector industrial, en esta ocasión a través de la aportación de tierras a sociedades comerciales.

Además, no se ha presentado continuidad en la aplicación de los programas de largo plazo, e incluso en los de corto y mediano plazo no se ha obtenido la efectividad esperada, y en algunos casos no se han alcanzado las metas previstas. Lo anterior obedece, entre otros factores, a la incidencia en los altos índices de inflación que se registran sexenio a sexenio, a la falta de planeación, control y evaluación para resolver la problemática, así como a la corrupción existente en las instituciones responsables de llevar a cabo las acciones establecidas.

En lo particular, los resultados y alcances obtenidos no han sido suficientes, ya que no han propiciado el desarrollo del sector agrícola, ni han solucionado el problema alimentario que padecen millones de habitantes. Todo esto se explica principalmente por los siguientes factores:

- 1] Algunos de los programas citados, como fue el caso del SAM, se han financiado con recursos derivados del superávit arrojado por la industria petrolera; sin embargo, al momento de registrarse alguna variación negativa en la economía se recorta el presupuesto.
- 2] Los programas específicos del sector agrícola siempre se han visto supeditados al funcionamiento de otros de corte global (tal fue el caso del Pacto de Solidaridad Económica), ya que sus resultados afectan diversos rubros del sector agrícola como la estabilidad de los precios de garantía de los granos básicos y de los principales insumos (semillas, fertilizantes, maquinaria y equipo), así como las tasas preferenciales en los

créditos y seguros orientados al campo, y el desarrollo de la infraestructura agrícola. Adicionalmente, reducen los aranceles y eliminan los permisos de importación, disminuyen el gasto público y los subsidios a la producción y al consumo de alimentos.

- 3] Diversos programas (Procampo, por ejemplo) constituyen un mecanismo de manipulación político-electoral por consistir en el otorgamiento de subsidios a productores, ya que se condicionan los apoyos y se favorece en muchos casos a estratos de la población que en realidad no necesitan ayuda.
- 4] Los proyectos en materia asistencial, mediante acciones de capacitación y promoción de organización campesina no han sido suficientes ni han causado efectos positivos en el desarrollo agrícola, ya que se orientan en forma selectiva sólo a productores con actividad exportadora.
- 5] Los factores de la modernización del campo planteados en el PND 1988-1994, PNMC 1988-1994 y Procampo se enfocan en un contexto de libre mercado, y las políticas se orientan, en realidad, a los productores de áreas con ventajas comparativas dedicadas a la exportación.

En cuanto a la suficiencia alimentaria, las acciones de fomento se han concentrado en productos exportables, sacrificando la producción de productos básicos. §

## 4. EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO RELATIVOS A LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

### 4.1. ANTECEDENTES

Durante las últimas dos décadas, el gobierno mexicano ha realizado una apertura comercial unilateral, mediante la aplicación de políticas de “ajuste estructural”, de “estabilización económica” (analizadas en el capítulo anterior), y a través de los cambios normativos en materia agrícola, que han repercutido gravemente en el sector agropecuario y sobre la población en general.

Los permisos previos de importación, por ejemplo, que aún en 1984 protegían la totalidad de la producción interna fueron completamente eliminados y los impuestos cobrados a las importaciones se desplomaron a cero.

En 1984, las importaciones globales de alimentos ascendieron apenas a 1,429.3 millones de dólares: en 1987, año en que se decretó

el Pacto de Solidaridad Económica (mediante el cual se abatieron los aranceles a un máximo de 20 por ciento), las importaciones de alimentos alcanzaron la cifra de 1,568.7 millones de dólares. Sin embargo, después de la crisis de diciembre de 1987 y del reforzamiento de las políticas de ajuste económico y de estabilización que afectaron brutalmente la producción agropecuaria, las importaciones de alimentos crecieron estrepitosamente como resultado de las políticas de “ajuste estructural” y de “estabilización económica”: 3,005.7 millones de dólares en 1988, 4,016.5 millones de dólares en 1989 y 4,750.3 millones de dólares en 1990; es decir, se observó un incremento de 232.4 por ciento entre 1984 y 1990, representando más de la mitad del valor de las exportaciones petroleras en estos tres años.<sup>1</sup>

Paralelamente, el contexto internacional en materia de desarrollo económico en el rubro agropecuario presentó cambios sin precedentes en 1993, luego de la aprobación y firma del Acta Final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT.<sup>2</sup> En el tema de la producción agropecuaria se trataron elementos relativos a las medidas de protección en frontera, el apoyo directo a los productores y los subsidios a la exportación, derivándose dos acuerdos: el Agrícola y el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Por su parte, en 1994 entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) entre México, Estados Unidos y Canadá, creando una zona de libre comercio, la cual abarcaba en ese año una población de casi 370 millones de habitantes, constituyendo el bloque comercial más grande del mundo con un

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Anexos estadísticos del VI y III informes de gobierno de los presidentes CSG y EZPL*, México, 1994 y 1996.

<sup>2</sup> Las anteriores rondas de negociaciones del GATT fueron las de Ginebra (1947); Amecy (Suiza, 1949); Torquay (1950-1951); Ginebra (1955-1956); Dillon (1959-1962); Kennedy (1963-1967), y Tokio (1973-1979).

PIB de 6.5 billones de dólares, 18.2 por ciento mayor en comparación con el de la Comunidad Europea (5.5 billones de dólares).<sup>3</sup> A continuación se analizan con más detalle las reformas agrícolas internacionales, así como las ocurridas en México.

#### 4.2. MÉXICO Y EL GATT

En 1986 la economía mexicana quedó integrada al GATT, acelerándose a partir de ese año el proceso de liberalización comercial por medio de la eliminación o reducción de aranceles aduaneros, disminución de subsidios y desaparición de los permisos previos para importar gran cantidad de productos.

En el protocolo de adhesión de México al GATT quedó establecido el derecho de nuestro país para manejar la política agrícola conforme al interés nacional: “Con el objeto de mejorar su producción, mantener su régimen de tenencia de la tierra y defender el ingreso y la oportunidad de empleo de los productores de estos bienes, México seguirá aplicando su programa de sustitución gradual de permisos previos de importación por una protección arancelaria, en la medida que sea compatible con los objetivos de este sector”.<sup>4</sup>

Asimismo, en el protocolo de adhesión al GATT “se reconoce la condición de México como país en desarrollo, a fin de asegurar, conforme a la parte IV del GATT un trato especial y más favorable”. La parte IV, “Comercio y desarrollo” (artículo xxxvi, Principios y objetivos, fracción 8), señala lo siguiente: “Las partes contratantes

<sup>3</sup> FAO, *Estado mundial de la agricultura y la alimentación. Comercio agrícola*, núm. 27, 1994.

<sup>4</sup> José A. Valenzuela García, “Libre comercio y agricultura mexicana: de la Ronda Uruguay al TLC”, en Antonieta Barrón y José Manuel Hernández Trujillo (coords.), *La agricultura mexicana y la apertura comercial*, México, UNAM/UAM, 1996, p. 105.



desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellos en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas”.

No obstante lo anterior, el gobierno mexicano ha llevado la liberalización mucho más allá de la hecha por los países desarrollados desde 1984 cuando se eliminaron prácticamente las fracciones arancelarias, provocando severos daños al sector agropecuario ya que no ha logrado adaptarse a las nuevas condiciones de un mercado mundial, en el que los precios de los productos que integran el circuito del comercio internacional son establecidos en función de los intereses de los países más poderosos y se caracterizan por las distorsiones que en ellos provocan la especulación en los mercados de futuros y los subsidios de miles de millones de dólares que los países desarrollados canalizan cada año a la agricultura.

#### 4.2.1. HACIA EL FINAL DE LA RONDA URUGUAY

La disputa por los mercados de productos agrícolas a nivel mundial ha sido protagonizada fundamentalmente por Estados Unidos y por la Comunidad Económica Europea (CEE). Derivado de lo anterior, México, como los demás países, están siendo conducidos hacia un escenario en el que la pugna entre el proteccionismo y el liberalismo ha tensado las relaciones comerciales internacionales, a tal grado que en noviembre de 1992, los desacuerdos de los países referidos en el seno de la Ronda Uruguay estuvieron a punto de desatar una guerra comercial en la que la fuerza económica vendría a sustituir a la negociación diplomática.

En julio de 1987, Estados Unidos presentó una serie de propuestas para el comercio agrícola, solicitando poner fin a todos los subsidios gubernamentales en un plazo de 10 años. La propuesta aceptada por Japón fue rechazada por la CEE.

Las propuestas de Estados Unidos y de la CEE respecto a la eliminación de los subsidios agrícolas vuelven a contraponerse en 1989 y llevan al estancamiento de la Ronda Uruguay. Al año siguiente, el 9 de diciembre, se realiza en Bruselas la reunión ministerial plenaria del GATT, la que se suponía sería la última reunión de este tipo dentro de la Ronda; sin embargo, las discusiones se paralizan totalmente a raíz de una disputa entre la CEE y Estados Unidos sobre subsidios agrícolas, en la que este último planteaba un recorte de 75 por ciento en el apoyo interno y de 90 por ciento en los subsidios a las exportaciones, por otro lado, la CEE ofrecía recortar solamente 30 por ciento en el apoyo interno.

Arthur Dunkel, director general del GATT, luego de responsabilizar a Estados Unidos y a la CEE de la falta de avances en la Ronda Uruguay, presentó el 20 de diciembre de 1991 un proyecto (Plan Dunkel), en el cual se planteó como propuesta orientada a la agricultura en la esfera del acceso a los mercados, que las medidas no arancelarias en frontera se reemplazarían por aranceles, los cuales deberían aportar sustancialmente el mismo nivel de protección. Los aranceles resultantes de este proceso de “arancelización”, así como otros aplicados a los productos agropecuarios, se reducirían 36 por ciento en el caso de los países desarrollados y 24 por ciento para los países en desarrollo durante un periodo de seis y de 10 años, respectivamente. Sin embargo, el Plan Dunkel tampoco permitió avanzar en la solución de la controversia desatada en torno a la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas.

La Ronda Uruguay durante los siete años que duró manifestó como objetivo incluir a la agricultura dentro de las reglas de este organismo, ya que en la práctica no ha estado regida por las disciplinas y disposiciones generales que rigen a otros bienes.

Los principales resultados obtenidos a lo largo de estos años de negociaciones en el sector agrícola se han perfilado hacia un aumento en los precios internacionales de algunos productos, sobre todo

de los cereales, así como hacia un crecimiento global de las exportaciones de los países en desarrollo. Ante esta situación, los países más pobres (importadores netos de alimentos), incluyendo a México, han sido afectados por el aumento de los precios, a pesar de los mecanismos de compensación previstos en los acuerdos multilaterales.

Al respecto, la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) ha realizado evaluaciones cualitativas acerca de las repercusiones arrojadas por las disposiciones asentadas en el Acta Final de la Ronda Uruguay sobre los mercados agrícolas mundiales. Según la FAO, los precios mundiales de alimentos derivados de la Ronda Uruguay serían los siguientes:

*Cambio de los precios mundiales de los alimentos  
en el 2000 con relación al periodo 1987-1989 (%)*

Producto	Periodo base 1987-1989	Efecto Ronda Uruguay	Resultado para el año 2000
Trigo	(3)	7	4
Arroz	7	8	15
Maíz	3	4	7
Mijo/sorgo	5	5	10
Otros cereales	(2)	7	5

FUENTE: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, núm. 27, 1994, p. 260.

Las cifras representan el porcentaje previsto de cambio de los precios en el año 2000 con relación a los precios registrados en el periodo base 1987-1989. En comparación con el periodo base, los precios se elevarán en números reales tanto para las importaciones como para las exportaciones.

Los efectos de la Ronda Uruguay sobre los gastos de importación de alimentos en los países en desarrollo causarán un aumento

considerable en estos gastos.

Por lo que corresponde al conjunto de países de bajos ingresos con déficit de alimentos, los gastos de importación aumentarán, según las previsiones, 9,800 millones de dólares estadounidenses hasta al año 2000, de ese total, aproximadamente 3,600 millones de dólares (36.7 por ciento) serían consecuencia de la Ronda Uruguay.<sup>5</sup>

Además, al reducir los ingresos vía subvenciones, los países que gracias a estas ayudas podían pagar precios inferiores a los del mercado mundial, tendrán que pagar ahora los precios fijados en el comercio internacional. Aunque la Ronda Uruguay no planteó límites a la ayuda alimentaria legítima, el volumen de la ayuda, el cual se basa en los excedentes, ha ido disminuyendo conforme van disminuyendo los excedentes.

#### 4.3. EL CAMPO MEXICANO FRENTE AL TLCAN

De todas las negociaciones bilaterales realizadas por el gobierno mexicano, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye la más importante, si tomamos en cuenta sus alcances e implicaciones económicas, políticas y sociales.

De acuerdo con José Luis Calva, la productividad agropecuaria entre dos o más países se determina principalmente por tres factores: el grado comparativo de desarrollo tecnológico; la disponibilidad de recursos naturales, y las políticas gubernamentales de fomento rural.

Al respecto, Estados Unidos y Canadá superan a México en los tres factores mencionados, lo que propicia importantes diferencias de productividad en las principales cosechas básicas, en importantes productos pecuarios y a nivel forestal. Además, no obstante que la mano de obra mexicana es más barata, los costos de producción de

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 261.

los productos alimenticios más importantes son superiores respecto a los países del norte. Por ejemplo, durante el periodo 1985-1989 los coeficientes de rendimientos de producción en maíz, frijol y arroz que presentaron los tres países antes mencionados fueron los siguientes:

*Rendimiento de la producción de granos,  
1985-1989 (t/ha)*

País	Maíz	FRIJOL	ARROZ
México	1.7	0.5	3.3
Estados Unidos	7.0	1.7	6.2
Canadá	6.2	1.9	ND

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción, 1996 y 1989.*

ND = No disponible.

Como puede observarse, Estados Unidos y Canadá superan a México en los tres productos referidos. De la misma manera, la brecha de productividad agropecuaria es aun más profunda en el rubro de "trabajador ocupado", debido a que en México el valor bruto del productor agropecuario por trabajador fue de 1,799 dólares. Asimismo, la productividad del trabajo en granos básicos a partir del parámetro jornada/tonelada fue el siguiente:

*Productividad del trabajo en granos básicos  
durante 1982-1986 (jornada/tonelada)*

PRODUCTO	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
Maíz	17.84	0.14	ND
Frijol	50.60	0.60	ND
Trigo	3.17	0.33	0.13
Arroz	33.14	0.23	ND

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción, 1983 y 1986*.

ND = No disponible.

En 1991, el PIB de los países integrantes del TLCAN fue de 6,193 266.0 millones de dólares, la CEE obtuvo un PIB de 6,033,152.0 millones de dólares y Japón registró un monto de 2,953,743.0 millones de dólares en ese rubro, mientras que el de México fue de 230,777.0 millones de pesos, significando apenas 4 por ciento de la riqueza generada por los tres países que conforman el TLCAN.<sup>6</sup>

Durante ese mismo año, el ingreso *per cápita* en México fue de 2 890.0 dólares, mientras que el de Estados Unidos ascendió a 21,228.0 y el de Canadá a 21,067.0 dólares. Para 1992, el ingreso *per cápita* de México representaba apenas 8.8 por ciento del de Estados Unidos y 9.4 por ciento del de Canadá. Asimismo, en otras variantes macroeconómicas, la superioridad de Estados Unidos y Canadá es apabullante respecto a la estructura económica mexicana.

De la misma manera, México presenta grandes desventajas en la disponibilidad de recursos naturales. Estados Unidos, por ejemplo, tiene un grado de eficiencia termoplúviamétrica del 100 por ciento en sus principales zonas graneras, mientras que México, aun en las regiones de mayor productividad granera como es el caso de Jalisco, cuenta con una distribución termoplúviamétrica muy irregular durante el año. Destaca además la calidad de las tierras en Estados Unidos por su óptima ubicación para la aplicación de sistemas tecnológicos.

La superioridad en ventajas comparativas para la producción de granos en Estados Unidos y Canadá, respecto a México está reforzada por la inyección de recursos al sector, canalizados por sus gobiernos para la investigación, comercialización e infraestructura.<sup>7</sup> Estas diferencias entre los tres países contratantes del TLCAN han derivado

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 107.

en grandes desigualdades de los costos de producción de granos: el costo de producción de una tonelada de maíz en México es de 258.62 dólares, mientras que en Estados Unidos es de 92.74 dólares: en el caso de la tonelada de frijol, México gasta 641.17 dólares, casi tres veces más en comparación con Estados Unidos (219.53 dólares).<sup>8</sup>

La práctica ha demostrado que los factores que provocan las diferencias en la producción de granos entre México, Estados Unidos y Canadá no disminuirán sus efectos sobre el desarrollo agrícola, al contrario, el hecho de enfrentar la competencia a fronteras abiertas ha ido gradualmente desapareciendo la producción de granos de nuestro país.

En suma, la profunda brecha económica entre México y los países del norte salta a la vista desde cualquier perspectiva de análisis, derivado principalmente de las cuantiosas inversiones en investigación y en innovación tecnológica realizadas por Estados Unidos y Canadá a lo largo de muchas décadas, en las cuales han incidido, decisivamente, tanto el gasto público (de los gobiernos federal y estatal) en investigación agropecuaria y extensionismo, como las políticas internas de precios y subsidios, que al garantizar la rentabilidad de las granjas, han favorecido su capitalización y tecnificación continuas.

<sup>7</sup> En 1988 Estados Unidos canalizó 39,295 millones de dólares en subsidios a los productores agropecuarios, que representaron 35 por ciento de su PIB agropecuario; por su parte, Canadá otorgó subsidios por 7,467 millones de dólares significando 43 por ciento de la producción agropecuaria. Sin embargo, México tan sólo aportó subsidios que representaron 2.92 por ciento del PIB del sector. Datos tomados de Emilio López Gamez, "La producción de granos básicos frente al Tratado de Libre Comercio", en José Luis Calva (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, t. 1, México, Fontamara, 1993.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 78.

#### 4.3.1. DESGRAVACIÓN ARANCELARIA EN EL MARCO DEL TLCAN

En el marco del TLCAN, la política de liberación de la agricultura mexicana incluye los términos bajo los cuales serán eliminados los aranceles de los distintos rubros del sector y contiene también disposiciones relativas a la adquisición de acciones estimadas sobre el valor de las tierras agrícolas, ganaderas y silvícolas por parte de los inversionistas estadounidenses y canadienses.

De acuerdo con las modificaciones efectuadas al artículo 27 constitucional y su nueva Ley Agraria (títulos V y VI), en el TLCAN, "Anexo de servicios e inversión", se establece que sólo las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana podrán ser propietarias de tierra destinada para propósitos agrícolas, ganaderos o silvícolas. Tales empresas deberán emitir una serie especial de acciones (serie T), representando el valor de la tierra al momento de su adquisición. Los inversionistas de otra parte o sus inversiones podrán adquirir hasta 49 por ciento de participación en las acciones serie T.<sup>9</sup>

Este tipo de participaciones, junto con las reformas al artículo 27 constitucional y a su ley reglamentaria, constituyen el marco legal para impulsar un nuevo modelo de desarrollo agrícola, cuyas características estarán dadas por la privatización del ejido, la concentración de la tierra y el control de la producción agrícola por parte de la inversión extranjera, fundamentalmente estadounidense. En cuanto a la desgravación arancelaria del TLCAN, ésta tendría como objeto abrir el mercado de granos mexicanos a cambio de la liberalización en las importaciones hortofrutícolas en Estados Unidos y Canadá.

Estados Unidos desgravaría de inmediato la importación de tomates y paulatinamente (cinco, 10 y 15 años), la de chile, pimienta dulce, pepino, cebolla, espárragos, melón, plátano, etcétera; mientras

<sup>9</sup> Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, t. II, México, 1992, p. 132.



tanto, México abriría sus fronteras para el acceso de granos en plazos mayores pero que a fin de cuentas representarían un peligro para la producción interna, ya que suponiendo que México esté en condiciones de conservar ciertas ventajas competitivas con relación a Estados Unidos, para la soberanía de un país resulta menos grave tener que importar tomates, melones y pepinos, que estar dependiendo de otros países para satisfacer el mercado interno de trigo, maíz y frijol.

#### 4.3.2. IMPLICACIONES Y EFECTOS DEL TLCAN EN MÉXICO

Dos años antes de la entrada en vigor de este tratado podía observarse que la composición de las exportaciones en manufacturas y productos agropecuarios de América del Norte hacia México significaban una proporción más importante para Estados Unidos que para nuestro país, ya que sólo en productos de la industria extractiva México fue superior a Norteamérica, como se puede observar en el siguiente cuadro:

*Composición de las exportaciones América del Norte-México  
(porcentajes respecto al valor, 1992)*

Producto	Exportaciones	Exportaciones
	Norteamérica-México	México-Norteamérica
Exportaciones totales	100.0	100.0
de mercancías		
Productos agropecuarios	11.7	8.6
Productos de la industria extractiva	5.1	15.5
Manufacturas	78.7	71.9

FUENTE: Javier Orozco Alvarado y Luz Elvia García Ramos, "Breve contribución a la crítica de un modelo neoliberal en México", en Antonieta Barrón y José Manuel Hernández Trujillo (coords.), *La agricultura mexicana y la apertura comercial*, México, UNAM/UAM, 1996, p. 134.

En aquel entonces se consideraba que el TLCAN podría permitir a México reducir la producción de granos a cambio de un aumento de sus exportaciones de frutas y legumbres para así obtener beneficios globales que se reflejarían en el PIB. Sin embargo, no se tomaron en cuenta los cambios en el modo de vida que podía significar una nueva estructura productiva, la cual ocasionaría la emigración inmediata de alrededor de cinco millones de productores dedicados a la producción de granos como se muestra en el cuadro siguiente:

*Distribución de la producción de granos básicos en México  
por número de productores y superficie sembrada*

Cultivos	Número de productores	Superficie sembrada	
		Hectáreas	(% del total)
GRANOS BÁSICOS	3,226,080.0	11,534,836.0	54.5
Mafz	2,684,623.0	8,040,635.0	38.0
Frijol	404,864.0	2,177,663.0	10.3
Trigo	123,745.0	1,120,811.0	5.3
Arroz	12,848.0	195,727.0	70.9
GRANOS	305,924.0	2,873,300.0	13.6
FORRAJEROS Y OLEAGINOSAS			
Sorgo	200,270.0	1,930,655.0	9.1
Cebada	72,309.0	298,617.0	1.4
Soya	18,676.0	394,644.0	1.9
Cártamo	14,669.0	249,384.0	1.2
SUBTOTAL	3,532,004.0	14,408,136.0	68.1
DE LOS OCHO PRINCIPALES GRANOS			
OTROS CULTIVOS	1,200,000.0	6,746,934.0	31.9
TOTAL DE CULTIVOS	4,732,004.0	21,155,070.0	100.0

FUENTE: José Luis Calva, *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, 3a ed., México, Fontamara, 1994, p. 36.

Con base en estos datos supongamos que cada productor forma una familia de tres personas, lo que daría como resultado alrededor de 15 millones de mexicanos, quienes están siendo retirados del cultivo de 21 millones de hectáreas. Asimismo, este efecto está produciendo la desaparición de los más importantes cultivos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz) ya que, como se comentó anteriormente, los costos de producción de estos granos en México rebasan completamente a los de Estados Unidos y Canadá; en un estudio reciente, José Luis Calva analiza los efectos del TLCAN en la producción de granos considerando su importancia social y las graves consecuencias que tendría para el país su desaparición. El análisis está enmarcado en el problema de la dependencia alimentaria, el desempleo en la economía en general y en la agricultura en particular, así como en la participación del Estado para aminorar los problemas que traería la liberalización comercial del sector agropecuario. En este estudio se puede observar que los costos sociales de la apertura comercial comenzaron a reflejarse cuatro años antes de la firma del TLC.

#### 4.3.2.1. EL CASO DEL ARROZ EN VERACRUZ

De acuerdo con la opinión de un miembro de la dirección nacional de la Unión General Obrera Campesina y Popular,<sup>10</sup> los productores de arroz veracruzanos se habían preparado para producir mayores cantidades de grano en 1990. El gobierno estatal anunció que Veracruz se convertiría en el estado arrocero que cubriera el *déficit* nacional de este producto para lograr la autosuficiencia alimentaria mexicana de arroz: se consiguió maquinaria, se programaron créditos y superficies de siembra y se logró una buena cosecha. Sin em-

<sup>10</sup> José Luis Calva, *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, 3a ed., México, Fontamara, 1994, p. 96.

bargo, de la noche a la mañana se inundó el mercado mexicano de arroz procedente del sudeste asiático, más barato que el nacional.

Esto provocó un desplome en los precios y una saturación en los mercados; muchos molinos arroceros se convirtieron en simples intermediarios o bodegueros dedicados a la importación masiva de granos que a fin de cuentas nadie sabía (ni las secretarías de comercio, ni la de hacienda, ni la de agricultura) cuánto arroz había ingresado al país.

En unas cuantas semanas se vino encima la quiebra de la actividad arrocera; de una superficie cultivada de 28 mil hectáreas en Veracruz se cayó a 18 mil hectáreas arroceras en el ciclo 1991-1992.

#### 4.3.2.2. EL CASO DEL FRIJOL EN ZACATECAS Y DE LA SOYA EN SINALOA

El secretario general de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC),<sup>11</sup> informó que los productores de frijol en Zacatecas miembros de la CIOAC tuvieron en 1990 una gran decepción. Primero se anunció un incremento de 100 por ciento en el precio del frijol, el cual aseguraría la recuperación de los costos de producción. No obstante, por no existir créditos en Banrural, los productores se endeudaron con usureros privados, comerciantes de semillas y vendieron su ganado; gracias a las buenas lluvias se levantó una buena cosecha. Sin embargo, al momento de la cosecha las autoridades permitieron la importación de frijol extranjero procedente de Argentina y de otros países, afectando inmediatamente de manera negativa el precio interno del frijol. El precio fijado por el gobierno al principio de las siembras no se respetó.

En ese mismo año, en Sinaloa, productores de soya, miembros también de la CIOAC, no pudieron tener acceso a créditos y sufrie-

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 115.

ron las consecuencias del desplome de los precios. Esto arruinó sus pequeñas economías y la de sus hogares.

En cuanto a la importación de alimentos en México en 1988 y 1989 (3,005.7 y 4,015.5 millones de dólares), ésta representó más de la mitad de las exportaciones petroleras (5,883.4 y 7,291.8 millones de dólares). Asimismo, en 1990 las adquisiciones de comida del exterior (4,750.3 millones de dólares) significaron más de tres veces el ahorro conseguido por México en sus pagos anuales de intereses durante la negociación de la deuda externa (1,500 millones de dólares).

(Véase el cuadro "Importación de alimentos" en la página siguiente.)

De acuerdo con José Luis Calva, la dependencia alimentaria fue tan grave en esos años que casi un tercio de la leche y de los granos consumidos en México durante la década de los noventa provino del extranjero. §

*Importación de alimentos (dólares)*

	1986	1987	1988	1989	1990
PRODUCTOS ALIMENTICIOS					
Importación total	1,429,304.0	1,568,661.0	3,005,730.0	4,016,524.0	4,730,292.0
Agricultura	788,843.0	970,980.0	1,396,653.0	1,746,923.0	1,829,928.0
Ganadería y pesca	54,480.0	137,518.0	376,480.0	255,812.0	241,389.0
Alimentos y bebidas manufacturadas	480,981.0	460,163.0	1,232,597.0	2,013,769.0	2,678,975.0

FUENTE: José Luis Calva, *op. cit.*, p. 41.

## 5. CAMBIOS JURÍDICOS EN MATERIA AGRÍCOLA OCURRIDOS EN MÉXICO

### 5.1. EL ESTADO Y LA REFORMA DE LA TIERRA

Derivado de la Revolución Mexicana (1910-1917), el Estado mexicano jugó un papel preponderante en los aspectos económicos, políticos y sociales de los campesinos al surgir la “reforma de la tierra” a través del artículo 27 de la Constitución de 1917, el cual estableció el dominio original del Estado sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio con la posibilidad de constituir la propiedad privada; facultades para el Estado que le permiten imponer en el derecho de propiedad, mediante leyes, las modalidades que dicte el interés público; expropiar bienes de propiedad de particulares por causa de utilidad pública y prohibir o limitar el ejercicio del derecho de propiedad a determinadas personas físicas y morales; y, con base en los principios fundamentales de la Revolución de 1910, el Estado debería suprimir los latifundios y proteger al ejidatario y pequeño propietario, así como iniciar el reparto agrario.

En la década de los años veinte, los presidentes Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) iniciaron la repartición de tierras. A nivel regional la repartición fue rápida, sin embargo existieron particularidades, ya que mientras en algunos estados, como Veracruz, los terratenientes presionaron para que se iniciara la reforma, en otros los líderes locales, buscando apoyo político, agruparon a los terratenientes en “ligas” o “asociaciones” y les repartieron la tierra a cambio de sus votos.

En la administración del presidente Calles, el gobierno federal inició un programa para incrementar la producción mediante la inversión de un crédito agrícola, así como programas de extensión y trabajos de irrigación. Las corporaciones más importantes que intervinieron para este hecho fueron el Banco Nacional de Crédito Agrícola (BNCA), creado en 1926, y la Comisión Nacional de Irrigación (CNI) iniciada en 1930, al otorgar crédito a los productores e iniciar la construcción de trabajos de irrigación. Sin embargo, fue hasta el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuando se dio el auge del Programa de Reforma de la Tierra, al distribuirse 10 por ciento de ésta mediante el mecanismo de “ejido colectivo”.<sup>1</sup>

Las acciones y políticas relacionadas con la distribución de las tierras, que realizó Cárdenas apoyaron en gran medida a la población rural. Las principales acciones orientadas a los nuevos propietarios fueron, entre otras, autorizar el sistema de crédito para el sector agrícola mediante el BNCA y el Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE). Asimismo, Cárdenas inició y expandió una política de irrigación que consistió en la construcción de canales, para beneficiar a las comunidades pobres, abarcando 58,000 hectáreas, las

<sup>1</sup> Enrique C. Ochoa y David E. Lorey (comps.), *Estado y agricultura en México. Antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas*, México, UAM-Azcapotzalco, 1994, p. 8.



cuales fueron destinadas para la producción de granos básicos (maíz y trigo, principalmente).<sup>2</sup>

Durante el mandato de Lázaro Cárdenas, la Secretaría de Agricultura otorgó a los campesinos un total de 15,000 kilogramos de insecticida y 7.5 millones de kilogramos de semillas para estar en posibilidad de plantar 15,000 hectáreas de frijol, maíz y trigo. Además, esta Secretaría creó 13 granjas experimentales y exhortó al gobierno para que permitiera la libre importación de nuevas variedades de semillas.<sup>3</sup>

Cabe señalar que en este periodo (1936) se fundaron los Almacenes Nacionales de Depósito, SA (ANDSA), el Comité Regulador del Mercado de Trigo (1937) y el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias (1938), cuya función fue proveer de almacenaje mercantil a los productores de granos con el fin de clasificar, regular y asegurar la especificación y calidad en el comercio en coordinación con las instituciones de crédito agrícola.

Si bien es cierto que las administraciones posteriores a la del presidente Lázaro Cárdenas continuaron con el programa de distribución de la tierra, éste se realizó con menor auge y sin sentido de prioridad. En el sexenio del presidente Miguel Alemán (1946-1952) se distribuyeron 73 por ciento menos tierras respecto a las otorgadas en la administración de Cárdenas, además, en 1949 se realizó una revisión al artículo 27 constitucional, con el objeto de otorgar mayor apoyo a la propiedad privada aún no distribuida, argumentando que algunas tierras deberían quedar exentas de ser expropiadas y que otras estarían sujetas a una posible expansión, es decir, algunos dueños podrían extender sus propiedades en función de su actividad económica, situación que no favorecería a los campesinos pobres.

Al mismo tiempo que el ritmo de la distribución de tierras disminuyó, los programas de apoyo se reorientaron sobre la produc-

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 10.

ción de tierras privadas (no distribuidas). La fundación Rockefeller, a solicitud del gobierno mexicano, brindó ayuda al campo a través de la utilización de semillas mejoradas y así gran parte de los recursos del gobierno en materia agraria fueron desplazados de la producción campesina a la del sector más moderno y rentable.

Durante el periodo 1940-1960, se observó un desarrollo en la producción agrícola como consecuencia de la modernización e implementación de nueva tecnología al servicio del campo, todo ello en detrimento de los pequeños productores y ejidatarios, derivado del neolatifundismo que comenzó a surgir durante esta época. En suma, se distribuyó la tierra entre los campesinos, principalmente por razones políticas, pero no se brindaron las condiciones necesarias para su desarrollo productivo, a través de políticas agrícolas adecuadas. Asimismo, el Estado dirigió sus políticas y recursos a fortalecer más a la mediana y gran agricultura privada, es decir, al sector no reformado.

Por su parte, a mediados de la década de los sesenta, el incremento en la producción agrícola fue irregular, situación que impidió resolver los problemas alimentarios en México. La producción *per cápita* empezó a decrecer y se importaron granos básicos en mayor escala, propiciando el fenómeno denominado “dependencia alimentaria”.

Para la década de los años ochenta, el sector agrícola registró cifras negativas nunca antes presentadas; durante la crisis iniciada en la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), México importó en 1989, por ejemplo, alimentos por un valor de 4,016.0 millones de dólares, y la cosecha *per cápita* de granos básicos para consumo humano (maíz, frijol, trigo y arroz) resultó inferior en 34.9 por ciento a la cosecha de 1981.<sup>4</sup>

Al respecto, el sector privado argumentó que el ejido impedía la vinculación con inversiones privadas capaces de incrementar los ni-

<sup>4</sup> José Luis Calva, *La disputa por la tierra. La reforma al artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, México, Fontamara, 1993, p. 13.

veles productivos que se obtendrían en mercados libres. En cambio, especialistas en la materia, como es el caso de José Luis Calva y Fernando Rello, afirmaron que las verdaderas causas de la crisis obedecieron a comportamientos adversos en las variables económicas (que propiciaron deterioros en los términos de intercambio del sector agropecuario: decrementos en la inversión pública, y reducciones en créditos, tanto, por parte de la Banca Comercial como de la nacional) y no a condiciones económico-sociales del ejido.

No obstante lo anterior, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la reforma al artículo 27 constitucional, el 7 de noviembre de 1991,<sup>5</sup> aduciendo que ésta había iniciado desde 1910 con la Revolución Mexicana, al conformarse las bases jurídicas del ejido e implementarse la participación directa del Estado en la economía agrícola.

#### 5.1.1. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

La modificación del artículo 27 constitucional y su nueva ley reglamentaria constituye la reforma sectorial a nivel nacional de mayor alcance y que traerá mayores efectos en el mediano y largo plazo debido a que transforma los derechos de propiedad rural y las condiciones en que éstas pueden transferirse y venderse.

Esta modificación se explica fundamentalmente, de acuerdo con Fernando Rello,<sup>6</sup> debido a la terminación a escala nacional de la tierra en posibilidad de ser distribuida, al agotamiento de la eficacia de la Reforma Agraria tradicional como instrumento de redistribución del ingreso en el campo, y a la necesidad de ofrecer una seguridad en la tenencia de la tierra, como medio para crear un clima

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>6</sup> Fernando Rello, "La privatización del ejido, ¿una contrarreforma agraria?", en *Investigación Económica*, México, UNAM, núm. 215, en.-mar., 1996, p. 142.

propicio para la inversión de capitales en el agro y la modernización de la agricultura en el nuevo contexto de una economía abierta.

En la nueva versión del artículo 27 quedan derogadas las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, mediante las cuales se les otorgaba a los campesinos sin tierras el derecho de recibir parcelas ejidales y tierras de común aprovechamiento provenientes del fraccionamiento de latifundios que excediesen los límites de la pequeña propiedad.

Anteriormente, las parcelas ejidales y las tierras de común aprovechamiento eran inalienables, imprescriptibles e inembargables. A partir de la reforma, los ejidatarios que tengan sus títulos de propiedad en regla y con la autorización previa de 75 por ciento de los miembros de la Asamblea Ejidal podrán solicitar el dominio pleno de sus parcelas individuales, inscribirlas en el Registro Público de la Propiedad y venderlas o enajenarlas libremente como cualquier propietario privado.

De acuerdo con el artículo 79 de la Ley Agraria, se hace legal el arrendamiento de parcelas ejidales y la asociación de los ejidatarios con agentes productivos externos al ejido. Además, se permite que cualquier ejidatario arriende, ceda o venda su parcela a otro miembro del ejido, sin permiso de la Asamblea Ejidal y sin perder por ello la calidad de ejidatario.

Al mismo tiempo, la legislación anterior garantizaba que los derechos de herencia y sucesión recayesen prioritariamente en los miembros de la familia; sin embargo, en la nueva versión, el ejidatario titular de la parcela es libre para vender o heredar la tierra a personas externas al ejido sin consentimiento de la familia, constituyéndose de esta manera una concepción moderna de la propiedad rural más acorde con un sistema capitalista basado en el intercambio y la ganancia.

Asimismo, con la finalidad de evitar la concentración de la propiedad territorial, la legislación agraria prohibió durante más de 70 años que sociedades mercantiles se adueñasen y explotasen directa-

mente tierras en actividades agropecuarias. Las parcelas ejidales y las tierras de común aprovechamiento estaban legalmente fuera del mercado porque eran inalienables, imprescriptibles e inembargables como se mencionó anteriormente, ahora por el contrario, la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, en su artículo 75 expone que “en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios” permitiendo así que la tierra tenga carácter alienable, embargable y prescriptible.

Por su parte, de acuerdo con un estudio de José Luis Calva<sup>7</sup> referente a la reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria, a raíz de ésta se abren amplias vías a la circulación mercantil de la tierra y a su compactación en medianas, grandes y gigantescas unidades de población.

Las posibles vías abiertas serían las siguientes:

- 1] La creación de sociedades mercantiles con posesión de terrenos rústicos en una extensión de hasta 25 veces la establecida como máxima para la pequeña propiedad.<sup>8</sup> Según el autor, mediante esta vía se podrán conformar verdaderos latifundios por acciones, propiedad de sociedades mercantiles (con 2,500 hectáreas de riego en cultivos anuales, 3,750 irrigadas de algodón, 7,500 de riego para frutales, 20,000 de bosque y hasta 500,000 de agostaderas en las tierras áridas del Norte) que compactarían, tan sólo en 10,933 haciendas la totalidad del te-

<sup>7</sup> José Luis Calva, *op. cit.*

<sup>8</sup> La extensión máxima para la pequeña propiedad se establece de la siguiente manera: 100 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierras, 150 irrigadas de algodón, 300 de frutales, 800 de bosques o la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor.

ritorio nacional. (Véase el cuadro “Posible concentración de la tierra en el marco del nuevo artículo 127 constitucional”, que se encuentra en la página 127.)

- 2] Constitución de asociaciones en participación, que permitirán formar explotaciones de miles de hectáreas similares al “Experimento Vaquerías”, receptor de enormes subsidios gubernamentales para obras de infraestructura y de un subsidio adicional a través de “swaps” para la compra de maquinaria; experimento que no ha cubierto las necesidades sociales, ya que menos de 20 por ciento de los ejidatarios, colonos y propietarios participantes en la asociación, son las que han encontrado empleo en la explotación agrícola.
- 3] El hecho de rentar parcelas ejidales permitiría construir grandes explotaciones agrícolas en tierras ejidales rentadas. La distribución de importantes beneficios agrícolas en favor de un gran número de pequeños agricultores podría ser eliminada para dar paso a la concentración del cultivo y de los ingresos rurales debido a que algunos agronegocios podrían preferir la explotación de la tierra en grandes extensiones operadas directamente.
- 4] Mediante la venta de parcelas al interior de los ejidos, los ejidatarios con mayor ingreso terminarían concentrando de manera natural gran parte de la propiedad ejidal (se reforzaría el poder económico de los cacicazgos locales).
- 5] Esta vía consiste en otorgar el dominio de las parcelas a los ejidatarios por acuerdos de asamblea. Con este supuesto, se presentarían las hipotecas, los embargos y los remates de las pequeñas explotaciones; adicionalmente se llevarían a cabo ventas de parcelas al interior de los ejidos alentando la compactación de grandes explotaciones agrícolas a través de la compra incluso de ejidos completos, parcela por parcela.
- 6] Transmisión del dominio de las tierras de los ejidos y comuni-

dades agrarias a sociedades mercantiles ocasionando que éstas se adueñasen de los bosques, selvas, pastizales, agostaderos y demás terrenos de uso común de los pueblos campesinos.

- 7] La roturación de las áreas susceptibles de cultivo que en la actualidad están en manos de ganaderos latifundistas, dedicados indebidamente a la ganadería extensiva. La nueva Ley Agraria establece que al mejorarse y abrirse al cultivo, estas tierras serán consideradas parte de su “pequeña propiedad”.
- 8] La supresión del carácter inembargable de las tierras parcelarias y de uso común de los ejidos y comunidades que en lo sucesivo podrán entregar por uno, 10, 30 o más años el “usufructo” de sus tierras en garantía de créditos u otras obligaciones contraídas con banqueros, comerciantes-usureros o “socios” empresariales.
- 9] Consiste en la declaración misma del fin del reparto agrario que otorga amnistía a los latifundistas subsistentes y un amplio margen de protección para aquellos que en el futuro se formen.

De acuerdo con este autor, estas vías establecen la inducción de un modelo de desarrollo agropecuario basado en la reconfiguración radical de la estructura agraria en favor de un sistema de medianos, grandes y gigantescas unidades de producción.

Cabría agregar que, en esencia, el hecho de establecer, mediante la nueva Ley Agraria una serie de oportunidades legales para liberar el comercio agrícola (actividad de compra-venta de tierras) y eliminar la participación del Estado en esta actividad económica constituye la legalización de la concentración de tierras e impide la distribución del ingreso en la población rural más necesitada.

## 5.2. EFECTOS E IMPLICACIONES DE LAS REFORMAS

El cambio de estructura productiva que significaron las modificaciones al artículo 27 constitucional y su nueva Ley Agraria han presentado variados efectos en las diversas regiones del país.

En regiones de agricultura ejidal con mayores recursos naturales y potencial económico, los cambios sólo se han ratificado ya que en estas regiones la renta de la tierra, la aparcería y la agricultura de contrato eran prácticas establecidas desde hace algunos años, lo previsible sólo es su aceleración.

En zonas de agricultura de subsistencia o infrasubsistencia, los efectos, en lo que respecta a la venta o renta de la tierra han sido menores debido a que sus recursos naturales son menos ricos y representan un menor interés para agentes externos.

Las consecuencias de la nueva legislación sobre la transferencia de la tierra, se han concentrado en los productores medios de las zonas irrigadas, en particular en el estrato de ejidatarios poseedores de cinco a 20 hectáreas; es decir, los que concentran una cuarta parte de las tierras de riego del país, aproximadamente 1.5 millones de hectáreas, localizados en los estados de mayor desarrollo: Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Baja California, Guanajuato, Jalisco y Michoacán. §



CUADRO 4

*Possible concentración de la tierra en el marco del nuevo artículo 27 constitucional (b)*

Tierras agropecuarias y forestales	SUPERFICIES MÁXIMAS PERMITIDAS		NÚMERO DE LATIFUNDIOS DE SOCIEDADES MERCANTILES
	Superficies (hectáreas)	PARA PREDIOS DE PROPIEDAD PRIVADA	
	Individuales	De sociedades mercantiles	Que podrán acaparar toda la tierra del país
Tierras agrícolas	30,000,000		
Riego	5,500,000		
Cultivos anuales	5,000,000	2,500	2,000
Frutales	500,000	300	67
Temporal	24,500,000	200	4,900
Bosques o selvas	50,000,000	800	2,500
PASTIZALES O AGOSTADEROS	100,000,000		
Tierras húmedas y semihúmedas	10,000,000	500	800
Tierras semiáridas	10,000,000	1,500	267
TIERRAS ÁRIDAS	80,000,000		
Clase A	30,000,000	5,000	240
Clase B	20,000,000	10,000	80
Clase C	30,000,000	15,000	80
TOTALES	180,000,000		10,933
Otros usos	16,000,000		

FUENTE: José Luis Calva, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, México, Fontamara, 1993.

## 6. PLANTEAMIENTO ACTUAL DE LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA EN MÉXICO

### 6.1. ANTECEDENTES

De acuerdo con datos proporcionados por la FAO, la población de México en 1990 ascendió a 88.6 millones de habitantes, mientras que para el año 2000 es aproximadamente de 107.2 millones, y para el año 2010 seremos 125.2 millones de mexicanos; es decir, un incremento de 41.3 por ciento en 20 años.<sup>1</sup> En la más reciente Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH), que el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) levantó en el tercer trimestre de 1996 a un universo de 92.6 millones de habitantes,<sup>2</sup> se concentraron los siguientes resultados:

<sup>1</sup> Nikos Alexandratos, *Agricultura mundial hacia el año 2010. Estudio de la FAO*, España, Ediciones Mundi-Prensa, 1995, p. 449.

<sup>2</sup> Julio Boltvinik, "15 millones más de pobres extremos", en *La Jornada*, México, 16 de octubre de 1998, p. 19.

*Evolución de la pobreza en México,  
1994-1996 (millones de pesos y porcentajes)*

	1994	1996	INCREMENTO
Población total	89.4	92.6	3.2
Total de pobres	61.7	72.2	10.6
Porcentaje de la población	69.0	78.0	11.8
Pobres moderados	25.5	21.3	(4.2)
Porcentaje de la población	28.5	23.0	(4.5)
Pobres extremos	36.2	50.9	14.7
Porcentaje de la población	40.5	55.0	16.5
Indigentes	29.8	40.1	10.3
Porcentaje de la población	33.3	43.3	11.6
No pobres	27.7	20.4	(7.3)
Porcentaje de la población	31.0	22.0	(8.2)

FUENTE: Julio Boltvinik, "35 millones más de pobres extremos", en *La Jornada*, México, 16 de octubre de 1998, p. 19.

Como puede observarse, el crecimiento poblacional entre 1994 y 1996 fue de 3.2 000.000 de personas.

En 1994 eran 61.7 millones de pobres y para 1996 se reportaron 72.2 millones; es decir, un crecimiento de 10.6 millones.

En cuanto a la población en extrema pobreza, para 1994 eran 36.2 millones, cifra que aumentó a 50.9 millones en dos años al pasar a 50.9 millones.

Asimismo, de acuerdo con las encuestas Nacional de Alimentación y Nutricional en el México Rural (1996) y de Alimentación y Nutrición en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1995), la prevalencia de desnutrición en zonas rurales fue de 43 por ciento, y se consideró que existía riesgo para la salud y el desarrollo de la supervivencia en 17 por ciento de ésta.

También se informó que uno de cada 20 niños de la Ciudad de

México se encontraba desnutrido.<sup>3</sup> En la actualidad, se estima que a nivel nacional, existen cuando menos dos millones y medio de niños desnutridos y que aproximadamente 158 mil mueren anualmente antes de cumplir los cinco años por enfermedades relacionadas con la desnutrición.

## 6.2. DEPENDENCIA ALIMENTARIA EN MÉXICO

México es un país cuya dependencia alimentaria parece no formar parte de las preocupaciones y prioridades del gobierno de la república y esto se ha venido expresando en los términos bajo los cuales se efectuaron las negociaciones del sector agropecuario dentro del GATT y el TLCAN, así como en las reformas al artículo 27 constitucional y su nueva Ley Agraria.

El coeficiente de dependencia alimentaria en granos ha ido aumentando gradualmente desde la década de los años treinta hasta la actualidad. La oferta interna ha presentado una tendencia a la baja y la importación neta de granos se ha ido a la alza como se muestra en este cuadro:

*Dependencia alimentaria en granos,  
medias anuales (miles de pesos)*

Periodos y años	Oferta interna	Importación neta	Disponibilidad	Coeficientes de dependencia alimentaria
	A	B	C = a + b	B/C
1935-39	2.435,1	16,7	2.451,8	0,01
1940-44	2.914,9	219,7	3.134,6	0,07
1945-49	3.533,5	271,2	3.804,7	0,07

<sup>3</sup> Arnoldo Kraus, "Desnutrición, un problema ético", en *La Jornada*, México, 14 de octubre de 1998, p. 11.

1950-54	5.217,4	469,2	5.686,6	0,08
1955-59	7.572,2	381,2	7.953,4	0,05
1960-64	10.577,9	(65,3)	10.512,6	-0,01
1965-70	15.368,5	(1.027,2)	14.341,3	-0,07
1971-76	17.452,5	1.745,4	19.197,9	0,09
1977-82	21.450,1	4.864,3	26.314,4	0,18
1983	19.723,0	9.193,2	28.916,2	0,32
1984	26.235,9	6.994,5	33.230,4	0,21
1985	26.677,1	5.836,8	32.513,9	0,18
1986	27.250,4	3.675,4	30.925,8	0,12
1987	25.377,6	5.889,3	31.266,9	0,19
1988	24.929,9	6.623,8	31.553,7	0,21
1989	21.797,3	7.782,6	29.579,9	0,26
1990	21.037,0	8.687,4	29.724,4	0,29

FUENTE: José Luis Calva, *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, 3a ed., México, Fontamara, 1994, p. 43.

La dependencia alimentaria ha sido justificada por el gobierno mexicano mediante la Teoría de las Ventajas Comparativas, de David Ricardo, la cual expresa que “cuando un país se especializa en la producción de un bien en el cual tiene una ventaja comparativa, la producción total mundial de cada bien necesariamente se incrementa, con el resultado de que todos los países obtienen un beneficio”.<sup>4</sup>

Es importante observar que esta teoría deja atrás a la de la ventaja absoluta, ya que se podrán obtener beneficios entre dos o más países, aunque alguno de éstos tenga la superioridad absoluta sobre otro, ya que la ventaja será comparativa o relativa al especializarse en la producción de algún bien.

<sup>4</sup> Miltiades Chacholiades, *Economía internacional*, 2a ed., México, McGraw Hill, 1993, p. 21.

Siguiendo la tesis y la lógica de las ventajas comparativas, el gobierno mexicano ha planteado que el país gasta mucho en granos al producirlos internamente y que una política racional es aquella que implica que importar granos supuestamente resulta más barato y se pueden utilizar los recursos “ahorrados” para fomentar la producción y las exportaciones de cultivos como son los de las frutas y las hortalizas.

A pesar de su lógica, este argumento se puede dismantelar tanto desde el punto de vista internacional como desde el punto de la economía familiar campesina que prevalece en extensas zonas del país.

En primer lugar, el mercado mundial de granos está dominado por Estados Unidos, que controla 85 por ciento del comercio internacional de granos.<sup>5</sup> A través de cinco o seis firmas transnacionales, este país ha ejercido durante más de 30 años una gran supremacía agrícola internacional, basado no sólo en sus favorables condiciones naturales, tecnológicas y comerciales, sino en la fuerza financiera que posee.

El hecho de que Estados Unidos ejerza un control monopólico en el mercado de granos demuestra que la ventaja comparativa no es aplicable en presencia de un mercado tan imperfecto como lo es el mexicano en materia de agricultura.

En segundo lugar, al analizar esta teoría bajo uno de los principios fundamentales de la economía, la “racionalidad”, no existe en realidad una contraposición entre el dinamismo del sector exportador agropecuario y la autosuficiencia alimentaria ya que, por ejemplo, durante el periodo 1990-1996 las principales exportaciones del sector consistieron básicamente en café, jitomate, legumbres y hortalizas; pero también se exportó un porcentaje considerable de car-

<sup>5</sup> Liuselli Fernández Causio, *Agricultura y alimentación, premisas para una nueva estrategia*, México, Siglo Veintiuno, 1980.

ne (pese a que el consumo de ésta ha presentado una contracción severa en México). (Véase el cuadro 4 del "Anexo".)

Bajo el principio de racionalidad económica, el país no debería exportar carne mientras haya desnutrición, pero también es evidente que el país puede y debe continuar enviando café, jitomate, legumbres y hortalizas al mercado mundial. Además, los cultivos de exportación abarcan superficies que, por su dimensión, no compiten en forma real con la producción de alimentos para el mercado interno.

En tercer lugar, el planteamiento que el gobierno mexicano ha hecho acerca de las ventajas comparativas para justificarse, no toma en cuenta que importar granos, por ejemplo el maíz, resulta caro y poco rentable por los elevados costos derivados del transporte, almacenamiento, intermediación y especulación. En forma adicional, este producto no suele llegar a los grupos más pobres que son precisamente quienes más lo necesitan, y cuando lo hace, éstos lo tienen que pagar a precios de usura.

Asimismo, la calidad de los granos importados es muy baja; el hecho de sustituir maíz blanco por maíz amarillo propio para el consumo animal, no sólo representa una ofensa para el gusto y dignidad de los consumidores, sino un atentado contra la salud pública de México, ya que ese maíz forrajero contiene entre 20 y 25 por ciento menos proteínas que el maíz blanco mexicano e incluso el maíz amarillo de segunda calidad que importamos puede estar contaminado con residuos tóxicos, inclusive con aflatoxinas altamente cancerígenas.<sup>6</sup>

En el primer cuatrimestre de 1996, las importaciones de maíz ascendieron a 368 millones de dólares, lo que significó un crecimiento de cinco veces respecto a las efectuadas en el mismo periodo

<sup>6</sup> José Luis Calva, *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, 3a ed., México, Fontamara, 1994, p. 109.

de 1995.<sup>7</sup> Es importante mencionar que el maíz US2 se importó durante este periodo a 178 dólares por tonelada y el maíz US4, el cual importó y distribuyó la Conasupo costó 140 dólares la tonelada. “Expertos señalan que el maíz africano, clasificación US4, es de los de más baja calidad en el mundo por la poca cantidad de proteínas y azúcares que posee.”<sup>8</sup>

En cuarto lugar, la lógica de la teoría de las ventajas comparativas no analiza el hecho de que los granos que se venden en el mercado internacional se encuentran altamente subsidiados por los gobiernos de los países exportadores de alimentos como es el caso de Estados Unidos, Canadá y la Comunidad Europea, y aunque estos subsidios desaparezcan gradualmente, como se ha negociado en los acuerdos internacionales, la desventaja contra la producción nacional es la misma por la avanzada tecnología con que cuentan las grandes potencias productoras de granos.

En cuanto a las implicaciones y los efectos que la dependencia alimentaria produce en el ámbito social al no proporcionar a la población necesitada suficientes alimentos básicos, está demostrado que las proteínas de origen animal son la forma más cara y difícil mediante la cual nutrir a las mayorías, mientras que las proteínas vegetales del maíz, el frijol y otros alimentos resultan adecuados e inmediatamente disponibles para millones de campesinos y habitantes pobres de la ciudad, que se encuentran subalimentados.

### 6.3. SEGURIDAD Y AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

Los anteriores argumentos demuestran que existen importantes ele-

<sup>7</sup> Carmen Álvarez y Luis Carriles, “Aumentan cinco veces importaciones de maíz”, en *Reforma*, México, 20 de junio de 1996, p. 7.

<sup>8</sup> Luis Carriles, “Comen mexicanos maíz de cuarta”, en *Reforma*, México, 20 de junio de 1996, p. 7.



mentos de fondo para defender la tesis de la autosuficiencia alimentaria en granos básicos y así estar en posibilidad de alcanzar la seguridad alimentaria en México.

La seguridad alimentaria puede definirse como el acceso sostenido y asegurado de los alimentos por parte de todos los grupos sociales e individuos en cantidad y calidad adecuada para satisfacer sus requerimientos nutricionales.<sup>9</sup>

Para poder ofrecer seguridad alimentaria en este sentido, menciona Kristen Appendini,<sup>10</sup> un sistema alimentario debe tener las siguientes características:

- 1] Capacidad de producir, almacenar e importar los alimentos suficientes para satisfacer los requerimientos de alimentos básicos de todos los grupos de la población.
- 2] Máxima autonomía y autodeterminación para estar en posibilidad de reducir la vulnerabilidad en las fluctuaciones de los mercados internacionales y de las presiones políticas, sin que esto implique actuar en autarquía.
- 3] Ser sustentables de manera que se proteja y se mejore el sistema ecológico.
- 4] Tener equidad, en el sentido de que todos los grupos sociales tengan un acceso adecuado y confiable a los alimentos.

Con base en estos planteamientos puede afirmarse que la autosuficiencia alimentaria no significa autarquía,<sup>11</sup> ni está en contra de la agricultura de exportación, ya que en ocasiones se afirma que Méxi-

<sup>9</sup> Kristen Appendini, "Los productores campesinos", en José Luis Calva (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, t. 1, México, Fontamara, 1993, p. 199.

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> Autarquía se refiere a una forma de organización económica según la cual una región o país se bastan a sí mismos, por lo que no realizan intercambios comer-

co ha perdido su autosuficiencia alimentaria debido a que se destinan cada vez más tierras al cultivo de productos exportables.

Cuando México se encontraba en el mayor auge de su llamado "milagro agrícola", la superficie ocupada para los cultivos destinados al mercado externo ascendió a 1,549,577 hectáreas en 1960, lo que significó 13.7 por ciento del total cultivado; y 1,485,733 hectáreas en 1965, cantidad que representó 10.1 por ciento de la superficie cosechada total. Al momento en que México perdió su autosuficiencia alimentaria y se convirtió en importador de granos básicos, la tierra destinada a los productos de exportación descendió a 1,224,697 hectáreas para 1979 significando 8.3 por ciento del área cultivada en ese año.<sup>12</sup> Por tal motivo, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria no es la contraparte de la agricultura de exportación sino, por el contrario, está interrelacionada a la decadencia de los cultivos exportables.

Es incorrecto el argumento de que México no está en posibilidad de ser autosuficiente en su producción de alimentos porque está demostrado que cuenta con los recursos naturales y humanos, así como con el capital suficiente (en el supuesto que estuviese debidamente orientado) y el potencial tecnológico que le permitirían alcanzar la autosuficiencia alimentaria y aumentar la producción de productos de exportación. El remanente de tierras susceptibles de incorporarse al cultivo (que no se utilizan) es todavía considerable. De acuerdo con un estudio efectuado en 1995 por la FAO,<sup>13</sup> existen 59.5 millones de hectáreas de tierras en México con potencial de

ciales con otras regiones o países. Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, AC, *Diccionario agropecuario de México*, México, 1982, p. 41.

<sup>12</sup> José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México: 1982-1988*, 2a ed., México, Fontamara, 1994, p. 118.

<sup>13</sup> Nikos Alexandratos, *Agricultura mundial hacia el año 2010. Estudio de la FAO*, España, Ediciones Mundi-Prensa, 1995, p. 478.

producción de cultivo de las cuales sólo se utiliza 40.5 por ciento (24.1 millones de hectáreas), lo cual arroja un remanente de 35.4 millones de hectáreas de tierras que están disponibles para incorporarse a la utilización por el sector agrícola.

Además de la enorme reserva de tierras susceptibles de incorporarse a la producción de cultivos, México tiene un potencial enorme de crecimiento agrícola, mediante la adecuada aplicación de los resultados de la investigación científica y tecnológica realizada en el país y en el extranjero. El rezago en materia de rendimientos agrícolas es considerable y sería factible la recuperación de la autosuficiencia alimentaria a través de los rendimientos por hectárea cultivada. A continuación se presenta un cuadro que muestra la diferencia en los rendimientos entre México y los principales productores de granos:

*Rendimientos internacionales en la producción  
de granos durante 1994 (k/ha)*

Producto	México	Canadá	Estados Unidos	Comunidad Económica Europea
Maíz	2,444	7,375	8,697	4,914
Frijol	701	ND	1,772	896
Trigo	4,475	2,138	2,526	4,596
Arroz	4,360	ND	6,716	5,590
Sorgo	2,981	ND	4,585	4,391
Cebada	2,226	2,857	3,026	3,784
Soya	1,903	2,712	2,815	2,709

FUENTE: INEGI, *El sector alimentario en México*, México, 1995, pp. 283-298.

ND: No disponible.

Incluso suponiendo que no se abrieran nuevas tierras de cultivo, con una adecuada tecnificación se podría impulsar la producción

de maíz en la misma superficie actualmente cultivada. Esto es viable pues gran proporción de las tierras destinadas a la siembra de maíz se caracterizan por su eficiencia termopluviométrica para el cultivo.

En resumen, México dispone de grandes posibilidades en cuanto a recursos naturales y tecnológicos, no sólo para lograr la autosuficiencia y seguridad alimentaria, sino para estimular realmente la producción de cultivos de exportación.

#### 6.4. SOBERANÍA ALIMENTARIA

En la actualidad, el gobierno mexicano ha planteado una soberanía alimentaria en función de producir simplemente la mayor parte de los alimentos básicos (aproximadamente 75 por ciento de los granos para el consumo de los mexicanos).

Se afirma que esta producción es suficiente para otorgar libertad de decisión en las políticas económicas y alimentarias, así como en las negociaciones comerciales con otros países o grupo de países. Asimismo, se postula que México debe poner mayor énfasis en incentivar los cultivos exportables para lograr un equilibrio o superávit en la balanza comercial externa del sector. Sin embargo, con base en los argumentos desarrollados anteriormente, se puede afirmar que el estímulo de las exportaciones agrícolas no excluye el logro de la autosuficiencia alimentaria, además se puede decir que las relaciones económico-políticas internacionales se encuentran en desventaja para México, ya que el seguir ejerciendo la política de importar 25 por ciento de sus alimentos impide al país cortar estas importaciones sin provocar una hambruna interna.

Esta dependencia ha inducido al país a ser cauto en sus relaciones internacionales ya que el *statu quo* actual en materia de alimentación (“food-power”) es la nueva arma de chantaje que utilizan las potencias mundiales.

## 6.5. FUNCIONES DESEMPEÑADAS POR LA AGRICULTURA PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA NACIONAL

En la actualidad la agricultura en México está en posibilidad de desempeñar eficazmente funciones esenciales para lograr la estabilidad y el crecimiento futuro en la economía mexicana. Es potencialmente capaz de:

- a) Cubrir la demanda interna de alimentos con el fin de elevar los niveles nutricionales y de vida de su población.
- b) Alcanzar, en consecuencia, la autosuficiencia alimentaria y generar un cuantioso excedente de mercancías agrícolas exportables que represente una importante contribución al equilibrio de la balanza comercial.
- c) Generar empleos rurales adicionales.
- d) Dotar de materias primas al sector industrial.

Asimismo, los efectos multiplicadores de la agricultura sobre la economía nacional son de relevante importancia. Cada tonelada de alimentos que produce el país representa, además de un determinado volumen de empleo agrícola, un cierto monto de ingreso rural y, por lo tanto, determinada demanda efectiva de productos del sector industrial (fertilizantes, tractores, plaguicidas, empaques, camiones, etcétera). En consecuencia, significa un cierto volumen de inversión, empleo y ganancias en la industria, el comercio y los servicios.

En cambio, cada tonelada de alimentos que importa México, no solamente significa una transferencia de recursos al extranjero de divisas (indispensables para la estabilidad económica), sino que representa también una transferencia al exterior de los empleos y los ingresos rurales y, consecuentemente, una exportación de los efectos multiplicadores positivos de la agricultura sobre el conjunto de la economía nacional. Es por eso que la implementación de cual-

quier programa viable de desarrollo económico debe sustentarse en un sector agrícola fuerte y dinámico.

Además de que se necesita fomentar la producción de alimentos como prioridad para el país por razones estratégicas de soberanía nacional, económica y política. Debemos aprender de las experiencias positivas de las potencias alimentarias mundiales, y aprender también de las experiencias dolorosas de las naciones que han equivocado el camino para no cometer los mismos errores.

#### 6.6. APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL DE INTERÉS SOCIAL PARA LA RECUPERACIÓN AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA

A partir de la situación agrícola y alimentaria que vive México, las posibles soluciones a nivel político-económico serán:

- 1] Conformar una nueva correlación y estabilización de fuerzas políticas democráticas que impulsen al país hacia la recuperación de la soberanía nacional en materia de política económica, para estar en posibilidad de imprimir nuevos rumbos a tal política acordes a los intereses del desarrollo nacional.<sup>14</sup>
- 2] Elevar los salarios reales con el fin de permitir la expansión de la demanda interna de alimentos y resolver la crisis alimentaria, la recuperación de los niveles nutricionales. Además, los

<sup>14</sup> “Las decisiones de política, ya sean motivadas por conocimiento analítico o por presiones políticas, pueden cambiar tanto las señales transmitidas a través de los mercados como las reglas del juego dentro de las cuales operan los mercados.” Se puede actuar de buena fe, pero mientras no se forme una conciencia política en la sociedad civil, las políticas alimentarias seguirán respondiendo a intereses por presiones políticas, Peter Timmer *et al.*, *Análisis de políticas alimentarias*, España, Banco Mundial/Tecnos, 1985, p. 278.

precios agrícolas adquirirán niveles adecuados de rentabilidad y los agricultores emprenderán la acumulación de capital y la adecuada tecnificación de sus explotaciones.

- 3] Aumentar el gasto público orientado a la inversión productiva agropecuaria bajo la forma de las obras hidráulicas, de crédito agropecuario, etcétera.

Para resolver los problemas agrícolas y alimenticios hay que actuar sobre las grandes variables macroeconómicas: salarios, precios agrícolas, inversión pública, crédito agropecuario, etcétera.

En cuanto a la autosuficiencia alimentaria sería necesario implementar un programa estratégico de largo plazo, es decir, que durara más de un sexenio. El objetivo primordial consistiría en incrementar la producción agrícola de México para reducir la cuenta en importaciones alimentaria y poder crear nuevos empleos. Este programa incluiría:

- 1] El desarrollo de nuevas áreas de cultivo por irrigación.
- 2] La utilización de tecnologías modernas de cultivo para incrementar el rendimiento por hectárea hacia los niveles alcanzados por otros países que no sean necesariamente los desarrollados.
- 3] El desarrollo de infraestructura hidráulica para mejorar la captación y utilización de lluvia.

Con el desarrollo de una superficie adicional de cultivo, se lograría disminuir drásticamente las importaciones de alimentos (granos principalmente). Así, México podría resolver tanto la creciente demanda de alimentos como un problema estratégico al no estar ya sujeto a los cambios en los mercados mundiales de granos. §

## UNA REFLEXIÓN FINAL

De acuerdo con el esquema de análisis de la presente tesis, las conclusiones se presentan siguiendo cada uno de los temas que se desarrollaron a lo largo del trabajo.

En torno al análisis de la situación mundial de la agricultura y la alimentación, es posible aseverar que los alimentos disponibles para consumo humano no se distribuyen equitativamente, ya que mientras Europa Occidental y América del Norte disponen de alimentos *per cápita* equivalentes a 3,500 y 3,600 kilocalorías/día, en África subsahariana y en Asia disponen apenas de 2,100 y 2,200 kilocalorías/día, respectivamente.

Si los ingresos de los países pobres aumentaran al grado de que pudiesen adquirir los alimentos necesarios para su alimentación, la demanda se satisfecería, fundamentalmente, mediante el aumento de su producción interna y por ende, una agricultura más productiva en los países pobres formaría parte integral del proceso de aumento de sus ingresos, ya que la mayor parte de las personas pobres del mundo obtienen su sustento produciendo alimentos y además en los países más pobres el empleo y las oportunidades de obtener



ingresos en todos los sectores están estrechamente vinculados a la productividad o no productividad de la agricultura.

En los países en desarrollo, una desaceleración del ritmo de crecimiento agrícola representa inseguridad alimentaria, debido a su fuerte dependencia económica de la agricultura, a los bajos niveles de suministros alimentarios *per cápita*, y a la limitada capacidad de aumentar los suministros mediante las importaciones.

La degradación de los recursos no sólo en los países en desarrollo sino en todos los lugares del planeta, sobre todo en los principales países desarrollados (exportadores de alimentos), dificulta la solución de los problemas de seguridad alimentaria de los países pobres, en virtud de que reduce el potencial mundial de producción de los alimentos.

El desarrollo de la actividad agropecuaria contribuye a reducir la pobreza en el mundo, ya que la mayor parte de los pobres dependen de esta actividad como fuente principal de sus empleos e ingresos.

Derivado del análisis de las políticas que en materia de agricultura y alimentación se han aplicado en México se concluye que los resultados y alcances que se obtuvieron con la aplicación de los programas analizados, en relación con la agricultura y alimentación pueden calificarse en términos generales de no satisfactorios, tomando en cuenta que la participación del sector agrícola en la economía mexicana sigue orientado a proporcionar los insumos necesarios al sector industrial, en esta ocasión a través de la aportación de tierras a sociedades comerciales.

No se ha presentado continuidad en la aplicación de los programas de largo plazo, e incluso en los de corto y mediano plazo no se ha obtenido la efectividad esperada, y en algunos casos no se han alcanzado las metas previstas.

Algunos de los programas analizados, como fue el caso del SAM, se han financiado con recursos derivados del superávit arrojado por

la industria petrolera; sin embargo, al momento de registrarse alguna variación negativa en la economía se recorta el presupuesto.

Los programas específicos del sector agrícola siempre se han visto supeditados al funcionamiento de otros de corte global (tal fue el caso del Pacto de Solidaridad Económica), ya que sus resultados afectan diversos rubros del sector agrícola como son la estabilidad de los precios de garantía de los granos básicos y de los principales insumos (semillas, fertilizantes, maquinaria y equipo), así como las tasas preferenciales en los créditos y seguros orientados al campo, y el desarrollo de la infraestructura agrícola. Adicionalmente, reducen los aranceles, eliminan los permisos de importación, disminuyen el gasto público, los subsidios a la producción y al consumo de alimentos.

Diversos programas (Procampo, por ejemplo) constituyen un mecanismo de manipulación político-electoral, porque consisten en el otorgamiento de subsidios a productores, ya que se condicionan los apoyos y se favorecen en muchos casos a estratos de la población que en realidad no necesitan ayuda.

Los proyectos en materia asistencial, mediante acciones de capacitación y promoción de organización campesina no han sido suficientes ni han causado efectos positivos en el desarrollo agrícola, ya que se orientan en forma selectiva sólo a productores con actividad exportadora.

Los factores de la modernización del campo planteados en el PND 1988-1994, PNMC 1988-1994 y Procampo se enfocan en un contexto de libre mercado, y las políticas se orientan, en realidad, a los productores de áreas con ventajas comparativas dedicadas a la exportación.

En lo que corresponde a la apertura comercial, la profunda brecha económica que presenta México en comparación con Estados Unidos y Canadá salta a la vista desde cualquier perspectiva de análisis, hecho que apreciamos gracias a las cuantiosas inversiones en

investigación e innovación tecnológica realizadas por estos países a lo largo de muchas décadas, en las que han incidido tanto en el gasto público (de los gobiernos federal y estatal) en investigación agropecuaria y extensionismo, como en las políticas internas de precios y subsidios, que al garantizar la rentabilidad de las granjas han favorecido a su capitalización y tecnificación continuas.

El gobierno mexicano sigue conceptualizando al sector agropecuario como uno secundario y sacrificable en aras de la modernización. Asimismo, opera con un criterio librecambista puro ya que abrió las puertas a la entrada de productos extranjeros.

Es necesario que el gobierno mexicano considere a la agricultura y la ganadería como actividades de alto interés nacional. Y a la vez debe tomar en cuenta las condiciones de producción en las que se desenvuelven los productores nacionales y replantear los acuerdos internacionales para proteger la producción en los años venideros.

Ante la apertura comercial, el gobierno mexicano pensó, al abrir las fronteras, que con colocar a los productores mexicanos en competencia abierta con los extranjeros se alcanzaría prosperidad en la economía. Hasta el momento, no se ha presentado el bienestar esperado.

La mala aplicación y el mal funcionamiento de las políticas agropecuarias han incrementado los índices de miseria, hambre, desnutrición y desempleo, y la expulsión de mano de obra de las actividades productivas.

Con base en la teoría de las ventajas comparativas, en México la producción de maíz ha sido sacrificada en términos de rentabilidad económica; sin embargo, desde el punto de vista social no puede sacrificarse porque está afectando a millones de productores y familias campesinas.

El gobierno mexicano debe implementar políticas para proteger la salud de los consumidores exigiendo determinadas especificaciones de calidad en los productos que se importan, porque se ha lleva-

do a cabo una apertura comercial a ultranza que no cuida la calidad de los alimentos que se introducen al país. En el caso de los granos, sigue entrando maíz amarillo, propio para consumo animal, el cual se ha distribuido para consumo humano.

Las políticas agrícolas, incluidas las de comercio exterior agropecuario, deben garantizar el empleo, el ingreso de los mexicanos y las condiciones óptimas de alimentación de la población mexicana, sobre todo porque 30 por ciento de la población se emplea en el campo.

En cuanto a los cambios jurídicos en materia agrícola, en México las reformas efectuadas al artículo 27 constitucional y a su nueva Ley Agraria constituyen el cambio sectorial a nivel nacional de mayor alcance, que traerá mayores efectos en el mediano y largo plazo debido a que transforma los derechos de propiedad rural y las condiciones en que las tierras pueden transferirse y venderse.

El hecho de establecer mediante la nueva Ley Agraria una serie de oportunidades legales para liberar el comercio agrícola (actividad de compra-venta de tierras) y eliminar la participación del Estado en esta actividad económica constituye la legalización de la concentración de tierras e impide la distribución del ingreso en la población rural más necesitada.

Para la dependencia alimentaria en México, resulta menos grave importar tomates, melones y pepinos, que depender de otros países para satisfacer el mercado interno de trigo, maíz y frijol, ya que está demostrado que las proteínas de origen animal son las más caras y la forma más difícil de nutrir a las mayorías; mientras que las proteínas vegetales del maíz, el frijol y otros alimentos resultan adecuadas y más inmediatamente disponibles para millones de campesinos y habitantes pobres de la ciudad, quienes se encuentran subalimentados.

Sobre la autosuficiencia alimentaria, conviene señalar que ésta no se traduce en autarquía económica, ni está en contra de la agri-

cultura de exportación, ya que en ocasiones se afirma que México ha perdido su autosuficiencia alimentaria debido a que se destinan cada vez más tierras al cultivo de productos exportables.

En la medida en que baje el porcentaje de autosuficiencia de granos en México, es decir, la participación de la producción mexicana en cuanto a la satisfacción nutricional, disminuirá la capacidad de decisión en relación con la soberanía nacional alimentaria.

Es incorrecto el argumento de que México no está en posibilidad de ser autosuficiente en la producción de alimentos porque está comprobado que cuenta con los recursos naturales y humanos, así como con el capital suficiente (en el supuesto que estuviese debidamente orientado) y potencial tecnológico que le permitirían alcanzar la autosuficiencia alimentaria y aumentar la producción de productos de exportación.

La dependencia ha inducido a nuestro país a ser cauto en sus relaciones internacionales, ya que el *statu quo* actual en materia de alimentación (“food-power”) es la nueva arma de chantaje que utilizan las potencias mundiales.

Los efectos multiplicadores de la agricultura sobre la economía nacional son de relevante importancia debido a que cada tonelada de alimentos que produce el país representa, además de un determinado volumen de empleo agrícola, un cierto monto de ingreso rural y, por lo tanto, determinada demanda efectiva de productos del sector industrial (fertilizantes, tractores, plaguicidas, empaques, camiones, etcétera). En consecuencia, significa un cierto volumen de inversión, empleo y ganancias en la industria, el comercio y los servicios. En cambio, cada tonelada de alimentos que importa México no solamente significa una transferencia de recursos al extranjero de divisas (indispensables para la estabilidad económica), sino que representa también una transferencia al exterior de los empleos y los ingresos rurales y, consecuentemente, una exportación de los efectos multiplicadores positivos de la agricultura sobre el conjunto de

la economía nacional. Para resolver los problemas agrícolas y alimenticios hay que actuar sobre las grandes variables macroeconómicas: salarios, precios agrícolas, inversión pública, crédito agropecuario, etcétera.

Es preciso llevar a cabo el fomento en la producción de alimentos como prioridad para el país por razones estratégicas de soberanía nacional, económica y política. Debemos aprender de las experiencias positivas de las potencias alimentarias mundiales; y de las experiencias dolorosas de las naciones que han equivocado el camino para no cometer los mismos errores.

Será necesario implementar un programa estratégico de largo plazo, es decir, que dure más de un sexenio. El objetivo primordial consistiría en incrementar la producción agrícola de México para reducir la cuenta en importación alimentaria y poder crear nuevos empleos.

Por último se recomienda equilibrar la producción de alimentos de exportación e importación porque en ocasiones se cree alcanzar la autosuficiencia alimentaria fomentando una producción excesiva, a costa de otros sectores productivos, olvidando que para obtener esta autosuficiencia es necesario crear empleos que proporcionen mejores ingresos a toda la población. §

## CUADROS

CUADRO I

*Población de los países en desarrollo que tienen un suministro de alimentos per cápita determinado (1961-1963/1988-1990)*

Calorías/día	Suministro de alimentos per cápita (calorías/día)					Población (millones)			
	1961/63	1967/71	1979/81	1988/90		1962	1970	1980	1989
Países en desarrollo	1950	2120	2330	2470		2141	2616	3271	3930
Menos de 2000	1810	1960	1900	1784		1581	1046	197	123
2000-2100	2045	2030	2100	2040		114	746	771	211
2100-2300	2210	2200	2180	2225		176	338	438	1425
2300-2500	2400	2395	2345	2405		196	230	1234	212
2500-2700	2655	2560	2655	2635		38	176	103	1327
2700-3000	2785	2870	2780	2795		14	55	293	286
Más de 3000	3075	3265	3070	3120		21	24	190	365
Países desarrollados	3030	3200	3290	3400		989	1074	1168	1242
Mundo	2290	2430	2580	2700		5130	3690	4439	5192

FUENTE: Elaboración propia con base en Nikos Alexandratos, *Agricultura hacia el año 2010. Estudio de la FAO.*



CUADRO 2

*Tierras con potencial de producción de cultivo en los países en desarrollo (miles de hectáreas)*

PAÍSES/REGIONES	Tierra con potencial	Riego en tierras	Total con potencial	Tierras en explotación		Porcentaje del remanente	
	De cultivo de temporal	No idóneas (árida e hiperárida)	De producción de cultivo	Temporal	Riego Total	(Tierra no utilizada) por región (%)	Remanente
Total de países en desarrollo	2.536.613	35.870	2.572.483	633.566	123.012	756.578	1.815.905
África subsahariana	1.008.302	706	1.005.008	207.203	5.278	212.481	796.527
Cercano Oriente/ África del norte	77.564	14.806	92.370	56.411	20.089	76.500	15.870
Asia oriental	184.256	0	184.256	68.273	19.259	87.532	96.724
Asia meridional	212.811	15.291	228.102	127.137	63.401	190.538	37.564
América Latina y el Caribe	1.031.680	5.067	1.058.747	174.542	14.985	189.527	869.220
							47,87

FUENTE: Nikos Alexandratos, *op. cit.*

CUADRO 3

*Tierras con potencial de producción de temporal en los países en desarrollo (miles de hectáreas)*

Países/ regiones de cultivo	Tierra con potencial de cultivo	Riego en tierras con potencial de temporal (árida e hiperárida)	Total de producción	Tierras en explotación		Femenante por región (%)	Porcentaje del remanente por región (%)	
				de producción	Total			
Total de países en desarrollo	2.536.613	35.870	2.572.483	633.566	123.012	756.578	1.815.905	100,0
Pequeño grupo de países:	1.493.794	0.815	1.504.609	222.996	20.465	243.461	1.261.148	69,5
Brasil	582.225	0	582.225	86.799	2.563	89.362	492.863	27,1
Zaire	172.470	0	172.470	15.302	14	15.316	157.154	8,7
Angola	92.648	0	92.648	4.809	0	4.809	87.839	4,8
Sudán	81.258	0	81.258	13.058	1.889	14.947	66.311	3,7
Argentina	86.542	7.090	93.632	31.123	1.668	32.791	60.841	3,4
Zambia	59.254	0	59.254	5.540	31	5.571	53.683	3,0
Bolivia	55.404	0	55.404	3.533	149	3.682	51.722	2,8
Perú	51.203	853	52.056	2.287	1.245	3.532	48.524	2,7
Mozambique	54.719	0	54.719	6.168	113	6.281	48.438	2,7

Tanzania	55.195	0	55.195	10.653	148	10.801	44.394	2,4
Venezuela	45.495	0	45.495	3.691	258	3.949	41.546	2,3
Rep. Centroafricana	42.241	0	42.241	5.174	0	5.174	37.067	2,0
México	56.632	2.872	59.504	19.275	4.837	24.112	35.392	1,9
Indonesia	58.508	0	58.508	15.584	7.550	23.134	35.374	1,9

FUENTE: Alexandratos, *op. cit.*

CUADRO 4

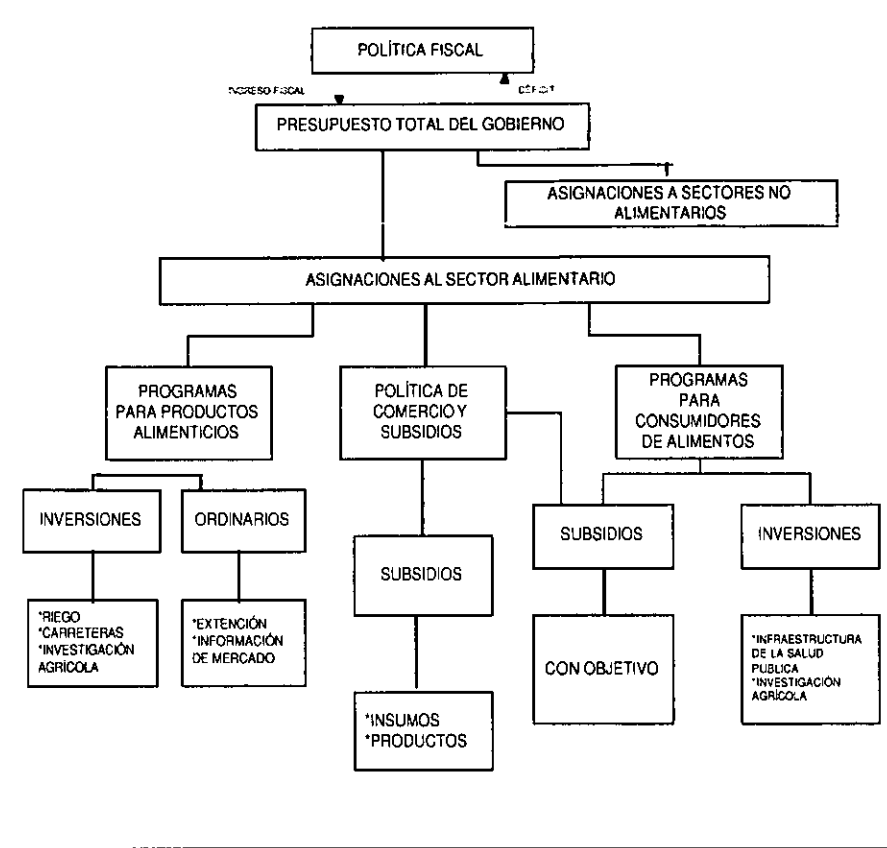
*Composición de exportaciones agropecuarias,  
1990-1996 (millones de dólares y porcentajes)*

	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Principales exportaciones	2,162	100.0	2,171	100.0	2,112	100.0	2,304	100.0	2,678	100.0	4,016	100.0	3,592	100.0
Café, crudo en grano	333	15.4	368	15.5	258	12.2	253	10.1	360	13.4	706	17.6	677	18.8
Jitomate	428	19.8	262	11.0	167	7.9	395	15.8	395	14.7	586	14.6	540	15.0
Legumbres y hortalizas frescas	430	19.9	489	20.6	551	26.1	653	26.1	689	25.7	929	23.1	742	20.7
Ganado vacuno	349	16.1	358	15.1	329	15.6	448	17.9	362	13.5	536	13.3	128	4.6
Resto de las exportaciones	622	28.8	896	37.8	807	38.2	715	30.2	872	32.6	1,259	31.3	1,505	41.9

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, *Anexo estadísticos del III informe de gobierno de EFPL, México, 1997*, p. 135.

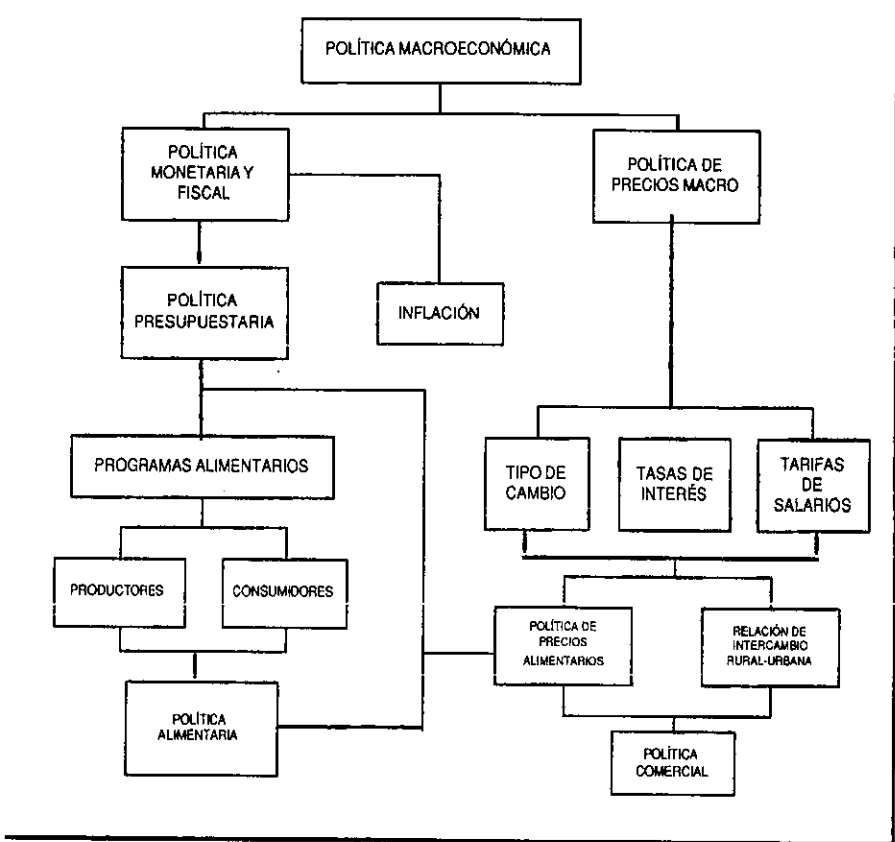
## GRÁFICAS

GRÁFICA I  
*Asignaciones del presupuesto en el sector alimentario*

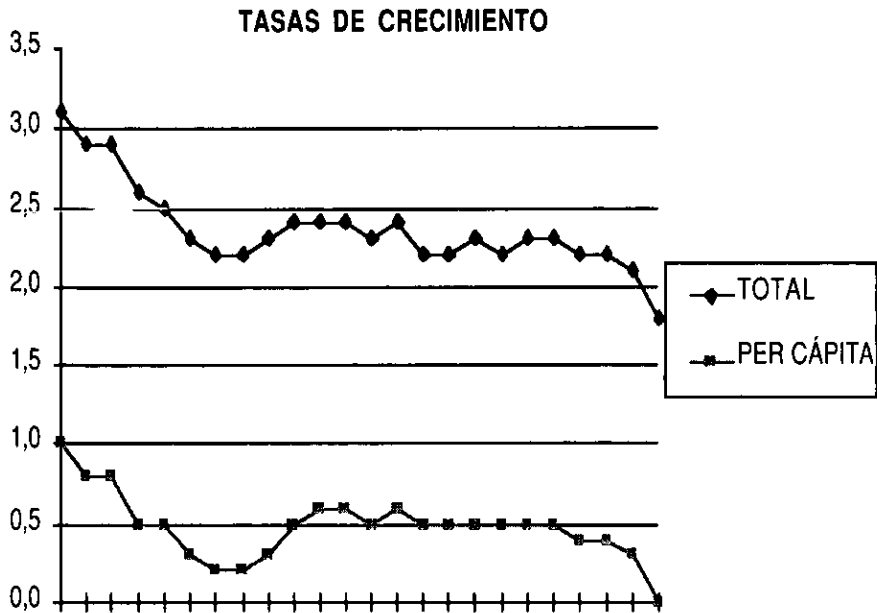


## GRÁFICA 2

### *Principales conexiones entre la política macroeconómica y la política alimentaria*



GRÁFICA 3  
*Producción agrícola mundial*



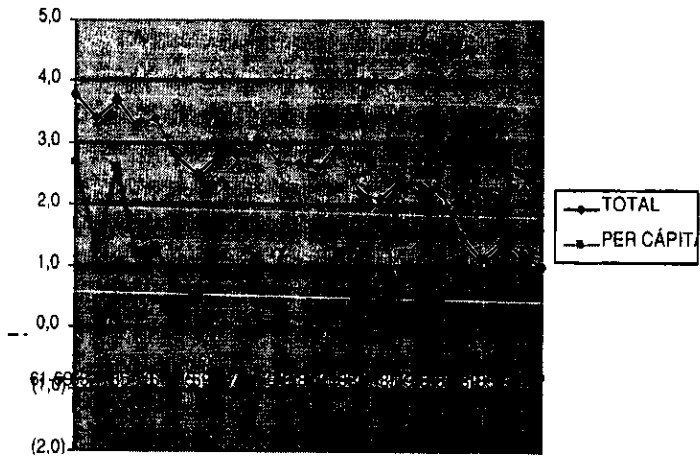
61-68 63-70 65-72 67-74 69-76 71-78 73-80 75-82 77-84 79-86 81-88 83-91

**PERIODOS MOVILES DE OCHO AÑOS  
 (1961-1992)**

FUENTE: Elaboración propia con base en Nikos Alexandratos, *op. cit.*, pp. 446-478.



GRÁFICA 4  
*Producción mundial de granos*



**PERIODOS MÓVILES DE OCHO AÑOS  
(1961-1999)**

FUENTE: Elaboración con base en Nikos Alexandratos, *op. cit.*

# FUENTES

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Valdés Alfredo y Agustín Cabral Martell, *Compendio de leyes agropecuarias*, México, Limusa, 1994, 397 pp.
- ALEXANDRATOS, Nikos, *Agricultura mundial hacia el año 2010. Estudio de la FAO*, España, Ediciones Mundi-Prensa, 1995, 493 pp.
- ARROYO Y ORTIZ, Juan Pablo (coord.), *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, México, UNAM/Facultad de Economía, 1991, 230 pp.
- BARTRA, Roger, *Estructura agraria y clases sociales en México*, 3a. ed., México, UNAM, 1978, 192 pp.
- BARRÓN, Antonieta y José Manuel Hernández Trujillo (coords.), *La agricultura mexicana y la apertura comercial*, México, UNAM/UAM-Azcapotzalco, 1996, 292 pp.
- BAUER, Mariano, Isabel Chong, Ernesto Moreno, Juan Quintanilla y Felipe Torres (comps.), *El agua y la energía en la cadena alimentaria. Granos básicos*, México, UNAM, 1994, 431 pp.

- BISHOP, C.E. y W.D. Toussaint, *Introducción al análisis de economía agrícola*, México, Limusa, 1994, 262 pp.
- CALVA, José Luis (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, t. 1, México, Fontamara, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Crisis agrícola y alimentaria en México: 1982-1988*, 2a. ed., México, Fontamara, 1994, 221 pp.
- \_\_\_\_\_, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, México, Fontamara, 1993, 244 pp.
- \_\_\_\_\_, *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, 3a. ed., México, Fontamara, 1994, 167 pp.
- CHACHOLIADES, Miltiades, *Economía internacional*, 2a ed., México, McGraw-Hill, 1993, 674 pp.
- DATT, G. y M. Ravallion, "Growth and Redistribution Components of Change in Poverty Measures", en *Journal of Development Economics*, 1992.
- DURÁN, Juan Manuel, *¿Hacia una agricultura industrial? México, 1940-1980*, México, Universidad de Guadalajara, 1988, 247 pp.
- MARTÍNEZ CORTIÑA, Rafael (director), *Economía Planeta. Diccionario enciclopédico*, España, Planeta, vols. 8 y 9.
- FERNÁNDEZ CAUSIO, Liuselli, *Agricultura y alimentación, premisas para una nueva estrategia*, México, Siglo Veintiuno, 1980.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Gerardo (coord.), *La política agropecuaria en una situación de crisis: propuestas para el desarrollo del campo mexicano*, México, Congreso Nacional Agropecuario y Forestal 27, 28, 29 y 30 de marzo de 1995 (CAP), 1995, 994 pp.
- GONZÁLES, Sara, *Organización económica internacional*, España, McGraw-Hill, 1993, 387 pp.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México, Siglo Veintiuno, 1978, 319 pp.
- JAZAIRY, Y., M. Alamgir y T. Panuccio, *The State of the World Rural Poverty. An Inquiry into Its Causes and Consequences*, New York, University Press, 1992.

- OCHOA, Enrique C. y David E. Lorey (comps.), *Estado y agricultura en México. Antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas*, México, UAM-Azcapotzalco, 1994, 184 pp.
- PAZ GARCÍA, Natanael, *Efectos de la política agraria 1988-1993 sobre la economía campesina en México*, México, ENEP Aragón/UNAM, 1995, 87 pp.
- RELLO, Fernando, "La privatización del ejido ¿una contrarreforma agraria?", en *Investigación Económica*, México, UNAM, núm. 215, en.-mar., 1996, pp. 133-162.
- ROJAS RABIELA, Teresa (coord.), *La agricultura en tierras mexicanas desde sus orígenes hasta nuestros días*, México, Grijalbo, 1991, 420 pp.
- RODRÍGUEZ CIGENA, Gonzalo, *Economía mexicana. Sector agropecuario*, México, CIDE, 1983, 277 pp.
- SANDERSON, Steven E., *La transformación de la agricultura mexicana. Estructura internacional y política del cambio rural*, México, Alianza/CNCA, 1990, 290 pp.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS, *Procampo. Vamos al grano para progresar*, México, 59 pp.
- TIMMER C., Peter et al., *Análisis de políticas alimentarias*, España, Banco Mundial/Tecnos, 1985, 319 pp.
- TORRES TORRES, Felipe, María del Carmen Valle y Eulalia Peña Torres (coords.), *El reordenamiento agrícola en los países pobres*, México, UNAM, 1996, 381 pp.
- VOGELGESANG, Frank, "Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina", en *Revista de la Cepal*, núm. 58, abril, 1996.

#### HEMEROGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Carmen y Luis Carriles, "Aumentan cinco veces importaciones de maíz", en *Reforma*, México, 20 de junio de 1996.

- BOLTVINIK, Julio, "15 millones más de pobres extremos", en *La Jornada*, México, 16 de octubre de 1998.
- CARRILES, Luis, "Comen mexicanos maíz de cuarta", en *Reforma*, México, 20 de junio de 1996.
- \_\_\_\_ y Sandra Reyes, "Bajará 11.43 por ciento cultivo agrícola", en *Reforma*, México, 24 de mayo de 1996, p. 17A.
- KRAUS, Arnoldo, "Desnutrición, un problema ético", en *La Jornada*, México, 14 de octubre de 1998.
- OLGUÍN, Claudio, *El Financiero*, 7 de septiembre de 1993.
- \_\_\_\_, "Problemas del desarrollo", en *Revista Latinoamericana de Economía*, México, vol. 27, abr.-jun., 1996, 265 pp.

#### DOCUMENTOS OFICIALES

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Texto del Acuerdo General*, Ginebra, Suiza, julio de 1986, 106 pp.
- BANCO MUNDIAL, *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty, Progress and Challenges*, Washington, 1993.
- Diario Oficial de la Federación*, México, núm. 10, 15 de enero de 1991, t. CDXLVIII.
- FAO, *Estado mundial de la agricultura y la alimentación. Comercio agrícola*, núm. 27, 1994.
- \_\_\_\_, *Examen de las políticas y estrategias de la Reforma Agraria. Informe de Misión*, núm. 14, Roma, 1983.
- \_\_\_\_, *Food Security and Nutrition*, Roma, 1996, 40 pp.
- \_\_\_\_, *Tercer informe sobre los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR*, 1991, Documento C91/19, Roma, 1991.
- INCA Rural. *Diccionario agropecuario de México*, México, 1982, 402 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA,

- BIOSA. *Boletín de Información Oportuna del Sector Alimentario*, México, núm. 135, marzo de 1997, 78 pp.
- \_\_\_\_\_, *El sector alimentario en México*, México, 1995, 316 pp.
- \_\_\_\_\_, *La agricultura en Oaxaca*, México, 1996, 80 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE CAPACITACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO, *Diccionario agropecuario de México*, México, 1982.
- ONU, *Programa mundial de alimentos 1991. La ayuda alimentaria*, Roma, 1991, 136 pp.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Anexos estadísticos del VI y III informes de gobierno de los presidentes CSG y EZPL*, México, 1994 y 1996.
- \_\_\_\_\_, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, 1989, 144 pp.
- \_\_\_\_\_, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, 1995, 177 pp.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS, *Procampo. Vamos al grano para progresar*, México, 1990, 62 pp.
- SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, t. II, México, 1992.
- \_\_\_\_\_, *México, el GATT y la nueva Organización Mundial de Comercio*, México, septiembre de 1994, 21 pp.
- \_\_\_\_\_, *México y la Ronda Uruguay del GATT* (discurso ofrecido por el doctor Jaime Serra Puche el 7 de enero de 1992), México, II pp.
- WORLDWATCH INSTITUTE, *El mundo medio ambiente*, Washington, DC, Fundación Universo Veintiuno, 1990, 503 pp.
- \_\_\_\_\_, *El libro del año 1994*, Washington, DC, Fundación Universo Veintiuno, 1994, 496 pp. §