

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
División de Estudios de Posgrado

**Impactos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en la
agricultura mexicana y la producción de granos básicos**

TESIS
que para obtener el grado de maestra en sociología

presenta:

Ana de Ita Rubio

Director de tesis: Dr. Jorge Brenna Becerril

México, junio 2006



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.

Índice

Impactos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en la agricultura mexicana y la producción de granos básicos

Introducción

Capítulo 1

Políticas agrícolas: del <i>New Deal</i> al consenso de Washington	1
1. El <i>New Deal</i> y la política agrícola de Estados Unidos	5
2. Europa y la Política Agrícola Común	10
3. El cardenismo y la política agrícola de México	13
4. El consenso de Washington y las políticas agrícolas	16

Capítulo 2

El contexto y los aspectos negociados en el Capítulo Agrícola del TLCAN	25
1. La situación de la agricultura en los tres países	25
2. La negociación del Capítulo Agrícola para México	30
<i>i) Subsidios o apoyos internos</i>	31
<i>ii) Subsidios a la exportación</i>	31
<i>iii) Medidas sanitarias y fitosanitarias</i>	32
<i>iv) Órdenes de comercialización</i>	32
<i>v) Acceso a mercados</i>	33
<i>vi) Aranceles</i>	33
<i>vii) Barreras no arancelarias</i>	34
<i>viii) Salvaguardas</i>	35
3. Los compromisos en granos básicos	36
4. Los acuerdos paralelos	37

Capítulo 3

Las reformas agrícolas previas al TLCAN: 1989-1993	41
1. Las reformas agrícolas de Estados Unidos y Canadá en el contexto de la negociación del TLCAN	41
2. Las reformas a las políticas agrícolas de México antes del TLCAN: 1989-1993	47

<i>i. La política agraria y la concentración de la tierra</i>	48
<i>ii. La política de apertura comercial</i>	49
<i>iii. La política de precios y comercialización estatal</i>	51
<i>iv. La política de subsidios</i>	57
Capítulo 4	
México: Los resultados de la liberalización agrícola del TLCAN	61
1. Comercio exterior y crecimiento económico	61
2. El comercio agrícola de México en el periodo del TLCAN	63
3. Comercio y desarrollo agropecuario	66
4. Balanza Comercial	67
5. Las políticas de subsidios durante el TLCAN	71
6. Programa de Apoyos a la Comercialización	76
7 Patrón de cultivos	77
Capítulo 5	
La liberalización del maíz a favor de las trasnacionales: una visión desde el lado de los perdedores	81
1. Mercado mundial y asimetrías en la región TLCAN	81
2. Importancia de la producción de maíz en México	83
3. Compromisos de México para el maíz en el TLCAN	85
4. La maicificación de la agricultura mexicana a raíz del TLCAN	87
<i>i. La producción de maíz 1989-2003</i>	
<i>ii. La producción de maíz en el ciclo Otoño-Invierno</i>	
<i>iii. La producción de maíz en el ciclo primavera-verano</i>	
5. Protección extraordinaria o apertura unilateral	97
<i>i. El dumping del gobierno mexicano a los productores de maíz</i>	
<i>ii. Dependencia alimentaria</i>	

<i>iii. Los beneficiarios de las importaciones de maíz</i>	
6. Precios y mercado interno	114
7. Precios internacionales	117
8. Subsidios	118
<i>i. Los subsidios a la comercialización del maíz</i>	
<i>ii. Subsidios a pignoración cabotaje y exportación, agricultura por contrato</i>	

Capítulo 6

Todos pierden: el frijol, el trigo y el sorgo en el TLCAN	127
1. El cultivo de frijol en México y el mundo	127
<i>ii. Compromisos de México para la liberalización del frijol</i>	129
3. <i>iii. Evaluación del TLCAN en la producción de frijol</i>	130
<i>iv. Impactos del TLCAN en las importaciones de frijol</i>	133
<i>v. Frijol: Precios y mercado interno</i>	137
<i>vi. Precios internacionales del frijol</i>	142
<i>vii. Subsidios al frijol</i>	143
<i>viii. Comercialización: entre las importaciones desleales y la desaparición de Conasupo</i>	143
2. Trigo	145
<i>i. Mercado mundial del trigo y asimetrías en la región TLCAN</i>	145
<i>ii. Compromisos de México para el trigo en el TLCAN</i>	146
<i>iii. Los impactos del TLCAN en la producción de trigo</i>	147
<i>iv. El aumento de las importaciones de trigo</i>	148
<i>v. Precios y mercado interno del trigo</i>	151
<i>vi. Precios internacionales de trigo</i>	153
<i>vii. Subsidios o impuestos al trigo</i>	154

<i>viii. Comercio y ambiente: los problemas fitosanitarios del comercio exterior del trigo</i>	156
3. Sorgo	157
<i>i. El cultivo de sorgo en México y el mundo</i>	157
<i>ii. Compromisos de México para la liberalización del sorgo</i>	158
<i>iii. Importaciones de sorgo y consumo nacional aparente</i>	159
<i>iv. Precios domésticos de sorgo</i>	160
Capítulo 7	
Los movimientos campesinos frente a las políticas neoliberales	163
1. Las movilizaciones campesinas frente a la apertura comercial	164
2. Movimientos campesinos emergentes en respuesta a la crisis de 1995	166
<i>i. Desde las movilizaciones regionales a la convergencia nacional</i>	172
<i>ii. Organizando la comercialización. La disputa entre políticos y empresariales</i>	176
3. Los maiceros ante el doble filo del “libre mercado”: 1996	177
<i>i. Las movilizaciones en el Bajío</i>	180
<i>ii. El movimiento de los maiceros en Chiapas: impunidad local con reglas del mercado global</i>	182
4. El Campo No Aguanta Más (2002-2003)	195
Conclusiones	201
Anexos	217
Bibliografía	253

Introducción

El presente es un análisis *ex - post* de los efectos económicos, pero también políticos de las reformas agrícolas y de los compromisos contraídos en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en la agricultura mexicana, principalmente en la agricultura campesina, productora de granos básicos.

Desde el momento de la negociación del TLCAN, una preocupación generalizada de los principales actores mexicanos eran las asimetrías económicas existentes entre los tres países. Desde la perspectiva de las organizaciones campesinas la liberalización agrícola comprometida en el TLCAN ponía en riesgo la rentabilidad y sobrevivencia de la mayoría campesina del país, cerca de 3.5 millones de pequeños productores de granos básicos, principalmente de maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo, que enfrentarían la competencia de los mismos productos provenientes de Estados Unidos y Canadá, que por sus condiciones climáticas, de técnicas y escalas de producción y de apoyos estatales, ingresarían al país a menores precios. Los impulsores gubernamentales del TLCAN lo promovieron como una palanca para la modernización del campo y difundieron sus supuestas virtudes. Sin embargo las negociaciones no reportaron ninguna ventaja para México.

Desde mi perspectiva como asesora de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) a partir de 1989, me fue posible tener un acercamiento privilegiado a los efectos de las reformas y el Tratado en la producción y comercialización campesina de los granos básicos. Los efectos de los cambios de políticas se hacían sentir en el campo sin ninguna transición. Muchos campesinos se enteraron que el gobierno había eliminado los precios de garantía para el sorgo o el trigo, cuando llegaron a vender su cosecha a las Bodegas Rurales Conasupo, y les informaron que ya no comprarían más estos productos, Encontrar nuevos canales comerciales, defenderse de la especulación de los intermediarios, recibir precios mucho más bajos, encontrar cancelados los apoyos estatales que apuntalaban procesos de comercialización organizada, fue para los productores una amarga sorpresa que tuvieron que enfrentar con sus propios recursos.

Pero además tenían que oponer argumentos a un discurso neoliberal que tachaba a los campesinos de ineficientes, al tiempo que las reformas a las políticas cancelaban

conquistas sociales y el Estado abandonaba su función reguladora. Intentar una explicación de conjunto de los efectos de estos cambios radicales y múltiples en el periodo largo que va de 1989 al 2003, fue uno de los propósitos de este texto.

Para las organizaciones campesinas ha sido una demanda central la renegociación del Capítulo Agrícola del TLCAN y para ello deben demostrar sus efectos. Este trabajo pretendió explicar lo que ocurría en la realidad productiva del campo, buscando sus causas en las políticas agrícolas, a partir de datos estadísticos y documentos oficiales.

El método empleado fue buscar las explicaciones posibles a los efectos constatados, por ejemplo la reducción de precios, o las dificultades de comercialización de las cosechas, en su relación con el aumento de importaciones que ingresan al país a menores costos, la reducción de aranceles, el fortalecimiento de ciertas empresas y la promoción de sus intereses, los compromisos del TLCAN.

Tres sexenios de políticas neoliberales en el campo mexicano han cambiado drásticamente su fisonomía. La mayoría de las instituciones formadas durante el cardenismo y que estuvieron vigentes hasta la reformas de finales de los ochenta como Banrural, Anagsa, Conasupo, Fertimex, Pronase, por mencionar sólo algunas, han dejado su lugar a grandes empresas privadas, muchas de ellas transnacionales que han ocupado el espacio que abandonó el Estado. Y este cambio ha traído consigo también la transferencia de recursos de la clase campesina hacia los empresarios privados, tanto a los agricultores empresariales como las empresas comercializadoras y transformadoras que a partir de procesos de integración vertical y horizontal concentran el mercado. Cada vez más la agricultura mexicana próspera se orienta al modelo de agricultura intensiva de Estados Unidos y penetran en el campo las mismas empresas para consolidar su operación en ambos lados de la frontera: Cargill, Archer Daniels Midland, ConAgra, Rice Tech, Corn Products International, Purina, Tyson, Pilgrims Pride, Maseca, para referirme únicamente a algunas que inciden en la producción y comercialización de los granos básicos.

La hipótesis que subyace en este trabajo es que los aspectos técnicos que conllevó la negociación del TLCAN pretendieron encubrir los verdaderos intereses políticos. La acumulación por desposesión, a partir de la privatización de la mayoría de las empresas públicas y de la transferencia de rentas de los campesinos a los empresarios, estuvieron

mediadas por el Estado a través de sus programas de subsidios y fueron la forma concreta en que se establecieron las nuevas relaciones de poder en el campo.

Las reformas y el TLCAN profundizaron la polarización del modelo de agricultura bimodal que caracteriza el desarrollo del sector en México, en el cual coexisten pequeñas unidades de producción campesinas, de agricultura mesoamericana tradicional, sumidas cada vez más en la miseria y cuya principal fuente de ingresos son actualmente las remesas de los migrantes, con unidades de producción empresariales que a partir de sus rentas diferenciales concentran cada vez más poder económico y político y controlan subsectores productivos completos, como es el caso de la industria avícola.

Los efectos del TLCAN en la agricultura mexicana se convirtieron en un ejemplo de los impactos que causa la apertura unilateral de la agricultura, en un país subdesarrollado, considerado importador neto de alimentos, sin ventajas comparativas frente a sus “socios comerciales”, en un mundo en el que los mercados agrícolas están organizados a través de la protección, la concentración y los subsidios. México se ha convertido en un mercado muy importante para la exportación de granos básicos de Estados Unidos, ocupando los primeros lugares como importador de maíz, soya, sorgo, algodón, trigo.

La negociación del capítulo agrícola tomó como referente la negociación del Acuerdo sobre Agricultura del GATT, que había iniciado en 1986 y que concluiría en 1995. El Tratado tomó como base los complicados mecanismos técnicos definidos para la negociación en el GATT, que para el caso de México demostraron ser un simple ejercicio, pues el mismo gobierno mexicano decidió hacer caso omiso de ellos cuando convino a los intereses de los grupos económicos fuertes como lo demuestra el caso de las importaciones de maíz sin arancel.

Sin embargo, el único compromiso incuestionable es la apertura comercial. El gobierno mexicano ha demostrado su incapacidad política para hacer cumplir los acuerdos que corresponden a Estados Unidos o para proponer renegociar la liberalización agrícola comprometida.

El TLCAN se negoció en el momento en que el consenso de Washington alcanzaba su clímax. Los cambios radicales ocurridos en el sector siguieron las pautas de privatización, liberalización y desregulación recetada a los países en deuda por las instituciones

financieras multilaterales y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. También coincidieron con la línea de política agrícola internacional que pretendió cambiar la amplia intervención estatal en la agricultura de los países desarrollados, productores de excedentes, —Estados Unidos y Europa, principalmente— para lograr que sus agriculturas estuvieran mayormente orientadas por el mercado. Esta línea se hizo patente al incluir la agricultura en el GATT a partir de la Ronda de Uruguay en 1986. Sin embargo cuando los gigantes productores agrícolas para el mercado externo se enfrentaron a la caída de los precios internacionales, no dudaron en echar marcha atrás a sus reformas, o en buscar mecanismos compensatorios que impidieran la crisis de sus pujantes sectores agrícolas o la pérdida de mercados por las compañías trasnacionales ubicadas en sus respectivos países. Las reformas orientadas al mercado duraron únicamente el tiempo en que el mercado pudo compensar con buenos precios, la falta de participación del Estado. Cuando los precios internacionales cayeron, el Estado intervino para sostener la economía agrícola de los países y las empresas. El fracaso de las Rondas Ministeriales de la Organización Mundial del Comercio en Seattle (1999) y en Cancún (2003) tiene entre sus principales factores la falta de acuerdos en la agricultura, pues aunque la receta sigue siendo liberalizar, la realidad ha demostrado que la Unión Europea y Estados Unidos pretenden mantener la protección de sus mercados mientras exigen la apertura de los mercados extranjeros.

Para el caso de México, el TLCAN obligó al país a una liberalización total del sector que es determinante pues más del 80 por ciento del comercio agrícola exterior se realiza con Estados Unidos y alrededor de un 9 por ciento con Canadá. Actualmente las críticas al consenso de Washington han aumentado al constatar históricamente que muchos países que han seguido las recetas a pie de la letra no han crecido, ni salido de la pobreza, y en cambio otros, como los países del sudeste asiático utilizando la planeación estatal han logrado impresionantes progresos. Pero México ha liberalizado su agricultura con muy pocas o nulas posibilidades de dar marcha atrás debido a las asimetrías políticas que enfrenta con el país más poderoso del planeta.

Las organizaciones campesinas mexicanas, perdedoras en la negociación del TLCAN, aglutinadas durante los años 2002 y 2003 en el *Movimiento el campo no aguanta más*, hicieron un esfuerzo por revisar el Capítulo Agrícola que comprometió la liberalización del

sector, en el momento en que la total apertura se conjugó con el aumento de subsidios para los productos agrícolas de Estados Unidos en su Ley Agrícola 2002-2007. Para las organizaciones era imposible salir de la crisis del campo sin modificar los términos de la negociación del Capítulo Agrícola del TLCAN. Y ninguna política de subsidios o fomento podría cambiar los deteriorados términos de intercambio de la agricultura campesina sin la protección de las fronteras. Por eso demandaron la revisión y renegociación del Capítulo Agrícola del TLCAN que no fue aceptada por el gobierno mexicano, para quien significaría poner en cuestión los compromisos asumidos con Estados Unidos y tensar una difícil relación de poder.

El Movimiento consiguió únicamente que el gobierno mexicano se comprometiera a realizar una evaluación de los efectos del TLCAN en la agricultura. La evaluación realizada por consultores privados¹, por la que el gobierno pago 1.2 millones de pesos y que contó con información privilegiada, estuvo sesgada y pactada de antemano para obtener como conclusión que el principal problema de la agricultura mexicana no es el TLCAN sino la política agrícola doméstica y por tanto no hay mecanismos que oponer, ni derechos que reclamar frente Estados Unidos. Una evaluación independiente de los efectos del TLCAN en la agricultura campesina productora de granos básicos y en la soberanía alimentaria es lo que pretende este trabajo.

En este trabajo se analiza el periodo de las reformas agrícolas que prepararon el terreno para la firma del Tratado y que en algunos casos son condiciones para la negociación, como la eliminación de los precios de garantía y los permisos previos para la importación, y el periodo de diez años de puesta en marcha del TLCAN, que concluyeron con la posibilidad de establecer cualquier protección.

Ya que el interés fue conocer las posiciones de los diferentes actores, principalmente de los gobiernos de los tres países involucrados y de las organizaciones de productores, este trabajo prescindió de la mayoría de las fuentes secundarias y se enfocó hacia una lectura directa de las fuentes estadísticas y documentales, que muestran las expectativas e intereses de los principales actores. En los análisis y evaluaciones realizados

¹ Romero José y Alicia Puyana, *Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN*. Documento maestro, México, mecano escrito, abril 2004

por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos encontramos información muy valiosa pues ya que sus propósitos eran convencer a la ciudadanía estadounidense de las bondades del Tratado para este país, sus evaluaciones evidencian claramente las debilidades de México que el gobierno ha pretendido siempre soslayar.

A pesar de ser un Tratado en el que participan los tres países de América del Norte, el grueso del comercio exterior de México se realiza con Estados Unidos y en mucho menor proporción con Canadá. Así en este trabajo el análisis aparece mucho más cargado a la relación con Estados Unidos.

En este texto recupero algunos análisis parciales propios, publicados anteriormente con propósitos distintos que se citan como parte de la bibliografía.

El trabajo está organizado en seis apartados. El primero plantea someramente una historia de las líneas que definieron las políticas agrícolas internacionales en el siglo XX, para ubicar el momento en que se realiza la firma y negociación del TLCAN, como un momento en que el consenso de Washington permea la orientación de las políticas agrícolas. El segundo aborda las políticas agrícolas existentes en los tres países integrantes del TLCAN y en el caso de México los tópicos de la negociación y los resultados para los granos básicos. El tercero analiza las principales reformas en el sector agrícola mexicano previos a la puesta en marcha del TLCAN y sus efectos. El cuarto, ya referido a la operación del Tratado durante los primeros diez años (1994-2003), revisa sus efectos en los indicadores económicos generales del sector y en el patrón de cultivos. El capítulo cinco toma el caso paradigmático del maíz para analizar los efectos del TLCAN en la dinámica de la producción, los precios, los subsidios, las importaciones y las determinaciones políticas que implicaron su apertura de mercado unilateral a partir de 1996. El capítulo sexto se acerca a lo ocurrido en los otros granos frijol, trigo y sorgo, para allanar la duda de si sólo el maíz sufrió las consecuencias de la apertura, o en el caso de otros granos también ocurrieron efectos similares. El capítulo siete resume de manera sintética las posiciones y acciones de los principales actores: las organizaciones campesinas. Aunque las respuestas campesinas a las políticas neoliberales en la agricultura pueden ser tema de una investigación completa, en este trabajo sólo se apuntan algunas ideas que se rescatan de

algunas de las principales movilizaciones y que requieren ser profundizadas en investigaciones posteriores. El capítulo ocho apunta las principales conclusiones.

Este trabajo abreva de las incontables conversaciones sostenidas con los amigos y dirigentes de las organizaciones campesinas nacionales y regionales que me permitieron acercarme y ser en alguna medida parte de sus procesos. Toma prestadas y trabaja ideas y líneas de investigación de: Luís Hernández Navarro, Luís Meneses, Alberto Gómez, Benjamín Valenzuela, Erasmo Calleros, Ernesto Ladrón de Guevara, Peter Rosset, Karen Lehman, Paul Nicholson. Contó con la inagotable paciencia y agudeza de observaciones del director de tesis Jorge Brenna quien aportó valiosas ideas y me animó a abordar temas como la participación de los sujetos sociales, que permitieron que el trabajo muestre un panorama más completo.

En la parte final del proceso tuve la oportunidad de compartir los comentarios y observaciones de los maestros que fungieron como sinodales y enriquecieron este trabajo: Hubert Carton de Grammont, Estela Ramírez, Lucila Ocaña y María de los Ángeles Sánchez Noriega.

Pero estas líneas son para mis entrañables Adán y Daniel Oliveras, Roberto y Amparo de Ita, quienes cedieron tiempos, cubrieron huecos, discutieron dudas y potenciaron mi ánimo.

Capítulo 1.

Políticas agrícolas: del *New Deal* al consenso de Washington

Durante el siglo XX el sector agrícola tanto de los países desarrollados, como subdesarrollados se transformó radicalmente y en ello tuvieron un papel fundamental las políticas agrícolas impulsadas. Las orientaciones de las políticas oscilaron entre la intervención estatal y la liberalización de mercado. A grandes rasgos se pueden definir tres olas sucesivas: la que termina con la Primera Guerra Mundial en la que las políticas agrícolas estaban guiadas por el *laissez faire*, considerada la edad de oro de la agricultura. Un segundo periodo de amplia intervención estatal que tuvo su inicio en la Gran Depresión (1929) y que concluyó a finales de los años 80, marcado por la entrada de la agricultura al GATT en la Ronda de Uruguay (1986). En este lapso los aumentos en productividad resultantes de las políticas gubernamentales de apoyo generaron una alta producción de excedentes, que redujo drásticamente los precios en el mercado internacional. Un nuevo periodo de liberalización de la agricultura con base en el consenso de Washington, impuesto como condición de los préstamos de las instituciones financieras multilaterales a las economías subdesarrolladas y en deuda, pero que también constituyó el fundamento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Acuerdo sobre Agricultura vigente desde 1995.

Durante el siglo Estados Unidos y la actual Unión Europea, a partir de la protección y los subsidios a sus agriculturas, se transformaron en los principales exportadores agrícolas, en guerra permanente por obtener una mayor parte de los mercados internacionales. Por su parte México perdió la autosuficiencia alimentaria lograda a mediados de los años 60 al cancelar el modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones para el mercado interno, en tanto el sector exportador no pudo ubicarse como el motor del desarrollo y permaneció desarticulado del sector agrícola y del resto de la economía. Un somero repaso a las políticas agrícolas del siglo XX, como marco para el análisis de los impactos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en la agricultura mexicana es el propósito de este capítulo.

El debate entre liberalización e intervención estatal no está saldado, sino que ambas corrientes y las políticas que de ellas se desprenden se han manifestado de manera cíclica durante el siglo. Este trabajo parte del enfoque de que la regulación estatal es una pieza imprescindible para el desarrollo económico¹.

La agricultura es un sector sustancialmente distinto al resto de los sectores económicos. Esta especificidad tiene su origen, entre otros factores, en la incertidumbre productiva que la acompaña (en donde el clima y el medio ambiente juegan un papel clave para el resultado final de la producción), en la limitación del principal medio de producción: la tierra, y en el efecto que la inestabilidad de precios y mercados tienen sobre los ingresos del productor.

La agricultura a diferencia de la producción industrial es una actividad económica muy inestable en cuanto a producción, precios, demanda de exportaciones e ingreso, excepto cuando los programas estatales reducen esta inestabilidad inherente. El papel del Estado en la agricultura está definido por las características únicas de esta actividad:

En primer lugar la agricultura depende de la naturaleza que no puede ser controlada a voluntad; segundo, existe una renta diferencial de la tierra pues hay tierras con mayor productividad que otras; tercero, los productos agrícolas son homogéneos, por ejemplo el mismo tipo de trigo puede producirse en Kansas o en Texas y la industria manufacturera que lo utiliza como insumo define sus compras únicamente en función del precio; cuarto, la producción total se obtiene de la suma de la producción de un gran número de agricultores, ninguno de ellos en lo individual puede influenciar los precios limitando su oferta al mercado; quinto, es una producción que proviene de una gran número de productores pero se orienta a un número reducido de compradores quienes determinan los precios a partir del control de la demanda; sexto, la producción agrícola y la obtención de ingresos por la actividad están concentrados en determinados periodos de acuerdo a los ciclos agrícolas, pero las necesidades del agricultor son permanentes. Debido a estas características los

¹Ver Aglietta Michel, *Regulación y crisis del capitalismo*, México, Siglo XXI, 1979. Altvater Elmar, "Estado y capitalismo. Notas sobre algunos de los problemas del intervencionismo estatal" en: *Cuadernos Políticos* No. 9, México, Ediciones Era, julio-septiembre 1977.

productores individuales no pueden tener influencia sobre las fuerzas del mercado excepto a partir de la intervención estatal².

El Estado interviene en los sectores agropecuarios de los países desarrollados y de los países en desarrollo para responder a las distorsiones de los mercados internacionales, a las características biológicas y de dependencia del clima de la agricultura, a los objetivos de seguridad alimentaria, de distribución del ingreso, de conservación del ambiente y de salud de la población. En los países desarrollados es el Estado y no el mercado, el planificador de la política agropecuaria.

Algunos cambios palpables ocurridos en la agricultura durante el siglo XX fueron:

- a) el producto agrícola aumento en el largo plazo lo suficiente para proveer mas alimentos *per cápita* a una población seis veces mayor que la de 1800.
- b) El aumento de los factores de producción (tierra y trabajo) se redujo a partir del inicio del siglo.
- c) Hubo un crecimiento acelerado en productividad, que alcanzó sus mayores tasas en los países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial.
- d) La producción agrícola tuvo un crecimiento intensivo en el uso de insumos químicos.
- e) La inversión pública en investigación y desarrollo jugó un papel principal en el progreso técnico.
- f) El tamaño promedio de las granjas se ha reducido en los países menos desarrollados, mientras que en los países desarrollados se mantuvo constante hasta 1950, para a partir de entonces aumentar rápidamente.
- g) Los mercados de los insumos y los productos se desarrollaron mucho incluso en las sociedades agrarias tradicionales.
- h) Los años 30 marcaron un quiebre en las políticas agrícolas, definido por políticas de intervención estatal masivas.

² Giovanni Federico, *An economic history of agriculture, 1800-2000*. European University Institute, mecanoescrito, 2002

- i) Después de 1950 las políticas agrícolas en los países desarrollados favorecieron a la agricultura a costa de los consumidores, mientras en los países en desarrollo sacrificaron al sector agrícola en pos de un rápido crecimiento industrial.
- j) La reducción de la participación de la agricultura en la economía estuvo acompañada de una mayor integración del sector alimentario y agroindustrial, en el que un reducido número de empresas transnacionales comercializadoras controlan monopólicamente el resto de la cadena.
- k) Las corporaciones transnacionales y las instituciones multilaterales han jugado un papel muy importante en la orientación de las políticas agrícolas y en la pretensión de construir una Organización Mundial del Comercio (OMC), en la que la agricultura esté inserta.
- l) A partir de la inclusión de la agricultura en el GATT durante la Ronda de Uruguay (1986), los acuerdos comerciales regionales e internacionales han jugado un papel determinante en el desarrollo agrícola de los distintos países al definir el margen de las políticas agrícolas domésticas.

Se consideran indicadores del crecimiento económico moderno³ el aumento del ingreso *per cápita* y el cambio de participación de los sectores económicos en el Producto Interno Bruto y en el empleo. Por definición estos cambios estructurales implican una reducción en la agricultura que anteriormente era el sector de mayor importancia. Sin embargo, la agricultura tiene un papel clave que jugar en el proceso de desarrollo económico y entre otras debe cumplir tres tareas: un papel en la producción como proveedora de bienes para alimentar a la población, como materia prima para la industria y para obtener divisas a partir de las exportaciones; un papel en el mercado al demandar manufacturas para el consumo y la inversión; un papel en los factores de la producción al abastecer de fuerza de trabajo y capital a la industria y los servicios. Ningún país ha logrado despegar en su desarrollo industrial sin tener un sector agrícola fuerte que contribuya como fuente de intercambio de ganancias, de fuerza de trabajo para el sector industrial y de mercado para los productos industriales.

³ Kuznets Simon, *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*. New Haven and London: Yale University Press, 1966.

1. El *New Deal* y la política agrícola de Estados Unidos

Tres políticas agrícolas de países tan diferentes comparten un elemento en común: la fuerte intervención estatal en la agricultura. En Estados Unidos a principios del siglo XX las nuevas tecnologías agrícolas y la demanda creciente de bienes de consumo llevaron a la agricultura a sostener una relación más integrada con la economía en general. Las granjas compraban insumos y bienes de consumo doméstico —carros, radios, etc.— y a menudo dependían para ello de créditos. Los costos y precios de los productos industriales empezaron a ser un factor con mayor influencia en la rentabilidad de las granjas y en el bienestar de los productores. El aumento de la demanda doméstica de la población urbana y de la demanda de exportaciones requeridas por la Primera Guerra Mundial estimularon el aumento de los precios de los productos agrícolas (1910-14). Sin embargo, la caída de la demanda de las exportaciones que siguió al fin de la guerra colapsó los precios en 1920-21, y los granjeros compartieron el interés de los productores de manufacturas que demandaban tarifas de protección. Los precios de los productos de la granja cayeron considerablemente, el precio del trigo por ejemplo cayó de 2.16 dólares por bushel en 1917, a sólo 97 centavos en 1922. Los granjeros quedaron con una deuda excesiva y disminuyeron sus ingresos en efectivo. La bancarrota de las granjas que había promediado 1,200 quiebras por año en la década de 1910, promedió 5,186 por año en la década de los veinte. Durante la Gran Depresión los precios de la granja cayeron más rápidamente que los precios generales exacerbando las dificultades de los granjeros. Además en 1930 el volumen de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos cayó más del 20 por ciento respecto a la década previa. La caída de los precios continuó a través de toda la década de los treinta y provocó y difundió ampliamente las quiebras de las granjas y la crisis económica en el sector⁴.

La Gran Depresión marcó un momento definitorio del siglo XX que transformó el rol del Estado en la economía de Estados Unidos. Después de la crisis de 1929, las políticas agrícolas se caracterizaron por una fuerte intervención estatal.

Para los asesores del presidente Roosevelt la causa de la depresión económica había sido una reducción en la agricultura, que en ese entonces era uno de los sectores eje del

⁴ Smith Stewart, *Agricultural Industrialization and Family Farms: The Role of Federal Policy*, Washington D.C. Joint Economic Committee, US Congress, 1992.

desarrollo. Una persona de cada cuatro se dedicaba a la agricultura⁵. El origen de la crisis era la sobreproducción que había provocado la reducción de los precios, pues los agricultores habían sido lentos en ajustar la producción a la baja cuando las necesidades de la guerra disminuyeron.

La mayoría de los programas del *New Deal* se orientaron a apoyar a las granjas. Después de la quiebra del mercado de existencias en octubre de 1929, los precios agrícolas cayeron incluso más allá de sus deprimidos niveles de los años 20. Durante la crisis los precios agrícolas cayeron en 56 por ciento y desde 1929 a 1932, el valor de la tierra se redujo a menos de la mitad. En 1933 el ingreso agrícola por persona equivalía a menos de un cuarto del ingreso no agrícola. Los ingresos de las granjas eran muy bajos, inclusive comparados con los estándares de otros sectores y las oportunidades de empleo fuera de la granja eran muy pocas.

El acercamiento estatal para lidiar con esos problemas a través de precios de soporte específicos para los productos y control de la oferta, correspondía con la estructura de las granjas que eran generalmente pequeñas, con operaciones diversificadas, orientadas a los mercados domésticos, protegidos por aranceles altos.

Según los diseñadores del *New Deal* la agricultura de Estados Unidos no podía competir con los bajos precios agrícolas en el mercado internacional, así que propusieron aumentar los precios agrícolas domésticos por arriba de los precios internacionales y limitar la producción a lo que el mercado interno pudiera manejar. Las exportaciones se reducirían a las que aceptaran pagar los precios altos definidos por el gobierno. La intervención en el sistema de mercado en esta escala no podía lograrse por decisiones individuales de los agricultores, sino que debía llevarse a cabo por el gobierno.

El Congreso respondió a la crisis aprobando el Acta de Ajuste a la Agricultura de 1933 presentada por el Presidente Roosevelt. Esta primera Ley Agrícola (1933) parte del supuesto de que es necesario controlar la oferta para que los granjeros reciban un precio justo por sus productos. Buscó dar respuesta a la severa depresión de la economía iniciada en los años 20 y estableció precios de soporte para los productos agrícolas con un índice

⁵ Wessels David, *Living History Farm. Farming in the 1930's New Deal Farm Laws*. York, Nebraska. www.livinghistoryfarm.org/farminginthe30s/water_10.html

base 1910-1914, que sostuvo la paridad uno a uno, entre los precios agrícolas y los gastos en bienes no agrícolas, estableció una moratoria a la deuda, acciones antimonopólicas, y regulación de la energía⁶.

Las metas de la Ley de 1933 fueron el acceso al crédito y proteger a los granjeros con deudas, aumentar los precios agrícolas, mejorar el ingreso y alinear la oferta con la demanda. Los programas consideraban cuatro elementos: el retiro de tierras del cultivo para disminuir el volumen de producción, equilibrar la oferta con la demanda y provocar el aumento de los precios; almacenar reservas con el mismo fin de control de la oferta para evitar la caída de los precios; sistemas de precios de soporte que canalizaban subsidios a los precios cuando los precios de mercado eran bajos; y apoyos al ingreso y a las granjas pobres.

La agenda de la política agrícola incluía la creación de nuevas instituciones de crédito agrícola, nuevos arreglos en la tenencia de la tierra, aseguramiento del gobierno a las cosechas, ayudas especiales para sectores en desventaja.

La piedra angular de la política del *New Deal* fue proveer a los agricultores de ayuda a través de un pago de beneficios si aceptaban limitar su producción. Además la Commodity Credit Corporation (CCC) y la Farm Credit Administration apoyaban a los agricultores con préstamos que tomaban como garantía la cosecha. Si el precio de mercado subía por arriba de la tasa de préstamo, los granjeros podían vender el cultivo, pagar el préstamo y guardar la diferencia. La FCA permitió refinanciar la deuda de los agricultores acumulada en la década previa, al mismo tiempo que recibían seguridad sobre sus ingresos efectivos en el futuro próximo⁷.

En 1933 la primera de una serie de sequías afectó importantes regiones agrícolas en el medio oeste. En 1934 el gobierno levantó muchas de las restricciones a la siembra contratadas previamente con los agricultores, que sin embargo todavía recibieron los pagos de beneficios prometidos. Un programa similar de control de la producción se puso en práctica para 1935.

⁶ Dimitri Carolyn, Anne Effland. *Milestones in US. Farming and Farm Policy* USDA, ERS, Amber, Waves 2005. [www.ers.usda.gov/AmberWaves/June 05/Data Feature](http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/June%2005/Data%20Feature)

⁷ *Ibidem*

En total entre 1933 y 1936 el Agriculture Adjustment Administration (AAA) distribuyó 1.4 miles de millones de dólares como pagos de beneficios a los granjeros bajo los programas de control de producción. La FCA apoyó a medio millón de granjeros para mantener sus casas. Las distintas formas de ayuda gubernamental previnieron cerca de 186,000 quiebras de granjas. Los préstamos de la CCC fueron cerca de 1.5 miles de millones de dólares entre 1933 y 1939⁸.

La agricultura estaba a la mitad de un proceso de mecanización cuando empezó la Depresión, pero a pesar de ella, la década de los treinta fue un período de ganancias sustanciales en productividad. La productividad aumentó en promedio sólo 0.8 por ciento en la década de los veinte, pero entre 1934 y 1939 en que los programas gubernamentales permitieron a los granjeros comprar más equipo, el aumento en productividad fue en promedio de tres por ciento.

Durante el periodo entreguerras el sector agrícola era un componente principal de la economía de Estados Unidos. La Gran Depresión y el colapso concomitante de los precios de las mercancías afectaron adversamente al sector agrícola, así como la sequía que afectó a muchas de las regiones durante ese período. El ingreso de los agricultores se desplomó cortando la inversión en el equipamiento de las granjas. Una meta clave de las políticas agrícolas del *New Deal* fue recuperar los ingresos de forma que permitieran revertir la dramática caída de la inversión en equipamiento que había ocurrido durante el periodo de contracción. El aumento de los gastos para equipamiento agrícola contribuyó a la recuperación especialmente durante los primeros años.

La recuperación económica de los años 30 fue apoyada por los programas gubernamentales de asistencia a la agricultura. La recuperación pudo haber sido más lenta sin la seguridad y el ingreso provisto a los agricultores durante las sequías. Con los programas gubernamentales los granjeros fueron capaces de invertir en nuevo equipo, lo cual aumentó la productividad de sus granjas. Durante la depresión, bajo condiciones de incertidumbre y de bajos ingresos, los granjeros habrían pospuesto la inversión en nuevos equipos. La asistencia gubernamental proveyó a los granjeros del ingreso necesario para

⁸ Wessels David, *Living History Farm. Farming in the 1930's New Deal Farm Laws*. York, Nebraska.
www.livinghistoryfarm.org/farminginthe30s/water_10.html

comprar nuevas tecnologías. Esta inversión en capital para las granjas promovió la producción industrial y ayudó a la recuperación general de la economía

La política del *New Deal* sostuvo los precios agrícolas pero la Segunda Guerra Mundial dio un mayor estímulo a la agricultura. Para 1945 la demanda renovada generada por la guerra aumentó los precios de los productos de las granjas y la agricultura de Estados Unidos entró en un período sostenido de ganancias en productividad. El desarrollo tecnológico ocurrió a una velocidad extraordinaria después de la Segunda Guerra Mundial. El aumento en la productividad agrícola promedió 1.9 por ciento anual entre 1948 y 1999, mientras el crecimiento de la productividad de las manufacturas en el mismo período promedió sólo el 1.3 por ciento anual⁹.

Para 1970 la fuerza animal en las granjas había dado paso a los tractores y otras maquinarias para el procesamiento de la producción agrícola. Los avances en productividad a través de la mecanización, del mejoramiento de plantas y animales y de los nuevos fertilizantes y plaguicidas químicos provocaron la reducción del número de granjas, el aumento de su tamaño y su especialización con la consecuente migración masiva de la población fuera de la granja. La diversificación de la economía rural facilitó que las familias de agricultores obtuvieran oportunidades de trabajo fuera de la granja. Pero los aumentos en la productividad llevaron a la sobre oferta de productos que se almacenaban en bodegas gubernamentales al utilizar programas de préstamo, que permitían a los granjeros dejar los productos como forma de repago cuando los precios caían. Las políticas para los productos fueron ajustadas para reducir los excedentes, mientras que las nuevas políticas como la asistencia alimentaria y el banco de suelos buscaban aumentar la demanda, reducir la oferta, de manera simultanea a la atención de la pobreza y la conservación del suelo¹⁰.

A partir de mediados del siglo XX la agricultura de Estados Unidos se convirtió en la más productiva del mundo. La mayor parte del tiempo la capacidad productiva de la agricultura de Estados Unidos excede la demanda del mercado doméstico y de los mercados externos por un amplio margen. La producción de excedentes normalmente se refleja en bajos precios, pero en esos momentos los ingresos de los agricultores son

⁹ Rapp David. *How the US Got into Agriculture and Why It Can't Get Out*, Washington D.C. Congressional Quarterly Inc. 1992

¹⁰ *Ibidem*

reforzados por programas de apoyo gubernamentales diseñados para mitigar las fluctuaciones de los precios¹¹.

2. Europa y la Política Agrícola Común

La agricultura ocupa un papel prioritario en el diseño de las políticas europeas, desde que el Tratado de Roma¹² se negoció en 1958. El recuerdo de la falta de alimentos después de la guerra colocó a la agricultura como un elemento clave en la formación de la Unión Europea. El Tratado de Roma definió el objetivo general de una política agrícola común en 1958 y en 1962 la Política Agrícola Común entró en vigor para:

- Aumentar la productividad agrícola promoviendo el progreso técnico; asegurar el desarrollo racional de la producción agrícola y el uso óptimo de los factores de producción en particular del trabajo.
- Asegurar un estándar de vida digno para la comunidad agrícola, aumentando las ganancias individuales de las personas involucradas en la agricultura.
- Estabilizar los mercados. Asegurar la existencia de oferta.
- Asegurar que los productos lleguen a los consumidores a un precio razonable.

Esas metas reflejaron la extensión de los problemas de bienestar rural, el atraso relativo de la producción agrícola en muchas de las áreas, y una necesidad de abastecimiento de alimentos seguros después de la falta de provisiones que persistieron por casi una década después de la Segunda Guerra Mundial. Además la agricultura representaba un importante voto pues en la mayoría de los países europeos empleaba a una gran proporción de la población; más de un cuarto en Francia, Italia, y Luxemburgo.

La PAC era consistente con un alto intervencionismo y con las políticas de protección que previamente mantenían los miembros individuales. Esas políticas reflejan las condiciones de la Depresión de los años 30 y las fuertes regulaciones impuestas durante

¹¹ Don Paarlberg, *Tarnished Gold: Fifty Years of New Deal Farm Programs*.

www.libertyhaven.com/theoreticalorphilosophicalissues/supplysideeconomics/tarnishedgold.shtml

¹² Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el 25 de marzo de 1957. Participaron seis estados miembros: Francia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Italia y Alemania. Entró en vigor el 1 de enero de 1958.

la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de los países de la Unión Europea tenían regímenes altamente protegidos para apoyar a la agricultura incluso antes del siglo XX¹³.

La Organización Común de los Mercados agrícolas se creó estableciendo reglas comunes de competencia que eliminaron los obstáculos del comercio agrícola intra Unión y mantuvieron barreras comunes a las mercancías de terceros países.

Tres principios definidos en 1962 caracterizan el mercado agrícola común y la OCM: Un mercado unificado que denota el libre movimiento de los productos agrícolas en el área de los estados miembros. Preferencia comunitaria que significa que los productos agrícolas de la UE tienen preferencia y ventaja de precio sobre los productos importados; protección al mercado interno frente a los productos importados provenientes de terceros países a bajos precios y protección de las fluctuaciones considerables en el mercado mundial. Solidaridad financiera, pues todos los gastos que resulten de la aplicación de la PAC serán costeados por el presupuesto comunitario.

Usando una variedad de mecanismos la PAC mantenía estables los precios internos para cantidades ilimitadas de la mayoría de los productos, muy por arriba de los precios en el mercado mundial. Los mecanismos de la PAC aislaron el mercado doméstico de las fuerzas del mercado internacional, en tanto los impuestos a las importaciones proveyeron con ingresos sustanciales para el presupuesto de la Unión Europea.

Desde 1960 el cambio más importante que afectó a la PAC fue la revolución en productividad que transformó a la Unión Europea de ser uno de los principales importadores de la mayoría de los productos agrícolas, en uno de los mayores exportadores de los productos de zonas templadas.

Los precios altos y estables fueron un incentivo para la inversión, restructurando y adoptando rápidamente las tecnologías de producción moderna. Los precios altos también limitaron el crecimiento de la demanda de la Unión Europea. Dados los mecanismos de la PAC, el resultado inevitable fue la emergencia de excedentes. Ya en 1969 un sexto de la cosecha de trigo tuvo que ser desnaturalizada para hacerla no apta para el consumo humano y fue subsidiada para ser usada como alimento de ganado, en un esfuerzo por equilibrar la oferta y la demanda. A inicios de 1980, la UE tenía importantes excedentes de la mayoría

¹³ European Union, *Agriculture*, Activities of the European Union SCAD Plus Agriculture introduction.htm

de los productos agrícolas de la zona templada que la convirtieron en un exportador principal. Desde los años ochenta, la producción de excedentes, los desequilibrios del mercado y los mayores presupuestos para atender los costos de los subsidios a la exportación se han identificado repetidamente como los problemas fundamentales de la PAC¹⁴.

En los primeros años de la PAC cuando la UE era un importador neto de la mayoría de productos agrícolas, el presupuesto de la Unión se beneficiaba de las ganancias de los impuestos a la importación, mientras el costo del apoyo agrícola que proporcionaba precios internos altos recaía principalmente en los consumidores. Los consumidores preocupados por la seguridad alimentaria no se opusieron a los precios altos. Sin embargo en los años ochenta, la emergencia de excedentes para la mayoría de los productos presentó un nuevo problema y los subsidios a las exportaciones absorbieron el grueso de los gastos. Los excedentes hicieron que la PAC fuera muy costosa. Al reducirse los ingresos por impuestos a la importación los subsidios requeridos para la exportación aumentaron porque los precios de Europa eran más altos que los precios mundiales.

Durante sus más de cuarenta años la PAC tuvo éxito en alcanzar sus objetivos iniciales: fortaleció la producción y la productividad, estabilizó los mercados, aseguró el abasto y protegió a los agricultores de las fluctuaciones de los precios en los mercados mundiales. La revolución tecnológica y el aumento de la producción han sido uno de los logros más importantes que aseguraron amplios suministros de alimentos. Sin embargo debido a que los mecanismos de la PAC controlan los precios, evitan los ajustes en la producción y el consumo que debían responder a los cambios en los precios del mercado y han dado por resultado la producción crónica de excedentes, con la consecuente necesidad de aumento de presupuesto y conflictos internacionales con otros exportadores.

La PAC regula la producción, el comercio, el procesamiento de los productos agrícolas y el desarrollo rural. Actualmente absorbe el 50 por ciento del presupuesto de la

¹⁴ European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. *Agriculture In The European Union Statistical and Economic Information 2004*. Germany, European Communities February 2005

Unión Europea, afecta a un gran número de personas en una amplia extensión territorial y ha jugado un papel clave en la integración europea.

La revolución tecnológica provocó la especialización y concentración en la agricultura de la UE, y después de cuatro décadas de crecimiento económico se ha reducido el papel de la agricultura en el ingreso global y en el empleo. Los ingresos de los agricultores también han mejorado dramáticamente y en la mayoría de los países han igualado y en algunos casos superado a los ingresos que provienen de otras fuentes.

Tres sucesivas incorporaciones de países a la UE aumentaron la diversidad de condiciones agrícolas y de políticas. Además en años recientes han crecido las preocupaciones públicas por el ambiente, la seguridad de los alimentos y el bienestar animal y junto con los costos del presupuesto han agregado un aspecto negativo al punto de vista público sobre la agricultura¹⁵.

3. El cardenismo y la política agrícola de México

El Estado posrevolucionario inició el proceso de desarrollo industrial del país con una fuerte intervención estatal. En la economía mexicana la acumulación había estado sustentada hasta 1929-1933 en factores externos, con una mínima participación del Estado. Las instituciones como el Banco de México, la Banca de Crédito Ejidal y Rural, la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión de Caminos se crearon hasta 1930 y sirvieron fundamentalmente para organizar y estabilizar el sistema bancario nacional e impulsar la reforma agraria¹⁶. A partir de 1934, durante el cardenismo, el sector estatal imprimió a la acumulación una tendencia básicamente endógena y el crecimiento dependió más de factores internos¹⁷. El periodo cardenista fortaleció y sintetizó las acciones tendientes a consolidar el papel del Estado como rector del desarrollo económico y el

¹⁵ Gene Hasha *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change—An Overview*, Economic Research Service, USDA, Change/WRS-99-2/October 1999

¹⁶ Ayala José, “La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años 70,” en: Revista *Investigación Económica* No. 150, Vol. XXXVIII, México, Facultad de Economía, UNAM, octubre-diciembre, 1979 p. 405

¹⁷ Escárcega López, “El principio de la reforma agraria”, en: *Historia de la cuestión agraria mexicana*. Tomo V, primera parte, México, Siglo XXI, 1990 p.124

despegue del desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones para el mercado interno.

El Plan Sexenal del gobierno de Cárdenas partió de una tesis en la que estaban de acuerdo todas las corrientes: “...el Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional”. (...) “... con este plan nuestro país entrará en la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida¹⁸”.

La distribución de la tierra era el problema social más agudo. Cárdenas inició la reforma agraria utilizando las atribuciones estatales contenidas en el artículo 27 Constitucional y empleando para su ejecución la infraestructura institucional: el Departamento Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas creadas en cada estado con la participación de campesinos. En 1934 aprobó el primer Código Agrario que entre otros señalaba la extensión de las parcelas ejidales, los límites y condiciones de la pequeña propiedad, suprimió el requisito de que los pueblos tuvieran que esperar diez años para solicitar nuevas dotaciones de tierra, aceptó a los peones acasillados como sujetos de derecho agrario. Bajo el cardenismo se distribuyeron en los ejidos 17 891 577 hectáreas entre 814,537 campesinos, una superficie mucho mayor a la repartida desde el inicio del Estado posrevolucionario. Las principales tesis del proyecto agrarista de Cárdenas fueron:

Apoyar al ejido bajo la forma de cooperativa con crédito, obras públicas y escuelas para impulsar la producción. El ejido no sólo debería servir para resolver el problema de la alimentación produciendo maíz y frijol, sino también producir aquellos cultivos que aumentaban la riqueza nacional. Para Cárdenas el ejido debía convertirse en el eje de una estructura moral y económica, de un cooperativismo genuino.

Dar prioridad a la agricultura como la fuente más segura y constante de riqueza para la mayoría de la población. La intervención del Estado para controlar la producción, los precios y la distribución de los productos de primera necesidad, dio lugar a los precios de garantía y a un complejo sistema de comercialización y distribución estatal de productos básicos, el sistema Conasupo, que inició como Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias.

¹⁸ Escobar Saúl, “La ruptura cardenista”, en: *Historia de la cuestión... Op. Cit.* p. 23

El Estado intervendría en la organización económica de los productores a través de los bancos para garantizar su eficiencia. Para ello se formó el Banco de Crédito Ejidal (1935) que además de dar crédito promovía nuevas formas de organización social y participaba en la investigación y planeación económica de los ejidos, organizaba a los ejidatarios en sociedades locales de crédito y en cooperativas de producción, consumo y venta. La inversión pública en infraestructura se orientó a la creación de obras de irrigación, caminos, electricidad rural, salud, educación. El Banco Agrícola tomó posesión de las áreas de riego, obtuvo los recursos para financiarlas y fomentó su explotación colectiva. El régimen ejidal se implantó en zonas de cultivos industriales de exportación como el algodón en La Laguna, Coahuila y el henequén en Yucatán. En La Laguna se experimentó convertir al ejido en una organización colectiva, rentable y productiva, superior a las grandes empresas capitalistas. Los ejidos se convertirían en unidades agrícolas industriales de producción.

El cardenismo marcó un hito en la reforma agraria por la cantidad de tierras repartidas y por su enfoque, pues no únicamente se concibió como distribución de tierras sino como un verdadero cambio estructural en un contexto de política económica social y de infraestructura más amplio.

A partir del cardenismo al campo se le asignó la función de soporte del desarrollo industrial, por lo que el desarrollo del sector agropecuario tenía como pieza clave una política agrícola compensatoria. Los subsidios eran necesarios para compensar los deteriorados términos de intercambio del campo con relación a los otros sectores. La inversión pública en investigación, extensión, asistencia técnica, capacitación, controles sanitarios, apoyos directos a la producción, comercialización y transformación y los subsidios a través del sistema de crédito, de los precios subvencionados y del gasto público en fomento eran la base del desarrollo agrícola, acompañado de la protección a la producción nacional y al mercado interno.

Durante el periodo de 1934-1940 el proyecto económico nacional vinculó el abasto con la autosuficiencia alimentaria, los campesinos y el reparto agrario. El sector más importante del proyecto económico fueron los campesinos y el ejido. Para apoyar el

consumo en las ciudades y evitar el intermediarismo se fomentaron las cooperativas de producción agropecuarias ejidales y de consumo de los trabajadores.

Las instituciones crediticias, reguladoras de los mercados y redistributivas que apoyaron las políticas de abasto social fueron: la Secretaría de la Reforma Agraria, el Banco Ejidal, el Banco Agrícola, los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), el Comité Regulador del Mercado del Trigo.

La creación del Comité Regulador del Mercado del Trigo en 1936, transformado posteriormente en Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias y posteriormente en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), significó la participación formal del Estado en el mercado, al controlar el precio de los productos básicos. El Comité buscaba evitar el abuso de acaparadores e intermediarios y defender a los productores y consumidores¹⁹. Para ello se proponía ofrecer a los productores precios remuneradores por sus productos, a la par que garantizaba el abasto a los consumidores. El Comité intervenía directamente en el mercado para regularlo, evitando el aumento de los precios. También apoyaba la creación de cooperativas de consumo y su fortalecimiento²⁰.

La política de control del mercado de granos básicos para comprarlos o venderlos a través del “precio rural de protección” y el “precio mínimo controlado” se fundamentaba en que era necesario fortalecer el proyecto económico nacional y evitar los efectos de la contracción de la economía mundial, a través del abasto de alimentos para todos los sectores de la sociedad, manteniendo los salarios reales de los trabajadores urbanos y parar las manifestaciones de descontento generadas por el desabasto de subsistencias en 1937²¹.

4. El consenso de Washington y las políticas agrícolas

La participación del Estado en las políticas agrícolas fue una constante que abarcó tanto a países desarrollados, Estados Unidos y la Unión Europea, como algunos países subdesarrollados como México. A partir de la protección comercial y de los subsidios, Estados Unidos y la Unión Europea se convirtieron en los graneros del mundo. En el caso

¹⁹ Hugo Azpeitia Gómez, *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (1949- 1958)*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 1994, p. 26.

²⁰ *Ibidem* p. 30

²¹ *Ibidem* p. 30

mexicano la intervención estatal en la agricultura logró compensar las transferencias del campo a la ciudad —necesarias para el desarrollo industrial— mantener la paz social en el campo y alcanzar en la década de los 70 la autosuficiencia alimentaria.

En Estados Unidos a principios de los años 70, los precios agrícolas fueron suficientes para permitir ganancias a los productores con muy poco apoyo estatal. La demanda mundial creciente provocó el aumento de las exportaciones y redujo la importancia de los programas de subsidios al ingreso de los agricultores. Pero las condiciones económicas cambiaron a principios de los años 80, la demanda mundial se estancó, la producción aumentó y los precios de la mayoría de las mercancías se derrumbaron. La sobrevaluación del dólar y el aumento de la competencia de los mercados mundiales redujeron dramáticamente la participación de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. Los excedentes agrícolas aumentaron a pesar de los esfuerzos para reducirlos y muchos productores entraron en crisis financiera²².

En la Unión Europea la producción agrícola, el consumo y el comercio están influenciados fuertemente por las políticas y los programas gubernamentales. Durante los últimos 30 años del siglo XX la Política Agrícola Común provocó un cambio en la posición comercial de la Unión Europea, transformando al importador más grande de productos agrícolas templados, en el segundo mayor exportador de alimentos y productos agrícolas.

Durante los años 80 la baja demanda internacional y la falta de una respuesta de la producción a los cambios en los países exportadores condujo a una baja de precios internacionales persistente. Los problemas globales de mercado se atribuyeron a que las políticas de apoyo doméstico habían generado excedentes estructurales y a la seguridad de subsidios para exportarlos. La UE era la principal fuente de exportaciones subsidiadas.

Estados Unidos adoptó subsidios a la exportación significativos bajo el programa de Apoyo a las Exportaciones (EEP) que empezó en 1985, para enfrentar las exportaciones subsidiadas de la UE. En 1981 Estados Unidos absorbió el 45 por ciento del comercio mundial de trigo, después de promediar más de 40 por ciento en la década anterior. Desde 1989, Estados Unidos ha absorbido menos del 27 por ciento. La UE absorbió el 21 por

²² Dimitri Carolyn, Anne Effland, *et. al.* *The 20th Century Transformation for US Agriculture and Farm Policy*. USDA, ERS, Economic Information, Bulletin No. 3, June 2005.

ciento del comercio del trigo mundial en 1981, pero ha absorbido casi 30 por ciento desde 1989.

Desde 1987 los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico analizaron y definieron como grave la situación de los mercados internacionales de los productos agrícolas²³. “...provocada por políticas que han evitado la adecuada transmisión de las señales de mercado a los agricultores, la oferta excede sustancialmente la demanda efectiva. El costo de las políticas agrícolas es considerable para los presupuestos de los gobiernos, para los consumidores y para la economía en su conjunto. Más aún las políticas de apoyo excesivas ocasionan una distorsión en aumento de los mercados mundiales, corren en contra de el principio de las ventajas comparativas, que es la ruta del comercio internacional y dañan severamente la situación de muchos países en desarrollo”...“Este deterioro constante crea serias dificultades en el comercio internacional con el riesgo de traspasar los límites del sector agrícola”²⁴.

A partir de este diagnóstico y de asumir una responsabilidad compartida por todos los países, establecieron una serie de principios para una reforma de las políticas agrícolas:

- El objetivo de largo plazo es permitir que las señales del mercado influyan en una reducción progresiva y concertada del apoyo a la agricultura y orienten la producción agrícola; esto redundará en una mejor asignación de los recursos que beneficiará a los consumidores y a la economía en general.
- Deben tomarse en cuenta las preocupaciones sociales sobre seguridad alimentaria, protección ambiental, y desempleo, que no son meramente económicas.
- Es importante que esta corrección de las políticas empiece sin demora. La necesidad más acuciante es evitar un mayor deterioro de los desequilibrios del mercado. Desde el lado de la oferta es necesario poner en marcha medidas que reduzcan los precios de garantía y otro tipo de incentivos a la producción, imponiendo restricciones cuantitativas a la producción y otras medidas que eviten un aumento excesivo de la oferta, pero estén concebidas para permitir el funcionamiento del mercado²⁵.

²³ Reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial en mayo de 1987.

²⁴ OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries, Monitoring and Outlook*, 1995, France, 1995 p. 169

²⁵ *Ibidem*.

Ubicaron además la importancia decisiva de la Ronda de Uruguay del GATT que incluía por primera vez a la agricultura y en esos momentos se llevaba a cabo con muchas dificultades para lograr acuerdos. Los ministros de la OCDE acordaron impulsarla y mejorar el clima de las negociaciones, evitando mayores tensiones ya que la Declaración Ministerial de Punta del Este podía considerarse el marco para impulsar las reformas agrícolas acordadas. Sus objetivos de mejorar el acceso a los mercados, la reducción de barreras comerciales a la agricultura, y una progresiva reducción del apoyo y de la protección agrícola eran consistentes con los principios definidos por ellos para las reformas.

En marzo de 1992 los ministros de agricultura de los países de la OCDE enfatizaron la importancia de avanzar en las reformas a las políticas agrícolas dentro de un marco abarcativo que orientara el ajuste estructural en el sector agroalimentario y tomara en cuenta el desarrollo rural y el ambiente y notaron la falta de avances en poner en marcha los principios definidos en 1987.

Las negociaciones en la Ronda de Uruguay continuaban estancadas principalmente por la falta de acuerdos sobre subsidios agrícolas. Una conclusión exitosa de las negociaciones representaría la contribución más importante hacia la puesta en marcha de la reforma agrícola acordada en 1987.

Aunque el ambiente económico de 1994 era mucho mejor que el de los años anteriores para impulsar las reformas agrícolas consensadas, la producción continuaba respondiendo de forma predominante a políticas de apoyo estatal, más que a las señales de precios de los mercados internacionales. Sin embargo la conclusión exitosa de la Ronda de Uruguay, después de un largo periodo de muchas dificultades para avanzar hacia una reforma de las políticas agrícolas orientada por el mercado, constituía según los ministros de agricultura de los países de la OCDE, una oportunidad histórica para reforzarla pues las nuevas disciplinas para la agricultura eran consistentes con el cuerpo de principios adoptado en 1987²⁶.

El Acuerdo Agrícola de la Ronda de Uruguay (1995) establece compromisos de reducción de los subsidios a la exportación y de liberalización de la agricultura. Sin embargo los compromisos del Acuerdo Agrícola han sido los más difíciles de lograr y en

²⁶ *Ibidem*

las reuniones ministeriales de Seattle (1999) y Cancún (2003) han sido una de las causas de su fracaso. Los intereses de la UE y de Estados Unidos por mantener una fuerte intervención en sus sectores agrícolas, choca frontalmente con las presiones que Estados Unidos, los países exportadores que forman el grupo CAIRNS y las instituciones multilaterales, imponen a los países subdesarrollados para liberalizar su agricultura apoyados en el consenso de Washington.

John Williamson²⁷ acuñó el término en 1990 para describir las reformas llevadas a cabo por las economías latinoamericanas en los años 80 y principios de los 90, presionadas por la crisis de la deuda y recomendadas por las instituciones financieras internacionales y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Para 1997 el término había evolucionado para significar una serie de prescripciones de políticas neoliberales que tienen como premisas la liberalización, estabilización y privatización, con base en la fé en los mercados, dirigidas a reducir e inclusive minimizar el papel del Estado. La propiedad privada, los precios correctos y su estabilidad, la liberalización de los mercados financieros y el comercio, la estabilidad económica son algunas de las medidas que impulsan las políticas neoliberales, con base en el mercado para lograr el crecimiento económico.

Desde el enfoque neoliberal se considera que el comercio internacional puede jugar un rol crucial pues la apertura de los mercados a los productos extranjeros traerá beneficios, en primer lugar a través de los efectos de las importaciones en los precios del mercado doméstico, cuya reducción aumentará el bienestar y la oferta de productos para los consumidores, más allá de las pérdidas que hubieran sufrido los productores domésticos desplazados por las importaciones. Los recursos empleados para la producción doméstica desplazada podrán moverse a otro sector o industria en la que el país tenga ventajas comparativas. El resultado de aumentar la eficiencia le permitirá un mejor desempeño como resultado de la liberalización comercial, incluso si los países extranjeros no respondieran abriendo sus mercados. Para Stiglitz, actualmente crítico del consenso de

²⁷ Williamson John. *What Washington Means by Economic Policy Reform?*, Institute for International Economics, John Williamson. April 1990.

Washington, “la magia de las ventajas comparativas es que un país pobre puede beneficiarse del comercio en términos absolutos, incluso cuando su productividad es menor que la de sus socios comerciales a través de un amplio rango de productos”²⁸. Esto afirma el autor, no es real.

Con base en este cuerpo de políticas neoliberales el presidente Salinas de Gortari pretendió modernizar el campo mexicano. Partió de un diagnóstico centrado en que la excesiva intervención del Estado —durante décadas en el sector— había creado distorsiones en los mercados, con la consiguiente ineficiencia en la asignación de los recursos, limitando la inversión productiva y el crecimiento. Este planteamiento era consistente con las líneas de política económica impulsadas para transformar a México en una de las economías más abiertas del mundo.

La modernización del campo significaba la desregulación de la economía, para que el mercado ocupará los espacios dejados por el Estado al desvincularse de su papel productivo. El capital privado nacional y extranjero era considerado el eje de reactivación de la economía rural. La política de privatización, de reducción de los subsidios, de eliminación de la protección a la producción nacional y al mercado interno, partían del supuesto de la autorregulación del mercado y de la eficiencia en la asignación de recursos de acuerdo a las ventajas comparativas y competitivas existentes.

La negociación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, estuvo totalmente orientada por las políticas neoliberales en boga a principios de la década de los noventa.

Durante las últimas tres décadas del siglo XX la agricultura en el mundo sufrió un proceso de mayor integración. En Estados Unidos las exportaciones continuaron aportando del 20 al 30 por ciento de los ingresos de las granjas, pero los agricultores enfrentaron la emergencia de nuevos competidores extranjeros, tensiones comerciales sobre el uso de nuevas tecnologías como los organismos genéticamente modificados y las demandas de los consumidores sobre seguridad alimentaria.

²⁸ Stiglitz Joseph E., *Towards a New Paradigm for Development Strategies and Processes*, Presbich Lecture, UNCTAD, Geneva, October, 1998.

También durante el siglo XX, como parte de la transformación impulsada por la innovación tecnológica y el cambio en las condiciones de mercado, la participación de la producción agrícola se redujo sustancialmente en la economía rural de Estados Unidos, mientras el sector alimentario y agroindustrial continuaron jugando un papel fuerte. Desde 1900 el número de granjas cayó en un 63 por ciento, mientras que el promedio del tamaño de las granjas aumentó en 67 por ciento.

Hasta 1996 la política agrícola de Estados Unidos mantuvo una continuidad con las políticas adoptadas originalmente en los años treinta en respuesta a las condiciones de depresión y una estructura agrícola que era similar de muchas maneras a la de Europa de la post-guerra. La Unión Europea redujo los precios agrícolas después de 1992, al disminuir los subsidios por unidad de exportación y en total, pero los agricultores recibieron pagos directos para compensar las ganancias perdidas en las ventas²⁹.

En la Ley Agrícola de 1996, Estados Unidos abandonó los controles de oferta para la mayoría de los productos y redujo significativamente el precio de soporte para los programas de cultivos. La Ley de 1996, se adoptó cuando los precios agrícolas internacionales, las exportaciones y el ingreso neto de las granjas estaban a niveles relativamente altos. Fue diseñada para reducir la participación del gobierno en la agricultura impulsando una política agrícola orientada por el mercado, que buscaba reducir gradualmente los subsidios a la exportación.

Sus proponentes anticipaban que una agricultura orientada al mercado aumentaría la competitividad en precios en el mercado mundial y que los productores estadounidenses tendrían ventajas de la apertura de nuevos mercados. Existía la expectativa de fortalecimiento de la economía mundial, sin embargo los periodos constantes de precios deprimidos (provocados por la sobreoferta mundial de productos, un dólar sobrevaluado, y un tipo de cambio a la baja en varios mercados extranjeros) causaron el desplome del ingreso de las granjas e indujeron al Congreso a aprobar cuatro paquetes adicionales de asistencia para los agricultores durante el periodo 1998-2001³⁰. 1998 fue el primer año en

²⁹ European Commission Directorate General for Agriculture. *The Common Agricultural Policy Explained*, Germany, European Communities, 2004

³⁰ Snell Will, *Farm Bill 2002*, University of Kentucky, Department of Agricultural Economics, June, 2002. <http://www.uky.edu/Ag/AgEcon/>

que los productores recibieron pagos de asistencia por pérdidas de mercado (MLA), por 2.857 miles de millones de dólares. Durante 1999, 2000 y 2001 el gobierno otorgó cerca de 5.65 miles de millones de dólares por año en pagos adicionales de asistencia por pérdidas de mercado, los cuales se sumaron a los pagos que contemplaba la Ley Agrícola 1996³¹.

La última Ley Agrícola 2002 se presupuestó en 180 miles de millones de dólares para un periodo de 10 años. Esto es aproximadamente 73.5 miles de millones de dólares más que lo presupuestado para la Ley Agrícola de 1996, sin considerar los pagos adicionales de asistencia por pérdida de mercado. Los subsidios agrícolas promediaron los 7.5 miles de millones de dólares anuales a mediados de los noventas, comparados con los más de 20 mil millones en los años recientes. La Ley Agrícola 2002 institucionalizó los pagos de emergencia pues se presupuestó incluyendo los pagos adicionales de los tres años anteriores.

Esta evidencia demuestra que en Estados Unidos el intento de disminuir la participación del Estado en las políticas agrícolas y en los apoyos a los productores a partir de la Ley Agrícola de 1996, fracasó rápidamente al reducirse los precios agrícolas en el mercado internacional a partir de 1998. De nueva cuenta el Estado aumentó su participación en la agricultura para evitar un desplome de sus exportaciones en los mercados mundiales y la crisis del sector.

La corriente internacional que plantea una mayor liberalización económica y de mercados, promovida por los países desarrollados y condicionada a los países en desarrollo por los programas de ajuste y estabilización económica de las instituciones financieras internacionales (FMI, BM y BID), no tiene correspondencia con las prácticas de protección económica y comercial que los países desarrollados llevan a cabo. La receta a los países en desarrollo de economías abiertas choca con la realidad de los países desarrollados de mercados cerrados y alta intervención estatal de sus sectores agropecuarios.

El capítulo agrícola del TLCAN es uno de los más radicales pues compromete la total liberalización del sector para el año 2008. El TLCAN es el corolario de las reformas en el sector agrícola impulsadas bajo el programa de modernización del campo a partir de

³¹ Allan W. Gray, *Possible Consequences of the 2002 Farm Bill*, Purdue University. <http://www.ces.purdue.edu/farmbill/CES-343low.pdf>.

1989³², separar los efectos de las reformas de los efectos del Tratado es prácticamente imposible ya que ambos estuvieron orientados por los mismos objetivos y políticas. El TLCAN se constituyó en el candado que cierra la puerta e impide dar marcha atrás a las reformas. México es un ejemplo histórico de los efectos que causa la liberalización agrícola a ultranza, en un mercado agrícola internacional organizado a partir de la protección estatal y los subsidios, en donde los países sin ventajas comparativas se convierten en los perdedores netos. Analizar algunos efectos de las reformas y del Tratado en el desarrollo del sector agrícola, en la dependencia alimentaria y el avance en la integración de las empresas transnacionales en el campo de México son los propósitos de los siguientes capítulos.

³² SARH, *Programa Nacional de Modernización del Campo 1989-1994*, México, SARH, 1989

Capítulo 2

El contexto y los aspectos negociados en el Capítulo Agrícola del TLCAN

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), entre Estados Unidos, Canadá y México, inició su operación el 1° de enero de 1994. En él se incorporó el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, vigente desde 1989 y dos tratados binacionales: uno entre Estados Unidos y México, y otro entre Canadá y México. Un pequeño componente trilateral estableció los mecanismos institucionales para su administración y para la resolución de disputas.

En la negociación del capítulo agrícola del TLCAN, lo mismo que en el Acuerdo sobre Agricultura del GATT intervienen una serie de procedimientos técnicos que según sus impulsores garantizan un terreno común y transparencia en los compromisos. Como es posible observar en este capítulo, esos aspectos técnicos en el mejor de los casos son un recubrimiento pues la verdadera negociación es política. Este capítulo recorre los principales tópicos negociados y resalta las diferencias entre las negociaciones agrícolas en el TLCAN y en el GATT, así como los intereses de cada país.

1. La situación de la agricultura en los tres países

En atención al carácter específico de la agricultura —cuya producción depende de la naturaleza y es imprescindible para garantizar la soberanía alimentaria— el sector había permanecido fuera de los acuerdos comerciales del GATT desde (1947), hasta la Ronda de Uruguay (1986-1995). El capítulo agrícola del TLCAN se negoció simultáneamente al Acuerdo sobre Agricultura del GATT, que entraría en vigor a partir de 1995.

El acuerdo agrícola del TLCAN —Capítulo VII— promueve la liberalización del comercio agrícola en la región. Define los compromisos en torno a los aranceles y cuotas de importación; salvaguardas, subsidios domésticos y a la exportación; reglas de origen; requisitos sanitarios y fitosanitarios.

El capítulo agrícola del TLCAN entre México y Estados Unidos es el más radical, entre todos los acuerdos comerciales internacionales existentes, pues incluye todo el

comercio agrícola y agroalimentario. Ningún producto se excluyó del Tratado, los márgenes de protección pactados estuvieron muy por abajo de los negociados en el GATT al año siguiente y México acordó la total liberalización del sector para el año 2003, con excepción de cinco productos. El maíz, el frijol y la leche en polvo eliminarían sus aranceles-cuota en el año 2008. El azúcar y el jugo de naranja, productos en los que México podía tener ventajas comparativas fueron enmendados en los Acuerdo Paralelos que redujeron las ventajas que México había obtenido en la negociación y serían liberados a partir del 2008. Canadá en el acuerdo con Estados Unidos y en el posterior acuerdo con México dejó fuera los productos que mantienen sistemas de administración de la oferta —avícolas y lácteos.

El TLCAN es el primer Tratado que asocia como iguales a dos países desarrollados y a uno subdesarrollado. La negociación del capítulo agrícola del TLCAN, fue una de las más polémicas debido a que la liberalización de la agricultura, a diferencia del sector industrial, se enfrenta siempre a la inmovilidad de los factores de producción (tierra, capital y trabajo).

Tabla 2.1			
Asimetrías entre Estados Unidos, México y Canadá: 1990			
Indicadores Económicos			
	México	Estados Unidos	Canadá
PNB millón dólares	176	4,850	462
PIB agrícola/ PIB total %	7.9	1.8	1.6
PIB <i>per cápita</i> miles de dólares	2.3	20.9	17.8
PEA agrícola/PEA total %	22.8	2.8	3.6
Población millones de habitantes	86	250	26
Superficie cultivada total (millones de hectáreas)	23.1	187.9	45.7
Superficie cultivada <i>per cápita</i> (ha.)	0.269	0.752	1.758
Participación de las exportaciones en el PIB total (%)	15	7	
Participación de las importaciones en el PIB total %	16	9	
Fuente: USDA, ERS, FAS, <i>Agriculture in a North American Free Trade Agreement: Analysis of Liberalising Trade Between the United States and Mexico</i> , 1992.			

Además el sector agrícola de México presenta grandes asimetrías económicas, tecnológicas, de factores de producción y de políticas agrícola y recursos para apoyo a la agricultura, frente a sus homólogos de Estados Unidos y Canadá. La agricultura mexicana enfrenta serios problemas estructurales de comercialización, regularización agraria, falta de

capitalización, infraestructura, financiamiento, transporte. Por eso una opción era dejar el sector agrícola fuera del Tratado. Sin embargo el gobierno de México promovió la inclusión de todos los sectores y de todos los productos.

El reconocimiento de las asimetrías en el sector era el punto de partida para que en el TLCAN se otorgara un trato diferenciado a México y se excluyeran productos de la liberalización comercial —granos básicos y oleaginosas, leche, carnes, huevo, sus derivados y procesados— y para otros se aceptaran plazos especiales de transición antes de llegar a la liberalización total. El Tratado incluyó todos los productos, sin ningún trato especial, excepto para tres —maíz, frijol y leche en polvo— que a decir de los negociadores mantendrían aranceles de protección altos durante un periodo de transición de quince años. Como se verá en el análisis del maíz y el frijol, este periodo “extra largo” de transición nunca existiría por decisión unilateral del gobierno mexicano.

En general México no cuenta con ventajas comparativas ni competitivas frente Estados Unidos y Canadá en la producción de granos y oleaginosas, en la producción pecuaria y forestal, mientras presenta ventajas en la producción de hortalizas y frutas tropicales.

“Los ajustes de producción esperados para los principales productos agrícolas de México serán mayores a los esperados en la agricultura de Estados Unidos. La agricultura mexicana enfrenta restricciones en recursos de tierra y agua, baja productividad de la fuerza de trabajo y un sistema de transporte y comercialización relativamente ineficiente”¹

El comercio agroalimentario de México con Estados Unidos se fundamenta en la importación de alimentos básicos — maíz, soya, trigo, sorgo, frijol, oleaginosas, aceites vegetales, ganado vacuno, carnes frescas y refrigeradas — a cambio de la exportación de café, jitomate, legumbres, hortalizas y frutas frescas, jugo de naranja, cerveza, tequila y camarón congelado.

Para Estados Unidos, el TLCAN era de sumo interés pues Canadá y México son el segundo y tercer mercado para sus exportaciones agrícolas, con potencial para crecer al

¹ USDA, ERS, FAS, *Agriculture in North American Free Trade Agreement. Analysis of Liberalizing Trade Between the United States and Mexico*, USDA, FAS, September de 1992. p. 9

liberalizar su comercio. En 1990 las exportaciones agrícolas de Estados Unidos totalizaron en 40 mil millones de dólares, de los cuales 2.5 mil millones (6.3 por ciento) se destinaron a México. En comparación Canadá compró 4.5 mil millones de dólares (11.25 por ciento) de productos agrícolas de Estados Unidos².

México resultaba particularmente atractivo pues tiene más de tres veces la población de Canadá y era uno de los mayores mercados, en rápida expansión, para las exportaciones agrícolas y de alimentos provenientes de Estados Unidos.

Los compromisos del capítulo agrícola en el TLCAN son determinantes para México pues aún antes de su firma se destinaban el 75.4 por ciento de las exportaciones sectoriales a Estados Unidos y provenían de este país el 69 por ciento de las importaciones³. El comercio exterior de México ha estado fuertemente orientado hacia Estados Unidos, quien importó casi todos los productos mexicanos de exportación, y aportó más de tres cuartos de las importaciones mexicanas. En contraste para 1990, México proveía sólo el 12 por ciento de las importaciones agrícolas de Estados Unidos y compraba el 7 por ciento de sus exportaciones.

Las exportaciones agrícolas de Canadá a México representan el 28 por ciento de sus exportaciones totales. Los principales productos exportados por Canadá son: oleaginosas (47 por ciento), lácteos (23 por ciento) y granos (14 por ciento). Las exportaciones agrícolas de México a Canadá representan el 8 por ciento de sus importaciones totales; los principales productos son: hortalizas (33 por ciento), tropicales (28 por ciento) y frutas (27 por ciento).

Estados Unidos y Canadá son dos de los mayores y más eficientes exportadores de granos en el mundo, mientras México es un exportador competitivo de productos hortofrutícolas. Sin embargo, esto no implica una complementariedad entre los sectores de los países involucrados.

² Hufbauer, G. y J. Schott. *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Institute for International Economics, USA, 1992 p. 285

³ Shwedel, Kenneth, "El TLC y el cambio estructural" en: Encinas, A., J. de la Fuente y H. Mackinlay, (coords.), *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*, México, editorial Diana, 1992.

“El TLCAN expondrá a la nueva competencia, al sector productor de granos mexicano, altamente protegido e intensivo en fuerza de trabajo, frente a los sectores hortofrutícolas protegidos de Canadá y Estados Unidos⁴”

El papel que jugó el TLCAN para cada uno de los tres países fue diferente. Para México el TLCAN fue determinante dentro de su estrategia macroeconómica, en la orientación de mercado adoptada. La negociación en México estuvo en mayor medida relacionada con el cambio estructural, mientras que para los canadienses y estadounidenses fue un mero acuerdo comercial⁵. Separar el efecto de las reformas de los efectos del Tratado es prácticamente imposible.

Para México, las decisiones tomadas para la agricultura tendrían gran impacto en el futuro del campo. El Tratado institucionaliza el modelo económico neoliberal y pretende darle un carácter definitivo e irreversible.

“Estados Unidos promovió el TLCAN como una medida de seguridad en sus relaciones con México y Canadá para reforzar la estabilidad económica en ambos países y garantizar la permanencia de las reformas de políticas y comercio logradas desde mediados de los ochenta”⁶.

Según la primera evaluación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), uno de los principales logros del Tratado fue “impedir a México la tentación de recurrir a políticas proteccionistas durante la crisis de 1995”⁷.

El TLCAN inició su operación a la par que los tres países adoptaron reformas a sus políticas agrícolas domésticas. Los cambios en las políticas agrícolas internas afectarían la respuesta de la agricultura regional en el largo plazo. La liberalización comercial de la región limita efectivamente la capacidad de los miembros más débiles del TLCAN para mantener políticas agrícolas independientes, debido a que las presiones del mercado tienden a unificar los precios. Estados Unidos por su participación hegemónica en las exportaciones

⁴ Hufbauer, G. y J. Schott, *op. cit.* p. 279

⁵ Shwedel, Kenneth, "El TLC y el cambio estructural" en Encinas A., J de la Fuente J. y Mackinlay H., *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*, México, editorial Diana, 1992. p. 41

⁶ USDA, ERS, Leaders T., T. Craford y Link, J. Coord. *NAFTA International Agriculture and Trade*, *op. cit.*, septiembre de 1997. p. 8

⁷ *Ibid.* p. 7

y su incidencia directa en la fijación de los precios internacionales de los principales productos agrícolas, reduce el margen de las políticas agrícolas de México.

2. La negociación del Capítulo Agrícola para México

En México la negociación del TLCAN se dio sin tomar en cuenta la opinión de la sociedad civil. La incorporación del sector agropecuario y forestal fue uno de los temas más polémicos. México había iniciado una liberalización unilateral del sector agropecuario desde 1989, como parte de un ambicioso programa de modernización del campo, inscrito en un proyecto general de cambio estructural. La apertura comercial, el retiro del Estado de la mayoría de las actividades económicas, la reducción de los subsidios, la desincorporación y privatización de la mayoría de las empresas estatales, fueron los objetivos que orientaron la política agrícola.

Los productores privados y sociales y la misma Secretaría de Agricultura coincidían en que el TLCAN no sería solución para el sector⁸, que había sufrido desde 1989 una liberalización agrícola unilateral. El Tratado profundizaría la dependencia alimentaria —pues en la producción de granos, oleaginosas y productos pecuarios existe una gran diferencia productiva a favor de Estados Unidos— a cambio de la demanda estadounidense que se limita a café y productos hortofrutícolas.

Por estas razones una opción era no incluir el tema agropecuario en el TLCAN, sin embargo el gobierno mexicano priorizó eliminar las barreras no arancelarias (fitozoosanitarias, órdenes de comercialización, etcétera.) que se aplican en Estados Unidos para las exportaciones mexicanas, bajo el supuesto de que generaría ganancias comerciales a México⁹. El Tratado negociado, como después se vería, permite que las barreras no arancelarias sigan existiendo.

Las disposiciones comerciales que abarcan subsidios internos, subsidios a la exportación, medidas sanitarias y fitosanitarias, se establecieron a nivel trilateral, en tanto que el acceso a mercados y órdenes comerciales se negociaron bilateralmente.

⁸ Caballero, E. *El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá, Volumen I*, Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, UNAM-FE, 1991.

⁹ Provencio, Enrique, "Agricultura y Tratado de Libre Comercio" en *La jornada del campo*, México, 30 de noviembre de 1993, p. 3.

i) Subsidios o apoyos internos¹⁰

El TLCAN negociado antes de concluir la Ronda de Uruguay, comprometió a los tres países a asumir los compromisos de reducción de subsidios domésticos a que se llegara en el GATT¹¹. El GATT-RU definió los techos de los subsidios internos. Como todos los países subdesarrollados México debería reducir en diez años el monto global de sus subsidios internos en 13.3 por ciento¹². México se comprometió a reducir la Medida Agregada de Ayuda (AMS) de 9.5 miles de millones de dólares, a 8.3 miles de millones de dólares entre 1995 y 2004¹³.

México en las negociaciones del TLCAN fue obligado a cambiar su sistema de subsidios a través de precios de soporte —precios de garantía— por un sistema de pagos directos: Procampo. El TLCAN acepta que los subsidios internos pueden reducirse por compromisos surgidos en las negociaciones multilaterales que se realizan en el GATT. (Artículo. 704).

ii) Subsidios a la exportación¹⁴

De manera general los países miembros del TLCAN se comprometen a trabajar para eliminar los subsidios a la exportación en el comercio agropecuario de América del Norte. El TLCAN permite que un país importador —como México— importe productos subsidiados de los países firmantes del Tratado o de otros países, siempre y cuando no afecte las exportaciones de los países miembros. Para Estados Unidos y Canadá están permitidos los subsidios a la exportación al mercado mexicano para contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, mientras que entre Estados Unidos y Canadá está prohibido usar subsidios directos a

¹⁰ Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto oficial*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1994, Artículo 704 pp 229-271.

¹¹ SARH, *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC*, México, SARH, octubre 1992 p. 15

¹² Los países desarrollados deberán reducirla en 20 por ciento en seis años. El periodo base es 1986-88. Ver OECD, *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries*. OECD, 1995

¹³ OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, Paris 1997. p.83

¹⁴ Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto oficial*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1994. Artículo 705 p. 231

la exportación cuando los productos se destinen a sus mercados¹⁵. Esta provisión ha permitido a Estados Unidos mantener su Programa de Incentivos a la Exportación de Lácteos (DEIP) para las exportaciones destinadas a México. Además Estados Unidos y Canadá han usado garantías de crédito gubernamentales —no considerados bajo el TLCAN, ni la OMC como subsidios a la exportación— para promover las exportaciones de granos y oleaginosas a México¹⁶.

iii) Medidas sanitarias y fitosanitarias¹⁷

El TLCAN exige que las medidas sanitarias y fitosanitarias tengan bases científicas, sean transparentes, no discriminatorias y que sus restricciones al comercio sean mínimas. El propósito de México en el TLCAN era eliminar las barreras no arancelarias impuestas bajo el pretexto de control de problemas sanitarios. Estados Unidos logró imponer su enfoque al exigir que las medidas tengan bases científicas. Apoyado en ello ha impedido que los países condicionen o prohíban importaciones de cultivos transgénicos, pues deben demostrar científicamente las razones de la prohibición que permanecen en constante debate científico.

iv) Órdenes de comercialización¹⁸

Las forma de operación discrecional de las órdenes de comercialización de Estados Unidos, incidían de manera negativa sobre ciertas hortalizas y frutas de exportación mexicanas y constituían barreras no arancelarias. El TLCAN definió que las medidas de normalización o comercialización aplicadas para los productos nacionales serán las mismas que las aplicadas para los productos de los países miembros, cuando éstos sean destinados a procesamiento.

¹⁵ Foreign Agricultural Service, “The North American Free Trade Agreement”, *Fact Sheet*, December 1994. USDA-FAS, p. 3

¹⁶ USDA, ERS, Zahinser S. and J. Link, *Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy*, USDA, ERS, July 2002

¹⁷ Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, *op. cit.* Capítulo VII, Sección B. p. 255

¹⁸ Secofi *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, *op. cit.* Anexo 703 p. 241

v) *Acceso a mercados*¹⁹

El TLCAN concuerda con las medidas y procedimientos adoptados por el GATT en cuanto acceso a mercados y salvaguardas. Sus diferencias son el mayor grado y velocidad de la apertura. Los compromisos adquiridos en el GATT-RU para la primera fase de operación son mucho más flexibles y suaves que los obligados en el TLCAN. A pesar de ello, los negociadores mexicanos afirmaron que las negociaciones en el área de acceso a mercados otorgan el tiempo necesario para que el sector productivo alcance niveles de competitividad al final del periodo de transición²⁰.

vi) *Aranceles*

El TLCAN compromete a los países integrantes a la eliminación de todos los aranceles en un plazo no mayor de quince años a partir de su entrada en vigencia, de acuerdo a un calendario de desgravación.

Estos periodos a decir de los negociadores, consideraban las asimetrías de los sectores agrícolas y permitirían que la agricultura mexicana ganara niveles de competencia antes de su total apertura. El “trato diferenciado” para la agricultura mexicana se concretaba en que Estados Unidos liberaría a los diez años la mayoría de los productos sujetos a aranceles cuota y México mantendría tres por cinco años más. Como veremos en el análisis, estos productos mexicanos —maíz, frijol y leche en polvo— fueron abiertos unilateralmente por el gobierno mexicano durante la mayoría de los años del periodo de transición. El Tratado señala que a petición y acuerdo de las partes, es posible acelerar la eliminación de aranceles aduaneros sin que sea necesario renegociar el Tratado, ni reabrir el texto²¹.

En el GATT, durante el periodo de ejecución 1995-2004, los países subdesarrollados se comprometen a la reducción de sus aranceles en un 24 por ciento, con una reducción mínima del 10 por ciento para cada *ítem*²². México en el TLCAN se comprometió a

¹⁹ *Ibíd.*. Artículo 703. Sección A pp. 236

²⁰ Téllez, L. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, FCE, 1994 p. 147

²¹ Secofi *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, *op. cit.* Artículo 302

²² Los países desarrollados se comprometen a reducir sus aranceles en promedio un 36%, exigiendo para cada *ítem* una reducción mínima del 15%, hasta el año 2000. OECD, *op. cit.* 1995

liberalizar para el año 2003, la totalidad del comercio agropecuario, reduciendo a cero sus tarifas. Los productos sensibles —maíz, frijol y leche en polvo— son la excepción pues continuarían protegidos hasta el año 2007. El GATT definió además los aranceles para el resto de países no integrantes del TLCAN, todos ellos mayores a los definidos para Estados Unidos y Canadá.

En los compromisos del GATT, se incluyeron los del TLCAN, dando trato de Nación Más Favorecida (NMF) a Estados Unidos y Canadá. Los compromisos de México en el GATT-OMC-RU, iniciaron en 1995 y la primera fase de aplicación se cumple en el año 2003.

vii) Barreras no arancelarias

La mayoría de los productos agrícolas de México estaban protegidos por permisos previos de importación, controlados por el Estado. Su propósito era que las importaciones únicamente complementaran la oferta nacional. Los permisos previos fueron considerados tanto en el TLCAN como en el GATT-OMC barreras no arancelarias, y fueron convertidos en aranceles. Para México fue obligatorio eliminar todos los permisos previos de importación que aún mantenían algunos productos agrícolas (maíz, frijol, trigo, cebada, mijo, malta, copra, huevo, pollo y demás productos avícolas, leche y algunos productos lácteos, grasas y aceites animales, papa, café, caña de azúcar y tabaco) y transformarlos en aranceles-cuota, conforme al método de tarificación propuesto por el GATT.

Antes del TLCAN cerca del 25 por ciento del valor de las exportaciones de Estados Unidos a México estaban sujetas a permisos previos de importación. Estas restricciones fueron convertidas inmediatamente en aranceles o en aranceles-cuota, que se eliminarán al terminar su periodo de transición, el 1° de enero de 2003.

Bajo el sistema de aranceles-cuota, durante el periodo de transición, cada país debe aumentar gradualmente el volumen de la cuota permitida sin arancel, mientras disminuye el nivel arancelario. El periodo base para la tarificación en el TLCAN fue 1989-91. La diferencia entre los precios internos y los precios internacionales en esos años define el nivel inicial de arancel²³. Para México, la mayoría de los productos agropecuarios,

²³ Por ejemplo, el maíz tiene un arancel de 215%, lo que significa que entre 1989 y 1991 los precios de garantía del maíz eran 215% más altos que los precios internacionales.

consolidan aranceles no mayores al 20 por ciento debido a que en 1987 el gobierno fue más allá de sus compromisos en el GATT y redujo unilateralmente el nivel de aranceles de más de 100 por ciento en 1986, a sólo 20 por ciento en 1987²⁴.

Antes de la puesta en marcha del Tratado los permisos previos aún vigentes fueron convertidos en aranceles-cuota. Únicamente estos productos consolidan aranceles de desgravación altos y cuotas de importación libres de arancel, equivalentes a las importaciones tradicionales antes del TLCAN. Entre estos productos se encuentran el maíz, el frijol, la leche en polvo, aves, cebada/malta, grasas animales, papas frescas y huevos.

Las cuotas de importación, tuvieron como base el promedio anual de importaciones durante el periodo 1989-91. Los volúmenes que define la cuota podrán ser importados con arancel cero—independientemente del arancel establecido— y el volumen dentro de la cuota aumentará 3 por ciento cada año, excepto para la cebada que aumentará 5 por ciento. El periodo de transición para eliminar los aranceles para los volúmenes fuera de cuota serán diez años, excepto para maíz, frijol y leche en polvo en los que el periodo será de 15 años.

A la entrada en operación del TLCAN más de la mitad del valor del comercio agrícola entre México y Estados Unidos estaba exento de aranceles.

*viii) Salvaguardas*²⁵

El mecanismo de salvaguarda funcionará durante los primeros diez años del Tratado en productos considerados sensibles a las importaciones. Es un mecanismo de protección adicional para algunos productos agrícolas, que operará cuando las importaciones provenientes de un país firmante sobrepasen la cuota establecida en los distintos periodos. Los aranceles de los productos con salvaguardas especiales, tanto para los volúmenes dentro de la cuota, como para los volúmenes sobre la cuota, se eliminarán el 1° de enero de 2003.

²⁴ OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, 1997 p. 16 y Luis Téllez, *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 128

²⁵ Secofi *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, op. cit. Artículo 703 p. 253

Existen dos tipos de salvaguardas. Una salvaguarda específica para un número determinado de productos que permite restablecer el arancel de Nación Más Favorecida cuando las importaciones rebasen un nivel crítico predeterminado²⁶.

"...México tendrá salvaguardas en diecisiete productos que incluyen la mayoría de los productos porcícolas, manzanas, papa procesada y extractos de café. En Estados Unidos las salvaguardas se aplicarán de manera estacional en productos como jitomate, cebolla, berenjena, chile picante, calabacita y sandía. En el caso de Canadá se establecieron como productos sujetos a salvaguardas las flores, el jitomate, la cebolla, el pepino, las fresas, la coliflor y el brócoli"²⁷.

Una salvaguarda general del Tratado, la cual se aplica en el momento de demostrar prueba de daño por el incremento en las importaciones²⁸.

3. Los compromisos en granos básicos

En concreto para los granos básicos y oleaginosas, en el Tratado se negoció la liberalización inmediata del sorgo, un arancel de 15 por ciento para el trigo y de 10 por para el arroz y para la soya, que se eliminarían gradualmente hasta su desaparición en diez años. Un arancel cuota para la cebada, que iniciaría con una cuota de 120 mil toneladas para Estados Unidos y 30 mil toneladas para Canadá y un arancel de 128 por ciento para los volúmenes sobre la cuota. La cuota para la cebada aumentará 5 por ciento anual y el arancel disminuiría gradualmente hasta liberarse en diez años. El maíz y el frijol contarían con una protección "extraordinaria" a través de aranceles-cuota por un plazo de quince años. El maíz iniciaría con una cuota de 2.5 millones de toneladas para Estados Unidos y de 1,000

²⁶ Téllez L. *op. cit.* p. 145

²⁷ Vélez Félix, Rubio Gloria, "El impacto del Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano". en: Kessel Georgina, Comp. *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México, ITAM, Mc Graw Hill, 1993. p.83

²⁸ Art. 801 TLCAN: Sólo durante el periodo de transición, si como resultado de la reducción o eliminación de un arancel estipulado, un bien originario de una Parte se importa al territorio de otra Parte en cantidades tan elevadas en términos absolutos y bajo condiciones tales que las importaciones por sí solas constituyan una causa sustancial de daño serio, o amenaza del mismo a una industria nacional que produzca un bien similar, la Parte a cuyo territorio se está importando podrá para remediar o prevenir el daño: aumentar la tasa arancelaria para el bien, a un nivel que no exceda el menor de: la tasa arancelaria aplicada a la nación más favorecida el día inmediatamente anterior a la entrada en vigor de este Tratado. TLCAN, Texto Oficial, Capítulo VIII, Medidas de Emergencia, Art. 801.

toneladas para Canadá, y un arancel de 215 por ciento para los volúmenes sobre la cuota; el frijol tendría una cuota de 50 mil toneladas para Estados Unidos y 1,500 toneladas para Canadá, con 139 por ciento de arancel. Para ambos productos sus respectivas cuotas aumentarían en 3 por ciento anual, a la par que el arancel se reduciría hasta eliminarse en el

Producto	Países	Arancel (%)/ Arancel-cuota	Cuota inicial (ton.)	Aumento de cuota por año (%)	plazo desgravación (años)
Sorgo	EU				inmedita
	Canadá				inmedita
Trigo	EU	15			10
	Canadá	15			10
Arroz	EU	10			10
	Canadá	10			10
Soya	EU	10			10
	Canadá	10			10
Cebada	EU	128	120 000	5	10
	Canadá	128	30 000	5	10
Maíz	EU	215	2 500 000	3	15
	Canadá	215	1 000	3	15
Frijol	EU	139	50 000	3	15
	Canadá	139	1 500	3	15

Fuente: elaboraciones propias con datos de: Secofi, Tratado de Libre Comercio, Vol. II, México, Ed. Porrúa, 1994
año 2008.

4. Los acuerdos paralelos

Las negociaciones del TLCAN iniciaron en junio de 1991. La negociación del Acuerdo, la redacción del texto final y la firma del mismo por los tres países el 1º de junio de 1993, estuvieron a cargo de las administraciones Bush en Estados Unidos, Salinas en México y Mulroney en Canadá.

El cambio de gobierno en Estados Unidos con la derrota del Partido Republicano, implicaron la elaboración de Acuerdos Paralelos que buscaron adecuar el TLCAN antes firmado, a nuevas exigencias de la recién iniciada administración demócrata. En forma

paralela se manejarían los aspectos laborales, entre los que destaca el empleo de menores y normas de seguridad que impactan los costos de la mano de obra en México, principal determinante para las exportaciones mexicana y los acuerdos ambientales cuyo propósito era evitar el desplazamiento de industrias a los países con menores regulaciones.

Las dificultades del gobierno de Clinton para obtener el apoyo de los congresistas al TLCAN fueron solucionadas a través de concesiones a los grupos que representaban los intereses de los productores agrícolas que podían verse afectados frente a las importaciones de México en productos competitivos: azúcar y cítricos. El presidente Clinton sometió al Congreso la "Ley de Implantación" (*Implementation Act*, 1993) para lograr la aprobación del TLCAN.

La Ley para la Implantación (*Implementation Act*, 1993²⁹) del TLCAN obliga al Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) a preparar un reporte bianual al Congreso —iniciando en 1997— sobre los efectos del Acuerdo en los distintos productores agrícolas, sobre el empleo y sobre las comunidades rurales en los Estados Unidos. El Mandato del Congreso requiere específicamente que los siguientes elementos estén contenidos en el reporte:

1. Una evaluación de los efectos de la operación en varios de los productos agrícolas afectados por el Acuerdo sobre las bases de producto por producto.
2. Una evaluación de los efectos de la inversión hecha en la agricultura de Estados Unidos y en las comunidades rurales
3. Una evaluación del empleo en la agricultura de Estados Unidos incluidas las ganancias y pérdidas de trabajos en empresas directa o indirectamente relacionadas a la agricultura de Estados Unidos³⁰.

La Ley de Implantación considera también dos nuevos acuerdos —los de azúcar y cítricos— que aceleran la desgravación de estos productos para poder acogerse al texto y no reabrirlo, pero los condicionan a cláusulas que finalmente restan beneficios a México.

²⁹ Negociada por Estados Unidos y México, previamente al voto del Congreso de Estados Unidos en noviembre de 1993.

³⁰ USDA, ERS, Leaders, T., T. Craford y Link, J. Coord., *NAFTA International Agriculture and Trade*, USDA-ERS, September, 1997 p. 9

La negociación original sobre azúcar en el TLCAN³¹ consideraba abrir el mercado mexicano a la miel de maíz de alta fructuosa producida por Estados Unidos y promover que México sustituyera el consumo de azúcar por el de alta fructuosa, permitiéndole exportar todo el azúcar desplazado del mercado doméstico a los mercados de Estados Unidos. La cuota mínima de exportación de azúcar mexicana a Estados Unidos de 7000 toneladas, aumentaría más tres veces, permitiendo exportaciones de hasta 25 mil toneladas entre 1994 y 2000 y toda la sobreproducción entre 2001 y 2007. La definición de sobreproducción era clave en la negociación: sobreproducción = producción de azúcar menos consumo. Los aranceles disminuirían de 16 centavos por libra de azúcar en 1994, a cero en el 2008. Los productores de azúcar de Estados Unidos se opusieron vehementemente.

Así el Acuerdo paralelo negociado en noviembre de 1993, limitó el volumen de acceso de las exportaciones mexicanas de azúcar a Estados Unidos a un máximo de 250 mil toneladas de sobreproducción —alrededor de 35 veces el acceso tradicional— cuando la negociación original no tenía límites, pero además cambió la definición de sobreproducción para que incluyera también el consumo de la miel de maíz de alta fructuosa. Así si la sobreproducción se define como la producción de azúcar, menos el consumo de azúcar y el consumo de miel de maíz de alta fructuosa, las importaciones de alta fructuosa a México actúan en detrimento de las posibilidades de exportación de azúcar mexicana a Estados Unidos.

El Acuerdo Paralelo sobre jugo de naranja estableció una salvaguarda sobre el precio del concentrado de jugo de naranja, que permite a Estados Unidos imponer aranceles más altos que los de la nación más favorecida, (la negociación del TLCAN para México, los establece en la mitad de los vigentes para la nación más favorecida) si los precios diarios por cinco días consecutivos caen por abajo del promedio de los cinco años anteriores para ese mes. Entre 1994 y 2002 la salvaguarda sólo aplica si las exportaciones de México exceden 80 millones de galones y entre el 2003 y el 2008 si exceden los 100 millones de galones.

³¹ United States Sugar Corporation Trade Press Kit, US/MEXICO TRADE, NOV.2003

La Ley de Implantación acelera la desgravación de estos productos para poder acogerse al texto y no reabrirlo, pero los condicionan a cláusulas que finalmente restan beneficios a México. El 17 de noviembre de 1993, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el TLCAN, una vez que las cuestiones polémicas relacionadas con el medio ambiente, asuntos laborales y los tópicos de comercio agrícola sobre cítricos y azúcar se revisaron y enmendaron para garantizar el voto de los congresistas estadounidenses.

Los negociadores mexicanos del Tratado, satisfechos de los resultados alcanzados valoraron los compromisos de su gestión y afirmaron que éstos eran favorables para México y para el sector agropecuario.

“Los acuerdos en materia agropecuaria logrados en las negociaciones del TLC y reflejados en el texto correspondiente, crean nuevas oportunidades de exportación para México y fortalecen la competitividad en que México tiene una ventaja comparativa...

El gobierno ha iniciado un profundo proceso de transformación del campo mexicano con el fin de ampliar las oportunidades de crecimiento del sector y elevar el nivel de vida del medio rural...

El TLC con Estados Unidos y Canadá es una vertiente fundamental de acción en el marco de modernización de la política agropecuaria. Los resultados de la negociación del TLC abren nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social del campo mexicano³².

Los negociadores mexicanos del TLCAN, situaron la importancia del Tratado como lo que realmente es: el instrumento que garantiza que las reformas a la política agrícola impulsadas para modernizar el campo a “golpes de mercado” se mantengan, al estar comprometidas a nivel internacional, con el país más poderoso del planeta.

³² Vélez Félix, Rubio Gloria, "El impacto del Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano". en: Kessel Georgina, *Comp. op. cit.* México, 1993. p.3

Capítulo 3

Las reformas agrícolas previas al TLCAN: 1989-1993

1 Las reformas agrícolas de Estados Unidos y Canadá en el contexto de la negociación del TLCAN

Las negociaciones comerciales en torno al sector agrícola son las que generalmente presentan mayores dificultades en los acuerdos internacionales, debido a que en esta negociación se discuten políticas agrícolas que persiguen objetivos distintos en cada país.

Al momento de la firma del TLCAN, la agricultura era un sector altamente protegido en los tres países. La liberalización prometía significativas ganancias en el comercio en sectores agrícolas específicos para cada país, sin embargo también crearía grandes problemas de ajuste, principalmente en México en donde el 23 por ciento de la población económicamente activa está localizada en el sector agrícola, en comparación con el 3 por ciento de Estados Unidos y el 5 por ciento de Canadá.

Las políticas agrícolas en los tres países están fuertemente orientadas hacia los granos básicos y oleaginosas, ya que son los principales cultivos por ser la base de la alimentación humana y animal. Las reformas a las políticas agrícolas impactan de manera determinante la producción y comercialización de los granos básicos y oleaginosas. La evaluación del impacto del TLCAN en estos productos —objeto de este trabajo— no puede prescindir del análisis de las reformas de la política agrícola.

Este capítulo describe las políticas agrícolas vigentes al momento de la negociación del TLCAN en Estados Unidos y Canadá. En el caso de México, el sexenio 1989-1994, estuvo marcado por reformas radicales a la política agrícola que culminaron con la firma del Tratado. En este capítulo se analizan las reformas principales y sus efectos en la producción agrícola de México.

Durante el periodo de negociaciones del TLCAN, en tanto México había iniciado desde 1989 un ambicioso y suicida proceso de reforma y de liberalización unilateral del sector agropecuario, Estados Unidos y Canadá, mantenían la mayoría de sus programas de apoyo a la agricultura y a sus exportaciones. El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y

Estados Unidos (1989), acordó la eliminación de los aranceles y la desaparición de algunas barreras no arancelarias, pero no tocó las políticas agrícolas.

Muchas de las políticas agrícolas eran objeto de disputa entre los dos países. Canadá en el acuerdo con Estados Unidos y en el posterior acuerdo con México dejó fuera los productos que mantienen sistemas de administración de la oferta —avícolas y lácteos.

Las exportaciones canadienses de cebada, trigo y avena hasta 1991 tenían subsidios al precio de transporte definidos en *la Western Grain Transportation Act*. El acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, eliminó estos subsidios (WGTA) sólo para los productos agrícolas embarcados a Estados Unidos, a través de los puertos canadienses del occidente. La permanencia de los sistemas de regulación y subsidios en Canadá, fuertemente cuestionados por Estados Unidos deberían ser abordados como parte del TLCAN y del GATT.

Los gobiernos provinciales y el gobierno federal comparten la responsabilidad de las políticas de apoyo a los agricultores. Los granos y cereales contaban con programas de estabilización del ingreso y subsidios al transporte. Los lácteos y productos avícolas cuentan con sistemas de manejo o administración de la oferta.

En Canadá existe una estructura de comercialización estatal: el Consejo Canadiense de Trigo (*Canadian Wheat Board*). Regula la producción y comercialización de trigo, avena y cebada. El CWB establece al principio de cada año agrícola el precio de garantía para cada variedad de grano. Al negociar sus ventas por volumen obtiene mejores precios que los que podrían obtener los granjeros en el mercado abierto.

Al finalizar el año agrícola si los ingresos totales de las ventas del CWB son mayores que el pago inicial o precio de garantía a los productores, descontando los gastos de manejo, el diferencial es reintegrado a los productores. Si los ingresos por ventas resultan menores, el gobierno subsidia con este diferencial a los productores. El CWB tiene el monopolio sobre las exportaciones de estos productos. También apoya la regulación de la cría y engorda de ganado.

Los sectores de lácteos, aves y huevo se manejan bajo un sistema de administración de la oferta (*Supply Management*) —con cuotas de producción, precios que garantizan la recuperación de los costos de producción y un ingreso suficiente para una familia de

agricultores— protegido por aranceles. Estos sectores no fueron incluidos en el acuerdo comercial entre Estado Unidos y Canadá y tampoco en el TLCAN.

Hasta 1991, el *Western Grain Stabilisation Act* (WGSA), era un programa de seguro a las cosechas con apoyo federal y provincial. Bajo el WGSA el gobierno federal y los productores participantes realizan contribuciones anuales a un fondo. Los productores reciben pagos de éste para mantener su ingreso al promedio de los cinco años anteriores. Existían además subsidios al transporte; el Programa Especial Canadiense de Granos (*Special Canadian Grains Program*); financiamiento del gobierno a los déficit del CWT.

A partir de 1991, el Programa de Estabilización de Granos del Oeste, (*Western Grain Stabilisation Program*) y otros relacionados, fueron sustituidos por el Plan de Aseguramiento del Ingreso Bruto (GRIP, *Gross Revenue Insurance Plan*) y la Cuenta de Aseguramiento del Ingreso Neto (NISA, *Net Income Stabilisation Account*). La desregulación del sistema de transporte por ferrocarril transfirió los costos a los productores y consumidores.

El GRIP está diseñado para estabilizar el ingreso de los agricultores al reducir el riesgo derivado de la variabilidad en precios y en rendimiento. Alrededor del 75 por ciento de los productores y del 83 por ciento de la superficie se inscribieron en el programa en 1991. El gobierno federal, los gobiernos provinciales y los productores comparten el costo del programa. Tiene dos componentes: un componente de seguro que cubre los rendimientos y un componente de seguro al ingreso que incluye apoyo al precio¹. Los productores cubren un tercio del costo de la prima para el seguro agrícola de los rendimientos. La NISA es un programa nacional mediante el cual los granjeros pagan ciertas cuotas y cuando hay una reducción de ingresos pueden retirar sus aportaciones. Además existe financiamiento para la investigación, servicios de extensión agrícola y desarrollo de nuevos cultivos. A la fecha subsiste el Consejo Canadiense de Trigo y los Programas de Administración de la Oferta a pesar de las presiones por parte de Estados Unidos.

Durante los primeros años de la década de los noventa las políticas agrícolas de Estados Unidos, definidas en la Ley Agrícola 1990, mantenían el apoyo a los productores a

¹ Tellez, L., *op. cit.*, 1994. pp. 100- 102

través de una política de precios y continuaban la promoción de sus exportaciones agrícolas.

La política de precios garantizaba a los productores un “precio objetivo”, más allá de las fluctuaciones del mercado internacional. Sus principales instrumentos eran los precios de soporte y las tasas de préstamo; y el precio objetivo y el pago de deficiencias.

Los precios de soporte o precios mínimos de garantía, se sostenían a través de préstamos no recurribles o de compras gubernamentales. Los préstamos no recurribles eran otorgados por la *Commodity Credit Corporation* (CCC) —una agencia gubernamental— contra la garantía de la cosecha futura. La tasa era conocida como tasa de préstamo. El productor puede pagar en efectivo el préstamo más el interés y recuperar su cosecha para la venta en el mercado, o puede dejar su producto como pago satisfactorio y completo del préstamo. Este instrumento garantizaba al productor un precio mínimo, sin perder la oportunidad de ganar en caso de un aumento de precios futuro. Si el precio de mercado resultaba superior a la tasa de préstamo, al productor le convenía pagar su préstamo en efectivo y vender su producto al mercado. Si el precio de mercado era inferior a la tasa de préstamo, el productor prefería dejar su producto como pago. El subsidio era igual a la diferencia entre la tasa de préstamo y el precio de mercado vigente.

El préstamo se otorgaba por unidad de producción, con un plazo de recuperación entre 9 y 12 meses. El monto se determinaba por la cantidad de producto entregado a las bodegas de la CCC. Para poder ser elegible, el productor debía cumplir con las provisiones de los programas definidos por tipo de producto, por ejemplo el de reducción de superficies.

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

La CCC compra volúmenes de ciertos productos para regular las existencias y precios en el mercado y evitar su caída por abajo del precio de soporte. Las existencias de

la CCC son utilizadas para programas de subsidios alimenticios, donaciones alimentarias internacionales, Programas de Promoción de las Exportaciones (EEP).

Estados Unidos exporta alrededor de una tercera parte de su producción y es el mayor exportador agrícola en el mundo. Debido a la importancia que tienen las exportaciones para la agricultura e industrias derivadas, Estados Unidos mantiene programas para promover sus exportaciones agrícolas. En 1990 el Programa de Promoción de las Exportaciones (*Export Enhancement Program*) era el principal programa de apoyo. Otorga al exportador un certificado de crédito, o un pago en efectivo sobre sus volúmenes exportados, que le permite comprar el producto a un precio doméstico más alto y venderlo en el mercado externo a un precio menor, en los países previamente seleccionados por la CCC. La Ley agrícola de 1990 autorizó un financiamiento del EEP por 500 millones de dólares anuales hasta 1995².

Otro programa es el de asistencia a exportaciones seleccionadas, llamado Programa de Promoción de Mercado (*Marketing Promotion Program*) en la Ley Agrícola de 1990. Apoya a las comercializadoras que exportan cualquier producto agrícola para desarrollar, mantener y expandir sus exportaciones comerciales. Puede participar como máximo con el 50 por ciento del costo del plan comercial. El financiamiento para 1990-1995 fue de 200 millones de dólares³.

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

² Epstein, S. "Agricultural Export Programs and Issues", en: Congressional Research Service, *Reform Congress*, Environment and Natural Resources Policy Division. Mayo, 1991. p. 5

³ *Ibid.* p. 6

1990, fueron de un mínimo de 5 mil millones de dólares para el GSM-102 y un mínimo de 500 millones de dólares para el GSM-103, por año entre 1990 y 1995⁴.

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

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

Para Estados Unidos las reformas fundamentales estarían definidas por la Ley Agrícola (*Freedom to Farm*) en 1996, establecida en un momento de precios altos para la agricultura que reducía la necesidad de intervención estatal directa. La principal diferencia fue que los pagos a los agricultores no estarían más acoplados a los precios de mercado, ni a decisiones de producción específicas, sino serían pagos directos a los productores similares al Procampo mexicano. Se esperaba que estos pagos se redujeran de 6.4 miles de millones de dólares en 1996, a 4 mil millones de dólares en el 2004. Sin embargo a partir de 1998, la caída de los precios en el mercado internacional provocó que Estados Unidos estableciera pagos de emergencia, que se mantuvieron hasta el año 2001. La nueva Ley Agrícola 2002-2007 institucionalizó estos pagos de emergencia y de nueva cuenta estableció pagos vinculados a los productos específicos como los pagos contracíclicos.

El intento de Estados Unidos por orientar sus políticas por el mercado estuvo guiado por el interés en absorber mayores mercados de exportación, sin embargo, frente a la caída de los precios internacionales a partir de 1998 aplicó nuevamente una fuerte intervención

⁴ *Ibíd.*, p. 7

estatal y aumento los subsidios de tal manera que le permitieran mantener su participación en el mercado.

2. Las reformas a las políticas agrícolas de México antes del TLCAN: 1989-1993

Uno de los principales objetivos de la política agrícola en el modelo de sustitución de importaciones fue mejorar la capacidad de producción de la agricultura para garantizar la autosuficiencia alimentaria y apoyar el desarrollo industrial. Ya que al campo se le había asignado la función de soporte del desarrollo industrial, era necesaria una política que compensara con subsidios sus deteriorados términos de intercambio. La inversión pública en investigación, extensión, asistencia técnica, capacitación, controles sanitarios, apoyos directos a la producción, comercialización y transformación y los subsidios a través del sistema de crédito, de los precios subvencionados y del gasto público en fomento eran la base del desarrollo agrícola, acompañado de la protección a la producción nacional para el mercado interno.

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

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

Los diseñadores de las políticas agrícolas señalaron entre los objetivos de las reformas:

- Disminuir la intervención estatal en la agricultura y ampliar la participación del mercado.
- Impulsar a la inversión privada nacional y extranjera como motor de desarrollo del campo.
- Modernizar los segmentos de agricultura tradicional y orientarlos a productos más competitivos en el mercado externo
- Reorganizar el patrón de cultivos en base a las ventajas competitivas de los productos.
- Lograr el equilibrio comercial con el exterior.
- Incluir a la tierra en el mercado y permitir que las sociedades mercantiles fueran propietarias.
- Aumentar el tamaño de las explotaciones, mediante la concentración, renta de tierra o asociaciones⁵.

La producción de granos y oleaginosas constituía uno de los mayores problemas para el proceso de ajuste estructural. Sin ventajas comparativas frente a la producción de Estados Unidos y Canadá, ocupa el 71 por ciento de la superficie agrícola y más del 70 por ciento de la producción se siembra en temporal. A ella se dedican más de 3.5 millones de productores en su mayoría campesinos. Son cultivos básicos para la alimentación. En el modelo anterior contaban con protección y regulaciones estatales, que de acuerdo a las nuevas orientaciones de política debían ser transformadas o eliminadas. A partir de 1989 las políticas agrícolas y agrarias en México cambiaron radicalmente.

i. La política agraria y la concentración de la tierra

Una pieza fundamental del programa de modernización del campo impulsado entre 1989 y 1994 fue la reforma al Artículo 27 constitucional, realizada en 1992. A través de ella se canceló el reparto agrario y se establecieron las bases para la renta y venta de la propiedad

⁵ SARH *El sector agropecuario en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio, México, Estados Unidos y Canadá, op. cit., 1992*

ejidal, anteriormente inembagable, inalienable e imprescriptible. Las sociedades mercantiles, que anteriormente no podían ser propietarias de tierra, pudieron participar en este mercado y se abrió la posibilidad legal de una reconcentración de la tierra.

Aunque esta reforma se realizó con anterioridad al TLCAN, los primeros borradores del texto la exigían al considerar que el ejido atentaba contra el Trato Nacional y las leyes del mercado. Para algunos, la propiedad ejidal era considerada una barrera no arancelaria.

A once años de la reforma al Artículo 27, algunos de sus principales efectos han sido la reconcentración de la tierra a través de la renta de las parcelas en las regiones mejor dotadas de recursos, principalmente en los estados con superficies irrigadas. Según los registros de Procampo, para los ciclos P-V 2000 y O-I 2000-2001, a nivel nacional los productores de granos básicos con parcela menores a una hectárea (32 por ciento del total) poseen el 7.8 por ciento de la superficie; el 53 por ciento de los productores con parcelas de 1 a 5 hectáreas poseen el 38.6 por ciento de la superficie. Estos dos segmentos que pueden considerarse campesinos debido a que su parcela es menor de 5 hectáreas, representan el 85 por ciento de los productores, pero sólo absorben el 46.4 por ciento de la superficie. El restante 15 por ciento de los productores con parcelas mayores a cinco hectáreas controlan más de la mitad de la superficie (53.5 por ciento)

Estas altas concentraciones de tierra reflejan el surgimiento de una nueva clase de terratenientes, bajo los límites de la pequeña propiedad rural. Aprovechan economías de escala y absorben recursos cuantiosos a través de los distintos programas de subsidios. Por ejemplo, en Sinaloa, algunos pocos propietarios rurales usufructúan en renta superficies de riego de entre 3000 y 5000 hectáreas que destinan a la producción de granos básicos, principalmente maíz y frijol. Estos agricultores absorben una gran proporción de subsidios destinados tanto a la producción como a la comercialización de estos productos. En contraparte muchas organizaciones campesinas ejidales han perdido fuerza al vaciarse de miembros que han rentado sus parcelas.

ii. La política de apertura comercial

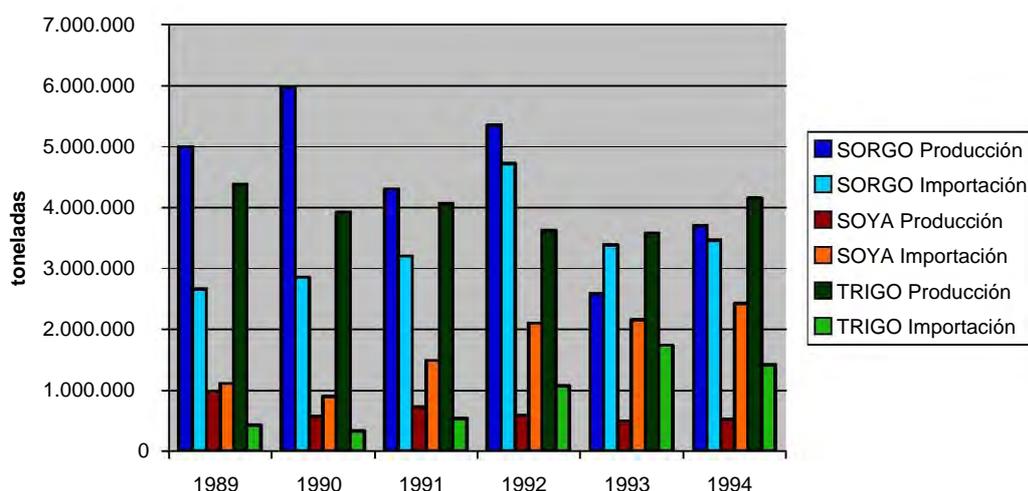
La agricultura estaba protegida por permisos previos de importación controlados por el Estado, para garantizar que las importaciones únicamente complementaran la producción

nacional. Los permisos previos son considerados barreras no arancelarias frente al GATT y al TLCAN y por lo tanto fueron convertidos en aranceles. México ingreso al GATT en 1986. Para 1987 el gobierno fue más allá de sus compromisos en el GATT y redujo unilateralmente el nivel de aranceles de más de 100 por ciento en 1986, a sólo 20 por ciento⁶. El GATT exigía una reducción de 50 por ciento.

Conasupo fue el principal importador de granos básicos y oleaginosas hasta 1989. A partir de ese año cedió su facultad a los importadores privados. También en este año el gobierno eliminó el permiso previo de importación del sorgo, la soya y demás oleaginosas, que tampoco tuvieron aranceles durante 1989 y 1990. El frijol, el trigo y el maíz mantuvieron la protección de permiso previo hasta 1993.

Los resultados de estas medidas fueron la reducción de los precios internos, el aumento de las importaciones y las dificultades de comercialización. Las importaciones de sorgo y soya se dispararon pues los industriales aprovecharon importaciones baratas, con créditos subsidiados de Estados Unidos. Las importaciones de sorgo aumentaron de 1.1 millones de toneladas en 1988 a 4.7 millones en 1993; las de soya pasaron de un

**Producción e importación: sorgo,soya, trigo:
1989-1994**



⁶ OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, 1997 p. 16 y 79 y Luis Téllez, *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. P. 128

Fuente: Elaboraciones propias con datos de Sagarpa, SIAP, SIACON, 2002 y Banxico

millón a 2.2 millones. En paralelo la producción de sorgo disminuyó a menos de la mitad, al pasar de 5.98 millones de toneladas en 1990, a 2.58 millones en 1993; la producción de soya se redujo también a la mitad al pasar de 992 mil toneladas en 1989, a 498 mil toneladas en 1993.

Aunque el trigo mantenía permiso previo de importación hasta 1992, sus importaciones aumentaron de 428 mil toneladas en 1989, a un millón. La eliminación del permiso previo del trigo en 1993 se reflejó en el inmediato aumento de importaciones que alcanzaron el millón, 741 mil toneladas. La producción reflejó un descenso del 18 por ciento al reducir 800 mil toneladas entre 1989 y 1993.

iii. La política de precios y comercialización estatal

En el año de 1938, durante el periodo cardenista fue creado el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, en un contexto de alza en los precios de los alimentos y escasez de productos básicos en las zonas urbanas. La definición de un precio mínimo de compra al productor fue considerado un instrumento esencial de la política de fomento a la producción y de seguridad de abasto de alimentos del campo a la ciudad⁷.

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

El sistema de precios de garantía para los granos básicos y oleaginosas tuvo como objetivo asegurar al productor un precio mínimo “piso”, aumentar la producción y orientar el patrón de cultivos de acuerdo a las prioridades nacionales. Su operación requería de un sistema de comercialización y distribución estatal, a cargo de la Conasupo, quien tenía la obligación de comprar estos productos al precio de garantía definido por el Gabinete Agropecuario, si los compradores privados no accedían a pagarlo.

⁷ Solís Ricardo, “Precios de garantía y política agraria. Un análisis de largo plazo”, en: *Revista Comercio Exterior*, Vol. 40, Num. 10, octubre de 1990. P. 924.

Entre 1970 y 1987 los criterios de determinación de los precios fueron los costos de producción, las tasas inflacionarias y los precios internacionales. Se consideraron también el efecto en los precios finales en el índice nacional de precios al consumidor y en los subsidios en las finanzas públicas⁸.

Hasta 1989, la empresa pública Conasupo, con el objetivo de regular el mercado interno de los productos básicos compraba una parte de la producción nacional de doce cultivos: maíz, frijol, trigo, cebada, arroz, sorgo, soya, semilla de algodón, cártamo, copra, girasol y ajonjolí. También era el importador principal de estas mercancías. Las actividades de Conasupo incluían la compra, el almacenamiento, el transporte, la transformación, la distribución y la venta al menudeo.

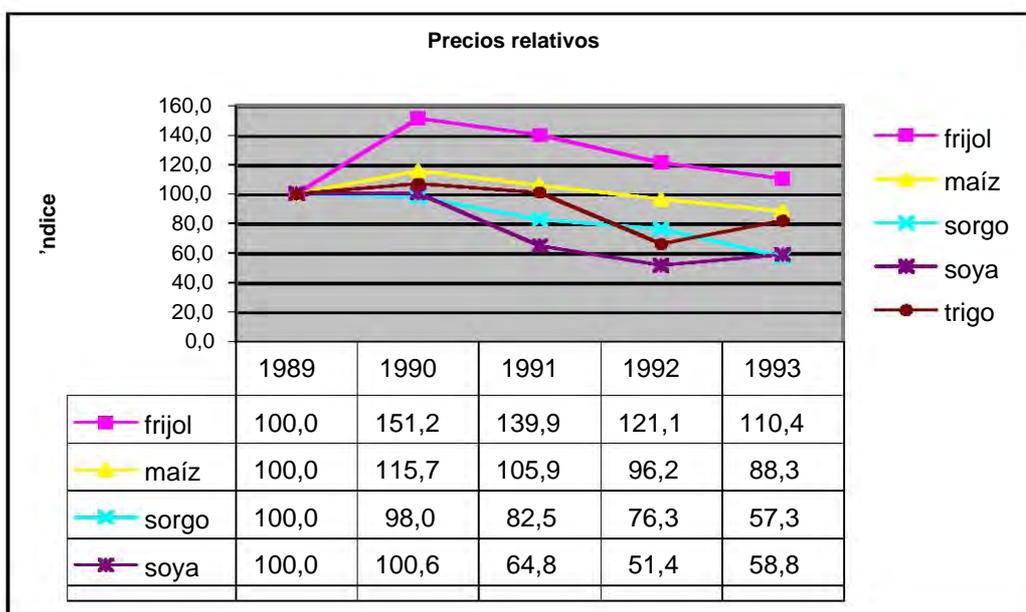
Los precios de garantía sólo podían ser un instrumento de política agrícola en un modelo de desarrollo agropecuario con protección frente a las importaciones. Así estos productos contaban con permisos previos de importación y por tanto no requerían de aranceles. Conasupo era el principal importador y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

A través de esta política la producción interna de granos básicos logró garantizar la autosuficiencia alimentaria desde los años cuarenta hasta mediados de la década de los sesenta⁹. A partir de entonces México se convirtió en un importador neto de alimentos debido al crecimiento de la población por arriba del crecimiento de la producción. Durante las décadas de 1960 y 1970, la tasa de crecimiento promedio anual de la agricultura cayó a

⁸ Martínez, Braulio. "Los precios de garantía en México", en: *Revista Comercio Exterior*, No. 40, vol. 10, México, octubre de 1990. P. 939

⁹ En 1965 Díaz Ordaz, entonces presidente, renunció explícitamente a la autosuficiencia alimentaria, lo que operó a través del congelamiento de los precios de garantía. A partir de 1973 la política agrícola buscó de nueva cuenta alentar la producción y los precios reales de garantía aumentaron. 1976 fue el año que registró mayores precios de garantía. El fomento a la producción fue alentado por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) 1980-1981, pero a partir de la crisis del petróleo, (1982) los precios de garantía perdieron su dinamismo y la mayoría de los granos, excepto el trigo, mantuvieron hasta 1985 precios similares o menores a los de 1981. Entre 1981 y 1988 los precios del maíz cayeron en un 47% mientras que los del trigo se redujeron en 15%

2.7 por ciento, mientras el crecimiento promedio anual de la población aumentó a 3.2 por ciento¹⁰.



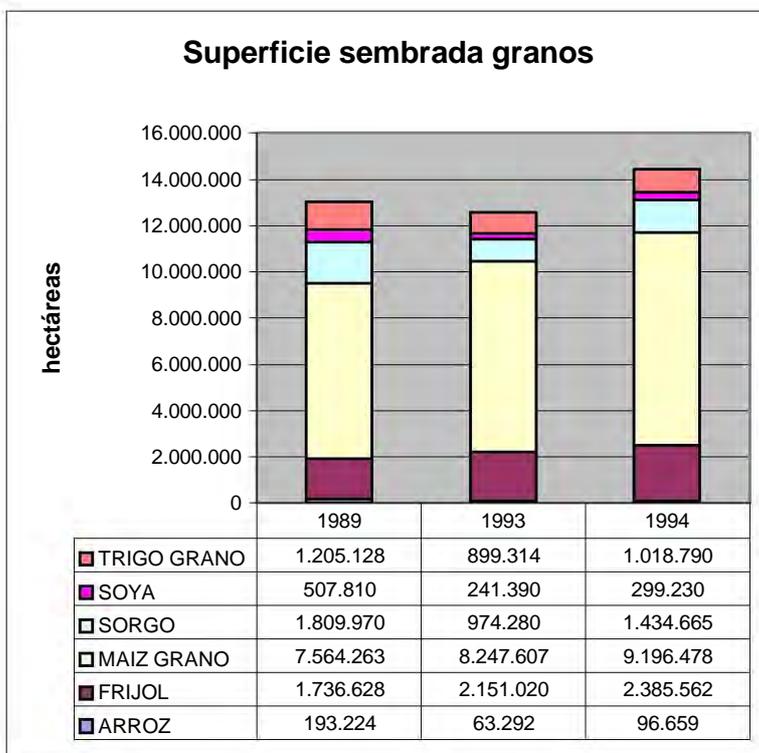
Fuente: elaboraciones propias con base en: CSG, VI Informe de gobierno 1994

La reformas de política agrícola sustituyeron los precios y costos internos por los precios internacionales, que funcionarían como parámetro de intercambio. En 1989 el gobierno eliminó los precios de garantía del trigo, cebada, sorgo, arroz, soya y otras oleaginosas y Conasupo dejó de comprar esos productos. Sólo el maíz y el frijol mantuvieron precio de garantía. Para los otros granos, el gobierno pretendió fijar precios de concertación¹¹ que los industriales no respetaron y no tuvo ninguna autoridad para obligarlos a cumplir.

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

¹⁰ Hufbauer G y Schott, J. *op. cit.* P. 281

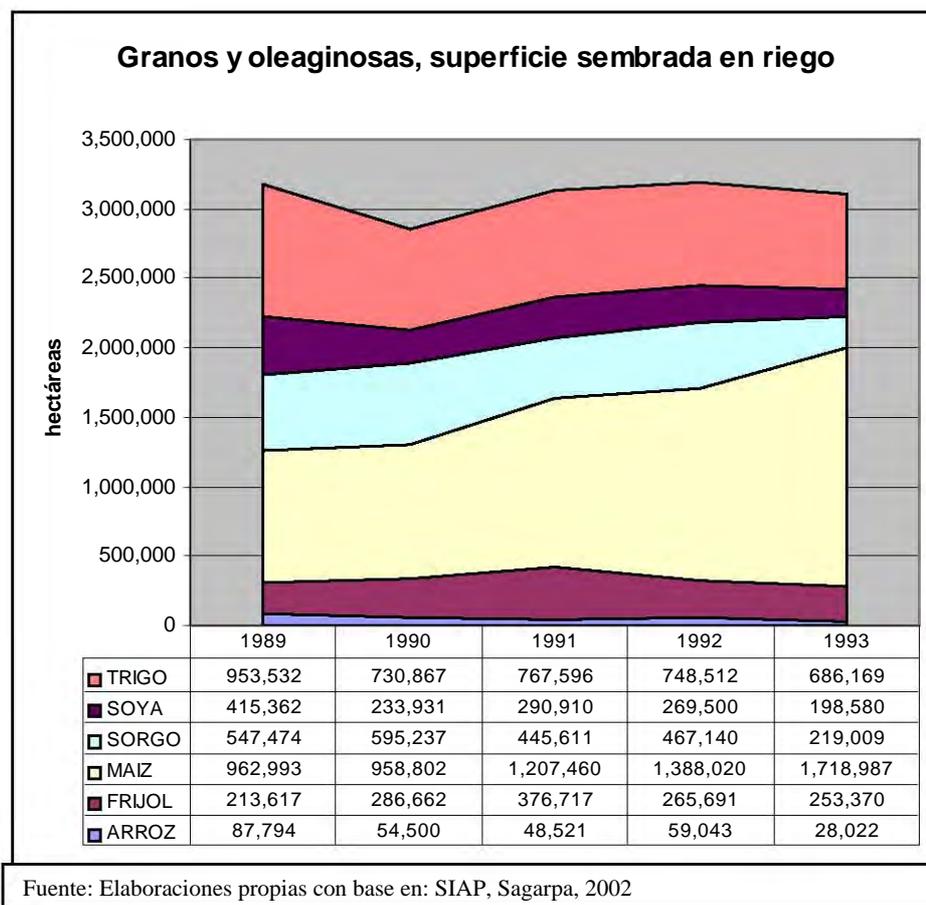
¹¹ Los precios de concertación los definía el Estado, quien funcionaba como árbitro e intentaba concertar los intereses de los productores y los consumidores industriales y ganaderos.



Fuente: elaboraciones propias con datos de SIAP, Sagarpa, 2002

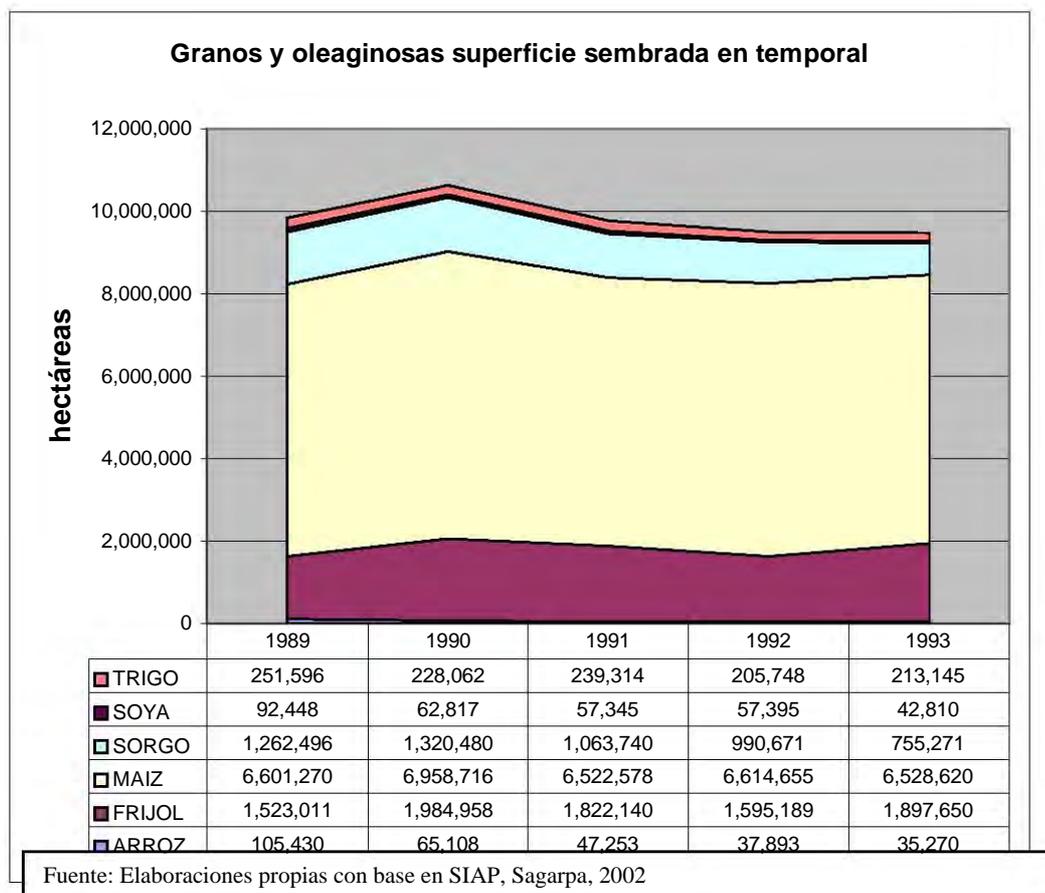
La superficie sembrada de todos los cultivos se redujo en un 5 por ciento entre 1989 y 1993. La dedicada al total de los seis granos básicos seleccionados se redujo únicamente en 3 por ciento. Pero al interior de estos seis cultivos, las políticas provocaron un reacomodo del uso de la superficie por los productores. La falta de protección al trigo, sorgo, soya y arroz se reflejó en la abrupta reducción de su superficie cultivada. La superficie sembrada con arroz se redujo en 67 por ciento; la de sorgo en 46 por ciento, la de soya en 52 por ciento y la de trigo en 25 por ciento entre 1989 y 1993, mientras que la del maíz aumentó en 9 por ciento y la del frijol en 24 por ciento.

Para el año siguiente 1994, a diferencia de lo esperado, la superficie dedicada a estos seis granos en conjunto había aumentado en un once por ciento respecto a la de 1989; el aumento de la superficie de maíz fue la más pronunciada pasando de 7.6 millones de hectáreas a 9.2 millones de hectáreas en 1994. La superficie dedicada al cultivo de frijol también aumentó de 1.7 millones de hectáreas a 2.4 millones.



Los mayores aumentos de la superficie dedicada al maíz se dieron en tierras de riego. El maíz considerado tradicionalmente un cultivo campesino de temporal, empezó a tener importancia para los agricultores mejor dotados de recursos en tierras de riego, al cancelarse la rentabilidad del resto de los granos y oleaginosas por el cambio de las políticas agrícolas y comerciales. En 1989 el maíz únicamente absorbía el 30 por ciento de la superficie de riego dedicada a los seis granos básicos seleccionados, con una superficie igual al trigo. Para 1993, el maíz había pasado a cultivarse en el 55 por ciento de la superficie de riego, a la par que se habían reducido los cultivos de arroz, sorgo, soya y trigo. (Tabla 3.2). El maíz aumentó su superficie sembrada en riego en un 79 por ciento para 1993, al pasar de 963 mil hectáreas en 1989 para sembrarse en 1.7 millones de hectáreas. A la par la superficie de riego sembrada con sorgo se redujo en 60 por ciento, la de soya en 52 por ciento, la de arroz en 68 por ciento y la de trigo en 28 por ciento.

En la superficie de temporal cultivada con granos básicos, también se reportaron sustanciales variaciones en el periodo 1989-1993. Para este último año la superficie del conjunto de los granos seleccionados se redujo en 4 por ciento, pero el arroz, el sorgo, la soya y el trigo se redujeron en un 67, 40, 54 y 15 por ciento respectivamente. Sin embargo la superficie sembrada con maíz se había mantenido constante, y la de frijol había aumentado en un 25 por ciento.



Consecuente con el aumento de superficie sembrada de maíz y frijol, el volumen de producción de estos granos aumentó considerablemente durante el periodo 1989-1993. La producción total de maíz pasó de 11 millones de toneladas en 1989 a 18.1 millones de toneladas en 1993; la producción de frijol aumentó en 117 por ciento, al pasar de 593 mil toneladas a 1.3 millones. En tanto, la producción del resto de los granos se redujo como

resultado de la disminución de la superficie sembrada. La producción de sorgo, soya y arroz disminuyó en casi 50 por ciento y la de trigo en 18 por ciento.

De nueva cuenta los mayores aumentos de la producción de maíz y de frijol se dieron en tierras de riego. En 1993 la superficie irrigada aportó 7.7 millones de toneladas de maíz cuando en 1989 aportaba únicamente 2.7 millones. La producción de frijol en riego aportó 382 mil toneladas cuando en 1989 aportaba 233 mil. El arroz, el sorgo y la soya se redujeron en más del 50 por ciento y el trigo en un 20 por ciento. Tabla 3.3

La producción de temporal tuvo las mismas tendencias con variaciones menores que la producción de riego pero también significativas. El maíz alcanzó 10.4 millones de toneladas en 1993, cuando en 1989 se producían 8.2 millones; la producción temporalera de frijol aumentó un 150 por ciento, en tanto que la de sorgo y soya disminuyó en alrededor del 30 por ciento y la de arroz sólo en 10 por ciento.

El aumento de la producción de maíz y frijol durante el periodo 1989-1993, provocada por la desprotección del resto de los granos, fue resultado tanto del aumento de su superficie sembrada, como del aumento de rendimientos principalmente en las zonas de riego. Entre 1989 y 1993, todos los productos experimentaron un aumento de sus rendimientos tanto en las superficies de riego como en las de temporal. El maíz fue el cultivo que elevó en mayor grado sus rendimientos en superficies de riego, en tanto que el frijol, fue el que reportó un mayor aumento de rendimientos en la superficie de temporal. Las diferencias de productividad entre los cultivos de riego y temporal se mantuvieron. (Tabla 3.3)

Los agricultores ubicados en tierras de riego pudieron obtener rentas diferenciadas elevadas. Compensaron con altos rendimientos los niveles relativamente bajos de los precios de garantía. La agricultura mexicana sufrió un proceso de maicificación, provocado por la falta de protección de la mayoría de los cultivos de granos básicos y oleaginosas.

iv. La política de subsidios

Fue una pieza clave de la política agrícola en el modelo de sustitución de importaciones para el mercado interno. Compensaba las transferencias del campo a la ciudad. Los subsidios se canalizaban a través de los principales insumos agrícolas: crédito, seguro,

semillas, fertilizantes, alimentos balanceados, tarifas de agua y luz, asistencia técnica. Constituían una parte significativa de los precios internos de los cultivos principales —precios de garantía— y se incorporaban en los servicios de comercialización y distribución estatal de los productos. Sin embargo la política de subsidios en México, ha sido siempre errática, manifestando las intenciones gubernamentales de fomentar o desproteger al campo.

Procampo

El TLCAN adoptó los compromisos de reducción de los subsidios internos y a la exportación de la Ronda de Uruguay del GATT, que había iniciado en 1986 y concluiría en 1994. Bajo estos compromisos, México como país subdesarrollado debería reducir sus subsidios a partir de enero de 1995 en un 13.3 por ciento para el año 2004.

El techo de los subsidios definido por México como tope en el GATT fue de 9.5 miles de millones de dólares en el año 1995, del cual se llegaría a una reducción de 8.3 miles de millones de dólares para el 2004. Estos subsidios están contabilizados en la Medida Agregada de Ayuda por considerarse que tienen efectos de distorsión del comercio y están sujetos a reducciones. Sin embargo existen subsidios que se considera no tienen efectos distorsionantes en el comercio “subsidios de la caja verde” estos subsidios no entran en la contabilidad de la Medida Agregada de Ayuda y no tienen compromisos de reducción.

Para 1993 los subsidios vinculados a los precios de los productos, de los insumos, y de los servicios estatales —que se considera tienen efectos de distorsión de la producción y el comercio—se transformaron en subsidios directos a los productores de granos básicos, desacoplados del producto y el volumen producido: Procampo. Un subsidio de la categoría de la “caja verde” del GATT, permitido por considerarse que no distorsiona los mercados y sin compromisos de reducción en la medida global de ayuda (AMS) del GATT.

Procampo surgió como un subsidio directo a los productores de granos básicos y oleaginosas que sustituiría los subsidios implícitos en los precios de garantía. Los precios de garantía se consideran una barrera no arancelaria tanto en el GATT como en el TLCAN. A partir de 1994, los precios de garantía que mantenían el maíz y el frijol se eliminaron. El gobierno prometió mantener constante el valor real de Procampo por quince años.

Para 1994 Procampo contó con 4,848 millones de pesos para apoyar 13.7 millones de hectáreas sembradas con granos básicos, tanto en riego como en temporal, durante ambos ciclos agrícolas, por 3.3 millones de productores.

Procampo es un subsidio más redistributivo, al que tienen acceso todos los productores de granos básicos y oleaginosas independientemente de su participación en el mercado. Los productores de granos —maíz y frijol— que destinan una gran proporción de su producción al autoconsumo serían también beneficiados por Procampo, pero el mayor volumen de subsidios se concentra en los grandes productores. En su inicio no tenía límite de superficie elegible por productor y posteriormente se estableció un tope de 100 hectáreas.

Uno de los objetivos explícitos de Procampo era “compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas”¹². Sin embargo al comparar los subsidios que México otorga a sus productores agrícolas con el resto de países de la OCDE, México mantiene subsidios a su producción agrícola menores al del promedio.

Las reformas a las políticas agrícolas y agrarias de México lograron convertir a la economía mexicana que se caracterizaba por tener una amplia participación del Estado a través de políticas de fomento, protección, regulación y subsidios, en una de las economías más abiertas del mundo. Sus efectos en el crecimiento del sector, en la balanza agroalimentaria, en el comercio exterior, en los precios y subsidios cuya mejoría prometían los negociadores se analizan en el siguiente capítulo.

¹² Luis Téllez, “Vamos al grano con Procampo”, en: *La Jornada del Campo*, 26 de octubre de 1993

Reformas a las políticas e instrumentos de apoyo al campo

- *Política agraria*: promover el mercado de tierras y las economías de escala
- Artículo 27 Constitucional (1992)
- *Política de financiamiento rural* (1989)
 - Individualización del crédito y el seguro.
 - Elegibilidad de los productores de acuerdo a su potencial productivo para acceder a distintas fuentes de financiamiento: Banrural, Banca Comercial o Pronasol.
 - Privatización del seguro agrícola. Eliminación de ANAGSA y creación de Agroasemex
- *Política de subsidios*: eliminar o disminuir los subsidios a los insumos (semillas, créditos, fertilizantes, tarifas de agua y luz, apoyo a los precios de mercado)
 - ♦ Privatización de Fertimex en 1992.
 - ♦ Pronase se mantiene pero desde 1991 las compañías privadas pueden patentar y validar sus semillas.
 - ♦ Eliminación de precios de garantía de trigo, arroz, sorgo, soya y otras oleaginosas. 1989
 - ♦ Eliminación de precios de garantía de maíz y frijol (1993)
 - ♦ Transformación de los subsidios en Procampo. (1993)
 - ♦ Eliminar los subsidios a la comercialización: PACE, (1995) y sistema Conasupo que incluía compra, almacenamiento, transporte, transformación, comercialización y distribución y venta al menudeo. (1989-1995)
- *Política comercial*
 - ♦ eliminar el monopolio de Conasupo para el control del mercado externo: importaciones y exportaciones (1989)
 - ♦ eliminar los permisos previos de importación: sorgo, soya y demás oleaginosas (1989). Trigo, frijol, maíz y cebada (1993)
 - ♦ eliminar los precios de garantía y la obligatoriedad de compra de Conasupo
 - trigo, arroz, sorgo, soya y otras oleaginosas. 1989
 - Conasupo se transforma en comprador en última instancia de maíz y frijol 1993
 - v. Conasupo se elimina (1998)
 - vi. Transferir las bodegas de almacenamiento de granos básicos Boruconsa y Andsa a los productores y agentes privados: (1995-1998)

Fuente: elaboraciones propias

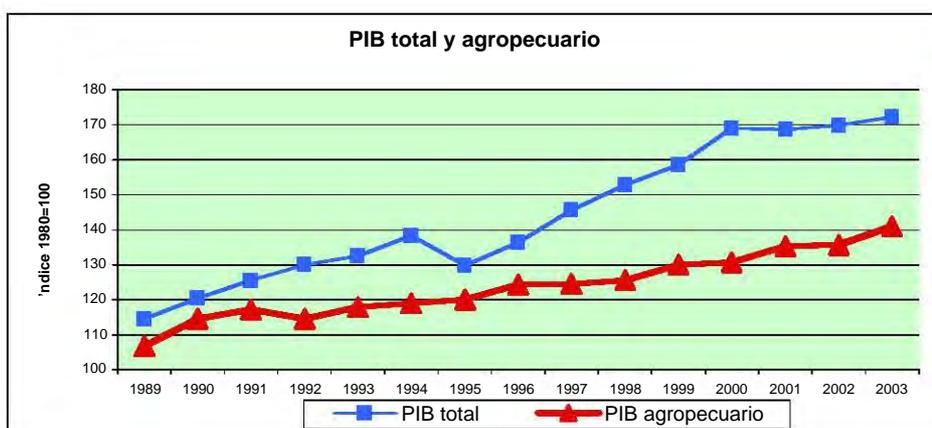
Capítulo 4

México: Los resultados de la liberalización agrícola del TLCAN

La ambiciosa liberalización del sector agropecuario y forestal lograda a partir de las reformas a las políticas agrícolas durante el sexenio 1989-1994 y garantizada a partir de los compromisos del Capítulo Agrícola del TLCAN, tuvo efectos catastróficos en el desempeño del sector agrícola. En este capítulo se analiza el comportamiento de los principales indicadores económicos al vencerse el periodo de transición de diez años (2003), que eliminó cualquier protección para el grueso de los productos y para el sector en general.

1. Comercio exterior y crecimiento económico

Los diseñadores de las políticas neoliberales parten del supuesto de que el aumento del comercio internacional provoca un mayor desarrollo económico y que la apertura comercial resulta en ganancias para todos los actores si se especializan en las áreas donde tienen ventajas comparativas¹.



Fuente: Elaboraciones propias con datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, 2004

¹ Alejandro Díaz Bautista, "El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México", en Revista *Comercio exterior*, Vol. 53, No. 12, México, diciembre 2003 p. 1090

No obstante a raíz del TLCAN, el PIB total ha crecido a una tasa promedio anual de 2.77 por ciento, menor a la tasa de crecimiento registrada en los años previos 1989-1993, cuando creció a 4.98 por ciento.

El modelo impulsado ha provocado la desarticulación del sector agropecuario del resto de la economía y su pobre crecimiento económico. Entre 1989 y 2003 el PIB agropecuario y forestal creció a una tasa promedio anual de 2.16 por ciento, menor que la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto de 3.19 por ciento.

La recuperación de la economía entre 1989 y 1994 registró un crecimiento de 4.9 por ciento anual medio, en tanto el sector agropecuario únicamente creció a una tasa del 2.7 por ciento. El comportamiento del sector agropecuario en el sexenio 1995-2000 evidencia su desarticulación con el resto de la economía. Mientras la economía creció en este periodo a una tasa de 6.8 por ciento promedio anual, el sector agropecuario redujo su crecimiento respecto al sexenio anterior y únicamente creció a una tasa promedio de 2.2 por ciento. Sin embargo en los tres primeros años de la administración del presidente Vicente Fox, la economía en su conjunto sólo creció a una tasa media de 2.04 por ciento, mientras que el sector agropecuario crecía casi al doble al alcanzar 4.16 por ciento anual.



En el periodo de catorce años que abarca la apertura comercial y el TLCAN (1989-2003) el comercio exterior de México registró un fuerte aumento. Las exportaciones totales

aumentaron en 283 por ciento, al pasar de 23 a 88 mil millones de dólares, con una tasa de crecimiento promedio anual de 10.1 por ciento. Pero las importaciones aumentaron aún más (340 por ciento) y pasaron de 25 a 112 mil millones de dólares, con un crecimiento anual medio de 11.2 por ciento. (Tabla 4.1)

El crecimiento de las importaciones por arriba de las exportaciones se ha manifestado en el déficit de la balanza comercial durante todos los años del Tratado excepto en 1995 y 1996, cuando la crisis y la devaluación se convirtieron en el mejor arancel. Durante la administración del presidente Vicente Fox el déficit de la balanza comercial registró valores superiores a los 25 mil millones de dólares, mayores al déficit de 1994 que provocó la crisis de la economía.

2. El comercio agrícola de México en el periodo del TLCAN

El ambicioso proceso de liberalización comercial impulsado por el TLCAN ha sido acompañado por grandes volúmenes de comercio en una amplia variedad de productos agrícolas y alimenticios entre Estados Unidos, Canadá y México.

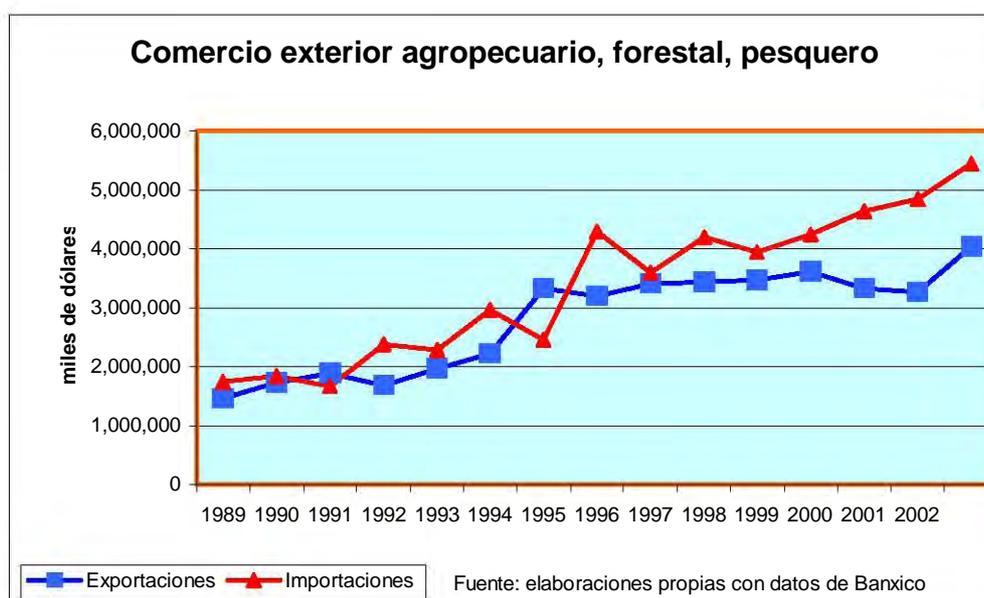
Más de un 80 por ciento de las importaciones agrícolas totales de México son de granos básicos, oleaginosas y productos derivados. México es considerado un país importador neto de alimentos, sus exportaciones de granos básicos y oleaginosas no son significativas.

El comercio de granos básicos y oleaginosas entre los países del TLCAN, es un comercio de doble vía entre Estados Unidos y Canadá, pero un comercio de una sola entrada entre Estados Unidos y México. México importa granos básicos y oleaginosas de Estados Unidos. El comercio de México con Canadá en comparación con el de Estados Unidos es poco significativo. Las exportaciones de México a Canadá son únicamente el uno por ciento de las exportaciones mexicanas y las importaciones de México provenientes de Canadá representan cerca del 6 por ciento de las importaciones de México.

El comercio exterior agrícola ha crecido de manera acelerada durante los años del TLCAN. Las exportaciones agropecuarias mexicanas aumentaron en un 92 por ciento al pasar de 2.5 miles de millones de dólares en 1993, a 4.8 miles de millones de dólares en 2003. Las importaciones agrícolas de México crecieron entre 1993 y 2003 en 125.5 por

ciento al pasar de 2.587 miles de millones de dólares a 5.833 miles de millones de dólares. En el año 2003 las importaciones agrícolas llegaron al nivel más alto. El crecimiento de las exportaciones mexicanas que los diseñadores de política promueven como un logro del Tratado tienen como contraparte el mayor aumento de las importaciones a México.

El crecimiento de las exportaciones de Estados Unidos a México ha compensado la caída de sus exportaciones a otros países. Entre 1997 y 1998 las exportaciones de Estados Unidos a los países fuera del TLCAN cayeron 15 por ciento mientras que las exportaciones a Canadá y México aumentaron un 3 y un 10 por ciento respectivamente².



Durante el periodo TLCAN 1993-2000, las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México y Canadá aumentaron en 59 por ciento, mientras que sus exportaciones al resto del mundo aumentaron sólo un 10 por ciento. Entre 1993 y 2000 las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México y Canadá crecieron a una tasa promedio anual de 6.8 por ciento, en contraste con el resto del mundo en el que crecieron en 1.4 por ciento³.

² Zahinsler, S. and J. Link, *Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy*, USDA, ERS, July 2002. p. 10

³ *Ibid.* p. 10

Las exportaciones agrícolas de México y Canadá hacia Estados Unidos aumentaron también en un 86 por ciento entre 1993 y 2000, comparadas con las del resto del mundo que crecieron en un 42 por ciento. Aumentaron en una tasa anual media del 9.3 por ciento, mientras que las de otros países lo hicieron en un 5.2 por ciento⁴.

En el periodo del TLCAN 1993-2001, las exportaciones agroalimentarias de Estados Unidos a México aumentaron en 104.5 por ciento. En 1993 México absorbía el 8.4 por ciento de las exportaciones agrícolas totales de Estados Unidos y para el 2001 absorbía el 13.8 por ciento. En contraste las exportaciones agrícolas totales de Estados Unidos al mundo únicamente aumentaron un 20 por ciento.

Desde el otro lado, las exportaciones agroalimentarias de México a Estados Unidos en el periodo TLCAN aumentaron en 93.7 por ciento. Representaban en 1993 el 10.8 por ciento de sus importaciones agroalimentarias totales, para alcanzar el 13.4 por ciento en el año 2001.

México es un mercado en rápida expansión para las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. A partir de la operación del TLCAN, según la evaluación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, (USDA)⁵, las exportaciones de Estados Unidos a México aumentaron de 3.6 miles de millones de dólares, en 1993, a 6.5 miles de millones de dólares en el año 2000, lo que corresponde a un crecimiento promedio anual de 8.8 por ciento. Siete productos absorben la mitad del valor de las exportaciones en el año 2000: soya, carne de vacuno, maíz, algodón, sorgo, forrajes y alimentos para ganado y trigo. Es innegable la importancia de México como mercado para las exportaciones de granos básicos y oleaginosas de Estados Unidos.

México no ha diversificado su comercio exterior que está orientado casi exclusivamente a Estados Unidos. Para 1999 el 82 por ciento de las exportaciones agroalimentarias de México se destinaban a Estados Unidos, y el 79 por ciento de las importaciones provenían de este país.

De acuerdo al análisis del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA)⁶, al final del periodo de transición de quince años se esperaba que las exportaciones anuales

⁴ *Ibidem* p. 10

⁵ *Ibid* p. 10

⁶ USDA, ERS, FAS, *Agriculture in North American Free Trade Agreement. op.cit.* September 1992 p. 3

de Estados Unidos a México fueran mayores en 2.6 miles de millones de dólares, a lo que hubieran sido en ausencia del Tratado. Los granos, oleaginosas y carne serían los productos de mayor incidencia en su crecimiento. El mismo estudio proyecta un crecimiento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos sólo en alrededor de 500 y 600 millones de dólares anuales, al final del periodo de transición.

Tabla 4.2.				
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES				
AGROALIMENTARIAS MEXICANAS CON PAÍSES MIEMBROS DEL TLCAN, 1999				
	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	Millones dólares	Participación %	Millones dólares	Participación %
TLCAN	5,975.60	83.36	7,296.70	85.3
Estados Unidos	5,898.10	82.28	6,760.20	79.03
Canadá	77.5	1.08	536.5	6.27

Fuente: Elaborado por la DGAI, SAGAR, con datos SECOFI/SICM.

“Al eliminar los niveles de protección las exportaciones agrícolas estadounidenses a México se expandirán en un tercio, mientras las exportaciones mexicanas a Estados Unidos aumentarán en un quinto”⁷. El comercio agrícola entre los dos países anteriormente en balance, tendería a favor de Estados Unidos. Con la expansión de sus exportaciones a México, las exportaciones totales de Estados Unidos aumentarían en un 2 por ciento.

3. Comercio y desarrollo agropecuario

El crecimiento del comercio exterior agropecuario no ha significado un mayor crecimiento del sector como lo planteaban los neoliberales. Por el contrario, este modelo ha provocado una mayor desarticulación del sector agropecuario del resto de la economía y su pobre crecimiento económico.

En el periodo TLCAN las exportaciones agropecuarias crecieron y participaron con un cinco por ciento en el PIB sectorial, mientras que entre 1989 y 1993 habían participado con un 3 por ciento. Pero entre 1989 y 1993, el sector creció a una tasa promedio anual mayor que durante el periodo TLCAN (2.5 por ciento anual, contra 1.8 por ciento). (Tabla 4.3)

⁷ *Ibid.* p.8

Después de diez años de TLCAN la participación de las exportaciones sectoriales en el total de las exportaciones disminuyó de 8, a 5 por ciento, lo que refleja que las exportaciones de otro sectores económicos crecieron más. Las exportaciones de la industria alimentaria también se redujeron de 6.6 en 1989 a 4.9 por ciento en el 2003.

En ambos periodos el sector agropecuario creció por abajo del crecimiento de la economía en su conjunto, pero la brecha se amplió a partir de 1996. El sector agropecuario redujo su participación dentro del PIB total de 5.8 por ciento en 1993, a 5.3 por ciento diez años después.

4. Balanza Comercial

La balanza comercial agropecuaria mexicana ha sido deficitaria en todos los años del TLCAN, lo mismo que la balanza comercial alimentaria. Para 1995, la devaluación del peso resultado de la crisis de la economía y la recesión, funcionaron como el mejor arancel. El saldo positivo de la balanza surgió de la disminución de las importaciones en un 23 por ciento, como resultado, no del incremento de la producción nacional de alimentos, sino de la devaluación. El aumento de los ingresos por exportaciones, provino en muchos casos del incremento en el precio de los productos agrícolas y no de un aumento neto en los volúmenes de lo exportados⁸.

“La mejoría de la balanza comercial fue resultado de factores ajenos al TLC: la devaluación del peso y la crisis de la economía en primer lugar, el aumento de precios agrícolas en segundo y situaciones de emergencia en tercero”⁹

La crisis del peso en 1995 y la subsiguiente recesión en México, eliminaron los efectos de las reducciones de aranceles bajo el TLCAN. El poder de compra de los consumidores se redujo, a la par que aumentó la competitividad en precios de corto plazo para las exportaciones. En consecuencia las importaciones agrícolas pasaron de 3 miles de millones de dólares en 1994, a 2.5 miles de millones en 1995. Según el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), las importaciones agrícolas provenientes de Estados

⁸ Hernández Luis, "Tan lejos de Dios y tan cerca del TLC: notas sobre agricultura y TLC, dos años después." en: *Cuadernos del Ceccam*, No. 12, marzo de 1996. p. 2

⁹ *Ibid.* p. 4

Unidos cayeron en un 22 por ciento, eliminando el aumento de 1994, en tanto las exportaciones mexicanas crecieron dramáticamente.

El superávit duró mientras la inflación alcanzó a la devaluación y para 1996 la balanza comercial volvió a ser deficitaria. La economía mexicana empezó una fuerte recuperación en 1996 y el comercio retornó a los niveles normales. Las importaciones agrícolas repuntaron alcanzando los 4.3 miles de millones de dólares y las provenientes de Estados Unidos aumentaron un 55 por ciento, más que el crecimiento perdido en 1995. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se redujeron ligeramente.

Entre 1997 y 2003 el déficit de la balanza agropecuaria y alimentaria ha crecido de manera sostenida. Durante el TLCAN la balanza agroalimentaria promedia un déficit anual de mil novecientos millones de dólares. El déficit comercial dio un salto entre el año 2000 y 2001 al pasar de 1.7 miles de millones de dólares a 3.2 miles de millones de dólares. El muy alto nivel de déficit comercial se ha mantenido en ascenso y llegó a 3.7 mil millones de dólares en el año 2003.

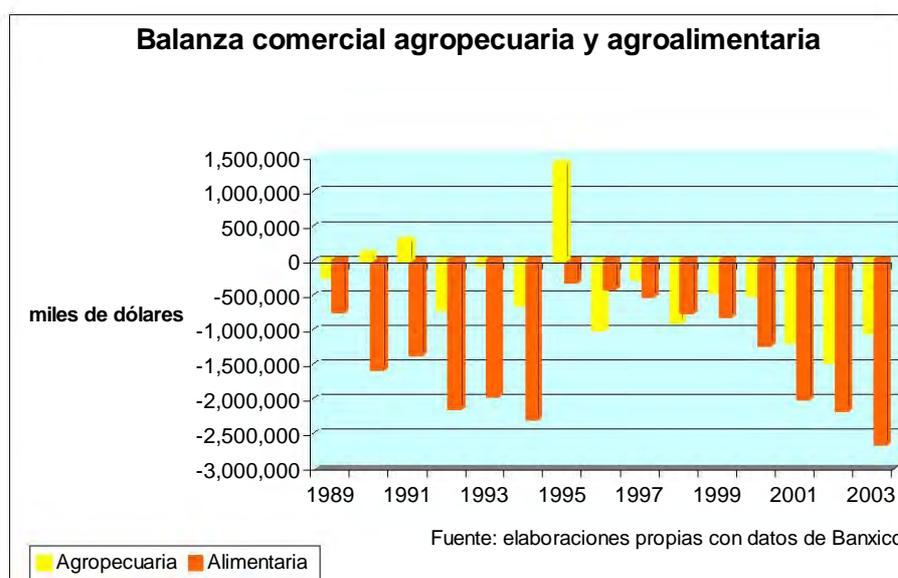
Además la composición del déficit comercial ha cambiado sustancialmente. Si en 1994, las importaciones de alimentos procesados eran responsables del 77 por ciento del déficit de la balanza agroalimentaria, para el año 2001, las importaciones agropecuarias son responsables del 38 por ciento del déficit y las alimentarias del restante 62 por ciento. Durante el 2003 las importaciones de alimentos procesados representaron el 72 por ciento del déficit. México ha pasado de ser un importador de alimentos manufacturados a un importador creciente de productos primarios agropecuarios, con el consecuente impacto en las cadenas productivas agroalimentarias, en la producción agropecuaria y en la planta productiva agrícola.

La balanza comercial agroalimentaria de México tanto con Canadá como con Estados Unidos ha sido deficitaria en el periodo del TLCAN. El déficit con Canadá también ha crecido en el periodo 1993-1999, paso de 264 millones de dólares en 1993, a 459 millones de dólares en 1999¹⁰.

En el 2003, cuatro productos representaron el 75 por ciento de las exportaciones

¹⁰ Sagar, Dirección General de Asuntos Internacionales, 2000

agropecuarias de México: legumbres y hortalizas frescas, jitomate, frutas frescas y ganado vacuno. Entre 1989 y 2003, las exportaciones de café y algodón, importantes antes de la apertura comercial, perdieron presencia y redujeron su participación en las exportaciones agrícolas. El café pasó de representar el 29 por ciento de las exportaciones agropecuarias a sólo el 3.6 por ciento, y las exportaciones de algodón que representaban el 6.7 por ciento casi desaparecieron, a la par que aumentaban sus importaciones de Estados Unidos.



Sólo cuatro productos: cerveza, tequila, legumbres y frutas preparadas, y camarón congelado representan el 60 por ciento de las exportaciones alimentarias de México. El azúcar y el jugo de naranja, considerados como ganadores de la negociación del TLCAN perdieron importancia y redujeron su participación en las exportaciones de 11.7 y 5.3 por ciento respectivamente a casi desaparecer. (Tabla 4.4)

Más del 70 por ciento de las importaciones agropecuarias son granos básicos y oleaginosas. El maíz y la soya son los principales productos importados, junto con trigo, sorgo, semilla de algodón y otras oleaginosas, además de frutas frescas o secas.

Las ventas de maíz de Estados Unidos a México aumentaron ocho veces entre 1993 y 2000, debido a que el país decidió acelerar su apertura del mercado y no utilizar la

protección negociada en el propio TLCAN. El volumen de las importaciones de soya aumentó al doble, mientras la producción nacional desapareció. Las importaciones de arroz duplicaron su volumen a partir del TLCAN.

Las principales importaciones de la industria alimentaria son las carnes, los alimentos preparados especiales, los alimentos para animales, conservas vegetales alimenticias, aceites y grasas vegetales y animales, leche en polvo. A partir del TLCAN los productores de puerco de Estados Unidos aumentaron su participación en el mercado mexicano en 130 por ciento y las importaciones de México de carne de res y ternera se quintuplicaron. (Tabla 4.5)

Así mientras las exportaciones agropecuarias y alimentarias de México se concentran en un reducido número de productos suntuarios para las élites de Estados Unidos, México ha perdido capacidad para garantizar la soberanía alimentaria del país y ha aumentado su dependencia de las importaciones de productos básicos para la alimentación de la población.

México representa un mercado cada vez más importante para las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. En el periodo 1993-2000, las exportaciones agrícolas de Estados Unidos al mundo aumentaron sólo en 20 por ciento, mientras que sus exportaciones a México aumentaron en 81 por ciento. Las exportaciones de granos y alimentos para ganado (granos, oleaginosas y forrajes) de Estados Unidos a México constituyen el comercio más fuerte entre estos países. Las exportaciones de granos de Estados Unidos a México, promediaron 1.5 miles de millones de dólares anuales, entre 1994 y 2000, en contraste con los 924 millones antes del TLCAN (entre 1989 y 1993. Estados Unidos es el proveedor clave de cereales de México, registró el 89 por ciento de estas importaciones entre 1994 y 1999¹¹. Canadá suministró el restante 9 por ciento. México es el primer importador de algodón de Estados Unidos, el segundo importador de maíz, sólo después de Japón; el tercer mercado para el trigo y para la soya.

En términos de valor los productos importados con más presencia son la soya que durante el periodo TLCAN promedia anualmente 835 millones de dólares; el maíz con 648

¹¹ Zahinser, S. and J. Link, *Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy*, USDA, ERS, July 2002. p. 14

millones; la semilla de algodón con 442 millones; otras oleaginosas 424 millones. Anualmente México gasta en promedio más de tres mil millones de dólares en importaciones de granos básicos y oleaginosas. Las importaciones han aumentado consistentemente a partir del TLCAN y para 2003 se habían más que duplicado. 2003 ha sido el año en que las importaciones de granos básicos reportaron un mayor valor —cuatro mil millones de dólares. (Tabla 4.5)

5. Las políticas de subsidios durante el TLCAN

El TLCAN al comprometer la liberalización de la agricultura limita las posibilidades del país para utilizar políticas de protección más allá de las excepciones y plazos de desgravación acordados.

Las políticas de regulación también fueron limitadas por las reformas impulsadas en la agricultura que buscaron como línea general reducir o eliminar la intervención del Estado, a través de la eliminación de las empresas públicas y de los programas e instrumentos estatales. La mayoría de las políticas e instrumentos de regulación —créditos blandos, precios preferenciales para ciertos sectores, insumos a menores costos, precios y tarifas de los bienes públicos a menores precios, compras preferenciales, desaparecieron a merced de las reformas. En el margen de las políticas agrícolas permitidas, la política de fomento, se convirtió en casi la única política empleada.

México como país subdesarrollado tiene un mayor margen para impulsar políticas de subsidios domésticos, sus limitaciones reales son la falta de recursos. México al firmar el TLCAN se comprometió a competir con los techos de subsidios estipulados por Estados Unidos y Canadá en el GATT.

Los techos de los subsidios comprometidos frente al GATT, reflejan de entrada las asimetrías entre los tres países. Estados Unidos se comprometió a reducir su techo de subsidios a 19 mil cien millones de dólares anuales. México tiene la posibilidad de utilizar subsidios con compromisos de reducción hasta por un monto de 8.3 miles de millones de dólares¹². Estos montos consideran únicamente los subsidios que deben estar sujetos a

¹² OECD *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on the Agriculture*

reducciones, por considerarse que distorsionan el comercio, no consideran subsidios de la “caja verde” del GATT, principalmente pagos directos, exentos de reducciones.

Los montos de los subsidios estipulados como compromisos frente al GATT, no obligan al país a proporcionarlos a sus productores, sino que definen el límite máximo legal de subsidios domésticos que puede otorgar un país. Sin embargo, como es actualmente el caso, a través de la nueva Ley Agrícola 2002-2007, Estados Unidos elevó sus subsidios domésticos al nivel máximo permitido, mientras México es incapaz de otorgar a sus productores subsidios que los equiparen.

El TLCAN obliga a los países a competir sin ningún mecanismo de protección con los subsidios de los países contrapartes y profundiza las asimetrías de los productores de los países más débiles. El efecto *dumping* que estos subsidios ocasionan en el comercio exterior de los productos no se considera ilegal en los términos del “libre comercio” negociado tanto en el TLCAN como en el GATT.

Durante los diez años de vigencia del TLCAN 1994-2003, la política de subsidios en México ha presentado significativas y erráticas variaciones. El Equivalente de Subsidios al Productor (ESP), es un indicador construido por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que incluye todos los tipos de subsidios a los productores agrícolas con el objetivo de comparar los subsidios que reciben los productores de los distintos países. El ESP en porcentaje mide la proporción del ingreso de los productores que proviene de subsidios y no del mercado.

La evolución del ESP en México, antes del TLCAN y hasta el año 2000 se puede subdividir en cuatro periodos. Según la OCDE¹³, el primer periodo abarca de 1979 a 1982, durante el cual los precios internos fueron superiores a los precios de referencia internacionales, con un ESP en porcentaje en promedio de 34 por ciento, mientras en los países de la OCDE fue del 29 por ciento. Este periodo ha sido el único en que los productores mexicanos recibieron mayores subsidios que los productores del resto de países de la OCDE.

in the OECD Countries. OECD, 1995

¹³ OCDE *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, 1997

El periodo 1983-1988, cuando los precios de referencia internacionales superaron a los precios internos y el ESP en porcentaje cayó únicamente al 3 por ciento, por falta de apoyo a los productores, en tanto que en los países de la OCDE el subsidio era de un 39 por ciento. Después de la crisis económica (1983) los programas de ajuste estructural redujeron los distintos programas de subsidio al mínimo.

El periodo de las reformas previas al TLCAN (1989-1994) durante el cual el ESP se recuperó hasta un 30 por ciento, debido a que los precios internos superaron a los internacionales. En este periodo los países de la OCDE registraron un ESP del 41 por ciento, mayor al de México. (Tabla 4.6)

El periodo TLCAN (1995-2000) durante el cual el ESP en porcentaje cayó abruptamente a sólo el 3 por ciento debido al retiro de los programas de subsidios durante la crisis económica (1995-1996); entre 1997 y 2000 el ESP se recuperó paulatinamente aunque se mantiene a niveles muy bajos —18 por ciento en el año 2000— en comparación con el promedio de la OCDE. El ESP durante el último periodo refleja la falta de apoyo al campo, mientras la protección al sector llegó al fin del periodo de transición pactado en el TLCAN (2003).

En el periodo 1999-2002 los productores mexicanos recibieron los menores subsidios *per cápita* de la región Norteamérica y menos del promedio de los países de la OCDE. Los productores canadienses recibieron 130 por ciento más subsidios que los mexicanos; los estadounidenses 340 por ciento más y los productores de todos los países de la OCDE recibieron 279 por ciento más.

Los subsidios de los productores mexicanos medidos por hectárea fueron similares a los de los productores canadienses, pero fueron equivalentes a sólo la mitad de los que recibieron los productores de Estados Unidos y a un tercio de los que recibieron los productores de la OCDE.

La gran disparidad de subsidios en los distintos países, provoca que los productores de los países más pobres deban competir sin protecciones con la producción subsidiada de los países más ricos. Además durante el periodo del TLCAN los instrumentos usados para canalizar los subsidios en México sufrieron cambios muy importantes.

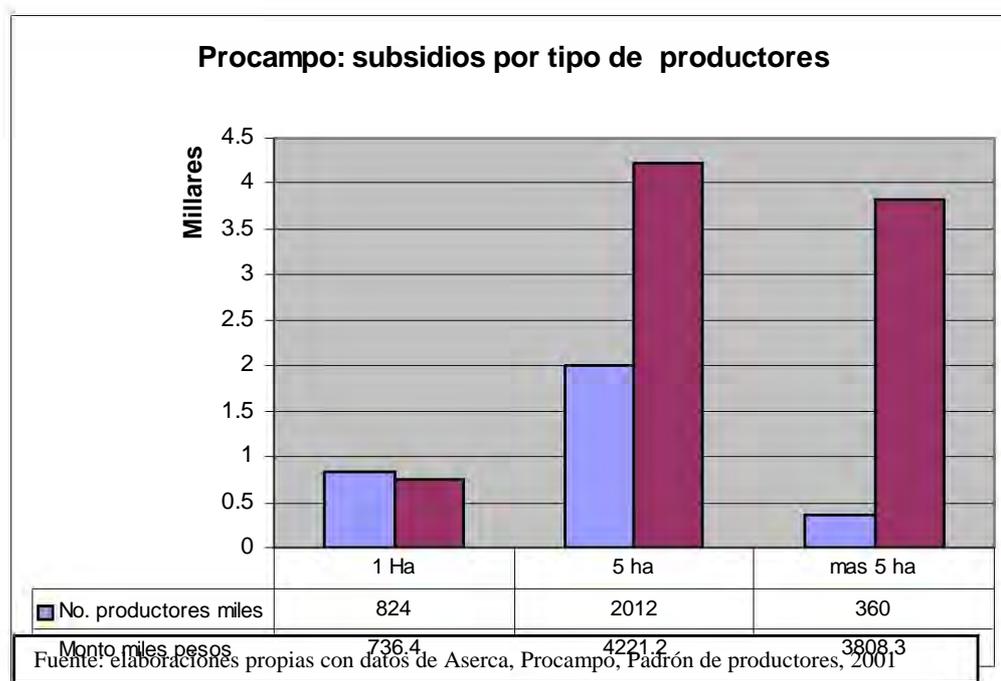
Procampo ha sido el principal instrumento para canalizar los subsidios a los granos básicos y oleaginosas a partir de su creación en 1994. El TLCAN comprometió al país a eliminar los precios de garantía de estos productos. Durante el año 1995 Procampo fue casi el único programa de subsidio a los productores, pero a partir de 1996 se incorporaron nuevos programas de subsidio estatal.

La evolución del Procampo durante los nueve años de operación registra una reducción de sus recursos financieros de 29 por ciento, para el año 2002, a pesar del compromiso gubernamental de mantenerlos constantes por quince años. Los apoyos por hectárea perdieron el 31 por ciento de su valor, en el mismo lapso. (Tabla 4.7)

A pesar de que Procampo es un subsidio más redistributivo, los propietarios de grandes superficies absorben la mayor proporción de los subsidios. Los grandes productores por sus economías de escala debieran ser compensado por el mercado y no por el Estado.

Del padrón de Procampo para el año 2001 se concluye que 824 mil productores (26 por ciento) poseen predios menores a una hectárea y absorben únicamente el 8 por ciento del total de los recursos; más de dos millones de productores que poseen hasta 5 hectáreas representan el segmento mayoritario (63 por ciento) y absorben el 48 por ciento de los recursos; mientras tan sólo 360 mil productores con unidades de producción mayores a cinco hectáreas, absorben el 43 por ciento de los recursos.

Sólo el 11 por ciento de los productores que poseen extensiones mayores a cinco hectáreas absorben el 43 por ciento de los recursos, mientras los pequeños productores con extensiones menores a cinco hectáreas —88 por ciento— absorben el 57 por ciento de los subsidios



El 87 por ciento de los productores apoyados con Procampo son comunales o ejidales. Para el ciclo otoño-invierno 2000-2001 se destinaron el 18 por ciento de los recursos de Procampo, para 2.5 millones de hectáreas y 379 mil productores, que equivalen al 14 por ciento de los apoyados en ese año. Debido al mayor tamaño de las parcelas explotadas durante el ciclo otoño-invierno, el monto promedio de recursos que recibe cada productor por concepto de Procampo es mayor al que reciben los productores del ciclo primavera-verano.

Tabla 4.8				
		PROCAMPO 2001		
		MILLONES DE PESOS	MILES DE PRODUCTORES	MILLONES HA
CICLO OTOÑO-INVIERNO 2000-2001		1977	379	2,5
CICLO PRIMAVERA-VERANO 2001		8767	2280	10,6
PROCAMPO 2000		10744	2659	13,1

Aserca, Procampo, 2001

6. Programa de Apoyos a la Comercialización

Las dificultades de los productores para desplazar sus cosechas, frente a la reducción de aranceles negociada en el TLCAN, el consecuente aumento de las importaciones, y la retirada de Conasupo de las compras de la mayoría de los granos básicos y oleaginosas hasta su desaparición a partir de 1999, obligaron al gobierno a establecer un Programa de Apoyos a la Comercialización a partir de 1995. El Programa inició apoyando nueve productos: arroz, trigo, sorgo, soya, cártamo, algodón, fertilizantes y un apoyo por única vez a los porcicultores. En 1996 se incluyó el maíz y se suspendió el apoyo al trigo. Durante el periodo 1995-2001 los productos, volúmenes y montos por tonelada apoyados, han sufrido varios cambios.

Los apoyos a la comercialización se destinan a las regiones con mayores dificultades de comercialización, y no apoyan la totalidad de la producción. Hasta el año 2000, estos apoyos se otorgaban a las comercializadoras o consumidores del producto para que accedieran a comprar la producción nacional en lugar de importaciones. A partir de 2001, los apoyos se otorgaron directamente a los productores. Esta había sido una demanda de las organizaciones de productores. (Tabla 4.10)

Los apoyos a la comercialización constituyen cada vez una parte más importante del precio del producto, pero ya que sólo apoyan una parte de la producción total de determinadas regiones, provocan la polarización de los productores.

El gobierno mexicano otorga estos apoyos como una forma de paliar el descontento de los productores en los lugares en donde están más organizados para la comercialización de sus cosechas. Estos apoyos se destinan principalmente a estados con producción excedentaria, y no a los estados cuya producción se destina al autoconsumo. Sin embargo

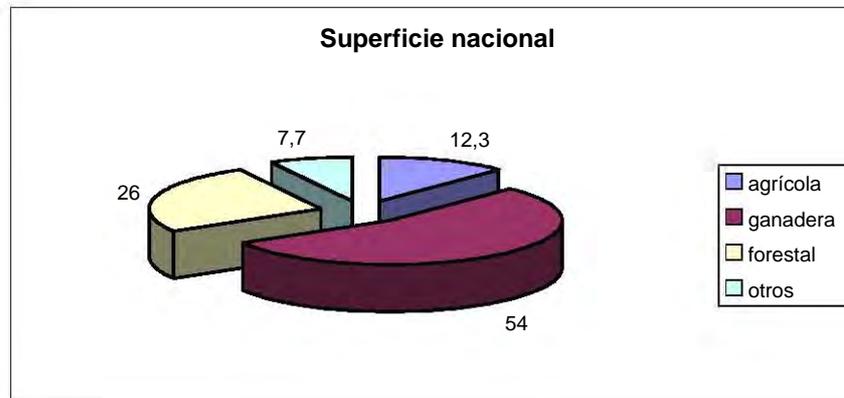
los productores de la mayoría de las regiones y productos venden al menos una parte de su producción al mercado y recibirán un precio mucho menor por la misma, a diferencia de los precios de garantía, bajo los cuales cualquier productor que entrara al mercado tenía derecho a recibirlo. En los estados en que este apoyo no existe los productores desorganizados han reportado las dificultades para comercializar su producto a cualquier precio, ya que las comercializadoras que anteriormente compraban en diferentes regiones con el apoyo gubernamental, ahora sin él no están interesadas en acceder a estados con producción dispersa¹⁴.

A partir de su inicio los recursos destinados a este Programa aumentaron en 150 por ciento para el año 2001. En 1995 representaron un monto equivalente al 14 por ciento de los recursos de Procampo, y para el año 2001 absorbieron recursos equivalentes a la mitad de Procampo, lo que los coloca en condiciones de importancia similares al Programa Alianza para el Campo. Durante el año 2001 los productos mayormente apoyados fueron el maíz, el trigo y el sorgo. También aumentó su cobertura que pasó de once a 24 entidades federativas. La distribución de los recursos entre los estados apoyados muestra grandes diferencias. (Tabla 4.11)

7. Patrón de cultivos

Para México el TLCAN implicaba un cambio en el patrón de cultivos. Del total de la superficie nacional un 12.3 por ciento se dedica a la agricultura; alrededor de un 54 por ciento se orienta a la producción ganadera y un 26 por ciento a la producción forestal, todas ellas sin ventajas comparativas a nivel general. Las frutas y hortalizas con ventajas comparativas absorben únicamente el 5.4 por ciento y el 3 por ciento de la superficie agrícola, mientras que el 71 por ciento se destina a granos básicos y oleaginosas.

¹⁴ Información de productores de Puebla e Hidalgo, 2001



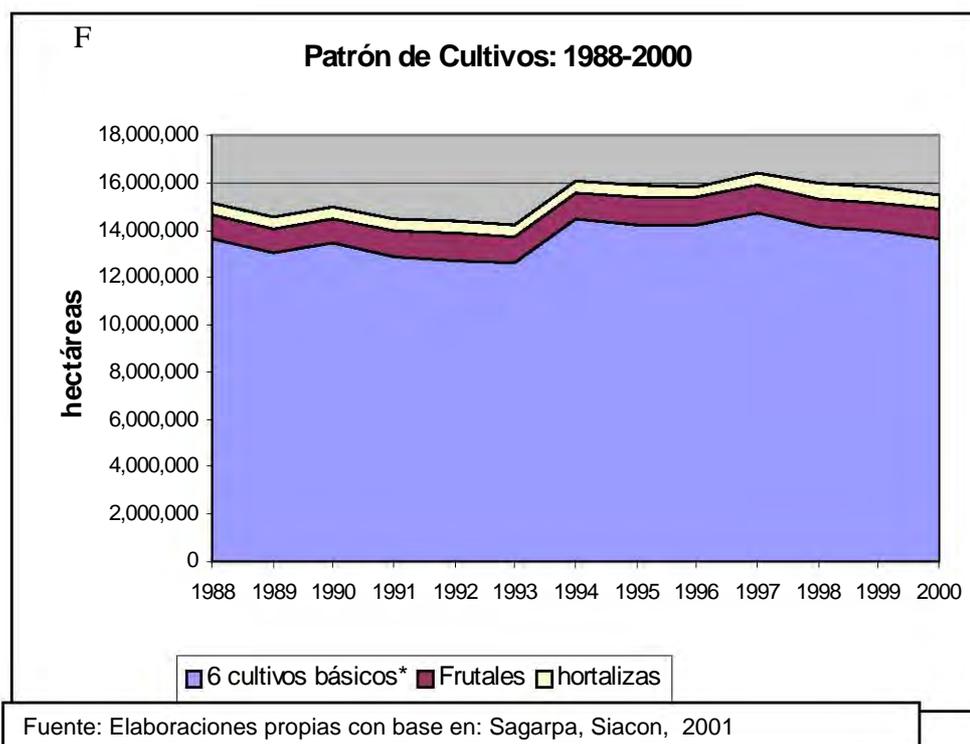
Fuente: elaboraciones propias con datos de Téllez, L. Op. Cit. 1994

La producción de granos básicos y oleaginosas y los productores que a ella se dedican son los perdedores netos del capítulo agrícola del Tratado. La negociación del TLCAN implicó para México sacrificar la producción de granos básicos y oleaginosas que ocupa el 71 por ciento de la superficie sembrada, aporta el 40 por ciento del valor y a la que se dedican, alrededor de 3.2 millones de productores, en su mayoría con parcelas menores a cinco hectáreas, a cambio del acceso a mercados para la producción de hortalizas y frutas tropicales que ocupan el 5.4 y 3 por ciento de la superficie agrícola, aunque aportan alrededor del 35 por ciento del volumen de la producción.

A pesar del TLCAN y de la falta de ventajas comparativas el patrón de cultivos mexicano sigue orientado hacia los granos básicos y oleaginosas —pues no existe ninguna otra alternativa viable en las condiciones actuales para la gran mayoría de productores del país.

Los compromisos del TLCAN hacían inviable el modelo agrícola impulsado a partir de la década de los 40. Sin embargo de acuerdo a la orientación neoliberal adoptada los diseñadores de las políticas buscaron que las libres fuerzas del mercado ordenaran el desarrollo del sector. La apertura comercial, la desregulación económica, la privatización de las empresas públicas definirían la suerte de los cultivos y sus productores en el campo mexicano. A partir de las ventajas comparativas sobrevivirían los cultivos más dinámicos y los productores más eficientes. Los resultados de estas políticas están a la vista en el desempeño del sector, la situación de los productos más importantes por ser a los que se

dedican el mayor número de productores y los que tienen un mayor peso en el patrón de cultivos, además de ser los cultivos básicos para la alimentación se analizan en los próximos capítulos y permiten ver, en los casos concretos a qué actores beneficia el libre comercio y quienes son los perdedores netos del Tratado.



Capítulo 5

La liberalización del maíz a favor de las transnacionales: una visión desde el lado de los perdedores

Los efectos de la liberalización comercial en el maíz son paradigmáticos pues muestran cómo operan los compromisos comerciales en la realidad. Para México el maíz es el principal cultivo, al que se dedican el grueso de los productores campesinos, el alimento básico de la población y un reservorio genético de gran diversidad. El TLCAN se convirtió en el determinante de la producción de maíz, del ingreso de los productores, de la dependencia alimentaria y de la contaminación genética. La forma de operación del gobierno, sus vínculos con las empresas transnacionales y los grupos de interés son analizados en este capítulo para permitir un acercamiento concreto a los efectos que el TLCAN y la política agrícola de México han provocado.

1. Mercado mundial y asimetrías en la región TLCAN

A principios del 2000 la producción promedio anual de maíz ascendió a 586 millones de toneladas. Estados Unidos aportó el 43 por ciento y China el 18 por ciento. La participación de México fue del 3 por ciento. Únicamente se comercializa en el mercado mundial el 15 por ciento de la producción. Estados Unidos, Argentina, Sudáfrica y China son los exportadores líderes de maíz, aportaron alrededor del 80 por ciento de las exportaciones mundiales. Estados Unidos exportó 50 millones de toneladas de maíz, equivalentes al 57 por ciento de las exportaciones. Estados Unidos es también el primer consumidor de maíz al absorber alrededor de un tercio del consumo mundial¹. El comercio internacional del maíz está determinado por la dinámica de las exportaciones de Estados Unidos. México absorbió el 7.4 por ciento de las importaciones mundiales.

Tabla 5.1		
Producción mundial de maíz 2000/2001		
millones de toneladas		
	volumen	participación
Total Mundial	585.69	100
Exportaciones	86	
Importaciones	82.32	
Estados Unidos	251.35	42.9
Exportaciones	49.16	57.2
China	106	18.1
Exportaciones	7.28	8.5
Argentina	15.5	2.6
Exportaciones	10.5	12.2
Sudáfrica	7.5	1.3
Exportaciones	1.3	1.5
México	20.1	3.4
Importaciones	6.1	7.4
Fuente: Aserca con datos de USDA		

En el mundo un 70 por ciento del consumo de maíz se destina como alimento para ganado. El sector pecuario consume un 75 por ciento de la oferta de Estados Unidos, un 80 por ciento de la de China y un 76 por ciento de la de Brasil. De manera contraria, alrededor del 90 por ciento de la oferta de maíz en México se destina al consumo humano, contra el 17 por ciento en Canadá y el 22 por ciento en Estados Unidos.

En la región del TLCAN para 1990, los tres países eran productores de maíz, con muy amplias diferencias entre ellos. Estados Unidos produce catorce veces la producción de México y Canadá sólo la mitad de la producción de maíz mexicana. Los rendimientos promedio fueron 1.7 toneladas por hectárea en México, comparados con los de Estados Unidos de 7.1 toneladas por hectárea y con el promedio mundial de 3.6 toneladas por hectárea.

En Estados Unidos el maíz es el primer cultivo en importancia por su valor, su producción alcanzó los 200 millones de toneladas en 1990, representó cerca del 50 por

¹ Con datos de Mercier Stephanie, *Corn. Background for 1990 Farm Legislation*. USDA, ERS, Commodity

ciento de la producción agrícola, plantado en cerca de 29 millones de hectáreas. El riego no es común en el cinturón cerealero de Estados Unidos, pero ha aumentado en otras áreas. Los rendimientos de maíz en riego son 58 por ciento mayores pero tienen un costo de producción más alto. La mitad de la siembra de maíz se cultiva en rotación con la soya. La principal demanda para el maíz se deriva del mercado de ganado. El maíz es el grano mayormente utilizado para la preparación de alimentos para animales.

El comercio en la región de norteamérica se concentra en importaciones mexicanas de maíz de Estados Unidos. Alrededor de un cuarto de la producción de Estados Unidos se exporta. En 1990 México ocupó el quinto lugar en la compra de estas exportaciones con el 6 por ciento del total, pero como un resultado del TLCAN México pasó a representar el tercer mercado para el maíz de Estados Unidos a partir de 1996, al aumentar sus importaciones a un promedio de 6 millones de toneladas anuales y para 1999, ocupó el segundo lugar, únicamente después de Japón ya que Corea del Sur se orientó hacia mercados asiáticos.

2. Importancia de la producción de maíz en México

El maíz es el cultivo más importante de México, en cuanto volumen de producción, superficie sembrada, valor de la producción y número de productores. En 1989 la producción representó el 29 por ciento del valor de la producción del año agrícola. Se sembró en 7.5 millones de hectáreas, equivalentes al 49 por ciento de la superficie agrícola en la que se produjeron 11 millones de toneladas. El 72 por ciento del total de unidades de producción se dedica al cultivo de maíz², alrededor de 3.2 millones de productores, en su mayoría ejidatarios, con parcelas menores a cinco hectáreas.

Durante el periodo TLCAN 1994-2003 el maíz aumentó su superficie sembrada y volumen respecto a 1989. En promedio se sembró en 8.6 millones de hectáreas y se produjeron 18.2 millones de toneladas.

Previo a la firma del TLCAN, la liberalización del maíz era uno de los problemas más graves que enfrentaba el gobierno mexicano. Debido a su importancia para la producción y

Economics Division, Staff Report No. 89-47

² Salcedo, S. "Política agrícola y producción de maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano" en Encinas A y H. Mackinlay coord. *op. cit.* 1992.

el consumo, el maíz estaba inserto en un complejo sistema de protección y regulación estatal.

El cultivo de maíz se realiza en dos ciclos anuales. El ciclo primavera-verano tiene como época de siembra los meses de marzo a julio y su época de cosecha se localiza entre septiembre y enero. Se cultiva principalmente en tierras de temporal.

Este ciclo es el más importante, en 1990 aportaba el 86 por ciento de la producción —alrededor de 11 millones de toneladas— absorbía el 59 por ciento de la superficie total de temporal y se dedicaban a su cultivo 2.679 millones de productores, equivalente al 85 por ciento del total³. El 35 por ciento de la producción nacional de maíz se destinaba al autoconsumo⁴.

El ciclo otoño-invierno se produce principalmente en tierras irrigadas (60 por ciento), tiene como época de siembra los meses de noviembre a marzo, y como época de cosecha los meses entre abril y agosto. En 1990 absorbió el 28 por ciento de la superficie de riego y aportó al volumen total de producción 1.8 millones de toneladas (14 por ciento).

Según la encuesta realizada por la Secretaría de Agricultura, durante el ciclo de producción primavera-verano 1991⁵, sobre 2.5 millones de productores de temporal —en su mayoría ejidales— el 82 por ciento de ellos se concentra en diez estados: Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Chiapas, Jalisco, Estado de México, Puebla, Veracruz y Guanajuato⁶. Existen profundas diferencias entre los tipos de productores y dependiendo del tamaño de su parcela se pueden diferenciar en dos grandes grupos.

El primero representado por el 92 por ciento de los productores, poseen predios entre cero y cinco hectáreas, en conjunto absorben el 67 por ciento de la superficie cosechada de maíz, y aportan el 56.4 por ciento de la producción, de la que destinan el 52 por ciento al autoconsumo. Sus rendimientos fluctúan entre 1.3 y 1.8 toneladas por hectárea.

³ INEGI *Censo Agropecuario*, INEGI, México, 1990

⁴ SARH, *Propuesta de programa integral de apoyos a productos básicos*, SARH, noviembre de 1992. P. 12-13

⁵ SARH, *Encuesta nacional de rentabilidad de maíz, ciclo p-v 1991*, Dirección General de Estadística, SARH, 1992

⁶ SARH, *Propuesta de programa integral de apoyos a productos básicos*, *Op. cit.* p. 16

El segundo grupo de productores, integrado por el restante 7.9 por ciento de ellos, absorben el 33.5 por ciento de la superficie cosechada y aportan el 43.6 por ciento de la producción. Sus rendimientos van de 1.8, a 3.2 toneladas por hectárea. Únicamente destinan el 13.55 por ciento de su producción al autoconsumo. (Tabla 5.2)

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

La segunda —658 mil productores— representan el 27 por ciento del total, tienen predios de una a dos hectáreas, absorben el 19 por ciento de la superficie cosechada y aportan el 13.6 por ciento de la producción total. Tienen rendimientos de 1.29 toneladas por hectárea. Destinan el 62.2 por ciento de su producción al autoconsumo.

Tabla 5.2						
México: Tipo de productores de maíz por tamaño de la parcela: 1991						
Tamaño parcela Ha.	Número productores	Participación %	Superficie %	Producción %	Rendimientos Ton/ha	Autoconsumo %
< 1 Ha	969000	40	13.7	10.4	1.4	82
1 a 2	658000	27	19	13.6	1.29	62.2
2 a 5	623000	25.5	34	32.5	1.76	38
> a 5	189600	7.9	33.5	46.3	1.8 a 3.2	13.55

Fuente: SARH, *Propuesta de programa integral de apoyo a productos básicos*. 1992

Una tercera categoría formada por 623 mil productores (25.5 por ciento del total), con predios de dos a cinco hectáreas, concentran el 34 por ciento de la superficie cosechada, con rendimientos de 1.76 toneladas por hectárea, aportan el 32.5 por ciento de la producción total y dedican un 38 por ciento de ella al autoconsumo.

3. Compromisos de México para el maíz en el TLCAN

Debido a la importancia del cultivo del maíz en México y a la falta de competitividad general de la producción mexicana frente a la de Estados Unidos y Canadá, varios sectores

sociales demandaron al gobierno excluir al maíz del TLCAN. Sin el consenso de la sociedad civil, el gobierno mexicano acordó la liberalización del maíz en el Tratado. Bajo sus supuestos, la apertura comercial forzaría la reconversión de cultivos hacia productos con mayor competitividad en el mercado internacional.

Sin embargo de acuerdo a los datos arriba apuntados, esta decisión implicaba que la actividad de alrededor de 2.3 millones de productores con predios de menos de cinco hectáreas no sería competitiva; 4.7 millones de hectáreas deberían ser reconvertidas a otro cultivo y se dejarían de producir 7.1 millones de toneladas de maíz en esa superficie.

“El aspecto medular de las negociaciones del TLC fue determinar el programa de desgravación para cada uno de los productos agropecuarios”⁷. Los negociadores mexicanos del Tratado argumentaron haber conseguido una protección “extraordinaria” para el maíz, por ser un producto considerado “altamente sensible” a las importaciones:

El maíz y el frijol son los productos más importantes por su participación en la producción, en la superficie cultivable y en el empleo rural. Por ello para facilitar el periodo de transición de estos productos México estableció una categoría de desgravación de muy largo plazo, concretamente quince años⁸.

Debido a que el maíz al momento de las negociaciones del TLCAN aún contaba con la protección de permiso previo de importación—considerado una barrera no arancelaria—debía transformar este requisito en un arancel, siguiendo el método de tarificación del GATT. (ver tabla 5.3)

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

⁷ Téllez, *Op, cit*, p. 133

⁸ *Ibid.* p. 141

La desgravación arancelaria para maíz tendrá una mayor gradualidad que en el resto de los productos ya que se plantea una reducción de solamente 24 por ciento durante los primeros seis años⁹.

La cuota libre de arancel se definió con base en el promedio de importación anual, ocurrido tradicionalmente en el mismo periodo. Para el maíz iniciaría con 2.5 millones de toneladas para Estados Unidos, y con mil toneladas para Canadá. Los volúmenes dentro de la cuota se importarían con arancel cero. A la par la cuota aumentaría un 3 por ciento por año.

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

Los aranceles equivalentes que estableció México para las fracciones actualmente sujetas a permiso previo brindan un margen de protección adecuado para el productor mexicano durante el periodo de transición¹⁰

Desde la perspectiva del entonces subsecretario de agricultura, “estos aranceles, junto con la modalidad diseñada, otorgarán a los productores certidumbre respecto a un tránsito gradual a condiciones de libre comercio, sin perjuicio para la infraestructura productiva”¹¹.

4. La maicificación de la agricultura mexicana a raíz del TLCAN

i. La producción de maíz 1989-2003

Acorde a los programas de ajuste y estabilidad y a las líneas de política económica impulsadas, en 1989 se suprimió el régimen de precios de garantía para diez de los doce productos básicos, granos y oleaginosas, que habían estado sujetos a él. La importancia de la producción de maíz en cuanto número de productores, superficie sembrada y volumen de producción hizo necesario mantenerlo bajo el sistema de precios de garantía, lo mismo que al frijol. Por lo tanto continuó la obligatoriedad de compra estatal por Conasupo y la

⁹ *Ibid.* p. 141

¹⁰ *Ibid.* p. 32

protección frente a las importaciones a través del permiso previo, hasta la entrada en vigor del TLCAN (1994).

Las políticas diferenciadas para los granos básicos y oleaginosas entre 1989 y 1993, provocaron la sustitución de cultivos a favor del maíz y el frijol. Los otros granos y las oleaginosas, habían sufrido un proceso de apertura y desregulación previo a partir de 1989¹². La agricultura mexicana sufrió un fenómeno de maicificación provocado por la desprotección de otros cultivos. La superficie sembrada con maíz creció, en tanto se reducía la superficie cultivada con otros cereales y oleaginosas, pero también con cultivos que se consideraba tenían ventajas comparativas en el “libre mercado” como hortalizas, frutales, cultivos industriales como azúcar, tabaco, algodón. La apertura comercial unilateral e indiscriminada, la reducción de apoyos a la agricultura, la privatización de las empresas públicas, que caracterizaron al programa neoliberal de modernización del campo¹³, cuestionaron la rentabilidad de la mayoría de los cultivos y los productores se refugiaron en el maíz y el frijol, por ser los únicos cultivos que mantenían protección y apoyos estatales.

La Secretaría de Agricultura, evaluaba el aumento de la producción de maíz durante 1989 y 1992 como un resultado de la política de apertura comercial:

La mayor producción de maíz se logra a través de ganancias en productividad, sin embargo también se observó un desplazamiento en la producción de otros granos y oleaginosas que por la apertura comercial registraron niveles bajos de rentabilidad en favor del maíz. La producción de sorgo, soya y arroz ha caído entre 1989 y 1991. El vector actual de rentabilidad de los distintos productos agropecuarios provoca una sustitución en la producción a favor de los productos con mayor rentabilidad relativa (maíz, frijol y cebada)¹⁴.

Desde su punto de vista, la solución al problema radicaba en la modificación de los precios relativos en el sector agropecuario a efecto de inducir una composición más equilibrada de la rentabilidad y por ende de la producción. Balancear la estructura de

¹¹ *Ibid* p. 142

¹² Ver *supra* Cap.2.

¹³ SARH *Programa Nacional de Modernización del Campo: 1989-1994*, México, SARH, 1989

¹⁴ SARH, *Diagnóstico del sector agropecuario*, México, SARH, mecanoescrito, septiembre de 1992 p. 2

protección de los otros granos y oleaginosas era desde su punto de vista indispensable para lograr un mayor dinamismo del sector¹⁵.

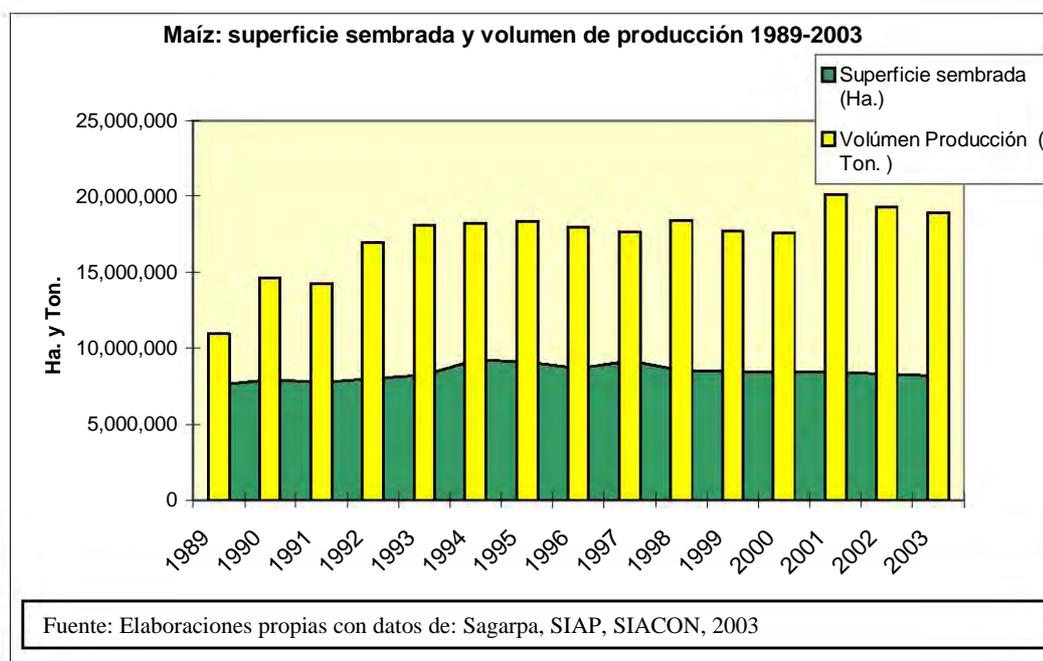
Los mayores cambios en el patrón de cultivos se dieron en el ciclo otoño-invierno, propicio por sus condiciones —un 60 por ciento de la superficie se cultivaba en riego. Cultivos considerados con ventajas comparativas en el mercado abierto como las hortalizas, los cultivos industriales y los frutales disminuyeron en extensión engrosando la superficie irrigada cultivada con maíz, entre 1989 y 1994. En el ciclo primavera-verano, cuya superficie se siembra principalmente en tierras de temporal, todos los cultivos disminuyeron excepto el maíz y el frijol.

Durante el periodo de vigencia del TLCAN (1994-2003) esta tendencia general se mantuvo. Todos los cultivos del ciclo otoño invierno disminuyeron en superficie excepto el maíz, el frijol y los forrajes; algunos otros cultivos recuperaron parte de la superficie perdida, aunque sin alcanzar la cultivada en 1989. Durante el ciclo primavera-verano, únicamente aumentaron los forrajes, las hortalizas y el maíz. A pesar del TLCAN y de la falta de ventajas comparativas del maíz frente a la producción de Estados Unidos y Canadá, para el año 2003 el maíz se mantiene como el principal cultivo de México, ante la falta de alternativas. (Tabla 5.4)

En el año 2003 el maíz se sembró en 8.1 millones de hectáreas, mientras en 1989 se había sembrado en 7.6 millones de hectáreas. Sin embargo la mayor superficie sembrada con maíz se reportó en 1994, 1995 y 1997, cuando sobrepasó los 9.1 millones de hectáreas. Durante el periodo de reformas 1989-1994, la superficie sembrada con maíz aumentó 22 por ciento. En el periodo TLCAN 1994-2003 en una superficie cultivada total de extensión similar (más de 16 millones de hectáreas), la destinada a maíz se redujo en un 9 por ciento, después de haber alcanzado su mayor extensión en 1994. La pérdida de superficie de maíz fue compensada con el aumento de 10 por ciento de superficie cultivada con otros productos.

¹⁵ *Ibid.* p. 3

Contrario a las previsiones de los negociadores del TLCAN, en el periodo largo que abarca desde las reformas hasta el año décimo del Tratado (1989-2003) se registró un incremento de la superficie de maíz del 7.4 por ciento.



Estas variaciones en la superficie cultivada con maíz dan cuenta de los efectos de las políticas agrícolas sobre el cultivo. En un primer periodo 1989-1994 el maíz se convirtió en un cultivo refugio ante la desprotección de otros granos y oleaginosas y su superficie sembrada aumentó rápidamente. En un segundo periodo 1994-2003 se registró una reducción relativa de la superficie sembrada con maíz, que refleja la desprotección del maíz durante el periodo TLCAN y los cambios en las políticas de subsidios durante las tres distintas administraciones de gobierno. La superficie continua siendo mayor (7.4 por ciento) a la dedicada a este cultivo en 1989.

La superficie sembrada con maíz absorbía el 49 por ciento de la superficie agrícola en 1989 y para 1993 había pasado al 56 por ciento, para llegar al 2003 con una participación del 50.3 por ciento. A pesar del TLCAN más de la mitad de la superficie agrícola de México se siembra actualmente con maíz.

El volumen de producción de maíz entre 1989 y 2003 aumentó en un 89 por ciento, al pasar de 11 millones de toneladas a 20.7 millones de toneladas. Entre 1989 y 1993 como resultado del aumento de la superficie sembrada y de sus rendimientos, la producción de maíz dio un gran salto y pasó de 11 millones de toneladas a 18.2 millones de toneladas. Durante el periodo del Tratado la producción se mantuvo alrededor de 18.2 millones de toneladas, sin embargo para el año 2001, registró un fuerte aumento hasta alcanzar los 20.1 millones de toneladas y para el año 2003 alcanzó los 20.7 millones de toneladas debido a los incrementos en rendimientos.

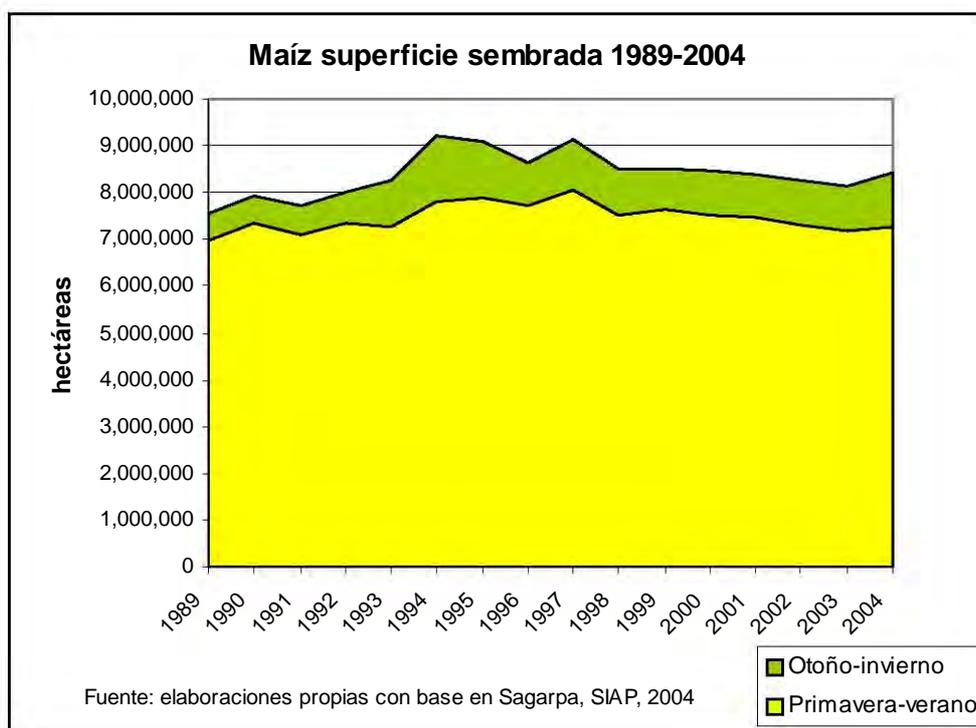
ii. La producción de maíz en el ciclo Otoño-Invierno

Los mayores aumentos de superficie, volumen de producción y rendimientos durante el periodo 1989-2003 se dieron en el ciclo otoño-invierno. Entre 1989 y 1994 alrededor del 60 por ciento de la producción de maíz otoño-invierno se cultivaba en superficies irrigadas. A partir de 1995 cerca de la mitad del maíz de este ciclo se produce en tierras de riego. (Tabla 5.5)

A partir de 1995 la superficie dedicada a maíz se redujo y en el año 2003 representó 946 mil hectáreas, equivalente al 25 por ciento de la superficie del ciclo otoño invierno, sin embargo el volumen de producción fue ligeramente superior a los 4 millones de toneladas en el 2003. (Tabla 5.5)

La superficie sembrada con maíz en el ciclo otoño-invierno 2003, es 64 por ciento mayor que la sembrada en 1989, en tanto que el volumen de producción de este ciclo se triplicó en este periodo. Considerando únicamente el periodo TLCAN (1994-2003) tanto la superficie sembrada, como el volumen de producción del ciclo otoño-invierno se han reducido en un 31 y 19 por ciento respectivamente.

Los rendimientos del maíz en este ciclo son superiores a los obtenidos en el ciclo primavera-verano ya que más de la mitad de la superficie de maíz se siembra en riego.



Mientras en 1989 se obtuvieron 2.2 toneladas por hectárea, para 1994 se obtenían 3.9 toneladas por hectárea. A partir de 1995 con ligeras fluctuaciones los rendimientos se mantienen por arriba de las 3 toneladas por hectárea. Los rendimientos del maíz blanco en superficie irrigada y con un paquete tecnológico que incluye semillas mejoradas, fertilizantes y plaguicidas químicos superan a partir del año 2001 las 7 toneladas por hectárea y llegan hasta 8 toneladas por hectárea promedio¹⁶.

Entre 1989 y 1994, durante el ciclo otoño invierno, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, absorbían, más del 70 por ciento de la superficie cultivada con maíz. En este primer periodo Sinaloa aumentó vertiginosamente su producción (600 por ciento) y absorbió el 22 por ciento de la superficie nacional del ciclo. Sonora también registró importantes aumentos (900 por ciento), aunque su producción absoluta es menor. Tamaulipas y Veracruz también presentaron incrementos en sus áreas plantadas, pero en mucho menores proporciones. Para 1994 Tamaulipas continuó siendo el estado que mayor

¹⁶ Ver: Sagarpa, SIAP, SIACON, 2003

área sembrada destinaba al maíz en el ciclo otoño-invierno, pero Sinaloa ocupó el segundo lugar y dejó atrás a Veracruz. (Tabla 5.6)

La superficie sembrada con maíz en el ciclo otoño-invierno durante el periodo del TLCAN se redujo, y disminuyó en 31 por ciento para el 2003, una reducción mucho mayor a la observada en el ciclo primavera-verano, de sólo 4 por ciento. La reducción de superficie afectó de manera diferente a los principales estados productores, Sinaloa ocupó el primer lugar por superficie sembrada y absorbió el 31 por ciento del ciclo otoño-invierno; la siembra de maíz otoño-invierno en Tamaulipas casi desapareció —cuando en 1994 había sido el principal productor— en tanto que recuperó y aumentó su producción de sorgo a partir de 1996; Sonora redujo abruptamente su superficie sembrada y únicamente Veracruz mantuvo la superficie sembrada con maíz a los niveles de 1994. (Tabla 5.7)

Los cambios en el patrón de cultivos del último periodo tienen que ver con las políticas de subsidios o apoyos directos a la comercialización, diferenciados y selectivos, por estado, que el gobierno mexicano ha impulsado desde 1995¹⁷.

El ciclo otoño-invierno aportaba el 11 por ciento de la producción nacional de maíz en 1989, pero para 1994 había aumentado su participación al 27 por ciento. A partir de 1995 la producción de maíz de otoño-invierno se redujo para llegar al 19 por ciento en el año 2003.

Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz aumentaron su participación durante los años previos al TLCAN y para 1993 aportaban el 88 por ciento del volumen producido. Aumentos enormes se registraron en Sinaloa y Sonora. En sólo cinco años la producción de Sinaloa pasó de 177 mil toneladas a 2 millones 170 mil. Durante el periodo del TLCAN Sonora y Tamaulipas redujeron abruptamente su producción y únicamente registró ligeros aumentos la de Sinaloa y Veracruz. Para el año 2003 Sinaloa es el mayor productor de maíz del ciclo otoño-invierno, aporta 2.661 millones de toneladas, equivalentes al 66 por ciento de la producción del ciclo. Le sigue Veracruz, con grandes diferencias pues sólo aporta el 8 por ciento de la producción. Sonora y Tamaulipas dejaron de ser importantes como

¹⁷ *Infra*, apartado 8

productores de maíz. No obstante estos cuatro estados absorben el 83 por ciento del volumen de producción del ciclo otoño-invierno.

El volumen de producción de maíz durante el ciclo otoño invierno se triplicó a partir de las reformas (1989) y durante los diez años de vigencia del TLCAN. Pasó de 1.2 millones de toneladas en 1989 a más de 4 millones de toneladas en el 2003. Sinaloa es el principal responsable del aumento de la producción de maíz, la totalidad de su producción es de riego. (Tabla 5.7)

Los agricultores en tierras de riego del noroeste, principalmente los de Sinaloa aumentaron su producción a partir del aumento de la superficie destinada a este cultivo y de sus altos rendimientos, producto de la calidad de sus factores de producción. Aumentaron su productividad de 4.6 toneladas por hectárea en 1989, a 9 toneladas por hectárea en el 2003.

Durante este periodo los agricultores empresariales con economías de escala, adoptaron el cultivo de maíz, tradicionalmente un cultivo campesino y se beneficiaron de distintos tipos de subsidios. En sentido contrario los pequeños productores tradicionales vieron reducidos sus apoyos.

iii. La producción de maíz en el ciclo primavera-verano

El maíz en México se produce principalmente durante el ciclo primavera-verano, que aporta más del 80 por ciento de la producción. El 90 por ciento de la producción es de temporal. La mayoría de los productores —2.8 millones— cultivan maíz durante este ciclo, y se ubican en el total de los estados del país¹⁸.

En 1989 se sembraba en el 58 por ciento de la superficie cultivada durante esta temporada —7 millones de hectáreas— y aportaba 9.7 millones de toneladas, equivalente al 89 por ciento de la producción nacional de maíz. Los efectos de las políticas agrícolas entre 1989 y 1994 provocaron el aumento de la superficie cultivada con maíz y el aumento de su volumen de producción, pero en mucho menor medida que en el ciclo otoño-invierno, ya que los productores del ciclo primavera-verano, debido a sus factores de producción tienen

¹⁸ Aserca, Encuesta Procampo, 2000

menor movilidad para cambiar de cultivos. Sin embargo entre 1989 y 1994 la superficie sembrada con maíz aumentó en 800 mil hectáreas y pasó a ocupar el 63 por ciento de la superficie sembrada. El volumen de producción aumentó a 13.3 millones de toneladas.

Siguiendo la tendencia general, a partir de 1995 la superficie sembrada con maíz se redujo ligeramente al plantarse en 7.2 millones de hectáreas en el año 2003. Sin embargo debido al aumento de sus rendimientos, el volumen de producción ascendió a 16.7 millones de toneladas en este último año. Los rendimientos promedio de maíz pasaron de 1.6 toneladas por hectárea en 1989, a 2.25 en 1993 y a 2.55 en el 2003. Entre 1989 y 2003 la superficie sembrada con maíz aumentó en un 3 por ciento, mientras que su volumen creció en 68 por ciento. Para el año 2003 el ciclo primavera-verano aporta el 81 por ciento de la producción de maíz. Durante este último año el volumen de producción de maíz llegó a su nivel más alto, 16.68 millones de toneladas. La producción de este ciclo fue responsable del aumento récord de la producción nacional, —20.7 millones de toneladas—al aumentar en 2.68 millones de toneladas el volumen producido en el año 2000. Para el año 2003, mientras el volumen de producción del ciclo otoño-invierno sufrió una caída del 19 por ciento respecto al de 1994, el ciclo primavera verano registró un aumento del 26 por ciento (Tabla 5.5). La producción de maíz de temporal, durante el ciclo primavera-verano es la garantía de la seguridad alimentaria del país, como se verá más adelante la producción de este ciclo ha sido mayormente golpeada por las políticas agrícolas y la liberalización comercial, ya que los apoyos estatales se han concentrado en mayor medida en la producción de maíz del ciclo otoño-invierno.

Once estados —Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas concentran el 75 por ciento de la superficie cultivada con maíz durante el ciclo primavera-verano. (Tabla 5.8)

La superficie cultivada con maíz en este ciclo aumentó un 12 por ciento entre 1989 y 1994, los principales aumentos se dieron en Guanajuato, Michoacán, Oaxaca y Veracruz. Chiapas, Jalisco y el estado de México fueron los principales estados por superficie sembrada con maíz entre 1989 y 1994.

Después de puesto en marcha el TLCAN la superficie sembrada con maíz en primavera-verano disminuyó en ocho por ciento entre 1994 y 2003. Con excepción de Puebla, Jalisco, Guanajuato y Chihuahua el resto de los estados mostró reducciones no mayores al 10 por ciento. Chiapas aumentó su superficie sembrada en 25 por ciento.

Sin embargo respecto a 1989 para el año 2003 la superficie sembrada con maíz aumentó en un 3 por ciento. En el año 2003 se siembran 7.2 millones de hectáreas de maíz, cuando en 1989 se sembraban 7 millones. Chiapas, Guanajuato, Oaxaca, Michoacán, Veracruz y Zacatecas registraron aumentos de superficie sembrada, en tanto que el resto de los estados presentó reducciones. (Tabla 5.8)

El volumen de producción de maíz del ciclo primavera-verano aumentó un 36 por ciento durante el periodo de las reformas previas al TLCAN 1989-1994. Durante el periodo TLCAN 1994- 2003, la producción de maíz aumentó nuevamente en 24 por ciento, de tal forma que en el periodo largo 1989-2003, el volumen de producción de maíz creció en 71 por ciento. El ciclo primavera- verano es el responsable de garantizar la soberanía alimentaria del país. Los campesinos usan gran proporción de la cosecha de este ciclo para autoconsumo.

Jalisco es el mayor productor, seguido por el estado de México y Chiapas. Durante el periodo TLCAN Guanajuato triplicó su producción; Chihuahua la aumentó en 179 por ciento; Michoacán la duplicó y Jalisco y el estado de México la aumentaron en alrededor del 90 por ciento. La producción de Jalisco 3.1 millones de toneladas y la del estado de México 1.9 millones de toneladas, en el 2003, son similares a los volúmenes producidos por Sinaloa en el ciclo otoño-invierno. (Tabla 5.9)

El comportamiento de la producción de maíz contradice los supuestos de los diseñadores de política agrícola y de los negociadores del TLCAN. Al ser un cultivo sin ventajas comparativas frente a la producción de Estados Unidos, se esperaba redujera su participación y se reorientara hacia productos con niveles de competencia.

De manera opuesta, la producción de maíz aumentó a pesar de la puesta en marcha del TLCAN, promediando volúmenes anuales de 18.2 millones de toneladas, para alcanzar los 20 millones de toneladas en el año 2001 y en el año 2003. En el año 2003 más de la

mitad de la superficie agrícola se siembra con maíz. Estos indicadores sugieren que no existen otras alternativas de producción para los productores maiceros.

5. Protección extraordinaria o apertura unilateral

El maíz, junto con el frijol son los perdedores netos de la negociación del TLCAN en la agricultura. A ocho años de operación del Tratado, la supuesta protección extraordinaria para el cultivo, promocionada como un éxito de la negociación, ha sido eliminada sistemáticamente por decisión unilateral del gobierno mexicano. Los aranceles-cuota instrumento definido para su protección, en respuesta a las profundas asimetrías y vulnerabilidad frente a las importaciones, han permitido al gobierno mexicano actuar contra los productores nacionales, para favorecer intereses privados transnacionales. Para la producción de maíz no ha existido periodo de tránsito, sino que en los hechos se encuentra en el mercado abierto.

Las importaciones de maíz han crecido exponencialmente durante el TLCAN. Aumentaron en más de cinco mil por ciento en los diez años comprendidos entre 1993 y 2003 al pasar de 152 mil toneladas a 8.4 millones de toneladas. (Tabla 5.10)

A principios de los años 90 el gobierno mexicano terminó con la prohibición de utilizar maíz como alimento para el ganado. A pesar de ello entre 1991 y 1993 el aumento de la producción sustituyó las importaciones que se redujeron hasta menos del uno por ciento del consumo nacional aparente en 1993. En estos tres años el país logró la autosuficiencia alimentaria en maíz.

Durante 90-93 las importaciones mexicanas de maíz fueron a niveles muy bajos debido principalmente a que las políticas agrícolas estimularon la producción de maíz. Los precios de garantía de maíz en México estuvieron muy arriba de los niveles internacionales a principios de los 90, y presionaron la superficie de otros cultivos hacia el maíz lo que aumentó su producción¹⁹.

¹⁹ USDA, ERS, Leaders T. Craford T. y J. Link, Coord. *NAFTA International Agriculture and Trade*, USDA-ERS, September 1997. p. 24

Sin embargo a raíz del TLCAN y a pesar de que la producción se sostuvo en promedio por arriba de los 18 millones de toneladas, las importaciones de maíz se dispararon desde 1996 registrando volúmenes superiores a los 5 millones de toneladas.

Las importaciones de maíz en 1993 representaron únicamente el 2.9 por ciento del valor de las importaciones agrícolas totales, pero a partir de 1994 —primer año de vigencia del TLCAN— aumentaron para representar el 12.2 por ciento. Para 1996 alcanzaron su mayor valor al representar el 25 por ciento del valor de las importaciones agrícolas totales. A partir de 1997 se redujeron y únicamente representaron el 10 por ciento, pero han aumentado consistentemente hasta llegar al 19.5 por ciento en el 2003. (Tabla 5.10). Pero para el año 2003, las importaciones de maíz volvieron a superar los mil millones de dólares tal como había ocurrido en 1996.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agricultura	2,285,226	2,961,075	2,457,984	4,283,496	3,599,835	4,200,911	3,945,818	4,244,694	4,632,358	4,851,504	5,442,987
Maíz	66,761	365,228	373,037	1,061,950	359,249	623,858	599,110	547,942	644,777	840,168	1,062,338
participación %	2.9	12.3	15.2	24.8	10.0	14.9	15.2	12.9	13.9	17.3	19.5

Fuente: Elaboraciones propias con datos de Banco de México

i. El dumping del gobierno mexicano a los productores de maíz²⁰

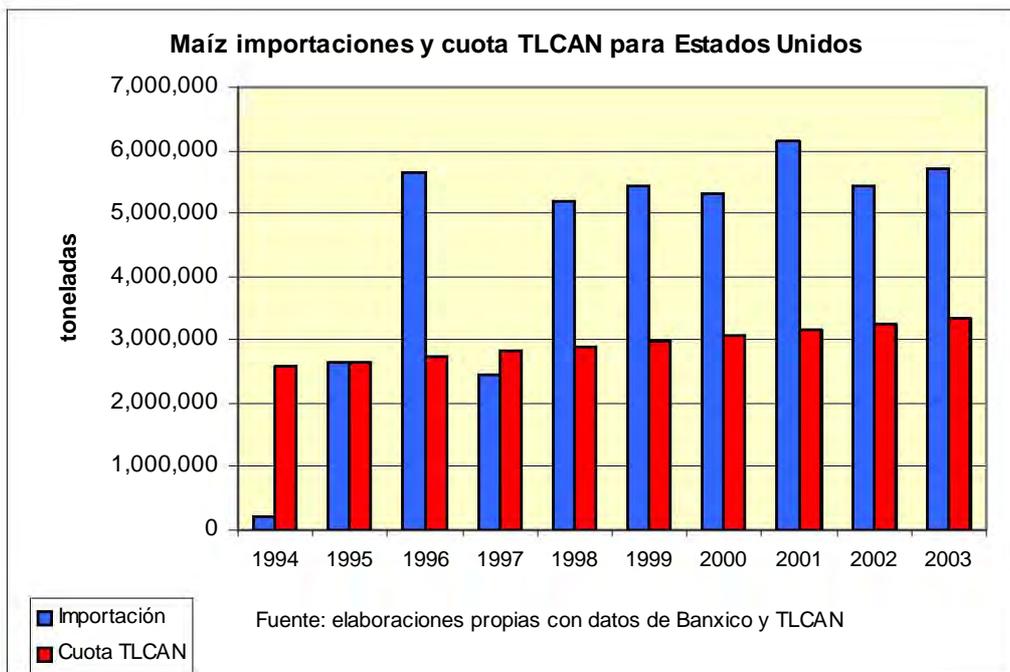
El maíz al ser considerado “altamente sensible” en el TLCAN, se protegió con aranceles-cuota y plazos “extralargos” de desgravación por quince años. Pero el gobierno mexicano durante ocho de los diez años de vigencia del TLCAN —1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003— eliminó unilateralmente la protección a la producción y al mercado doméstico al rebasar las cuotas de importación libres de arancel.

En 1995, las importaciones rebasaron ligeramente la cuota, pero los restantes años, a pesar de haberse obtenido una cosecha récord de maíz —superior a los 18 millones de

²⁰ Cfr. de Ita, Ana. “Impunidad local en el mercado global: los maiceros entre el filo del gobierno mexicano y el libre comercio”, en *Cuadernos del Ceccam* 19, marzo, 1997

toneladas, y para 2001 y 2003 superiores a 20 millones de toneladas— las importaciones sin arancel también fueron récord.

Para 1996 el TLCAN comprometía a México a permitir la entrada de 2'652,250 toneladas de maíz sin arancel provenientes de Estados Unidos. Pero según datos del Banco de México las importaciones definitivas de maíz sumaron 5'817,658 toneladas. Todas ellas entraron al país sin arancel, a pesar de que el Tratado permitía un arancel de 189.2 por ciento para el volumen que superara la cuota. La cuota de importación de maíz de Estados Unidos sin arancel se sobrepasó en 2 millones 982 mil toneladas, más del cien por ciento. Las importaciones de maíz tuvieron un valor de 1,061.8 millones de dólares, equivalente al déficit de la balanza comercial agrícola y silvícola juntas.



Las verdaderas razones del insólito aumento de las importaciones²¹, no tuvieron que ver con la falta de producción doméstica —en ese año de 18.026 millones de toneladas— y tampoco con los precios. Los precios de referencia marcados por Conasupo se encargaron

²¹ Respecto al año anterior, las importaciones de maíz en 1996 aumentaron su volumen en 121% , y su valor en 185% (Datos de Banxico)

de mantener los precios internos por abajo de los precios internacionales²². Los precios pagados por el maíz importado, fueron más altos que el precio del maíz mexicano. El corazón del asunto se encuentra en los programas de apoyo a las exportaciones agropecuarias que impulsa el gobierno de Estados Unidos a través de la *Commodity Credit Corporation* (CCC)²³. En ambos programas la CCC avala los créditos otorgados por bancos privados de Estados Unidos para la venta de productos agropecuarios a compradores extranjeros, utilizando cartas de crédito. Los importadores de maíz, todos ellos privados en los últimos años, obtienen del gobierno mexicano la concesión de no aplicar el arancel sobre la cuota y obtener cupos de importación. Las importaciones les proporcionan crédito, para el maíz de 24 meses, a una tasa anual del 6.25 por ciento²⁴. Al colocar en el mercado mexicano sus importaciones de maíz obtienen la liquidez para comprar la cosecha nacional, a la par que con la amenaza de las importaciones reducen los precios a los productores nacionales.

La importación de granos se convierte así en un negocio financiero²⁵. La línea CCC para México entre octubre de 1995 y septiembre de 1996 fue de mil 500 millones de dólares. El principal programa que tiene un impacto en el maíz y en los otros granos es el programa de garantía de crédito a la exportación *General Sales Manager* GSM-102, que promueve las exportaciones de Estados Unidos a México a través de créditos blandos y plazos largos de recuperación de 24 meses. Entre 1997 y 2002 la CCC ha otorgado financiamiento a través del Programa GSM-102, en el que se incluyen dentro de los granos alimenticios las exportaciones de maíz a México. Cualquier importador puede participar en

²² El precio promedio del maíz nacional durante 1996 fue de 171.7 dólares la tonelada, mientras los internacionales, sin considerar costos al lugar de consumo fueron de 192.4. (OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, 1995)

²³ CCC Export Credit Guarantee Program (GSM-102) y CCC Intermediate Export Credit Guarantee Program (GSM-103)

²⁴ CCC *Ibid.*.

²⁵ Aserca, durante los primeros años de su funcionamiento y cuando tenía como misión apoyar la comercialización agropecuaria gestionando operaciones de compra-venta, (objetivo cancelado a partir de 1995) solicitó al gobierno mexicano establecer líneas de financiamiento a la comercialización que evitaran la competencia desleal de las importaciones que los créditos CCC promovían. El gobierno mexicano ha usado este tipo de créditos para obtener liquidez.

este programa si tiene posibilidades de trabajar con los bancos autorizados por la CCC²⁶. Desde 1990, alrededor del 42 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México se benefician de un esquema de subsidios administrado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

El año de 1996 reporta uno de los más altos volúmenes de importación de maíz. Nora Lustig documentó el apoyo del gobierno de Estados Unidos a la crisis financiera de México, a través de un crédito de mil millones de dólares, otorgado mediante la Commodity Credit Corporation (CCC) para comprar la sobreoferta de maíz de Estados Unidos²⁷. El medio más rápido y sencillo de colocar el financiamiento que la economía mexicana requería era bajo la forma de maíz.

Entre 1997 y 2002 Aserca reportó un financiamiento de la CCC acumulado y ejercido en granos alimenticios de 1,439.2 millones de dólares. Además a partir del 30 de agosto de 1996, la CCC introdujo un nuevo programa de crédito directo para los importadores, (*Supplier Credit Guarantee Program SGP*) que les permite obtener los beneficios directos sin la intermediación de las instituciones financieras, aunque disminuye el plazo de recuperación a seis meses²⁸.

La evaluación del TLCAN del Departamento de Agricultura de Estados Unidos correspondiente a 1999 afirma que: “Estados Unidos y Canadá han usado créditos garantizados por el gobierno —no considerados un subsidio a la exportación— en las exportaciones de granos y oleaginosas a México²⁹”.

²⁶ USDA, FAS, *Programas de garantía de crédito para exportaciones de Estados Unidos: lo que todo importador debe saber*. Mayo de 1993.

²⁷ Nora Lustig, *Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue. The Financial Assistance Packages of 1982 and 1995*. Brookings Discussion Paper, January 1997

²⁸ CCC Operations Division, Foreign Agricultural Service, USDA <http://www.fas.usda.gov/excredits/eep.html>

²⁹ USDA, Economic Research Service, John Link y Steven Zahniser coord. *NAFTA International Agriculture and Trade*, August 31 1999, ERS-WRS-99.1.

Máiz: importación de EU y cuota TLCAN		
toneladas		
	Importación	Cuota TLCAN
1994	225,697	2,575,000
1995	2,634,359	2,652,250
1996	5,634,721	2,731,818
1997	2,469,194	2,813,772
1998	5,192,170	2,898,185
1999	5,444,807	2,985,131
2000	5,319,909	3,074,685
2001	6,138,079	3,166,925
2002	5,429,305	3,261,933
2003	5,724,785	3,359,790
2004	5,626,240	3,460,585
2005	5,680,979	3,564,403
2006		3,671,335
2007		3,781,475
2008		3,894,919

Fuente: Elaboraciones propias con datos de Banxico y TLCAN, Texto Oficial

El gobierno mexicano realizó *dumping* en contra de los productores nacionales de maíz al eliminar los aranceles que protegían su producción. Los productores nacionales de maíz enfrentaron la competencia del libre mercado. Las cifras de producción permitieron constatar que las excesivas importaciones no eran necesarias para abastecer la demanda nacional. 1996 fue el año en que se importó un mayor volumen de maíz, a precios inusitadamente altos en el mercado internacional. En 1996, la línea de crédito CCC permitió a los compradores establecer los circuitos que operarían y defenderían los años posteriores. Entre 1995 y 1996 el consumo de maíz aumentó en 3 millones de toneladas. Los consumidores del grano³⁰, establecieron las relaciones y poder político necesario para incidir en la política agrícola y comercial: evitaron que se les cobraran los aranceles permitidos por el TLCAN. En contra de los derechos a la protección del mercado de maíz para los productores nacionales —3 millones doscientos mil productores, en su mayoría

³⁰ Del total de importaciones de maíz en 1996, al sector pecuario le correspondieron el 46 por ciento; a Conasupo 20 por ciento; a la industria harinera 16 por ciento; a la industria almidonera 11 por ciento; y a las empresas comercializadoras 7 por ciento. La Conasupo importó 1 millón 270 mil toneladas durante este año.

campesinos— los consumidores de maíz lograron liberar el mercado para su propio beneficio.

Durante 1997, las importaciones de maíz se mantuvieron dentro de la cuota negociada en el Tratado, pero a partir de 1998 el cupo de importaciones de maíz sin arancel se ha rebasado sistemáticamente y los importadores privados absorben casi la totalidad de las importaciones³¹.

Durante el periodo TLCAN (1994-2003) México ha importado 46.2 millones de toneladas de maíz, por las que se pagaron 5 mil 300 millones de dólares. Entre 1994 y 2003, las importaciones de maíz por arriba de la cuota ascienden a 17.7 millones de toneladas. La pérdida fiscal por la exención de aranceles suma tres mil millones de dólares, equivalente a más del doble de los recursos destinados a Procampo en el año 2002. (Tabla 5.11)

Las decisiones de importación de maíz las toma el gobierno a través del Comité de Evaluación del Ejercicio de Cupos de Importación de Maíz, integrado por las secretarías de Agricultura representada por Aserca y Comercio (actualmente Economía), Conasupo y ANDSA antes de su desaparición ,y por representantes de los principales consumidores del grano: los ganaderos, las empresas productoras de alimentos balanceados, las empresas industrializadoras de harina de maíz, la industria almidonera y las comercializadoras. El comité no tenía representación de los productores —principales afectados por la liberalización de las importaciones— sino sólo contaba con representación de los sectores que tradicionalmente mantienen intereses contrarios a ellos.

Las organizaciones campesinas, conscientes de la importancia de esta instancia y del *dumping* que el gobierno realizó cada año al sobrepasar la cuota de importación sin arancel, presionaron al gobierno para incluir a representantes de los productores en el Comité de Cupos. En 1999 se incluyó a un representante de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y a uno de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP). Para el año 2001 se permitió participar en el Comité de Cupos a representantes del

Congreso Agrario Permanente (CAP), la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC) y el Consejo Nacional Agropecuario (CNA). El Comité de Cupos en la práctica es una instancia sin legitimidad, ni legalidad. No constituye una instancia que defienda el interés de los productores. Actualmente está integrada por un número muy reducido de organizaciones productoras de maíz: CNA, CNPP, CNC, CAP y ANEC, contra una representación amplia de consumidores de maíz: Cámara Nacional del Maíz Industrializado, Consejo Coordinador de la Industria de Alimentos para Animales ANFAPB-ANFACA-Canacintra, Almidones Mexicanos, Arancia Corn Products, Aranal Comercial, Sección de Fabricantes de Alimentos Balanceados para Animales de Canacintra, Cámara de Aceites y Proteínas de Occidente, Consejo Coordinador de las Industrias, Bebidas y Tabacos de Canacintra, Cámara de la Industria de Alimentos de Jalisco, Grupo Industrial Maseca, Sección Nacional de Productores de Pollo Mixto de Engorda de la Unión Nacional de Avicultores, Cargill y otros más, quienes tienen la capacidad de incidir en la definición de los volúmenes de importación de acuerdo a sus intereses.

El Comité de Cupos no cuenta con mecanismos definidos para la participación de organizaciones, ni para la toma de decisiones. El Comité de Cupos no considera que las excepciones a la protección al maíz permitidas en el TLCAN, únicamente deberían corresponder a situaciones de emergencia, pero que la protección tenía por objetivo la capitalización de las unidades productoras de maíz, el ordenamiento del mercado agrícola interno y la protección del sector campesino mayoritario por quince años.

La importación de maíz sin arancel se ha convertido en un escándalo político, pues el gobierno se ha negado sistemáticamente a cobrar el arancel negociado en el TLCAN para proteger a este cultivo y a sus productores.

La negociación del TLCAN definió aranceles cuota para las importaciones de maíz genéricas, dentro de la fracción 10059099. Desde el año 2001 el gobierno optó por dividir la fracción arancelaria del maíz “los demás” 10059099, que incluía tanto al maíz blanco

³¹ Para el primer semestre de 1998 se habían asignado alrededor de 4 millones de toneladas. De estas el sector pecuario absorbería el 47 por ciento, el almidonero el 21 por ciento, las comercializadoras 16 por ciento y el harinero el 12.3 por ciento.

como al maíz amarillo en dos fracciones distintas: la 10059004 para maíz blanco y la 10059003 para maíz amarillo, además de mantener la correspondiente a “los demás”.

Uno de los argumentos del gobierno para justificar las importaciones sin arancel es que existe un déficit de maíz amarillo en tanto que hay un excedente de maíz blanco. En México el maíz estaba destinado exclusivamente como alimento humano hasta la década de los noventa. El gobierno mexicano estimuló la producción de maíz blanco al que otorgaba un sobre precio. El maíz amarillo mexicano, también se utiliza como alimento humano. Los productores nacionales se rehúsan a sembrar maíz amarillo forrajero ya que tiene menores rendimientos, no existe un mercado para este producto, ni las instalaciones, silos, almacenes, transportes, para mantenerlo separado del blanco. Más allá de las diferentes calidades del maíz blanco destinado preferentemente al consumo humano y el maíz amarillo destinado al consumo pecuario, el principal determinante en el aumento de la demanda de maíz amarillo es el aumento de los cupos de importación sin arancel y la existencia de programas de crédito garantizado de apoyo a las exportaciones de Estados Unidos.

Durante el año 2001, ante las enormes dificultades de comercialización que enfrentaban los productores, el Congreso de la Unión exigió al Ejecutivo cobrar aranceles para los volúmenes que sobrepasaran la cuota. El presidente Vicente Fox para cumplir esta observancia sin perjudicar a los importadores, tasó un arancel simbólico de 1 por ciento para el maíz amarillo y de 3 por ciento para el maíz blanco, en lugar de imponer el arancel prevaleciente acordado en el TLCAN de 127.1 por ciento. Al año siguiente (2002) el Congreso optó por obligar al ejecutivo a reducir en 500 mil toneladas las importaciones de maíz.

A partir del año 2001, varias empresas importadoras han eliminado los obstáculos para obtener cupos de importación sin arancel importando maíz quebrado. El maíz quebrado ingresa al país bajo la fracción 11043201, que únicamente tuvo en el TLCAN un arancel inicial de 10 por ciento a reducirse a cero en diez años. Si bien el maíz en grano no puede contener más del 20 por ciento de los granos quebrados, no existe una norma que defina el porcentaje de granos enteros que puede tener un embarque de maíz quebrado. Las

organizaciones de productores se han quejado en el Comité de Cupos de Importación porque la fracción arancelaria del maíz quebrado está siendo usada a partir del año 2001 para introducir al país maíz entero de contrabando.

Si consideramos las importaciones de maíz quebrado en los tres últimos años, las importaciones en el consumo nacional aparente de maíz se elevan sustancialmente y alcanzan más de 7 millones de toneladas en el 2002 y más de 8 millones de toneladas en el 2003 (Tabla 5.12). Para este último año las importaciones de maíz de todo tipo llegan al 29 por ciento del consumo nacional aparente. Las importaciones de maíz quebrado han crecido drásticamente en los últimos tres años, representando para el 2003 el 32 por ciento de las importaciones totales de maíz.(Tabla 5.13)

Tabla 5.13									
Participación de importaciones por tipo de maíz.									
toneladas									
Fracciones	10059004		10059003		10059099		11043201		
Año	Maíz blanco	%	Maíz amarillo	%	Los demás	%	Maíz quebrado	%	Maíz total
2001	451,912	7.4	5,196,994	84.7	nd		489,173	8.0	6,138,079
2002	645,176	9.2	4,750,216	67.5	35,126	0.5	1,612,053	22.9	7,042,571
2003	294,771	3.5	5,401,119	64.2	28,896	0.3	2,684,990	31.9	8,409,776

Fuente: SIAP, Sagarpa, 2004

La información sobre el otorgamiento de cupos era estrictamente confidencial, discriminatoria y selectiva. hasta el año 2001. Por demanda de los productores de maíz, el gobierno aceptó a partir del 2001 hacer pública la información sobre los agentes beneficiados por los cupos de importación sin arancel y las versiones estenográficas de las reuniones del comité de cupos. A través de estas actas se puede constatar las presiones que ejercen los consumidores del grano sobre el gobierno, para que les sean otorgados cupos de importación sin arancel.

Las presiones de los consumidores del grano en contubernio con el gobierno han dejado a los productores de maíz sin la protección negociada en el TLCAN que les fue promocionada como un éxito de la negociación. Esta protección a través de aranceles-cuota es la única forma permitida en el TLCAN pero deja a los productores en manos de gobiernos

transnacionalizados como el de México, que priorizan el interés de las empresas antes que el de la mayoría de los productores agrícolas del país.

El gobierno mexicano realizó *dumping* en contra los productores nacionales de maíz al permitir la entrada de maíz importado sin arancel, por arriba de la cuota exigida por el TLCAN. La protección “extraordinaria” a la producción nacional de maíz, obtenida a decir de los negociadores mexicanos por ser un producto “sensible”, fue eliminada por convenir a los intereses de los importadores, muchos de ellos transnacionales.

Desde la perspectiva de Estados Unidos el aumento de las importaciones mexicanas de maíz a raíz del TLCAN ha sido uno de los logros más satisfactorios:

Las exportaciones de maíz a México alcanzaron un récord de 6.3 millones de toneladas en 1996, más de mil millones de dólares. En los tres años bajo el TLC las exportaciones de Estados Unidos promediaron en 4.1 millones de toneladas, comparadas con el promedio anual de 1.6 millones de toneladas en el periodo 1990-93. Un aumento de 100 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos a México³²

La primera evaluación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos resalta respecto al impacto del Tratado en el maíz, el dramático incremento del comercio desde su inclusión en el TLCAN. “Las exportaciones de maíz a los países contraparte han aumentado cinco veces en volumen y ocho veces en valor desde 1993”, a pesar de que las exportaciones de maíz canadiense también han aumentado.

La posición de Estados Unidos como exportador neto se ha ampliado cada año, desde el inicio del acuerdo. “En 1996 el valor neto de las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México y Canadá fueron más de mil millones de dólares, diez veces más que el promedio del valor durante los tres años anteriores al TLCAN”³³.

México ha sido el principal mercado para el maíz de Estados Unidos con poca o ninguna importación de otros países. Las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México han casi triplicado su valor entre 1994 y 1996. México se colocó como el tercer mercado más grande de maíz para Estados Unidos.

³² American Farm Bureau, *US Agricultural Exports with NAFTA Partners. Grain and Product Trade.*, 1997.

³³ USDA, Leaders, T., Craford T. y J. Link, *NAFTA International Agriculture and Trade*, USDA, September, 1997. p. 24

México ha importado más de la cuota libre de arancel cada año desde que el TLCAN inició y no ha aplicado los altos aranceles para los volúmenes fuera de cuota. Las exportaciones de Estados Unidos a México en 1994 fueron cercanas a los 3.1 millones de toneladas contra la cuota inicial de 2.5 millones. En 1995 las exportaciones de maíz excedieron los 2.8 millones de toneladas contra la cuota de 2.57 millones de toneladas. En 1996 las exportaciones a México alcanzaron el récord de 6.3 millones de toneladas, más del doble de la cuota de 2.65 millones, a pesar de los altos precios de exportación de Estados Unidos³⁴.

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

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos determinó como un efecto directo del Tratado en el comercio del maíz, el crecimiento en sólo 5 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos a México³⁶. El fuerte crecimiento de las exportaciones de maíz en los años recientes, se debieron según el modelo del USDA a factores distintos al TLCAN tales como las reformas a las políticas. Aunque las reformas y el Tratado han tenido la misma orientación hacia la liberalización de la agricultura, reforzándose mutuamente, en el caso particular del maíz, el aumento de las importaciones a niveles sin precedentes no es en sí mismo un efecto del Tratado, que preveía los aranceles-cuota como protección por quince años, sino responsabilidad de la política económica mexicana.

ii. Dependencia alimentaria

A principios de los años 90 el gobierno mexicano terminó con la prohibición de utilizar al maíz como alimento para el ganado. Esta prohibición protegía la oferta del grano como alimento básico y fue tan efectiva que el sorgo se convirtió en el principal grano para la

³⁴ *Ibid.* p. 25

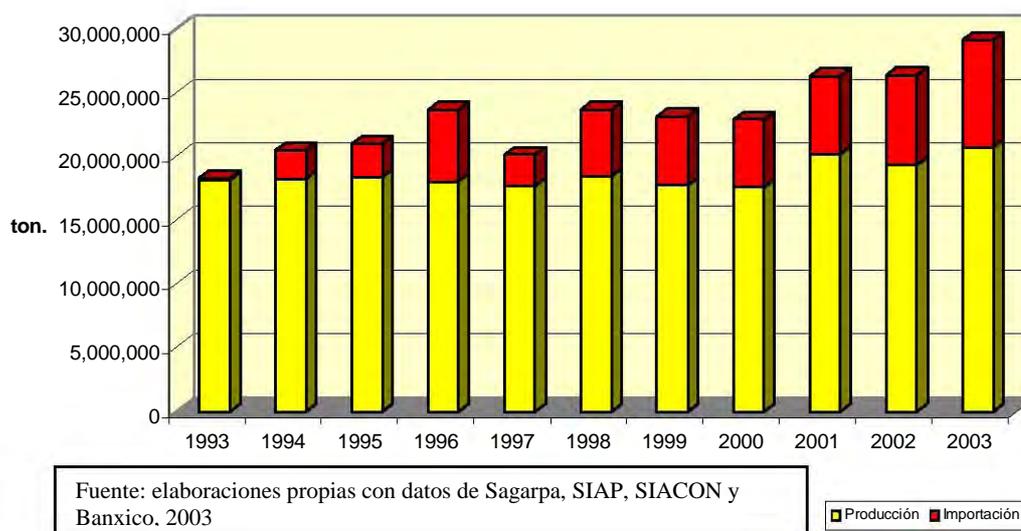
³⁵ USDA, Economic Research Service, *op. Cit.* August 1999, ERS-WRS-99.1

³⁶ El método del USDA para la evaluación del TLCAN, utiliza un modelo econométrico que permite diferenciar los impactos del TLCAN, de los impactos de las reformas a las políticas agrícolas de los países.

alimentación animal. Desde la perspectiva del USDA “aunque la eliminación de la prohibición no responde a ningún compromiso del Tratado, sí refleja el espíritu de libre comercio del TLCAN y provee un estímulo indirecto para el comercio de maíz con Estados Unidos”,³⁷.

Entre 1991 y 1993 el aumento de la producción sustituyó las importaciones que se redujeron hasta menos del uno por ciento en 1993. Durante el periodo 1989-1993 la participación de Conasupo en las compras de la cosecha nacional fue aumentando a la par que disminuyó su participación en las compras de grano extranjero. En 1989 alrededor del 47 por ciento de las compras de Conasupo fueron nacionales y entre 1991 y 1995 fueron el 100 por ciento.

Maíz: Consumo Nacional Aparente 1993-2003



A partir del TLCAN el consumo nacional aparente de maíz aumentó en significantes proporciones —fluctúa entre 20 y 29 millones de toneladas anuales— niveles muy superiores a los 14.5 millones de toneladas de 1989 y a los 18.3 millones de toneladas para 1993. La producción se ha mantenido relativamente estable a niveles mayores a los 18

³⁷ USDA, Leaders, T., Craford T. y J. Link, *op. cit.*, USDA, September 1997. p. 26

millones de toneladas anuales, excepto para el 2001 y el 2003, cuando registró un aumento importante que la colocó en más de 20 millones de toneladas, pero las importaciones han registrado un ascenso consistente y significativo.

El gobierno mexicano profundiza la dependencia alimentaria del país. Entre 1991 y 1993 con producción similar o menor a la actual, las importaciones se redujeron y se alcanzó la autosuficiencia alimentaria. Actualmente un cuarto del consumo nacional de maíz proviene de importaciones.

Durante los primeros diez años del Tratado —1994-2003— México se colocó como el segundo mercado más grande de maíz para Estados Unidos, únicamente después de Japón, con poca o ninguna importación de otros países.

iii. Los beneficiarios de las importaciones de maíz

Para el año 2001, según la información del Comité de Cupos de Importación de Maíz, 189 empresas importaron 6.138 millones de toneladas de maíz. El sector pecuario absorbió el 47.1 por ciento de ellas; a su interior las empresas fabricantes de alimentos balanceados para ganado, afiliadas tanto a Canacindra, ANFAPB, ANFACA, Unión Nacional de Avicultores, son quienes absorbieron un mayor porcentaje, mientras los engordadores únicamente adquirieron el 4 por ciento. El sector almidonero absorbió el 31.2 por ciento de las importaciones, a su interior destaca Arancia-Corn Products International como la primera empresa importadora de maíz; el sector harinero adquirió el 11 por ciento de las importaciones y de estas Maseca absorbió la mayor proporción. Diconsa la única filial del sistema Conasupo, absorbió el 3.7 por ciento de las importaciones, en lugar de orientarse según su función social a la compra directa a los productores nacionales. A partir del año 2003, debido a la presión ejercida por las organizaciones campesinas y la opinión pública Diconsa dejó de importar maíz y únicamente se abasteció de maíz de las cosechas nacionales, una vez comprobada su participación en la contaminación transgénica del maíz nativo³⁸.

Tabla 5.14	
Asignación de cupos de importación por sector: 2001	
SECTORES/EMPRESAS	porcentaje
• Pecuario	47.1
ANFAPB	10.1
CANACINTRA	14.9
Unión Nacional de Avicultores	11.3
Comisión Mexicana de Porcicultura	0.8
Engordadores	4.1
ANFACA	3.9
otros	1.9
• Almidonero	31.2
Arancia	20.8
• Harinero	11.2
Maseca	7.6
• Diconsa	3.7
• Industria Masa y Tortilla	2.5
• Cerealero	1.9
• Frituras	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Comité de Cupos Asignaciones de Cupos de Importación, 2001

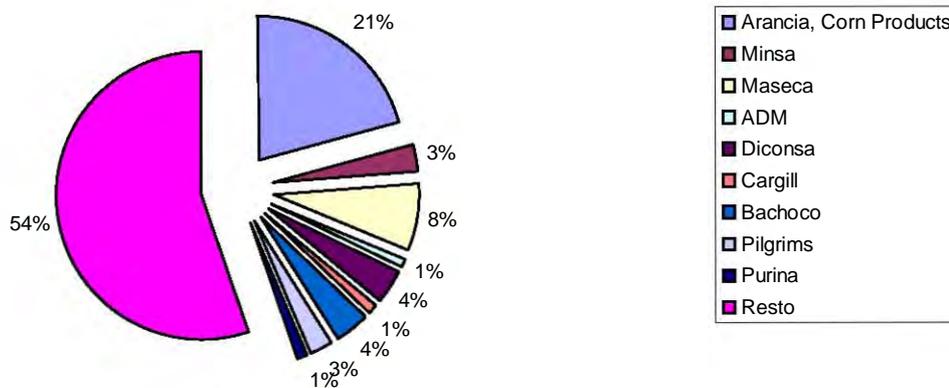
La mitad de las importaciones récord del año 2001, las absorbieron nueve grandes empresas de capital mexicano o estadounidense: Arancia, Corn Products International, Minsa, Maseca, Archer Daniels Midland (ADM), Diconsa, Cargill, Bachoco y Pilgrims Pride. Varias de ellas están vinculadas entre sí a través de asociaciones, o coinversiones.

La distribución y el procesamiento primario de granos son el sector de la cadena de abasto de alimentos mundial que se encuentra más concentrado³⁹. Operan en México tres de los mayores carteles mundiales en el sector comercializador de granos básicos: el formado por Cargill-Continental; el integrado por ADM-Maseca y el formado por Minsa-Arancia-Corn Products International. Diconsa importa muchas veces a través de ADM.

³⁸ Ver, de Ita Ana, "Maíz transgénico en México: apagar el fuego con gasolina", en: Muñoz Julio, *Alimentos transgénicos*, México, Siglo XXI editores, 2003

³⁹ Ver: de Ita Ana, "El control transnacional del mercado de maíz en México y su responsabilidad en la contaminación transgénica del maíz nativo" en RAPAL, Memoria del Foro, México, agosto 2002.

Empresas importadoras de maíz



Fuente: elaboraciones propias con datos de ASERCA, 2001

En 1998 el gobierno mexicano eliminó a la empresa estatal Conasupo, que todavía había comprado más de 3 millones de toneladas de maíz por año entre 1995 y 1998, y pidió a las grandes transnacionales (de capital mexicano o extranjero) operando en México que se hicieran cargo del mercado. Estas empresas se encuentran entre las principales importadoras, pero son también las principales y casi únicas compradoras de las cosechas de los productores. Debido a su volumen de compra tienen la posibilidad de incidir en la determinación de los precios domésticos.

En Chiapas, Maseca al ser la principal empresa compradora de maíz define los precios a los que está dispuesta a pagar el maíz y en Sinaloa el precio del maíz doméstico lo fija Cargill. Una vez que los precios del maíz en cada estado han sido “descubiertos” por las empresas que compran el mayor volumen de producción y de acuerdo a la presión que ejerzan las organizaciones de productores, el Estado otorga algún tipo de subsidio para acercarse a la demanda de precio de los productores. Este subsidio estatal a la comercialización ha sido errático, diferenciado en los distintos estados y selectivo, dependiendo de la presión política ejercida por las organizaciones de productores⁴⁰.

Estas empresas son a su vez las principales exportadoras de Estados Unidos: Cargill, ADM y Zen Noh controlan el 81 por ciento de las exportaciones de maíz. Su control de la oferta de granos y su capacidad instalada en distintas partes del mundo les permite

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

El mercado privado de maíz se consolida velozmente, a la par que las transnacionales de los dos países fortalecen su integración, a costa de los productores.

Cargill, es la mayor corporación privada del mundo. Tiene establecida su cadena de producción alimentaria desde el abasto de semillas a los productores, la recepción y compra de cosechas, el procesamiento, la exportación, la manufactura de alimento para ganado, la ganadería por contrato de puercos, aves, carnero y vacuno, en donde utiliza sus propios alimentos balanceados, el sacrificio y procesamiento de animales para carne, producción y comercialización de alimentos empacados, la comercialización y el transporte de granos, el control de varios puertos y elevadores, la molienda y fabricación de harina, edulcorantes de alta fructuosa y etanol, con servicios de consultoría y financiamiento. En 1999 Cargill adquirió Continental Grain, otra de las empresas más importantes comercializadora de granos a nivel mundial. Cargill controla la exportación del 42 por ciento del maíz de Estados Unidos⁴¹.

Maseca es la principal empresa de la industria para la fabricación de harina de maíz y tortilla en México y en el mundo. Cuenta con 17 plantas y una capacidad instalada superior a las 2.8 millones de toneladas al año. Abastece alrededor del 70 por ciento de la harina de maíz que se utiliza en el país y produce el 32 por ciento de las materias primas que consume la industria de la tortilla nacional. Controla el 75 por ciento del mercado de Estados Unidos, donde se localizan 19 grandes fábricas de tortillas que pueden producir alrededor de 600 mil toneladas al año y absorbe el 80 por ciento del mercado centroamericano⁴². La empresa Archer Daniels Midland (ADM), adquirió en 1996 el 22 por ciento de las acciones de Maseca.

Archer Daniels Midland (ADM) es una de las mayores corporaciones agroindustriales del mundo. Más pequeña que Cargill, con ventas de 14 mil millones de dólares anuales. Su mayor negocio es el manejo distribución y procesamiento de granos y

⁴⁰ Ver *Infra*, apartado 8

⁴¹ Ver: Corporate Watch UK, *Control freaks, the GMO exporters*, December 2000

⁴² Sagar, Situación actual... *op. cit.*, 1999. p. 27

oleaginosas, incluyendo la producción de productos especializados. Es una vasta red de plantas procesadoras de granos y de infraestructura comercial y de transporte. A través de fusiones, asociaciones e inversiones participa en el procesamiento de granos, producción de alimentos para ganado, derivados de maíz, empaque de carnes⁴³.

Los vínculos entre Cargill-Monsanto y ADM-Novartis, dos gigantes en la producción de semillas genéticamente modificadas, alertan sobre su interés para incluir semillas transgénicas en los paquetes tecnológicos, que además de los efectos que provocan en la diversidad biológica del maíz, profundizan la dependencia de los campesinos frente a las transnacionales.

Minsa, resultado de la privatización de la empresa estatal Miconsa, ocupa el segundo lugar en el mundo en la producción de harina de maíz. En México tiene una capacidad de 1.2 millones de toneladas anuales y controla el 28 por ciento del mercado nacional. Cuenta con seis plantas regionales en: Los Mochis, Guadalajara, Saltillo, Jaltipan, Arriaga y México. En Estados Unidos tiene una capacidad instalada de 72 mil toneladas en dos plantas, una en Iowa y otra en Texas, desde donde busca cubrir el 28 por ciento del mercado de ese país. Minsa está integrada con Arancia, la tercera empresa en importancia en la industria de maíz mexicana. Arancia es la empresa más importante en la fabricación de alta fructuosa en México. Ambas están asociadas a una empresa de Estados Unidos, Corn Products International, una de las principales productoras de etanol⁴⁴. El cartel que forman tiene poca fuerza a nivel mundial.

Estos agentes se oponen a la protección de la producción nacional de maíz. Los fabricantes de alimentos balanceados para animales y los productores pecuarios han ordenado su mercado después de la apertura comercial trasladando sus costos a los productores primarios y han logrado que el gobierno defienda y proteja sus intereses.

6. Precios y mercado interno

El maíz fue con el frijol el único producto que mantuvo precio de garantía y comercialización a través de Conasupo durante el periodo de reformas (1989-1993) antes

⁴³ Ver. Corporate Watch UK. Corporate Watch UK, *Control freaks, the GMO exporters*, December 2000

⁴⁴ Corporate Watch UK. Corporate Watch UK, *Control freaks, the GMO exporters*, December 2000 *Ibid.*.

de la entrada en vigor del TLCAN. Ello representó una ventaja frente al resto de los granos y oleaginosas. Entre 1989 y 1993 el precio de garantía real se redujo en 11.1 por ciento. Sin embargo sus precios relativos en comparación con los precios de los otros granos se situaban 35 por ciento arriba de los del sorgo, 38 por ciento arriba de los de la soya, y 7.4 por ciento sobre el trigo. Los precios del frijol con respecto al maíz se situaron en 1993, 25 por ciento arriba⁴⁵.

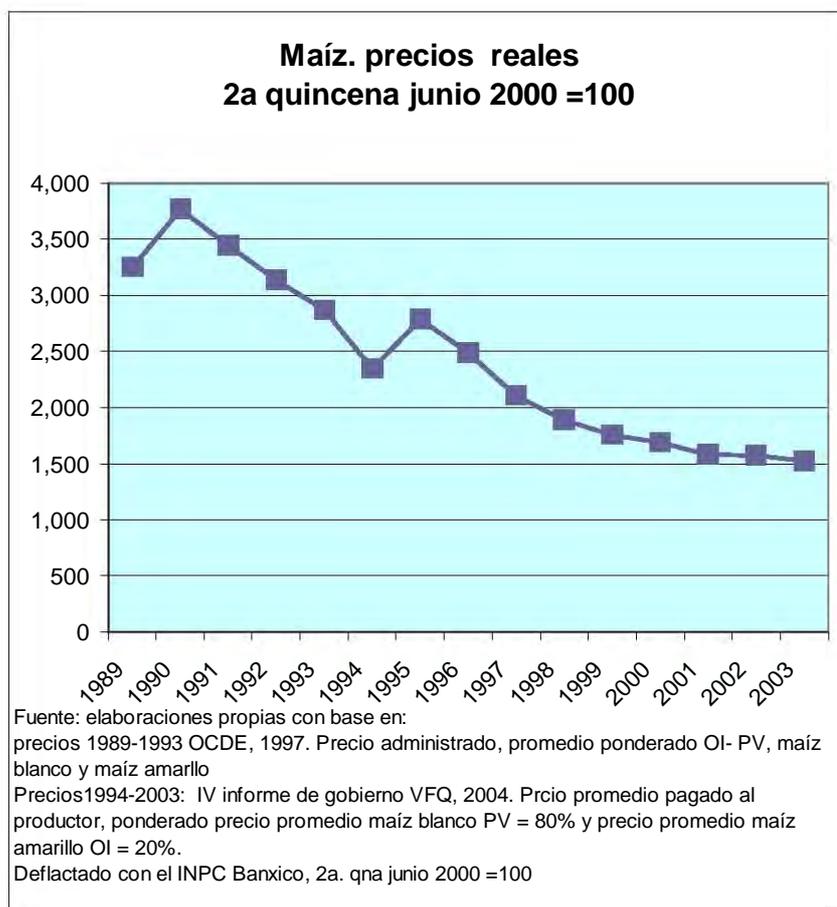
Los precios reales de garantía del maíz fueron eliminados en 1994, como un compromiso del TLCAN. Este año los precios internos del maíz registraron una fuerte caída, de 28 por ciento respecto a los de 1989, reflejo del cambio en el sistema de subsidios vía precios, insumos y créditos, hacia subsidios directos. A partir de 1994 los subsidios al maíz y al resto de los granos fueron transformados en subsidios desacoplados del volumen, el precio y el producto: Procampo

Entre 1993 y 2003 los precios reales de maíz cayeron en un 47 por ciento, mientras que en el periodo 1989-2003 cayeron en un 53 por ciento. Aún incluyendo en el precio el subsidio de Procampo⁴⁶, los precios reales del maíz han disminuido en 34 por ciento en el periodo 1993- 2003. (Tabla 5.15)

En 1994 se eliminó la obligación de Conasupo para comprar las cosechas a precio de garantía o referencia y se transformó en comprador en última instancia. Entre 1988 y 1993 los volúmenes de maíz nacional comprados por Conasupo reportaron un fuerte aumento al pasar de 1.742 millones de toneladas a 8.543 millones en 1993. Conasupo aumentó el volumen de sus compras de cosechas en respuesta al vertiginoso aumento de la producción de maíz y a la eliminación de su función de compra y regulación para el resto de los granos (excepto para el maíz y el frijol). Conasupo participó en la compra de 18.9 por ciento de las cosechas nacionales en 1988, pero con el 49.9 por ciento de la producción en 1993.

⁴⁵ Ver, *Supra* Gráfica 3.2. Cap. 3. P. 53

⁴⁶ Ponderado por el promedio nacional de rendimientos.



Aunque la función de regulación de Conasupo desaparecía al eliminarse el precio de garantía y el permiso previo de importación para el maíz, Conasupo siguió cumpliendo esta función entre 1994 y 1998. Para 1994, primer año de TLCAN Conasupo compró 8.466 millones de toneladas de maíz de la cosecha nacional y participó en la compra del 46 por ciento de la cosecha. En 1995 únicamente participó con el 21.6 por ciento de la producción y para 1998 con el 13.2 por ciento. El gobierno eliminó la Conasupo a partir de 1999. (Tabla 5.16)

A pesar de la reducción de sus compras, Conasupo continuó influenciando la definición de precios en el mercado doméstico, más por costumbre que por capacidad. Los

precios nacionales eran influenciados por el precio de referencia que Conasupo anunciaba al momento de las cosechas.

7. Precios internacionales

Uno de los objetivos de las reformas era que los precios domésticos tuvieran como parámetro los precios internacionales, al eliminar la intervención estatal. Los precios domésticos de garantía de maíz hasta 1993, siempre fueron mayores a los precios internacionales. El mercado doméstico protegido por permisos previos de importación, no estaba determinado por los precios internacionales sino por la intervención estatal. De esta forma entre 1989 y 1993 los precios de garantía del maíz se situaron siempre por arriba del precio internacional. El diferencial entre ambos se fue ampliando a lo largo del periodo. En 1989 el precio de garantía fue un 20 por ciento mayor que el internacional, pero para el año siguiente reportaba un sobreprecio de 55 por ciento, que continuó creciendo de manera sostenida hasta alcanzar el 81 por ciento en 1993. El precio promedio de garantía en 1993 se situó en 243.84 dólares, mientras que el precio internacional se situaba en 134.6 dólares. (Tabla 5.17)

A partir de la eliminación del precio de garantía del maíz en 1994, el diferencial entre precios de referencia e internacionales empezó a reducirse. En 1994 el precio interno fue todavía 41 por ciento superior al internacional, pero a partir de 1995 sus niveles se acercaron.⁴⁷

Pero cuando los precios internacionales fueron altos, como en 1996, el gobierno mexicano fijó precios de referencia menores a los internacionales en alrededor de 21 dólares por tonelada a partir de la intervención de Conasupo. El gobierno intervino contra los productores al fijar precios internos menores a los internacionales. Entre 1997 y 1999, los precios domésticos permanecieron al mismo nivel que los precios internacionales.

A partir del año 2000 y el 2001, se observa un diferencial entre los precios domésticos más altos que los precios internacionales. Esta diferencia proviene de los

⁴⁷ Los precios internacionales utilizados para el análisis son FOB Golf 2 Veracruz, más 20 por ciento por compensación al ser maíz blanco, más 11 dólares de gastos de flete al puerto, según método de OCDE. No son equivalentes al precio de indiferencia, más altos al incluir gastos de internación a lugar de consumo.

apoyos a la comercialización que han devenido en una parte cada vez más importante del precio del maíz. Sin embargo este apoyo no es generalizado para el conjunto de productores de maíz, sino que únicamente apoya a cierto número de ellos, en algunos estados del país. El resto de productores no recibirán este apoyo y por supuesto recibirán un precio mucho menor⁴⁸. (Tabla 5.18)

Los precios promedio esconden las diferencias registradas entre los ciclos. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el ciclo agrícola primavera-verano 1995, el precio de referencia del maíz blanco fue de 127 dólares, mientras que el precio internacional era de 192 dólares. Para el ciclo agrícola otoño-invierno 1995-1996 el precio del maíz blanco fue de 112 dólares la tonelada y el precio internacional se situó alrededor de los 211 dólares la tonelada, entre marzo y agosto de 1996⁴⁹.

8. Subsidios

Las reformas a las políticas del periodo previo al TLCAN, afectaron los subsidios al maíz. El maíz por ser el principal producto básico para la alimentación estuvo sujeto a una política de subsidios que incluía transferencias a través de los precios de garantía, el crédito y otros insumos, apoyos a la comercialización, y tarifas de los bienes y servicios públicos.

Los subsidios más importantes estaban incluidos en el precio de garantía. Los subsidios se incrementaron hasta el año 1993, a la par que los precios de garantía, y éstos fueron el principal instrumento canalizador del subsidio. Así en 1993 el precio de garantía absorbía el 86 por ciento del subsidio a los productores de maíz.

El subsidio vía reducción en el costo de los insumos —incluido el crédito— absorbía también un porcentaje importante en 1989 (36 por ciento), que se fue reduciendo paulatinamente, hasta representar sólo el 6 por ciento en 1993.

Entre 1989 y 1995 operó un pequeño subsidio en apoyo a la comercialización de maíz otorgado a través del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) de Conasupo. En 1995 el gobierno eliminó este programa.

⁴⁸ Infra, apartado sobre subsidios a la comercialización.

A partir de 1994, con la creación de Procampo, disminuyeron las transferencias vía precios mientras aumentaron los apoyos directos. El subsidio al precio representó un 40 por ciento en 1994 y un 20 por ciento en 1995, mientras que los pagos directos o Procampo absorbieron el 45 y 60 por ciento respectivamente.

En términos reales los subsidios a los productores de maíz aumentaron en 161.8 por ciento entre 1989 y 1993, pero a partir de este año y hasta 1995, se redujeron en 38.8 por ciento.

El Equivalente de Subsidio al Productor (ESP)⁵⁰ para el maíz entre 1990 y 1994 se situó en promedio alrededor del 50 por ciento. Esto significa que los productores recibieron el 50 por ciento de su ingreso de transferencias fiscales y no del mercado. Para el resto de los países de la OCDE el subsidio al maíz medido en porcentaje fue menor durante este periodo, no así si es medido como transferencias *pér cápita* o por hectárea de tierra. Además el ESP en porcentaje al maíz se sitúa más alto que en otros países debido a que es el principal producto básico para la alimentación humana, cuando para la mayoría de los países de la OCDE es el trigo (con un ESP promedio de 42 por ciento en el periodo y para Japón el arroz. (con un ESP promedio de 85 por ciento. A partir de 1995 el ESP para el maíz cayó abruptamente a sólo el 26 por ciento, y para 1996 continuó su descenso a sólo el 18 por ciento. (Tabla 5.19)

El cambio del sistema de precios de garantía a Procampo, permitió trasladar parte del costo de la crisis a los productores al desaparecer la mitad del subsidio al maíz en 1995 y las dos terceras partes en 1996. Con Procampo los productores de maíz recibieron en 1995 la mitad de los subsidios totales que habían recibido entre 1989 y 1993, a través de precios de garantía y subsidios a los insumos, y en 1996 recibieron sólo un tercio.

Durante 1995 y 1996, segundo y tercer año de TLCAN, la reducción de los precios del maíz doméstico no fue compensada con subsidios. (Tabla 5.20).

El maíz debido a la superficie sembrada es el producto que absorbe el mayor volumen de los recursos de Procampo. Además como en el caso de todos los granos y

⁴⁹ OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, 1997 p. 60

⁵⁰ El ESP incluye todas las transferencias y tipos de subsidio a la agricultura o a algún producto específico.

oleaginosas, los subsidios de Procampo se han reducido durante el periodo TLCAN 1994-2001 en un 34 por ciento. (Tabla 5.20)

i. Los subsidios a la comercialización del maíz

Durante 1995 y 1996, varias organizaciones campesinas en distintos estados de México: Sinaloa, Chihuahua, Jalisco, Chiapas, Guanajuato, Nayarit, respondieron con la movilización a las enormes dificultades de comercialización de su producción. La crisis económica les impedía pagar sus créditos; el gobierno había fijado precios internos para el maíz más bajos que los precios internacionales inusitadamente altos; los subsidios habían caído estrepitosamente; las importaciones alcanzaban casi el triple de la cuota estipulada por el TLCAN, y el gobierno había permitido su ingreso al país sin cobrar ningún arancel.

En 1996 el gobierno respondió al descontento campesino otorgando algunos subsidios de manera selectiva, para los productores de los estados con mayores dificultades de desplazamiento de la producción de maíz y en los que los productores se habían movilizad. Aserca otorgaba estos subsidios a los compradores de maíz, para que les fuera indiferente comprar los productos mexicanos o las importaciones de Estados Unidos. (Tabla 5.21)

Por su carácter selectivo y discrecional el Programa ha dependido de las decisiones del ejecutivo o legislativo por lo que manifiesta un comportamiento errático. En 1996, primer año de operación, el programa únicamente apoyó al uno por ciento de la producción total. Para el año siguiente aumentó abruptamente y llegó a apoyar el 17 por ciento de la producción, para volver a reducirse entre 1998 y 1999. El año 2001 fue el que reportó una mayor proporción de producción apoyada, 31 por ciento.

1997 fue el año que registró mayores subsidios a la comercialización de maíz. Entre 1997 y el año 2000 los recursos se reducen en términos reales, para lograr el mayor monto durante el año 2001. Los montos por tonelada tienen como base la correlación de fuerzas entre el gobierno, los compradores y los productores al momento de la negociación, por lo que son erráticos. Para el año 2000 registraron el monto más bajo, en términos reales que se aumentó ligeramente con el nuevo gobierno. (Tabla 5.21)

A finales de 1998 el gobierno desapareció a la Conasupo. Las dificultades de comercialización de las cosechas de maíz no se dejaron esperar. La producción de Sinaloa del ciclo otoño-invierno, y la de algunos otros estados alejados de los centros de consumo fueron las que presentaron mayores problemas.

Durante 1998, los subsidios a la comercialización de maíz se otorgaron a través de un mecanismo de subasta, que operaría hasta el año 2000. Este mecanismo asignó los apoyos a las comercializadoras y compradores que aceptaran comercializar los excedentes de las cosechas en distintos estados. Sinaloa ha sido el estado que mayores volúmenes ha absorbido de los subsidios a la comercialización del maíz. En 1998 absorbió el 70 por ciento; Tamaulipas y Jalisco recibieron el 9 por ciento cada uno. Para 1999 Sinaloa absorbió el 90 por ciento de los subsidios a la comercialización del maíz, y Chiapas el resto.

Estos subsidios se otorgaban a los compradores principalmente harineros, que aceptaran comprar maíz blanco a precio de referencia Conasupo, con el fin de mantener el precio controlado al consumidor de tortilla y desplazar los excedentes. En 1998 los subsidios se canalizaron a tres empresas. Para la comercialización del maíz blanco del ciclo PV 1997, Maseca absorbió el 64 por ciento, Minsa el 35 por ciento y Agroinsa el 1 por ciento. Durante el ciclo otoño invierno 97-98 Maseca absorbió el 72 por ciento, Minsa el 26 por ciento y Agroinsa el 2 por ciento. Durante 1999, las organizaciones de productores demandaron ser también beneficiarias de estos subsidios. Lograron absorber el 26 por ciento de ellos, mientras las comercializadoras recibieron el 43 por ciento, las harineras dentro de las que se encuentran Maseca, Minsa y Agroinsa al menos recibieron el 35 por ciento, los productores pecuarios el 4 por ciento.

Este subsidio permite el fortalecimiento económico de los agentes, que al tener las fronteras abiertas y las posibilidades de comprar maíz importado sin arancel y a bajos precios, exigen al gobierno un subsidio para comprar a los productores nacionales.

Maíz: apoyos a la comercialización 2001					
	Recursos pesos	Tons. apoyadas	Producción ton.	Producción %	Prod apoyada %
Ciclo Otoño-Invierno 2000-2001	1,187,167,747	2,967,919	3,726,329	19	80
Ciclo Primavera-Verano 2001	14,999,465	37,499	16,407,983	81	0.23

Fuente: Elaboraciones propias, con datos de Aserca, *Claridades Agropecuarias*, febrero 2002

Durante el año 2001, algunos de los cambios de política agrícola al inicio del sexenio (2001-2007), fueron el aumento al volumen de producción apoyado por el programa que llegó a su proporción más alta; algunos estados que no habían recibido apoyo se incluyeron⁵¹; y por primera vez se atendió la demanda de los productores para otorgarles directamente los subsidios y no a los compradores. El cambio de mecanismo provocó problemas de eficiencia administrativa y las protestas de los productores.

Sin embargo lo más grave de este programa es que polariza el ingreso de los productores. Durante el ejercicio 2000, en los estados que contaron con apoyos a la comercialización de maíz se encontraron grandes diferencias entre los montos subsidiados por tonelada comercializada. “En algunos estados el monto de los subsidios fue de 100 pesos por tonelada y en otros de 450 pesos, muy relacionados con la capacidad de movilización y presión que ejerzan las organizaciones gremiales y económicas⁵².

Los apoyos a la comercialización de maíz se destinan casi en su totalidad a la producción del ciclo otoño-invierno. Para el año 2001 se apoyó el 80 por ciento de la producción del ciclo otoño-invierno, aunque este ciclo únicamente aporta el 19 por ciento de la producción nacional. Los subsidios a la comercialización de maíz únicamente apoyaron una cantidad ínfima de la producción del ciclo primavera-verano (0.23 por ciento), que aporta el 80 por ciento de la producción nacional.

Los subsidios a la comercialización son una necesidad para los productores, sin embargo al ser selectivos y discrecionales provocan la polarización del ingreso entre los distintos tipos de productores. Son un subsidio regresivo orientado a los productores de riego, localizados en estados con dificultades de comercialización, pero al que no tienen

⁵¹ Aserca, *Claridades Agropecuarias*, No. Anteriormente eran beneficiados 11 estados del país, durante el año 2001 se amplió a 28 estados.

⁵² CIESTAAM, IICA, Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias del Sector Social, Evaluación externa 2000, septiembre 2001

derecho los productores de temporal. Así los precios que los productores de maíz reciben en los distintos estados del país son sustancialmente diferentes.

El gobierno asume que los productores ubicados en estados no excedentarios no participarán en el mercado. Sin embargo, ningún productor es autárquico, sino que participa en algún momento del año en el mercado, y recibirá un precio muy diferente de acuerdo a su ubicación. En los diferentes estados no todos los productores serán apoyados pues no se apoya el total de la producción.

Los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, en sus informes anuales reportan como precio doméstico del producto, el precio más el subsidio a la comercialización que no reciben el grueso de los productores sino sólo una pequeña proporción de ellos, los más favorecidos. Para el año 2001, los productores con subsidios a la comercialización y Procampo tuvieron un ingreso de 1,639 pesos por tonelada de maíz, en tanto que los productores sin apoyos a la comercialización, que son la mayoría del ciclo primavera-verano, recibieron con todo y Procampo un ingreso por 1379 pesos por tonelada. (tabla 5.22)

Otra grave consecuencia fue que en estados no elegibles para el apoyo, los productores desorganizados no encontraron canales de comercialización, pues los compradores no tuvieron incentivos para comprar volúmenes dispersos de cosechas. En estas regiones los nuevos cambios de política golpearon a los productores y desalentaron la producción.

ii. Subsidios a pignoración cabotaje y exportación, agricultura por contrato

A partir del año 2000, dentro de los subsidios a la comercialización el gobierno incluyó un rubro para desarrollo de mercados que contempla programas de pignoración y subsidios a la distribución. Estos programas se focalizan en estados como Sinaloa con dificultades para comercializar sus excedentes. El gobierno decidió iniciar un programa de pignoración de una parte de la cosecha para evitar el calentamiento del mercado y las dificultades de comercialización.

A raíz de la desaparición de Conasupo en el año 1999, las organizaciones de productores —muchas de ellas del sector social— más avanzadas en la organización para el control de sus procesos productivos se constituyeron como empresas integradoras, para prestar servicios de comercialización a sus agremiados. A partir del acopio de volúmenes importantes buscan impulsar estrategias de “administración o manejo de oferta” que les permita incursionar en el mercado en mejores condiciones y de ser posible mejorar los ingresos de los productores que comercializan a través de ellas.

La experiencia de estos diez años demuestra que al otorgar al maíz una protección bajo el sistema de arancel-cuota, por ser un producto “altamente sensible” a las importaciones, se dejó en manos del gobierno mexicano transnacional, el eliminar la protección a un nivel cero. En los hechos el maíz ha tenido una menor protección que cualquiera de los otros granos (excepto el frijol y la cebada, que por ser altamente sensibles, se encuentran en el mismo caso), pues los aranceles relativamente altos definidos nunca se han aplicado.

Según los negociadores haber definido una reducción del arancel del 24 por ciento para los primeros seis años, permitiría que los primeros años de transición contaran con una protección mayor. Pero a partir del tercer año del Tratado el maíz se encuentra en el mercado abierto.

La situación de 3.2 millones de productores de maíz es sacrificada por el gobierno mexicano para favorecer los intereses de un puñado de empresas importadoras, en su mayoría transnacionales.

El periodo de transición, de por sí reducido, ha sido eliminado. Este periodo bajo la lógica de los negociadores debía permitir a los productores logra mejores niveles de competencia. Sin embargo al eliminarse y abrir totalmente el mercado del maíz en México, la producción agrícola se descapitaliza sistemáticamente.

Los únicos ganadores con la negociación del maíz en el TLCAN son las grandes empresas transnacionales que consolidan la integración entre México y Estados Unidos en su propio beneficio.

A diez años de operación del TLCAN es de suma importancia resaltar las declaraciones de los negociadores del Tratado:

“Estos aranceles permiten contar con un margen de maniobra suficiente para garantizar un proceso de ajuste ordenado, independientemente de las fluctuaciones de precios internacionales que pudieran registrarse en los mercados internacionales durante los años iniciales del periodo de transición. En general los aranceles equivalentes que se negociaron en el TLC, dado su nivel, funcionan como un mecanismo de salvaguarda de gran eficacia”⁵³.

La realidad demostró que los compromisos del TLCAN operaron únicamente frente a las contrapartes, pero el gobierno mexicano decidió unilateralmente abrir el mercado de maíz a partir del tercer año de operación, desprotegiendo a los productores nacionales frente a la producción de mayores rendimientos y subsidiada de Estados Unidos. Las negociaciones y definiciones técnicas que realizó el propio gobierno durante la etapa de negociación fueron abatidas de un plumazo por el propio gobierno mexicano. Los intereses de los productores de maíz —más de 3.2 millones de campesinos con parcelas menores a cinco hectáreas— que constituyen la mayor población productiva del campo, fueron abandonados para favorecer el interés de las grandes empresas comercializadoras de maíz.

⁵³ Téllez, L. *op. cit.* P. 141

Capítulo 6

Todos pierden: el frijol, el trigo y el sorgo en el TLCAN

El impacto del TLCAN en otros granos básicos tales como el frijol, el trigo y el sorgo ha sido también dramático. El caso del frijol es similar al del maíz por haberse considerado en la negociación como un producto muy sensible a las importaciones y por lo tanto sujeto al sistema de aranceles cuota, con un plazo extra largo de desgravación de quince años. El trigo desde la negociación tuvo una menor protección, el gobierno mexicano cambió el permiso previo de importación por una raquílica protección de 15 por ciento de arancel a eliminarse en diez años. El sorgo fue liberado al inicio del TLCAN. Las repercusiones del TLCAN en la producción y comercialización de estos granos se analizan someramente en este capítulo.

1. El cultivo de frijol en México y el mundo

El comercio internacional de frijol es muy escaso. Su producción global de 15.5 millones de toneladas, no representa ni el uno por ciento de la producción mundial de granos básicos y no cotiza en las bolsas internacionales. Para los países mayores productores, con excepción de México, el frijol no constituye un alimento básico.

Estados Unidos es un exportador líder de frijol. México históricamente ha sido un mercado muy activo, aunque variable para la producción de frijol de Estados Unidos. Desde 1990 México absorbió alrededor del 20 por ciento del valor de las exportaciones de frijol de Estados Unidos. México es el sexto productor mundial de frijol, Estados Unidos es el quinto. La superficie de producción de frijol en México no es irrigada y por tanto es muy susceptible a la sequía. La producción de Canadá es mucho menor que la de Estados Unidos, pero Canadá es un fuerte competidor en el mercado mundial, tradicionalmente exporta tres cuartos de su producción anual.

El frijol es un alimento muy importante en la dieta de la población mexicana, con un promedio de consumo *per cápita* anual de 15.4 kilogramos, entre los más altos del mundo, mientras el consumo *per cápita* de Estados Unidos es de 3.6 kilogramos, menos de 1 kilogramo en Canadá y un estimado de 3.6 kilogramos para el resto del mundo. Debido a

que en México es un producto básico para la alimentación, las importaciones aumentan en los años en que la oferta doméstica se reduce.

Entre los países del TLCAN y Argentina con el que México mantuvo comercio, México es el primer productor por superficie cosechada. Estados Unidos representa sólo un tercio de la superficie cosechada en México pero debido a sus altos rendimientos aporta un volumen de producción mayor al de México, los dos países son los que registran un mayor volumen de producción entre los seleccionados. Los rendimientos de México, debido a las condiciones de producción —se siembra principalmente en áreas de mal temporal— muy por abajo de una tonelada por hectárea, son los más bajos de los países analizados y alrededor de un tercio de los obtenidos en Estados Unidos y Canadá.

FRIJOL: superficie cosechada, producción y rendimientos

hectáreas, toneladas y toneladas por hectárea

<i>Superficie cosechada ha.</i>				
	1990	1994	2000	2001
Argentina	207,400	170,590	276,170	257,000
Canadá	54,600	79,500	158,400	170,200
México	2,094,017	2,086,687	1,502,818	1,698,580
Estados Unidos	843,500	741,000	650,540	503,030

<i>Producción ton.</i>				
	1990	1994	2000	2001
Argentina	207,845	198,476	297,157	270,000
Canadá	104,800	170,700	261,400	289,200
México	1,287,364	1,364,239	887,868	1,062,970
Estados Unidos	1,469,000	1,313,000	1,197,890	886,360

<i>Rendimientos ton/ha</i>				
	1990	1994	2000	2001
Argentina	1.00	1.16	1.08	1.05
Canadá	1.92	2.15	1.65	1.70
México	0.61	0.65	0.59	0.63
Estados Unidos	1.74	1.77	1.84	1.76

Fuente: FAO. 195 Records © Copyright FAO 1990-1998

Para México el frijol (en 1990) era el segundo cultivo en cuanto superficie sembrada, (2.2 millones de hectáreas, alrededor del 11.5 por ciento de la superficie agrícola), y el cuarto en cuanto volumen de producción: 1.3 millones de toneladas. Alrededor del 90 por ciento de la superficie sembrada con frijol se cultiva en temporal,

durante el ciclo primavera-verano, que aporta el 83 por ciento de la producción. El remanente se produce en superficies de riego, durante el ciclo otoño-invierno.

Alrededor del 65 por ciento del cultivo del frijol se concentra en la región centro-norte y pacífico-norte. Los principales estados productores son Zacatecas, Sinaloa, Durango, Chihuahua y Nayarit, que en conjunto aportan el 69 por ciento de la producción total.

La producción de frijol es muy variable debido a su dependencia de la lluvia y a las cambiantes políticas gubernamentales. El 90 por ciento de la superficie es de mal temporal. Los rendimientos promedio por hectárea se sitúan ligeramente por abajo del promedio mundial, alrededor de 0.60 toneladas por hectárea, pero presentan una diferencia significativa con Estados Unidos que tiene unos rendimientos cercanos a 1.75 toneladas por hectárea.. La superficie de riego presenta un rendimiento muy superior —alrededor de cuatro veces— al de la superficie de temporal.

Al cultivo de frijol se dedican 450 mil productores. Es uno de los principales cultivos para los pequeños productores con parcelas menores a cinco hectáreas, quienes aportan alrededor del 70 por ciento de la producción¹.

ii. Compromisos de México para la liberalización del frijol en el TLCAN

Debido a la importancia del frijol como alimento básico, a su participación en la producción nacional y como actividad fundamental de miles de pequeños productores, algunas organizaciones campesinas y varios sectores sociales demandaron excluir al maíz y al frijol del Tratado de Libre Comercio, atendiendo a las asimetrías frente a la producción de Estados Unidos y Canadá. Sin embargo la política del gobierno mexicano, a diferencia de Canadá, fue incluir todos los productos agrícolas.

El frijol mantenía con el maíz y la cebada permiso previo de importación. Al momento de la entrada en operación del TLCAN, se eliminó este requisito. Estados Unidos obtuvo un cuota libre de arancel de 50 mil toneladas y Canadá una cuota de 1,500 toneladas. Para ambos países, los aranceles para los volúmenes fuera de cuota se definieron en 480 dólares por tonelada, pero no menores al 139 por ciento *ad valorem* de importación.

¹ *La Jornada*, 12 de marzo de 1999. p. 7 Nota de Enciso Angélica

Para el frijol, por ser un producto altamente sensible a las importaciones, el Tratado definió el mismo tipo de protección que al maíz, a partir de aranceles-cuota, con un periodo de desgravación de quince años. La cuota se fijó como promedio de las importaciones entre 1989 y 1991; aumentaría un 3 por ciento anual. El tipo de desgravación era Ronda de Uruguay, que permite que los primeros seis años el producto tenga una mayor protección, al reducir el arancel en 24 por ciento. (Tabla 6.2)

iii. Evaluación del TLCAN en la producción de frijol

El frijol es otros de los grandes perdedores del Tratado. A partir de 1996, el gobierno eliminó unilateralmente la protección pactada en el TLCAN y permitió la entrada de importaciones libres de arancel por arriba de la cuota. Los productores de frijol, enfrentaron en el año 2000 la peor crisis de su historia, pues mantenían inventarios sin comercializar desde 1998, debido a la desaparición de Conasupo. La producción de frijol, para la que se había negociado una protección especial de quince años, se encuentra en el mercado abierto a partir del tercer año.

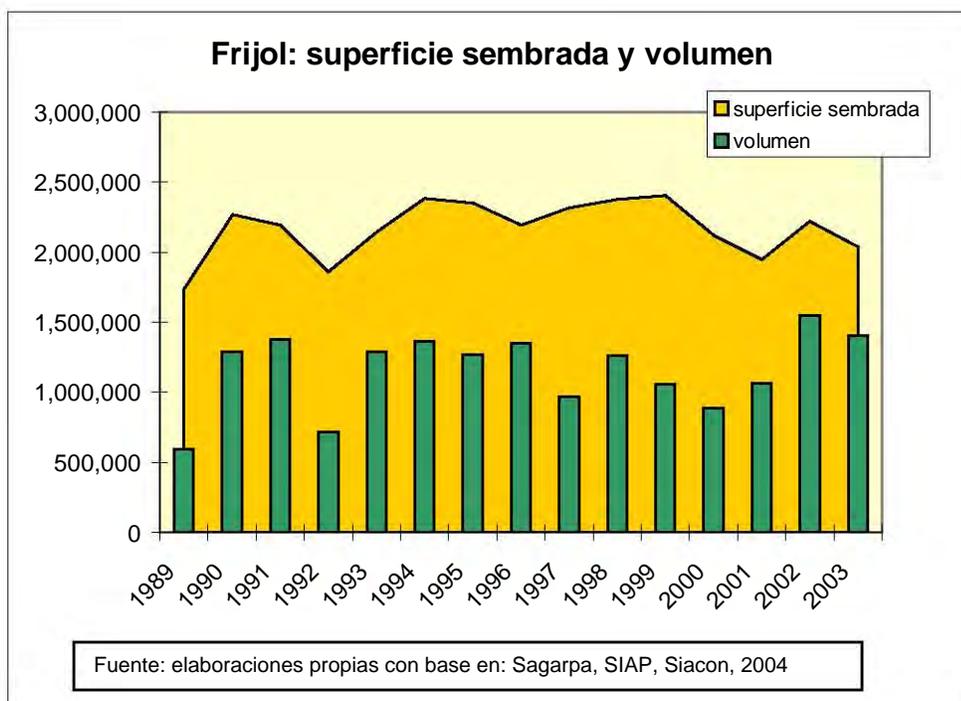
Dinámica de la producción de frijol 1989-2003

El frijol junto con el maíz fueron los productos que mantuvieron precios de garantía, protección a las importaciones y comercialización a través de Conasupo, entre 1989 y 1993, mientras para el resto de la producción de granos y oleaginosas, las reformas impulsaron una liberalización en menor tiempo.

A diferencia del extraordinario aumento ocurrido en la producción de maíz, para el caso de frijol las variaciones de producción después de 1989, no demuestran un aumento sustancial en la década de los noventa. Durante el periodo TLCAN, la superficie dedicada al frijol se mantiene relativamente constante —2.2 millones de hectáreas— y la producción cercana a los 1.2 millones de toneladas, valores similares a los del periodo 1989-1993 previos al TLCAN.

La superficie sembrada y la producción de 1994, respecto a la de 1990 aumentaron en 5 y 6 por ciento respectivamente. La superficie sembrada con frijol en el 2003 representa una reducción del 15 por ciento respecto a 1994, primer año de TLCAN y el volumen de producción un aumento de 3 por ciento.

El volumen producido de frijol registra variaciones significativas, que reflejan tanto las variaciones climáticas, como las respuestas de los productores a las políticas agrícolas. La mayor superficie sembrada se registró durante el año de 1999, cuando se sembraron 2.4 millones de hectáreas, pero el mayor volumen de producción se obtuvo en el 2002 cuando se cosecharon 1.5 millones de toneladas. Los problemas de comercialización hicieron que la superficie se redujera durante los primeros años de la década de 2000. (Tabla 6.3)



Los rendimientos promedio tampoco mostraron algún crecimiento sustantivo. Tanto antes como después del TLCAN registran un promedio de 650 kilogramos por hectárea.

La producción del ciclo otoño invierno abasteció en promedio el 28 por ciento del volumen en la década de los ochenta, y el 25 por ciento al principio de los noventa. Durante el periodo TLCAN 1994-2003, alrededor de 2.3 millones de hectáreas se siembran con frijol. El ciclo otoño-invierno aporta alrededor del 15 por ciento del total de la superficie sembrada con frijol y un volumen cercano a 340 mil toneladas por año, equivalentes al 28 por ciento del volumen de producción total. Sus rendimientos —superiores a una tonelada por hectárea— son más altos que los del ciclo primavera-verano.

Sinaloa, Nayarit y Veracruz aportan más del 70 por ciento de la superficie sembrada con frijol durante el ciclo otoño-invierno y alrededor del 80 por ciento del volumen de producción.

La superficie sembrada con frijol durante el ciclo primavera verano representa alrededor del 85 por ciento del total y aporta al volumen de producción más del 70 por ciento.

Previo al TLCAN entre 1990 y 1993 la superficie sembrada con frijol en el ciclo primavera-verano se redujo en 8 por ciento. Durante los diez años de TLCAN ha sufrido una reducción de 18.3 por ciento. Consecuentemente el volumen de producción disminuyó en 12.6 por ciento entre 1990 y 1993, pero aumento en 6 por ciento durante los diez años de TLCAN. El volumen de producción de frijol es muy errático reflejando grandes variaciones provocadas por el clima.

Zacatecas es el principal productor de frijol por extensión de superficie durante el ciclo primavera-verano, destina alrededor de un tercio de la superficie sembrada con la leguminosa en este ciclo. Durango es el segundo estado en importancia por superficie sembrada con frijol, le siguen Chihuahua, Guanajuato, Chiapas, San Luis Potosí y Puebla. Estos siete estados suman más del 85 por ciento de la superficie sembrada con frijol durante el ciclo primavera-verano

Para este ciclo la superficie total destinada a frijol hasta el 2003 se redujo un 18 por ciento respecto a la de 1994. Todos los estados principales productores redujeron su superficie, excepto Chiapas que la aumentó en un 9 por ciento. La mayor reducción de superficie (53 por ciento) se registró en Chihuahua. El volumen de producción también se redujo en un 34 por ciento, pero Chiapas, Durango, Guanajuato, Puebla y San Luis Potosí lo incrementaron sustancialmente.

Durante el periodo largo de las reformas y el 1990-2003 el volumen de producción de este ciclo aumentó en 6 por ciento y la superficie sembrada disminuyó en 17 por ciento. Durante los diez años de TLCAN, la superficie sembrada con frijol durante el ciclo otoño-invierno reportó una caída del 9 por ciento

iv. Impactos del TLCAN en las importaciones de frijol

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos suponía que al eliminarse los permisos previos de importación y al reducirse los aranceles de México, por efecto del TLCAN, los precios se reducirían lo mismo que la producción².

El TLCAN eliminó para México el requisito de permiso previo de importación y lo transformó en arancel-cuota. 50 mil toneladas fue el volumen inicial para Estados Unidos y 1,500 toneladas para Canadá. A pesar del sustancial aumento de cuotas sin arancel, México importó menos de la cuota los primeros dos años del TLCAN, (según la estadística del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, la mexicana no reporta importaciones para esos años). Las importaciones en 1994 fueron mayores a las de 1993 pero estuvieron debajo de la cuota, ya que las políticas del gobierno favorecieron la oferta doméstica³.

Las importaciones fueron 40 por ciento menores a la cuota en 1995 debido al aumento de la producción. La crisis económica de México aumentó el consumo de frijol, muchas familias de bajos y medios ingresos fueron forzadas a destinar sus presupuestos a fuentes de proteína baratas.

En 1996 el gobierno mexicano aumentó los cupos de importación por más del triple de la cuota permitida por el TLCAN para ese año, aunque la producción no reportó ninguna reducción, sino un aumento respecto al año anterior y alcanzó los 1.349 millones de toneladas. En 1996 las importaciones de Estados Unidos alcanzaron 116 mil toneladas, cuando la cuota era de 53,045. Para el valor excedente a la cuota se había fijado un arancel de 122.3 por ciento, o de 422 dólares, pero el gobierno mexicano permitió la entrada sin arancel de todas las importaciones. Para Canadá se había fijado un cupo de 1,591 toneladas, pero las importaciones de frijol canadiense llegaron en 1996 a 4,877 toneladas, más del triple de la cuota, que tampoco pagaron el arancel. Para 1996 el gobierno mexicano permitió la importación de frijol de Argentina, país no miembro del TLCAN, y no le aplicó arancel.

Durante 1997 la producción sí reportó una baja pues sólo alcanzó 965 mil toneladas. El volumen importado desde Estados Unidos y Canadá fue ligeramente superior a la cuota.

² USDA, ERS, FAS, *op. cit.* 1992 p. 58

³ USDA, ERS, Leaders T., T. Craford y Link, J. Coord. *op. cit.* September, 1997 p. 57

De nueva cuenta para 1998 con una producción de 1.205 millones de toneladas el gobierno alentó la importación de 171.4 mil toneladas de frijol sin arancel. Ingresaron de Estados Unidos 161 mil toneladas, más del triple de la cuota de 56.275. Estas importaciones no pagaron el arancel de 111.2 por ciento o de 364 dólares por tonelada. Canadá importó sin arancel 6.132 mil toneladas, cuando su cuota era de 1.688 mil toneladas para ese año. El gobierno tampoco cobró el arancel y además permitió la importación de 4.3 mil toneladas de frijol de Argentina, aunque no es un país miembro del TLCAN. Para 1999 las importaciones de frijol de Estados Unidos y Canadá se situaron cercanas a la cuota. Los precios internacionales en comparación con los deprimidos precios domésticos desalentaron las importaciones. Para el año 2000, las importaciones de frijol volvieron a ser mayores a la cuota permitida por el TLCAN, a pesar de la presión de los productores por comercializar la oferta nacional. Estas importaciones no pagaron el arancel de 93.9 por ciento.

La situación no fue mejor en el año 2001, primero del nuevo gobierno, las importaciones de frijol, tanto de Estados Unidos, como de Canadá rebasaron nuevamente la cuota TLCAN e ingresaron sin pagar el arancel correspondiente de 82.1 por ciento. Las empresas integradoras formadas en varios estados para comercializar la producción regional, enfrentaron esta competencia desleal y en varios casos, al no poder desplazar la producción acopiada sufrieron pérdidas cuantiosas. Los años 2002 y 2003 Canadá y Estados Unidos rebasaron sus respectivas cuotas de importaciones, pero los volúmenes excedentes no pagaron los aranceles de protección. A pesar de los altos inventarios que se mantienen en el país, de las dificultades de comercialización derivadas de la desaparición de Conasupo y de la larga y dispersa cadena de intermediación que caracteriza el mercado de frijol, el gobierno mexicano permite la importación excedentaria de frijol sin ningún arancel provocando un mayor desorden en el mercado y en algunos casos las pérdidas de las empresas integradoras. (Tabla 6.4)

Tabla 6.4						
México: Importación de frijol 1996-2003						
México Importación de frijol 1996-2003						
Fracciones: 0713.33.02; 0713.33.03; 0713.33.99						
volumen en toneladas, valor en dólares						
Volumen importado						
	Canadá	Estados Unidos	Otros	Volumen Total	Valor total	
1996	4.877	116.003	1.736	122.616	81.819.643,0	
1997	1.685	52.231		53.915	32.786.710,0	
1998	6.139	160.972	4.299	171.403	109.706.115,0	
1999	1.736	58.269		60.280	32.090.350,0	
2000	1.791	60.444		62.337	27.763.908,0	
2001	8.167	108.323		116.491	50.051.567,7	
2002	2.956	87.818	322	91.096	56.378.476,0	
2003	2.964	72.095		75.511	36.778.828,0	

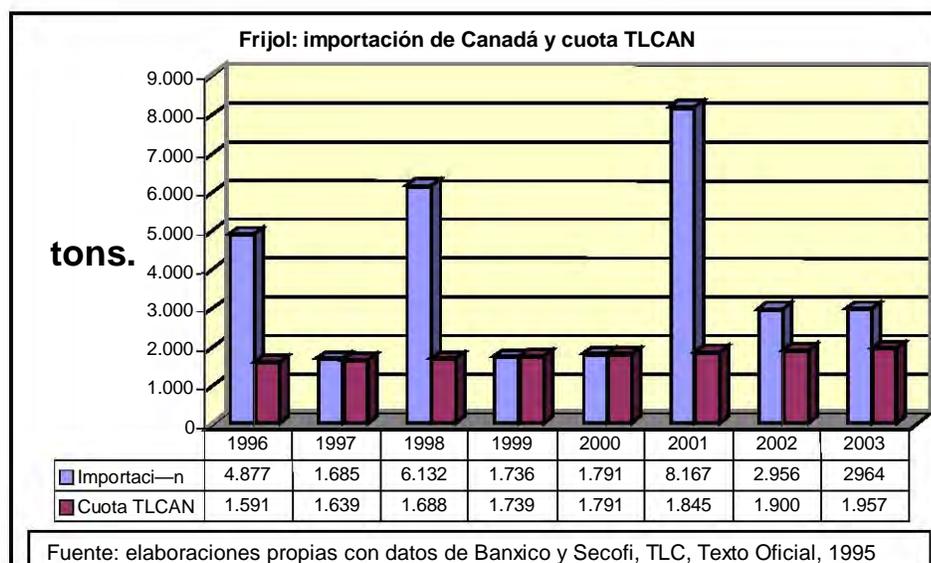
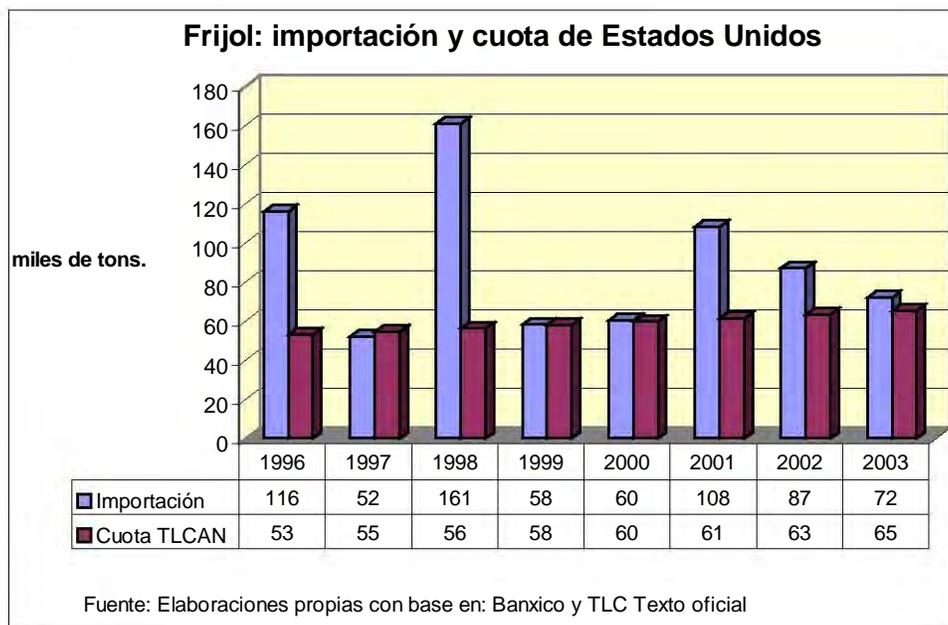
Fuente: Elaboraciones propias con información de Banco de México

Los cupos de importación de frijol se otorgan a partir de licitaciones públicas a través de las que se subastan a los solicitantes. El periodo en el que se otorgan los cupos desde el punto de vista de Estados Unidos es un punto neurálgico para su sector productor. “Durante los primeros siete meses de 1999, México no otorgó los cupos de importación para el año de 1999, debido a razones de política interna. Esto provocó la parálisis de las exportaciones de Estados Unidos a México y creó un tremendo congestionamiento del mercado especialmente para los productores y distribuidores de frijol pinto y negro que tuvieron una seria sobreoferta en Estados Unidos”⁴. Esta situación es la que ocurriría normalmente si México respetara la cuota TLCAN

Los cupos de importación para el año 1999, se otorgaron en agosto por un volumen menor a la cuota TLCAN. El gobierno asignó a la agencia de desarrollo social las casi 10 mil toneladas remanentes para completar la cuota TLCAN libre de arancel. En enero de 2000 el gobierno mexicano decidió asignar trimestralmente los cupos de importación. Sin embargo la segunda y tercera asignación de cupos se dieron en el mismo momento, a finales de agosto. El promedio de la postura de las subastas fue de 1.15 pesos por kilogramo —la

⁴ Zahinser, S., and J. Link, *Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy*, USDA, ERS, July 2002. p.86

mitad del precio al productor en Estados Unidos— para varias clases de frijol, incluidas el pinto y el negro, los principales exportados a México⁵



El Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) informó que para el 2001, la primera asignación de cupos libres de arancel se dio en marzo y tuvo una postura

⁵ Zahinser, S., and J. Link, *Op. Cit.* July 2002 p. 87

promedio récord de 2.9 pesos por kilogramo. El aumento continuo de las posturas de las subastas causa preocupación en el sector productor de frijol de Estados Unidos. Dependiendo de la oferta y la demanda, los importadores mexicanos pueden transferir parte de los costos de sus permisos a los embarcadores de Estados Unidos, a los consumidores mexicanos o a ambos. Estos costos altos de las subastas de los cupos se traducen en precios de mercado más deprimidos para Estados Unidos. En enero de 2001 los gobiernos de México y Estados Unidos tuvieron una consulta informal sobre el asunto⁶. A pesar de estos altos costos de las posturas las importaciones de frijol de este año nuevamente rebasaron la cuota.

Según el USDA las importaciones mexicanas de frijol han permitido apoyar el precio en Estados Unidos⁷. Los años en que el gobierno mexicano realizó *dumping* técnico contra los productores nacionales de frijol, México absorbió más del 30 por ciento de la oferta exportable de Estados Unidos. Al igual que en el caso del maíz, Estados Unidos fomenta sus exportaciones a través de los programas GSM-102 y SGPM. (Tabla 6.5)

Tabla 6.5				
Volumen de las exportaciones de Estados Unidos a México y el mundo:				
1996-1999				
toneladas				
	1996	1997	1998	1999
Exportación al mundo	335,950	351,062	483,368	370,365
Exportación a México	109,406	64,384	170,737	73,414
Participación %	32.6	18.3	35.3	19.8
Fuente: USDA, ERS.				

v. Frijol: precios y mercado interno

En el periodo de reformas previo al TLCAN el gobierno eliminó el sistema de precios de garantía y protección frente a las importaciones a través de permisos previos para los otros granos, excepto para el frijol, el maíz y la cebada.

Los precios reales de garantía del frijol en 1993 se situaron un 27 por ciento por abajo de los de 1990. Durante el periodo TLCAN se redujeron aún más. En 1994 y en 1995,

⁶ *ibidem*

⁷ *ibidem*.

se situaron un 26.5 por ciento y un 47 por ciento por abajo de 1993.

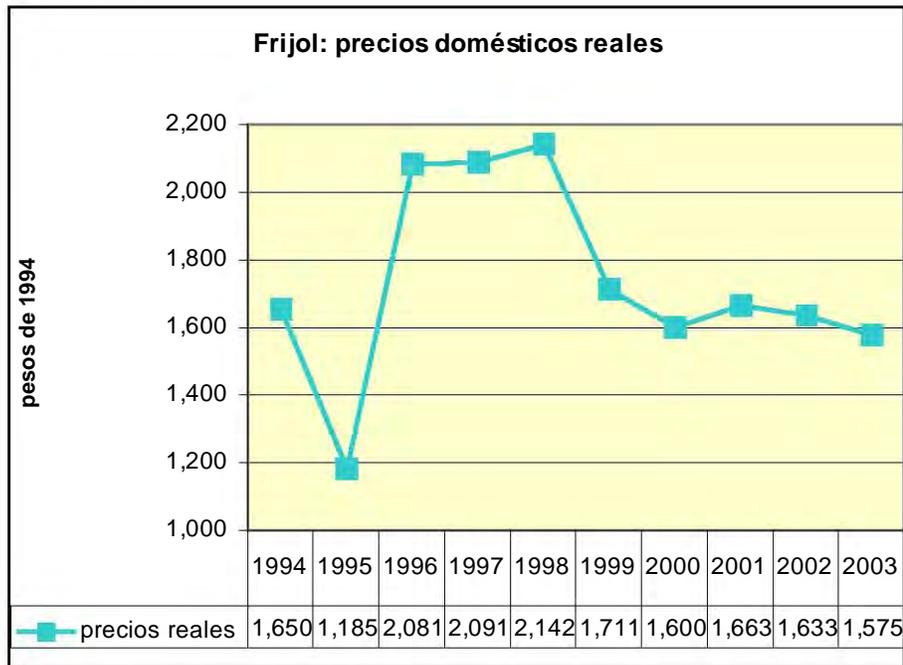
Los precios de referencia de 1994 reflejan la caída en el precio al incluirse el subsidio en Procampo, mientras que los de 1995 dan cuenta de la intervención estatal para hacer pagar a los productores el costo de la crisis. En 1995 los precios de referencia fijados por Conasupo sufrieron la mayor caída en todo el periodo. El precio de referencia Conasupo situó el precio del frijol mexicano a los niveles más bajos de la década. Durante 1996 y 1997, los precios repuntaron, aunque se situaron en un nivel menor al de 1993.

El gobierno mexicano desapareció la Conasupo en 1998 y los productores se enfrentaron a enormes dificultades para comercializar su producción. El mercado de frijol es mucho más disperso que el mercado del maíz y está formado por muchas empresas empacadoras y mayoristas que distribuyen pequeños volúmenes a lo largo del año. Los centros de consumo están muy alejados de los centros de acopio y producción. Los almacenes de depósito que dependían del Estado fueron eliminados, las altas tasas de interés de los créditos impiden la pignoración de las cosechas. Las empresas privadas fueron incapaces de realizar las labores de acopio, almacenamiento y distribución que realizaba antes la Conasupo con costos subsidiados y transfirieron esta responsabilidad a los productores.

La existencia de inventarios —debido a la política de aliento a las importaciones— aumentaron las dificultades de los productores para comercializar la oferta nacional y desde 1999 ellos respondieron con presión política.

Durante 1999 y 2000 los problemas de comercialización en el mercado interno se reflejaron en la reducción de precios. Para 2000 los precios cayeron un 29 por ciento respecto a los de 1993. Aunque para el año 2001 repuntaron todavía se encontraron un 26 por ciento por debajo de los precios de 1993 y volvieron a caer durante el 2002 y 2003 para situarse este último año en el nivel más bajo del periodo, a nivel del año 2000.

En el periodo TLCAN (1994 y 2003) únicamente se observa una disminución de alrededor del 5 por ciento de los precios. Entre 1996 y 1998 los precios domésticos reportaron los niveles más altos. Pero a partir de la desaparición de Conasupo que ya no comercializó la producción desde 1999, los precios han sufrido una caída sistemática. De 1998 a 2003 los precios se redujeron en 26.5 por ciento.



Notas: precios deflactados con INPC, 1994=100.
 1989-1993 Precios de garantía
 1994 y 1995 precio de referencia. 1996, 1997 precio regional pagado al productor en piso bodega Conasupo, promedio ponderado de los dos ciclos agrícolas. (O-I = 25% y P-V = 75%) de frijol variedades preferentes. Para 1996, 1997 y 1998, promedio ponderado entre los dos rangos de precios marcados por Conasupo: el menor dos veces, el mayor una vez. Fuente: 1994-2003, Cuarto Informe de Gobierno Vicente Fox, 2004.

La comercialización de frijol, implica un alto costo de movilización de grandes volúmenes, por una falta de correspondencia entre las zonas de producción y consumo. La ausencia de infraestructura eleva los costos no únicamente de transporte sino de distribución y manejo.

Los principales compradores son los mayoristas y los envasadores que posteriormente distribuyen a distintos mercados. Estos compradores son mucho más en número y están más dispersos que en el mercado del maíz. La cadena de intermediación del frijol es mucho más larga.

Desde 1988 y hasta 1993 Conasupo compró más del 30 por ciento del consumo total⁸ de frijol y alrededor del 43 por ciento de la oferta comercializable (descontando el 25 por ciento destinado al autoconsumo y el 10 por ciento destinado a semilla y mermas). Para 1994, el primer año del TLCAN Conasupo redujo su participación en el consumo de frijol al 25 por ciento, y al 38 por ciento de la oferta comercializable. Para 1995 se redujo aún más, (18 y 28 por ciento) para llegar a sólo al 7 por ciento del consumo y al 11.5 por ciento de la oferta comercial en 1996, cifras similares a las de 1997. El desorden provocado en el mercado al reducirse las compras de Conasupo la obligó a aumentar su participación en 1998 al doble del año anterior, para desaparecer a partir de 1999. (Tabla 6.6)

Entre 1989 y 1995 Conasupo controlaba un tercio del mercado y el resto los comercializadores privados empacadores o mayoristas. Conasupo se mantenía en 1990 como el único importador de frijol. El sector privado no participaba en las importaciones debido a que los precios internacionales eran más altos que los precios de garantía domésticos. Conasupo vendía su oferta doméstica e importada a los envasadores y consumidores⁹.

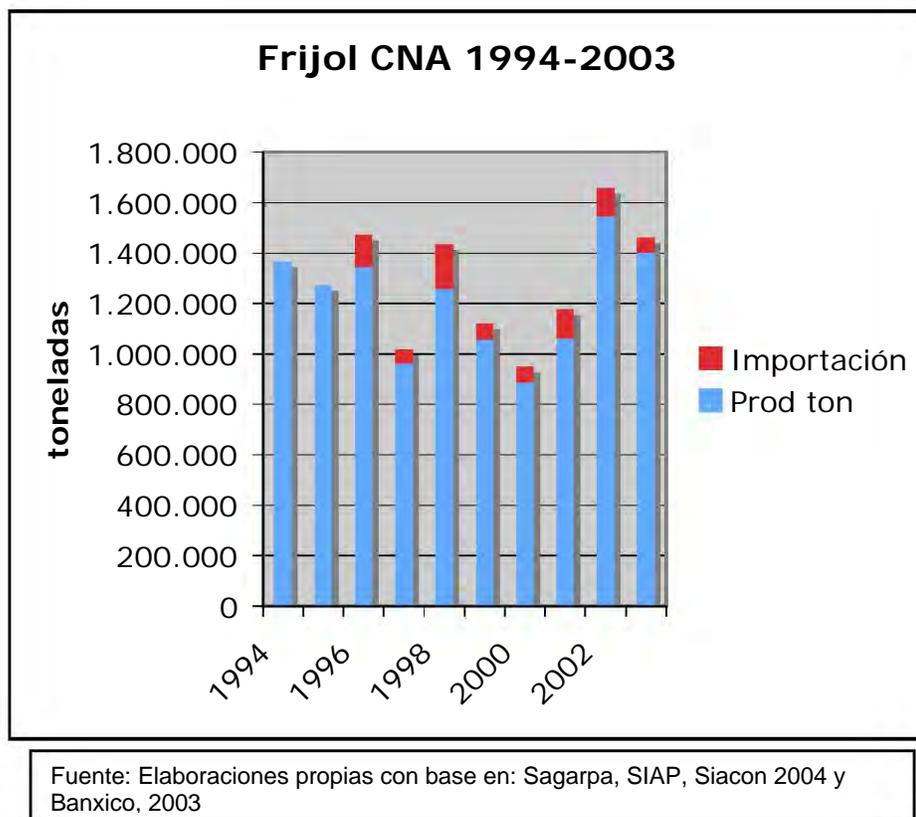
La desaparición de Conasupo es un efecto indirecto del TLCAN. De una parte era una presión del Banco Mundial desde principios de la década de los 90, agudizada con la crisis de 1995, como condición de los préstamos de rescate. La eliminación de los precios de garantía fue un compromiso del TLCAN. Aunque los precios de garantía del frijol fueron eliminados en 1993 antes de entrar en vigor el TLCAN, Conasupo mantuvo la regulación del mercado del frijol, a través de los precios de referencia—en algunas ocasiones en contra de los productores— y mantuvo una participación menor, pero significativa hasta 1995.

Los problemas de comercialización en el mercado interno desde 1996 coinciden con la reducción de la participación de Conasupo, ya que para 1994 desplazó directamente 336 mil toneladas y para 1995, 232 mil toneladas. Después de dos años de reducción de sus compras, en 1998 volvió a participar con 231 mil toneladas. A partir de 1999 la comercialización de la producción interna de frijol enfrenta grandes dificultades por la

⁸ Consumo nacional aparente, sin considerar exportaciones. Compañía Nacional de Subsistencias Populares, *Los granos básicos en México y en el mundo*, Conasupo, 1999.

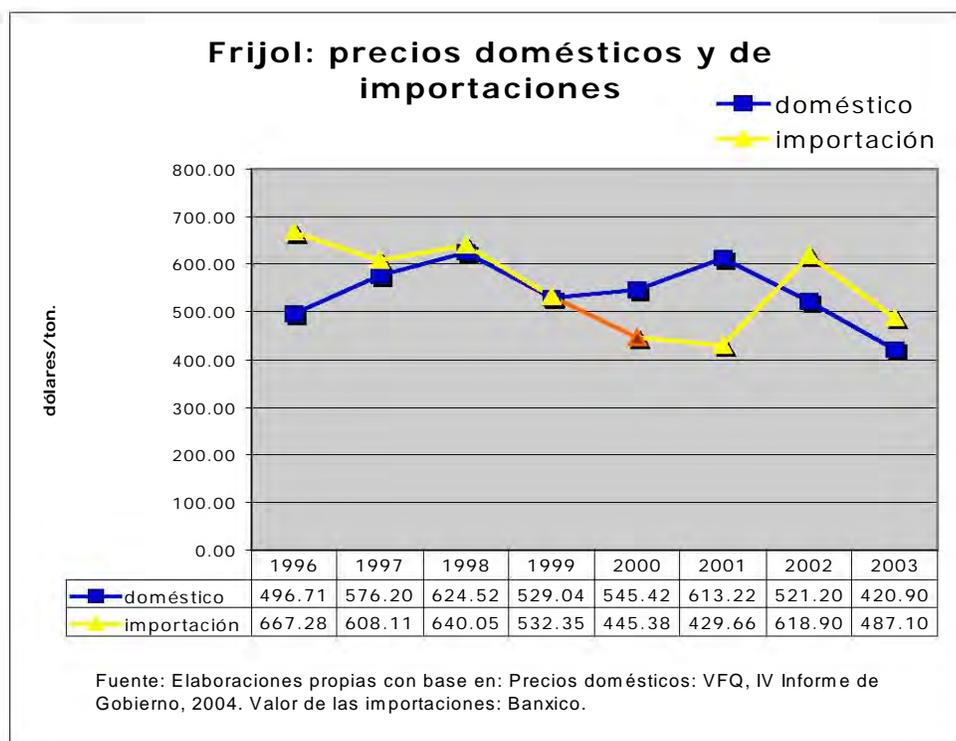
⁹ *Ibíd.* p. 258

ausencia de Conasupo.



Para el año 2000 el consumo nacional aparente de frijol representa el nivel más bajo de todo el periodo TLCAN, al reducirse un 39 por ciento respecto a 1994. La reducción del consumo de frijol, el segundo alimento en importancia para la mayoría del país, es alarmante en cuanto a sus implicaciones de reducción de proteínas en la dieta de la población. Durante 1994 y 1995 se logró la autosuficiencia alimentaria en frijol, pero para 1996 el 8.3 por ciento del consumo provino de importaciones; para 1998 el 12 por ciento y para el año 2001 el 10 por ciento.

El gobierno respondió en 2000 creando empresas integradoras estatales y regionales de frijol, que pretenden regular el mercado y cumplir algunas de las funciones de distribución que cubría Conasupo. Sin embargo, estas integradoras de ninguna manera podrán cumplir las funciones de definir una política agrícola y comercial para el frijol.



vi. Precios internacionales del frijol

El frijol no cotiza en bolsa debido a su reducido mercado internacional. A partir de 1992 todas las importaciones las realizan agentes privados. Durante 1994 y 1995 no se registraron importaciones. Los precios pagados por las importaciones de frijol, fueron hasta 1999 mayores a los precios internos¹⁰. Durante los dos últimos años, los precios de las importaciones se colocan por abajo de los domésticos. Para 1996 y 1998, años de importaciones de frijol récord los precios de las importaciones fueron mucho más altos que los precios domésticos. Para el 2001, también año de importaciones récord, los precios de éstas fueron sustancialmente menores que los precios domésticos, pero para 2002 y 2003 a pesar de que las cuotas de importaciones se rebasan, los precios domésticos son menores a los precios pagados por las importaciones.

¹⁰ El precio doméstico de frijol durante el año 2000, al considerar una fuente distinta: Sagarpa, Anuario de Producción 2000, puede no ser exactamente comparable con los anteriores, con Fuente: *Informes de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León* 1998, 1999, 2000.

vii. Subsidios

Los productores de frijol reciben subsidios directos a través de Procampo. Los subsidios otorgados por Procampo se han reducido en un 31 por ciento hasta el año 2002. Así la reducción de los precios domésticos se ha visto acompañada por la reducción de los subsidios. El frijol no cuenta con programas de subsidio a la comercialización, si no que el Estado apoya la creación de empresas integradoras.

viii. Comercialización: entre las importaciones desleales y la desaparición de Conasupo

Para 1999 y 2000, los productores de frijol enfrentaron la peor crisis de su historia. Según información de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados¹¹, hasta el 15 de febrero del 2000, existían 278 mil toneladas rezagadas de los años 98 y 99, a las que se sumaban 195,835 de la cosecha otoño-invierno 1999-2000. Para febrero del año 2000 estaba por otorgarse un cupo de importación de frijol por 20 mil toneladas, que el Congreso de la Unión ordenó suspender hasta que la Comisión de Comercio Exterior realizara una investigación sobre los daños causados a la producción nacional¹². Además de acuerdo a la información de la Cámara de Diputados durante 1999 entraron al país 80 mil toneladas de frijol de contrabando, un volumen superior a la cuota para ese año. A pesar de la posición de los productores y de la Cámara de Diputados durante el año 2000, la cuota para el frijol de Estados Unidos volvió a rebasarse en 25 mil toneladas.

La falta de mercado para la producción nacional y los bajísimos precios que ofrecían los compradores no fue un resultado del aumento de la producción, tal como argumentó la Secretaría de Agricultura, sino un efecto de la combinación de la desaparición de Conasupo y el aumento de las importaciones.

A diferencia del mercado de maíz, altamente concentrado a partir de un número pequeño de grandes empresas, la dispersión de los compradores de frijol, su carencia de infraestructura de almacenamiento en las zonas de consumo, así como el elevado costo del transporte, ha provocado que los comercializadores de frijol —un número relativamente

¹¹ Comisión de Agricultura, Cámara de Diputados, documento interno, 15 de febrero de 2000

¹² *El Financiero*, 9 de marzo de 2000. P. 15, nota de Lourdes Rudiño

alto de empresas envasadoras y mayoristas— transfieran sus costos de almacenamiento a los productores, a la vez que les reducen los precios. El mercado privado de frijol es altamente ineficiente. Los precios en el mercado final son más de cuatro veces los pagados a los productores.

Los compradores empujan los precios a la baja, apoyados por la falta de control de las importaciones. Los compradores cuentan con el aval del gobierno mexicano para eliminar el arancel, introducir importaciones subsidiadas por los programas de crédito de Estados Unidos, o para introducir frijol de Argentina, también sin arancel. Pueden así presionar a los productores a bajar sus precios a riesgo de optar por importaciones.

Los compradores adoptaron la cotización del frijol en Michigan, para sobre esa base, a falta de precio internacional, ofrecer un precio irrisorio a los productores¹³. Los precios por el frijol importado fueron de 554 dólares la tonelada durante 1999 y de 640 dólares en 1998, mucho mayores al precio que ofrecen a los productores los acopiadores mexicanos.

Para 1996 el precio de las 69.5 mil toneladas de frijol fuera de cuota debió ser de 1483.4 dólares por tonelada. Para 1998 el precio de las 115 mil toneladas fuera de cuota debió ser de 1,351 dólares por tonelada y para el 2000 el precio de las 25 mil toneladas fuera de cuota 882 dólares por tonelada. El gobierno mexicano entre 1996 y 2000 regaló a los importadores 135.5 millones de dólares al no cobrarles el arancel.

El “alto” arancel para el frijol y su periodo “extralargo” de desgravación no era un capricho, sino según los propios neoliberales negociadores del Tratado, tenía como base la situación de protección existente en el periodo 1989-91. Pero el gobierno de Zedillo promotor del neoliberalismo a ultranza despreció cualquier tipo de protección a lo que le suma la desaparición de Conasupo —único organismo capaz de ordenar el mercado interno de frijol.

2. Trigo

i. Mercado mundial del trigo y asimetrías en la región TLCAN

A finales del siglo XX en el mundo se cultivan 210 millones de hectáreas de trigo, en las que se producen alrededor de 580 millones de toneladas. El trigo es el principal grano exportado a nivel mundial —126 millones de toneladas— seguido por el maíz con 67 millones de toneladas.

Trigo: Producción mundial y comercio internacional 2000-01					
millones de toneladas					
	Volumen	porcentaje		Volumen	porcentaje
Total mundo			Estados Unidos		
Producción	583.2	100	Producción	60.76	10.4
Exportación	126.74	21.7	Exportación	28.87	47.5
Importación	125.89	21.6	Importación	2.45	4.0
Unión Europea			Canadá		
Producción	105.2	18.0	Producción	26.8	4.6
Exportación	38.8	36.9	Exportación	17.3	64.6
Importación	26.7	25.4	Importación	0.2	
China			México		
Producción	99.6	17.1	Producción	3.4	0.6
Exportación	0.6		Exportación		
Importación	0.2		Importación	2.2	

Fuente: Aserca con datos del USDA, y SIAP

La Unión Europea, China, Estados Unidos y Canadá son los principales productores mundiales. Estos países excepto China, que no participa en el comercio exterior de trigo, son también los principales exportadores. La Unión Europea aporta el 31 por ciento de las exportaciones, le sigue Estados Unidos que exporta el 23 por ciento de la oferta mundial y Canadá que ingresa al mercado internacional el 14 por ciento.

En la región del TLCAN los tres países presentan profundas asimetrías: Estados Unidos, tercer productor de trigo, cosecha un volumen anual de 61 millones de toneladas y Canadá 27 millones en comparación con los 4 millones de toneladas de México. A diferencia del resto de los granos, México mantiene muy altos rendimientos, cercanos al doble del promedio mundial, sin embargo es un importador de trigo y a partir de la liberalización del mercado, el país aumenta paulatinamente su necesidad de importaciones, al disminuir la oferta doméstica.

¹³ *La Jornada*, 12 de marzo de 2000., p. 7. Nota de Angélica Enciso

En México el trigo ocupa el cuarto lugar en cuanto a superficie cosechada, después del maíz, el frijol, y el sorgo; y el tercer lugar en cuanto a volumen de producción, después del maíz y el sorgo. Para 1989 el trigo ocupaba 1.2 millones de hectáreas sembradas y produjo 4.4 millones de toneladas. Para el año 2003, las políticas de liberalización y los compromisos del TLCAN provocaron la reducción de la superficie sembrada con trigo en 48 por ciento y del volumen de producción en 38 por ciento.

En México, alrededor del 95 por ciento de la producción es de riego, se siembra durante el ciclo otoño-invierno. El 80 por ciento de la producción es de trigo blando de invierno de altos rendimientos. Las variedades de trigo cristalino *Hard durum* y *White durum* aportan el 20 por ciento de la producción restante.

Los grandes productores aportan dos terceras partes de la producción; el sector social aporta una tercera parte de la producción total de riego¹⁴. 80 por ciento del trigo mexicano se destina para la alimentación, la industria panificadora absorbe el 70 por ciento; las pastas para galletas el 10; la procesadora de frituras y tortillas el 7 por ciento y el consumo doméstico el 12 por ciento¹⁵.

Hasta 1989, el principal comprador de la cosecha nacional fue Conasupo. Entre 1985-1989, sus compras promediaron 1.8 millones de toneladas anuales, entre el 25 y el 50 por ciento de la oferta doméstica de trigo.

ii. Compromisos de México para el trigo en el TLCAN

Las importaciones de trigo mantuvieron el requisito de permiso previo de importación hasta 1993, antes de entrar en operación el TLCAN. El trigo fue con el maíz y el frijol el tercer producto que conservaba una protección no arancelaria. Como un compromiso del Tratado, México transformó el permiso previo de importación en un arancel de 15 por ciento para el trigo proveniente de Estados Unidos y Canadá, que se eliminó en 10 años, en forma lineal. Para el año 2003, las importaciones de trigo están totalmente liberadas.

La pésima negociación del trigo en el TLCAN es uno de los peores ejemplos. México cambió un permiso previo de importación por un raquíto arancel del 15 por ciento a

¹⁴ Cf. USDA, ERS, FAS, *Agriculture in a North American Free Trade Agreement. Analysis of Liberalizing Trade Between the US and México*, USDA, ERS, FAS, September, 1992. P. 31-35 y GEA, *El trigo en el contexto del TLCAN*, mecanografiado, México, febrero, 1992.

desaparecer en el año décimo. México no protegió al trigo como un producto básico para la alimentación, al que se dedican un número importante de pequeños productores. La demanda de trigo antes del TLCAN era cubierta principalmente con producción nacional. El trigo era un producto competitivo por rendimientos, que había sido constantemente castigado por las políticas agrícolas. La negociación del TLCAN de nueva cuenta sacrificó la producción nacional de trigo.

En el acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT, los compromisos de desgravación de México le permiten una protección de un 74 por ciento de arancel, con una reducción de 10 por ciento hasta el año 2000, para los países no miembros del TLCAN.

Estados Unidos preveía que: “Las importaciones se verían favorecidas por el bajo nivel de apoyo a los productores en México, otorgado a partir de precios domésticos y protección en frontera. La liberalización comercial reduciría el nivel general de los precios al productor de trigo en México debido a que serían necesarias reducciones a los precios domésticos para evitar inventarios de trigo nacional caro. Sin embargo si el comercio de granos se liberalizara de manera general las reducciones de precios a los productores serían menores en relación a otros productos con mayores apoyos¹⁶”.

Los sectores productivos de Estados Unidos esperaban que sus exportaciones de trigo a México aumentarían en un 20 por ciento al final del periodo de transición y que los precios se elevaran ligeramente. Apuntaban como una demanda “el trigo y los productos de trigo deberían ser completamente privatizados para permitir que el libre comercio ocurra”¹⁷, presionando contra las empresas estatales —del sistema Conasupo— que intervenían en la producción, transformación, comercialización y distribución del producto.

iii. Los impactos del TLCAN en la producción de trigo

A partir de las reformas 1989-1993, el trigo experimentó una caída constante de su producción que se redujo en 18 por ciento entre 1989 y 1993, al pasar de 4.4 millones de toneladas a 3.6 millones de toneladas. La superficie sembrada se redujo un 26.4 por ciento en el mismo periodo, paso de 1.2 millones de hectáreas a 900 mil en 1993. Aunque el trigo

¹⁵ Conasupo, *op. cit.* p. 92

¹⁶ USDA, ERS, FAS *Op.Cit.* 1992, p. 35

mantuvo permiso previo de importación hasta 1993, el precio de garantía y su comercialización a través del sistema Conasupo se eliminó en 1989. Los problemas de comercialización provocaron la reducción de la superficie sembrada y de la producción. El cultivo de trigo fue desplazado por el de maíz a partir de 1990.

Esta tendencia a la baja se profundizó durante los diez años de vigencia del TLCAN. La producción se redujo en 38 por ciento hasta el año 2003 y la superficie cultivada cayó en un 48 por ciento. Para el año 2001 únicamente se cultivan 620 mil hectáreas con trigo, de las 1.2 millones sembradas en 1989; a pesar del aumento de sus rendimientos —pasaron de 4.3 toneladas por hectárea en 1989, a 5.4 toneladas por hectárea— para los primeros años del 2000. En el 2003 se producen 2.7 millones de toneladas de las 4.4 millones de 1989. El trigo, ha sido el producto que después de la soya ha sufrido las mayores reducciones a raíz de la liberalización agrícola y del TLCAN.(Tabla 6.7)

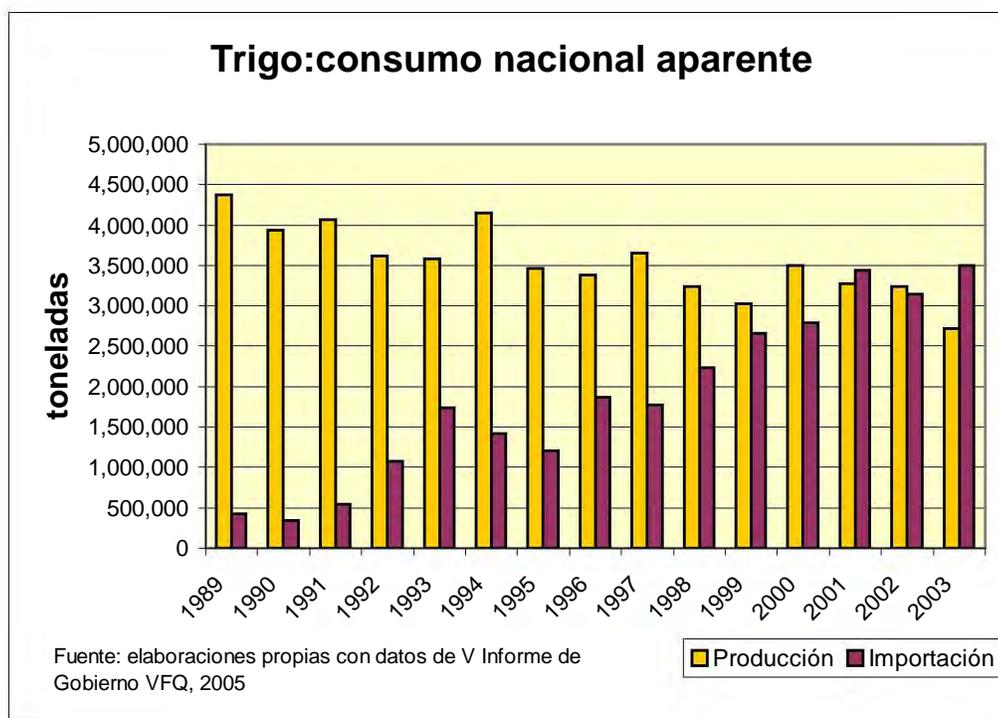
Los principales seis estados productores de trigo son: Baja California, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Sinaloa y Sonora. En conjunto aportan alrededor del 70 por ciento de la superficie nacional sembrada con trigo y cerca del 90 por ciento del volumen de producción. En el periodo largo de las reformas y el TLCAN (1989-2003) se han consolidado como principales estados productores de trigo: Sonora, Baja California, Sinaloa y Guanajuato.

iv. El aumento de las importaciones de trigo

A partir del TLCAN el trigo tenía únicamente con un 15 por ciento de arancel que se reduciría en diez años, hasta liberarse al inicio del 2003. Para el año 2001, el trigo tenía únicamente un 3 por ciento de arancel. El trigo mantuvo el permiso previo de importación hasta 1993, pero a partir de 1989 se eliminó su comercialización e importación a través de Conasupo. El gobierno permitió la importación a través de agentes privados. Las importaciones de trigo aumentaron significativamente y pasaron de 428 mil toneladas en 1989, a un millón en 1992. Para el año siguiente (1993) al eliminarse el permiso previo de importación las importaciones aumentaron a 1.7 millones de toneladas. Si en 1989 las

¹⁷ Agricultural Technical Advisory Committee *NAFTA Report*, September de 1992

importaciones representaban el 9 por ciento del consumo nacional aparente, al eliminar la protección representaron el 33 por ciento.



Entre 1993 y 2003, durante los diez años de TLCAN, las importaciones de trigo continuaron su tendencia ascendente y pasaron de 1.7 millones de toneladas en 1993, a 3.5 millones de toneladas en el año 2003, que reporta el mayor volumen importado, inclusive por arriba de la producción, (en ese año de 2.7 millones de toneladas). De ahí que más del 56.5 por ciento del consumo nacional aparente provenga para este último año de importaciones. Un efecto directo del TLCAN es la reducción de la producción nacional y el aumento veloz de las importaciones.

En el periodo largo de 1989 a 2003, mientras la producción disminuyó en un 39 por ciento al pasar de 4.4 millones de toneladas a 2.7 millones de toneladas. El consumo nacional aparente registró aumentos constantes. La mala negociación del TLCAN desalentó la producción de trigo, cada vez más el consumo depende de importaciones. (Tabla 6.10)

Las organizaciones productoras de trigo se oponían a cambiar el permiso previo de importación por sólo un reducido arancel de 15 por ciento. Después de diez años de TLCAN esta protección demostró ser insignificante e ineficaz: provocó el aumento de las

importaciones en 700 por ciento respecto a las de 1989. El valor de las importaciones de trigo aumentó en más de cinco veces al pasar de 46 millones de dólares en 1990 a 352 millones de dólares en el 2003. Las importaciones de trigo han significado erogaciones de alrededor de más de 300 millones de dólares anuales durante los diez años de TLCAN. Mientras que para 1989 eran responsables únicamente del 2.5 por ciento de las importaciones agrícolas totales, para el año 2003 representaban el 6 por ciento de estas. (Tabla 4.5)

Las importaciones de trigo se han concentrado en Estados Unidos y Canadá, disminuyendo las tradicionales de Argentina. Aunque muy poco significativas las importaciones de otros países no han pagado el arancel acordado en el GATT de 74 por ciento.

Según la primera evaluación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA)¹⁸, en 1996 las exportaciones de trigo a México fueron 60 por ciento mayores en volumen y el doble del valor de las de 1993. En 1996 México importó un récord de 472 millones de dólares de trigo, cantidad por arriba de los 145 millones en 1995, la mayoría del cual es de origen estadounidense¹⁹. Además las exportaciones de harina de trigo lograron un récord de 62 mil toneladas en 1996²⁰.

La evaluación del USDA del TLCAN en 1999 concluye que “El Tratado ha apoyado el aumento récord de las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México. Bajo el TLCAN han promediado 190 millones de dólares comparadas con los 134 millones de 1993 y los 51 millones de 1990. Los productores mexicanos han respondido para reconvertir su producción a cultivos distintos al trigo, mientras el TLCAN contribuyó indirectamente al aumento de las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México”²¹.

Según el informe del USDA²², las exportaciones de trigo, de Estados Unidos a México promediaron 1.6 millones de toneladas entre 1996 y 2000, más de tres veces el volumen promedio exportado entre 1989 y 1994. La menor oferta de Canadá apoyó el

¹⁸ USDA, ERS, *op. cit.* 1997

¹⁹ USDA, FAS Embajada americana en México, 07/10/97, report code mx9724v

²⁰ American Farm Bureau US *Agricultural Export Experience with NAFTA Partners*, 1997

²¹ USDA, ERS, *op. cit.* 1999

²² USDA, ERS, *Nafta 2002*

fortalecimiento de las exportaciones de Estados Unidos a México en 1995. Las importaciones totales de México han alcanzado niveles record. La competencia por el mercado mexicano entre Canadá y Estados Unidos ha sido muy intensa.

En abril de 1994, México inició una investigación para establecer impuestos compensatorios a las importaciones de trigo subsidiadas provenientes de Estados Unidos y Canadá, además México empezó a subsidiar a los molineros fabricantes de harina de trigo para que compraran el trigo doméstico en lugar del importado. El subsidio se fijó para compensar la diferencia entre el precio doméstico de referencia y el importado. Las medidas de austeridad derivadas de la crisis económica de 1995 cancelaron este subsidio. En marzo de 1996, el gobierno mexicano terminó la investigación sobre impuestos compensatorios pues Estados Unidos dejó de utilizar su Programa de Fomento a las Exportaciones (EEP) y debido a que Canadá eliminó en julio de 1995, el único subsidio a la exportación de trigo notificado en la Ronda de Uruguay del GATT, Western Grain Transportation Act (WGTA)²³. Sin embargo “tanto Estados Unidos como Canadá proveen garantías de crédito a las exportaciones destinadas a México que ayudaron a mantener las importaciones en periodos cuando el tipo de cambio pudo ser un freno²⁴.”

v. Precios y mercado interno del trigo

Hasta 1989 la política del gobierno se orientó a mantener precios bajos al consumidor para el pan y la harina de trigo. Los precios al productor fueron reducidos artificialmente. A partir de 1989 el gobierno eliminó el precio de garantía para el trigo y su comercialización a través de Conasupo, que absorbía entre el 50 y 25 por ciento de la producción nacional y compraba más de 1.8 toneladas anuales. Conasupo era también el importador fundamental. Entre 1992 y 1994 Aserca otorgó subsidios a los harineros para mantener el control de precios al consumidor. En 1995 el abasto y distribución de trigo se privatizó totalmente.

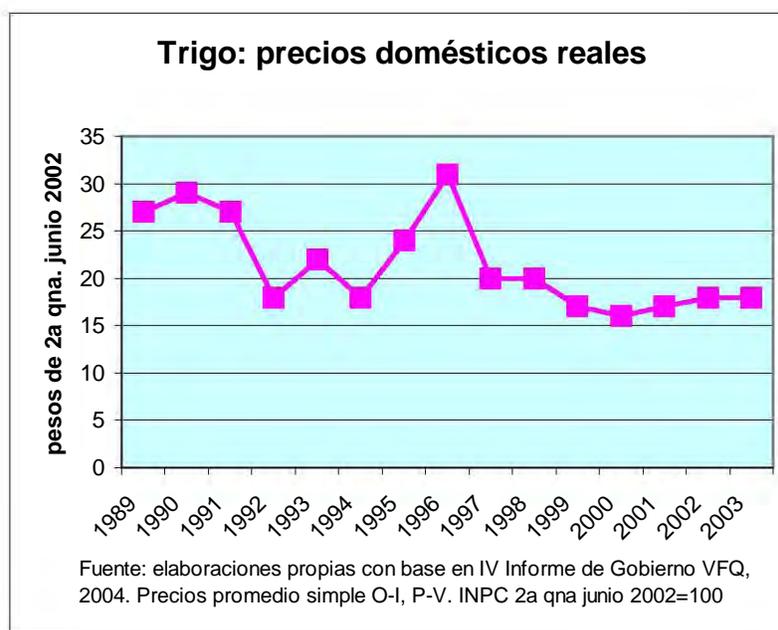
La carencia de infraestructura y redes privadas de distribución y el impacto de los volátiles precios internacionales en el mercado doméstico²⁵ provocaron graves dificultades. El gobierno pretendió fijar precios de concertación a partir de acuerdos entre productores y consumidores del grano. Los industriales no respetaron estos precios pues prefirieron

²³USDA, ERS, *Nafta 2002 N*

²⁴USDA, ERS, *Nafta 2002*

importar trigo con crédito subsidiado de Estados Unidos. Los precios domésticos del trigo cayeron un 16 por ciento entre 1988 y 1992. A ello se sumó que a partir de 1990 el permiso previo para la importación de harina de trigo fue suprimido y los precios al productor resintieron el impacto de las importaciones.

En 1991 el gobierno creó Aserca²⁶, para promover el desarrollo de mercados agrícolas privados. En 1991, 1992 y 1993 Aserca otorgó subsidios a los harineros para que optaran por la compra de trigo nacional. El subsidio a la comercialización del trigo cubría el diferencial entre el precio concertado y el precio de indiferencia²⁷ En 1995 los precios de concertación del trigo y los otros granos fueron eliminados.



Ya en el periodo TLCAN, los precios del trigo continuaron su tendencia a la baja, excepto en 1996, año de precios extraordinarios en el mercado internacional. Entre 1989 y 2003 el precio real del trigo se redujo en 33.3 por ciento, a pesar que entre 2002 y 2003

²⁵ Cf. OCDE, *op. cit.*, 1997 p. 57

²⁶ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

²⁷ El precio de indiferencia es calculado por el gobierno para las distintas zonas de consumo. Es el equivalente al precio en frontera CIF, más el arancel a la importación, más el costo de transporte hasta la zona de consumo, menos el costo interno de movilización de la cosecha entre la zona productora y la zona de consumo. Es el precio al que a los compradores les sería indiferente comprar la cosecha nacional o importar productos. Sin embargo el precio de indiferencia no considera otras ventajas de las importaciones —como los créditos

hubo una ligera recuperación del precio. A partir de 1996, tanto los informes de gobierno de Zedillo y Fox reportan el precio del trigo integrado con los subsidios a la comercialización, que no reciben todos los productores, sino tan sólo algunos localizados en estados elegibles²⁸, por lo tanto los precios que reciben los productores sin subsidio son mucho menores. (Tabla 6.8)

vi. Precios internacionales de trigo

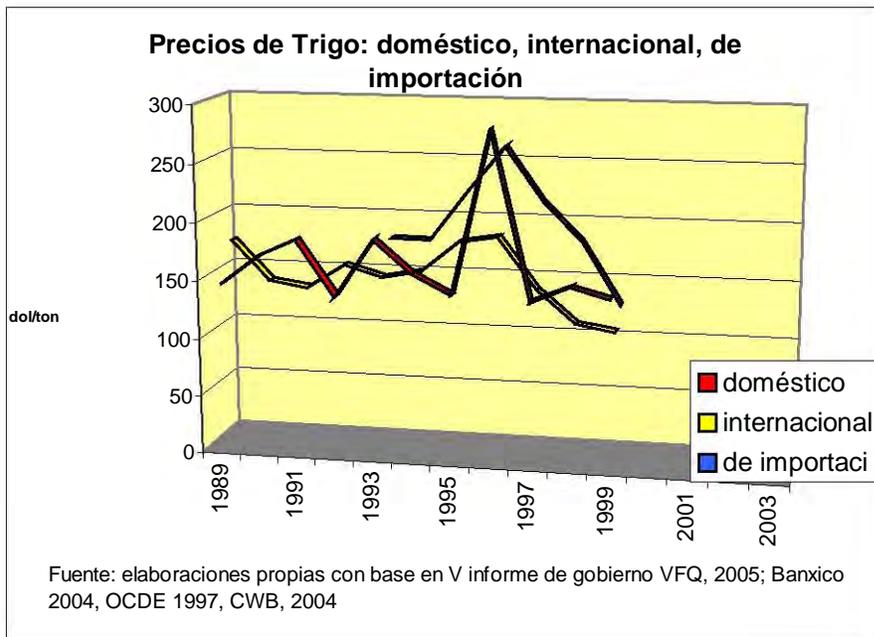
A partir de 1989 el gobierno eliminó el precio de garantía para el trigo y su compra a través de Conasupo. El gobierno fijó precios de concertación con los industriales entre 1989 y 1995. Estos precios pretendían ser mayores al precio de indiferencia y por ello incluían un subsidio a los compradores. Para 1989, primer año de este esquema y sin apoyos de Aserca, el precio nacional fue menor en 18 por ciento al precio internacional de referencia²⁹. Esta situación se repitió en 1992. Los productores tuvieron precios de intervención por abajo de los precios internacionales, a pesar de que los costos de producción y de los insumos fueron sustancialmente mayores en México. Durante 1995 el gobierno fijó un precio de intervención menor al precio internacional para hacer pagar a los productores el costo de la crisis, a pesar de que el precio pagado por las importaciones fue sustancialmente mayor.

Entre 1989 y 1995, durante cuatro de estos años el trigo no tuvo apoyos al precio de mercado sino por el contrario, sus precios de intervención (tanto de garantía como de concertación) fueron menores a los internacionales de referencia. Según datos de la OCDE, en 1989, 1992, 1994 y 1995 los precios del trigo nacional se situaron por abajo de los precios internacionales. Para 1997 de nueva cuenta el precio nacional fue ligeramente menor al internacional. A partir de 1998 los precios domésticos fueron mayores a los internacionales y a los pagados por las importaciones. (Tabla 6.9)

subsidiados, o el surtimiento a plazos— que impiden que la indiferencia sea real.

²⁸ Ver apartados subsidios a la comercialización.

²⁹ El precio internacional registrado en la tabla es menor al precio de indiferencia pues no considera los gastos de internación al lugar de consumo, ni aranceles.



vii. Subsidios o impuestos al trigo

En la mayoría de los países, ya que el trigo es un producto básico para la alimentación, los productores cuentan con niveles de subsidio muy altos. Este también es el caso de Estados Unidos y Canadá, integrantes del TLCAN. En sentido inverso el trigo en México es el producto que cuenta con menores subsidios. Durante la década de los años ochenta y hasta 1997, en varios momentos el trigo no tuvo subsidios a los precios de mercado sino por el contrario los productores subsidiaron a los consumidores.

El Equivalente de Subsidio al Productor (ESP) para el trigo en México se mantiene por debajo de los ESPs de Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá en donde representa el 40 por ciento, y de Japón, en donde alcanza el 97 por ciento.

Tabla 6.11

México: Trigo subsidios sobre el precio de referencia internacional.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Subsidio al precio (pesos/ton)	-86	76	140	-69	109	-42	-270
Porcentaje	-24	16	25	-16	19	-9	-30

OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*,

Tabla No. 6.12				
Trigo: Equivalente de subsidio al productor ESP				
	México		OCDE	
Total neto	M\$mn	Porcentaje	periodo	porcentaje
1989	-166	-11	1989-1991	41
1990	537	28		
1991	794	35		
1992	503	24	1992-1994	43
1993	773	34		
1994	853	30		
1995 p/	-235	-6	1995	29
1996 e/	1429	22	1996	25
1997			1997 e	32
M\$mn=millones de pesos				
FUENTE: Elaboración del Ceccam a partir de: OCDE, Examen de las políticas agrícolas de México, 1997				

A partir de 1992 Aserca otorgó primas a la comercialización —como un subsidio a los molineros— para lograr que la cosecha nacional se vendiera. A partir de 1994, los productores nacionales de trigo reciben Procampo como apoyo directo al ingreso, este subsidio como para todos los granos básicos, para el año 2003 muestra una reducción del 30 por ciento.

Tabla 6.13							
Trigo: Programa de Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
miles de toneladas	3,154.3		2,355.4	2,780.1	2,820.5	1,782.4	2,169.8
porcentaje de producción	90.9	0.0	64.4	85.9	93.4	51.0	66.2
miles de pesos	541,585.3	17,507.8	707,297.7	844,563.2	831,058.9	766,510.0	951,051.0
miles de pesos 1994	401,177.3	9,651.0	323,222.3	332,922.0	280,993.8	236,702.1	276,147.2
pesos por ton	171.7		300.3	303.8	294.6	430.0	438.3
pesos 1994 por ton	127.2	0.0	137.2	119.8	99.6	132.8	127.3
Producción año agrícola	3,468	3,375	3,657	3,235	3,021	3,493	3,275
Nota: para 1996 se eliminó el programa de subsidios al trigo, los montos reportados corresponden al pago del finiquito del año anterior							
Fuente: II Informe de gobierno VFQ, 2002							

En México los productores de trigo reciben mucho menos subsidios que sus contrapartes en los países del TLCAN con los que deben competir. El ESP contabiliza todos

los subsidios y para 1989 y 1995 fue negativo para los productores de trigo. En 1995, el precio de concertación fijado por el gobierno fue tan bajo en relación al precio de referencia internacional que los trigueros con todo y Procampo, no lograron compensar la reducción del precio y finalmente pagaron 68 pesos por tonelada producida a manera de impuesto.

En 1995 el gobierno todavía apoyó a los molineros para la compra de la cosecha nacional con 171 pesos por tonelada. A diferencia de otros productos a través de este apoyo, se logró abarcar el 90 por ciento de la cosecha de trigo. Para 1996, por efecto de la crisis económica el subsidio a la comercialización del trigo desapareció. En 1997 volvió a establecerse, pero esta vez sólo para apoyar al 64.4 por ciento de la cosecha nacional, en los estados ubicados en el noroeste del país: (Sonora, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur). Durante 1998 y 1999 el subsidio a la comercialización de trigo llegó a un mayor porcentaje de la cosecha. Sus montos se mantuvieron en un rango de 300 pesos por tonelada de trigo, que decreció en términos reales. Para el año 2000 de nueva cuenta el subsidio a la comercialización del trigo sólo apoyó la comercialización de la mitad de la cosecha nacional. Hasta el año 2000 se otorgó a los molineros, pues estos prefieren comprar la producción importada, con aranceles muy bajos, facilidades de crédito y suministro, antes que comprar la cosecha nacional. Además para los productores los precios internacionales subsidiados no les permiten comercializar sus cosechas sin subsidios de apoyo. Para el año 2001 el subsidio se otorgó directamente a los productores, pero únicamente para apoyar la comercialización del 66 por ciento de la cosecha, el resto de productores no contaron con subsidio y obtuvieron del trigo un ingreso 438 pesos menor. El trigo absorbió el 40.7 por ciento de los subsidios a la comercialización durante el ciclo otoño-invierno 2001. El subsidio no apoya la comercialización del ciclo primavera-verano, pues el gobierno argumenta de manera equivocada — inclusive en el caso del maíz— que muchos productores lo utilizan exclusivamente para autoconsumo y que no es necesario subsidiar el total de la producción, para el caso del trigo este argumento no existe y sin embargo tampoco tiene subsidio el total de la producción.

viii. Comercio y ambiente: los problemas fitosanitarios del comercio exterior del trigo

Desde finales de los años 70 en algunas áreas del noroeste de México, se había detectado la presencia de carbón parcial del trigo. El carbón parcial es un hongo, que no causa daños a

la salud, pero que tiene un olor fuerte y peculiar, que se mantiene aún en la harina de trigo y dificulta su comercialización.

Estados Unidos prohibió las importaciones mexicanas de trigo debido a la presencia de carbón parcial desde 1983. El artículo 722 del Tratado estableció un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. En la reunión del Comité en junio de 1996, México pidió el reconocimiento de la región de Mexicali como libre de carbón parcial. Estados Unidos aceptó pero no estableció ningún protocolo para permitir la importación de trigo de esa región.

Desde el otro lado, primer descubrimiento de el hongo carbón parcial en Estados Unidos ocurrió en marzo de 1996 en Arizona. Después se encontró en California, Nuevo México, y Texas. Durante 1999 y 2000 el hongo no se encontró en las pruebas realizadas. Sin embargo en el 2001 se encontraron campos de trigo infectados en varias regiones de Texas y se impuso una cuarentena federal, en las áreas donde fue detectado. Después del descubrimiento de carbón parcial en Estados Unidos, México anunció que prohibiría la importación de trigo producido o almacenado en Arizona, Nuevo México, California y ciertas partes de Texas. México sólo importaría de regiones libres de carbón parcial, con granos probados y certificados de estar libre de hongo, o si provenía de un área con cuarentena importaría sólo si estaba fumigado con metil bromide.

3. Sorgo

i. El cultivo de sorgo en México y el mundo

A principios de la década de los noventa se producen en el mundo cerca de 67 millones de toneladas de sorgo. Su cultivo ocupa el sexto lugar en importancia por volumen de producción después del trigo, el maíz, el arroz, la cebada y la soya. Estados Unidos produce alrededor del 30 por ciento de la oferta³⁰. Únicamente se comercializan a nivel mundial 10.6 millones de toneladas, equivalente al 15.6 por ciento. Estados Unidos es el mayor exportador pues controla el 76 por ciento de las exportaciones totales —8.1 millones de

³⁰ USDA, ERS, *The World Coarse Grain Market-Government Intervention and Multilateral Policy Reform*, USDA, February, 1990. p. 90-98

toneladas— muy por arriba de sus competidores³¹.

En Estados Unidos el sorgo es el cuarto cultivo en importancia, en razón de su valor y volumen, después del maíz, el trigo y la soya. La producción de sorgo representa un décimo de la producción de maíz y cuatro veces la producción de México. Un cuarto de la producción se exporta³².

El sorgo es el grano forrajero más importante en México. Es el tercer cultivo en importancia de acuerdo a la superficie cosechada, después del maíz y el frijol. Un poco más de la mitad de la producción de sorgo es cultivada por productores mayores de cinco hectáreas, la otra mitad es aportada por pequeños productores, ejidales y privados.

El sorgo es el principal alimento para ganado de ahí que el grueso de su oferta sea usado como alimento para la producción porcícola y avícola. La demanda nacional de sorgo se distribuye en un 50 por ciento para a industria de alimentos balanceados, un 33 por ciento lo consumen los avicultores y un 17 por ciento los porcicultores.

ii. Compromisos de México para la liberalización del sorgo en el TLCAN

Desde el 1 de enero de 1994 el comercio regional del sorgo está completamente liberado entre los tres países. La producción mexicana de sorgo fue de 5 millones de toneladas en 1989, pero se redujo en un 43 por ciento para 1993 antes del TLCAN. La superficie sembrada con sorgo se redujo en un 46 por ciento, y pasó de 1.8 millones de hectáreas a 900 mil. Las dificultades de comercialización al eliminar el precio de garantía y el permiso previo para el sorgo (1989) provocaron la sustitución de importantes superficies sembradas hacia el maíz.

Una vez puesto en marcha el TLCAN la producción de sorgo mantuvo sus bajos niveles durante los primeros años, pues los productores se mantuvieron como neomaiceros, pero a partir de 1996 empezó a revertir esta tendencia para situarse en el 2003 por arriba de la producción de 1989 al sembrarse 2.3 millones de hectáreas de las que se obtuvieron 6.8 millones de toneladas. La superficie sembrada con sorgo en el 2003 se encuentra 16 por ciento arriba de la producción de 1989 y duplicó la sembrada en 1993. (Tabla 6.11)

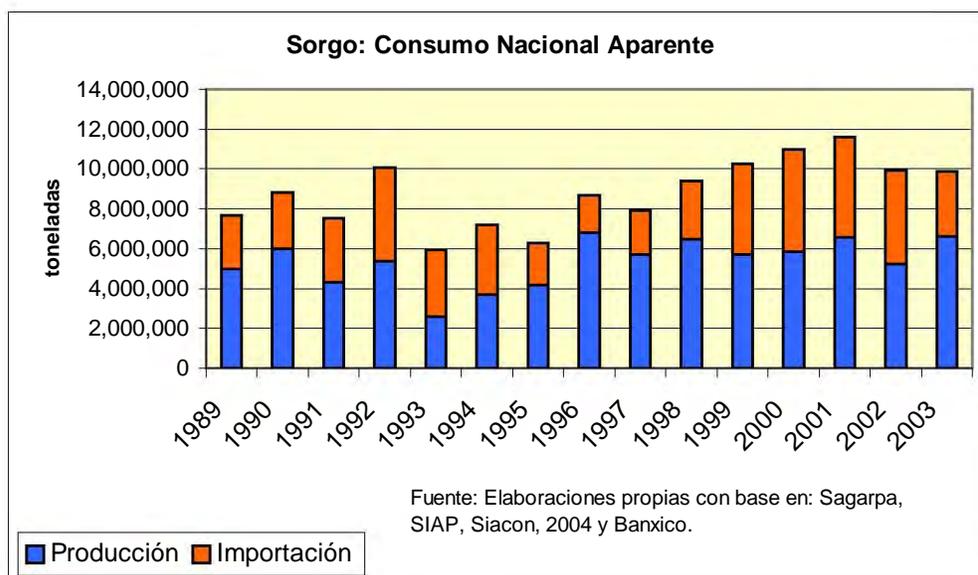
³¹ GEA-CAP, *El sorgo en el contexto del TLC México-EUA-Canadá*, México, mecano escrito, septiembre 1991 s, *The World Coarse Grain op.cit.* febrero 1990. p. 96

La desaparición de los precios de garantía del maíz y su consecuente reducción, hicieron que sus ventajas sobre el sorgo disminuyeran y parte de la superficie sembrada con maíz se reconvirtiera nuevamente a sorgo.

El sector pecuario absorbe alrededor del 95 por ciento de la producción de sorgo e incluye la producción destinada a la industria de alimentos balanceados para animales. El sorgo participa sobre todo en la producción avícola y porcícola.

iii. Importaciones de sorgo y consumo nacional aparente

Los primeros años del TLCAN, a pesar de la eliminación de aranceles el volumen de importaciones provenientes de Estados Unidos se redujo, debido al aumento de la producción mexicana de sorgo y a la sustitución del sorgo por maíz como alimento de ganado. Las importaciones de sorgo se redujeron de 3.4 millones de toneladas en 1993 a 1.4 en 1996. Pero a partir de 1998 se recuperaron y llegaron a 5.1 millones en el 2000, para volver a reducirse en los últimos dos años.



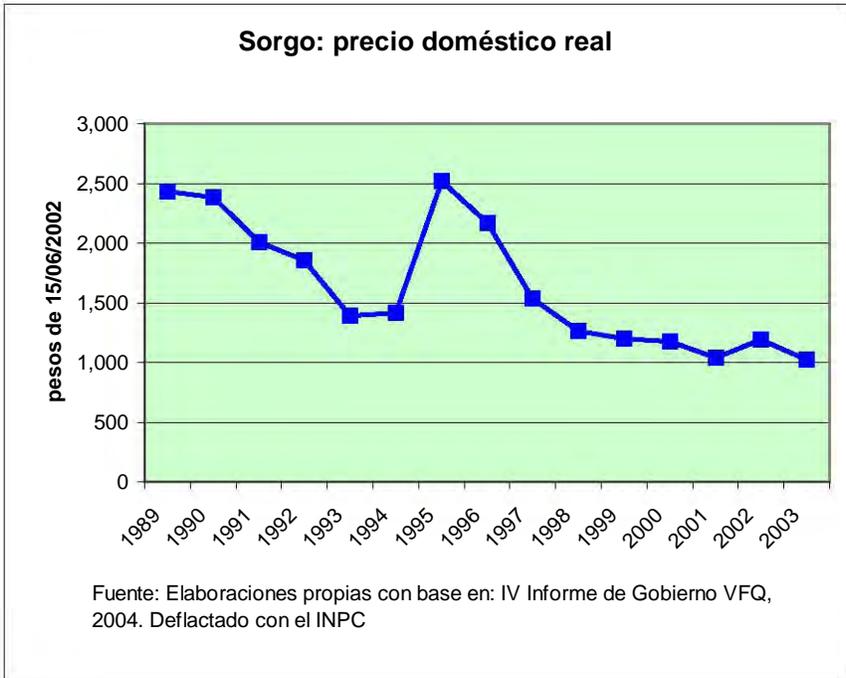
En el 2000 México importó más de 5 millones de toneladas, cerca del récord de 1992, debido a que los fabricantes de alimentos para ganado compraron más sorgo de Estados Unidos porque entra automáticamente al país sin ningún arancel ni control de cuotas, en contraste con las importaciones de maíz que aunque también entran sin pagar

aranceles deben obtener un cupo específico para cada empresa de parte del gobierno mexicano.

Para el año 2003 el consumo aparente de sorgo aumentó en 55 por ciento respecto al de 1993. Para el 2003 la producción había aumentado 155 por ciento desde su nivel más bajo en 1993. Las importaciones de sorgo después de haber aumentado los primeros años de la década se redujeron en el 2003 hasta alcanzar el mismo nivel de 1993. Si las importaciones de maíz no hubieran aumentado en la magnitud que lo han hecho desde el TLCAN, las importaciones de sorgo hubieran sido mucho más altas entre 1994 y 1997. (Tabla 6.12)

iv. Precios domésticos de sorgo

A pesar de la recuperación de la producción, los precios del sorgo en el mercado abierto muestran una estrepitosa caída. Desde la desaparición de los precios de garantía y la apertura del mercado en 1989, los precios se han reducido en 58 por ciento hasta el 2003. A partir del TLCAN los precios se redujeron en 28 por ciento. Estas reducciones no han sido compensadas con aumentos en los rendimientos. (Tabla 6.13)



El comportamiento de la producción e importación de sorgo debe analizarse en relación con el consumo de maíz y también con el desarrollo del sector pecuario. En México hasta 1990 estuvo prohibida la alimentación de ganado con maíz, de ahí que el consumo de ganado tenía como base de alimentación el sorgo, en un 95.4 por ciento. Posteriormente la prohibición fue eliminada y los fabricantes de alimentos para ganado pudieron optar por maíz o sorgo. Para 1999 Sagarpa considera que alrededor del 25.7 por ciento del consumo forrajero era maíz y el 66.9 era sorgo.

En un contexto mundial de reducción de demanda del sorgo México se ha consolidado como el primer importador de sorgo de Estados Unidos. Pasó de absorber el 40 por ciento de sus exportaciones en 1996 y 1997, para adquirir casi el 70 por ciento de su oferta exportable en 1998 y 1999. El sorgo, como la mayoría de los granos está apoyado en Estados Unidos por programas de crédito garantizado, que no fueron considerados como subsidios en el GATT, pero que alientan las importaciones de México, en contra de la producción nacional.

La producción nacional tiende a recuperarse a pesar de la baja real de los precios del sorgo y de la reducción de los subsidios, pero esto no ha impedido que también las importaciones repunten, sobre todo en los últimos años (1999-2003). La recuperación de la producción puede ser frágil si el mayor importador del mundo de sorgo —y casi único proveedor de sorgo a México— decide reducir aún más los precios o aumentar los programas de fomento a las exportaciones. México se ha consolidado como el principal mercado de sorgo para Estados Unidos, que buscará mantener esta posición ante la baja demanda en el mercado internacional.

Los efectos del TLCAN en los distintos granos básicos han implicado profundos cambios en la producción y en el mercado. La eliminación durante varios de los años de la protección del frijol, permitiendo la importación de volúmenes fuera de la cuota y sin cobro de aranceles ha provocado grandes problemas de comercialización doméstica, al conjuntarse el aumento de importaciones, con la desaparición de Conasupo a partir de 1999. Una tendencia preocupante es la reducción del consumo de frijol como consecuencia de la extensión de la vida urbana.

En el caso del trigo los datos demuestran como una protección débil, de sólo 15 por ciento de arancel que fue eliminado a partir del 2003, ha provocado la reducción de la superficie y la producción, el aumento de importaciones subsidiadas a pesar de los buenos rendimientos de la producción mexicana. La producción de trigo se ha sacrificado y se han alentado las importaciones. En el caso del sorgo después de un periodo inicial de abrupta caída de la producción y de aumento de las importaciones, a partir de 2000, la recuperación del sector ganadero alentó la recuperación de la producción nacional de sorgo y la disminución de las importaciones a pesar de que el sorgo se encuentra en el mercado abierto a partir de la operación del TLCAN.

El sector productor de granos básicos ha sido uno de los sectores más afectados por el TLCAN, debido a los altos niveles de competencia de la producción de Estados Unidos. Los productores de granos básicos en México constituyen al sector mayoritario de pequeños productores campesinos, más de 3.5 millones de productores y sus familias, con parcelas menores a cinco hectáreas, que han sido sacrificados por el gobierno mexicano para favorecer a los importadores de estos productos, algunas empresas transnacionales mexicanas y extranjeras y algunos engordadores de ganado y grandes productores avícolas transnacionales.

Capítulo 7

Los movimientos campesinos frente a las políticas neoliberales

Los impactos de las reformas neoliberales en la economía campesina y en sus organizaciones provocaron movimientos de resistencia que demandan un cambio en las políticas agrícolas y comerciales. El análisis del movimiento campesino mexicano durante más de una década de liberalización agrícola sobrepasa los propósitos de este trabajo y sin duda constituye el tema de otra investigación. Sin embargo, con el fin de no dejar fuera a los sujetos del análisis, este capítulo rescata someramente las más importantes movilizaciones en torno a las políticas agrícolas. Seleccioné aquellas movilizaciones protagonizadas por los productores de granos básicos y por las organizaciones autónomas que en su origen tuvieron como eje de lucha el control del proceso productivo, entre ellas principalmente la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA)

A partir de la ruptura del pacto social provocada por la reforma al Artículo 27 constitucional, el gobierno salinista buscó institucionalizar una nueva forma de relación corporativa entre el Estado y la dirigencia campesina que le permitiera contar con un sustento social de respaldo a la modernización¹ del campo impulsada desde arriba. Bajo el nombre oficial de Nuevo Movimiento Campesino la corriente modernizadora de la Confederación Nacional Campesina (CNC), funcionó como el principal aval de las reformas al campo. El Nuevo Movimiento Campesino retomaba algunas banderas y posiciones de los movimientos campesinos autónomos que desde principios de la década de los ochenta habían buscado cambiar de terreno organizativo. Esta corriente consideraba la apropiación del proceso productivo como un instrumento para controlar una mayor porción del excedente económico generado en la producción y como un mecanismo para fortalecer la participación democrática y la distribución del poder político². En el modelo de economía abierta —resultado de las políticas neoliberales— esta estrategia organizativa, resultó

¹ Utilizo el concepto modernización como la acción que promueve el aumento de la participación de relaciones mercantiles. En torno a ella se llevó a cabo en México la reforma al artículo 27 Constitucional y el grueso de reformas económicas orientadas a la liberalización de la agricultura.

² Véase Gordillo Gustavo, *Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina*, México, Siglo XXI, 1988

inviabile y redujo el margen de acción y la fuerza política de las organizaciones campesinas³. Sin protección ni regulaciones estatales perdieron fuerza económica, a la par que no pudieron incidir en el diseño y orientación de las políticas públicas.

El nuevo Artículo 27 abrió la puerta a la reconcentración de la tierra a partir de las sociedades mercantiles; la liberalización agrícola colocaba a los productores campesinos frente a la competencia de mercado con grandes empresas privadas nacionales y transnacionales mientras el Estado se deshacía de su responsabilidad como rector y regulador económico; los acuerdos comerciales internacionales, el Tratado de Libre Comercio (TLC) y el Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas Aduaneras (GATT), definían el marco de la política económica y agrícola en el largo plazo. La rebelión campesina e indígena en Chiapas, a principios de 1994, fue la expresión más fuerte de los límites de la modernización del campo impulsada desde arriba.

A partir de 1994, los campesinos de México están sujetos a las reglas del libre mercado sacralizadas por el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN). La crisis económica de finales de este año profundizó la caída de la rentabilidad de la mayoría de los cultivos y provocó el resurgimiento de los movimientos campesinos alrededor de los precios de los granos. El movimiento de los productores de granos de 1995 logró construir desde abajo convergencias regionales, independientes de su pertenencia a diferentes agrupamientos nacionales. Las organizaciones campesinas participaron junto a los productores privados como había ocurrido en ocasiones anteriores. Su demanda fundamental, además de incrementos de precios, subsidios, renegociación de carteras vencidas, era el cambio de la política agrícola.

1. Las movilizaciones campesinas frente a la apertura comercial

A lo largo del sexenio de Salinas de Gortari los campesinos enfrentaron el impacto de la política económica: apertura comercial, eliminación de precios de garantía y reducción drástica de subsidios se combinaron para socavar la rentabilidad de la producción.

³ Rebase el propósito de este trabajo analizar la viabilidad de la estrategia de apropiación del proceso productivo en el contexto de liberalización de la agricultura y existe un número amplio de trabajos que lo abordan. Al respecto véase los trabajos coordinados por Julio Moguel, Carlota Botey y Luis Hernández, *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, México, Siglo XXI, 1992.

La lucha por el aumento de los precios de garantía de los granos básicos había sido tradicionalmente un eje de la movilización campesina. Entre 1983 y 1987 las movilizaciones que llevaron a cabo los productores de Chihuahua, Nayarit y Chiapas dieron un importante impulso al movimiento campesino autónomo y culminaron con la constitución de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) en 1985.

Los movimientos por precios durante la década de los noventa fueron una respuesta campesina contundente contra la modernización del campo impulsada desde arriba. El último ciclo de movilizaciones campesinas en torno a los granos básicos, fue protagonizada durante 1990 por los productores de sorgo, soya y trigo. Organizaciones regionales campesinas del Noroeste, el Bajío y el Centro, se opusieron a la política de apertura comercial que les impedía comercializar sus cosechas en el mercado interno y beneficiaba a los consumidores industriales con importaciones baratas y crédito subsidiado por el gobierno de Estados Unidos. Protagonizaron una gran marcha hacia la Ciudad de México, en la que participaron desde las regiones, organizaciones nacionales de distinta orientación política: UNORCA, UGOCP, CIOAC, ALCANO, CNC. A ella se unieron organizaciones campesinas de Chiapas, Hidalgo, Guerrero y Veracruz con demandas agrarias y de respeto a los derechos humanos. La marcha de miles les valió el reconocimiento de la sociedad y la amenaza del gobierno si llegaban a la capital. Mediante la concertación, que desde entonces se evidenció como un sutil mecanismo de control del malestar campesino, el gobierno los contuvo en Querétaro sin permitirles llegar a la Ciudad de México.

En 1991 los productores de sorgo de Guanajuato, principalmente de la UNORCA, conscientes de la política de privatización, cambiaron de interlocutor y en demanda de respeto al precio de concertación para el sorgo tomaron las empresas transnacionales avícolas y las empresas productoras de alimentos balanceados, en lugar de la Secretaría de Agricultura. A su vez, los dirigentes de la Alianza Campesina del Noroeste de Sinaloa, (también de la UNORCA) realizaron una huelga de hambre hasta obtener un subsidio para la producción del soya.

Después de este movimiento las organizaciones campesinas trataron de oponerse a la orientación de la política agrícola con propuestas y acciones aisladas. La falta de acuerdos y coordinación les impidió aglutinar la fuerza necesaria para movilizarse.

2. Movimientos campesinos emergentes en respuesta a la crisis de 1995

Los campesinos excedentarios, productores de granos básicos, localizados principalmente en zonas de alta productividad como el Noroeste y el Bajío e inmersos en mayor grado en la economía mercantil, y los campesinos deficitarios dedicados a procesos de abasto organizado en el Sur y Sureste, a partir de 1995 cuestionaron también el modelo económico y se movilaron para seguir siendo productores del campo.

La crisis de la economía mexicana a finales de diciembre de 1995 marcó el inicio de un nuevo ciclo de movilizaciones campesinas. La devaluación y los programas de emergencia económica —de corte ortodoxo neoliberal— trastocaron de inmediato la frágil estabilidad de la economía campesina comercial al impactar los ciclos de cosecha y siembra de los productores.

Las organizaciones campesinas despertaron del marasmo en que las había sumido la serie vertiginosa de cambios a los que habían tratado inútilmente de dar respuesta.

Después de cuatro años de inmovilidad los campesinos productores de granos básicos y oleaginosas —maíz, frijol, trigo, sorgo y soya— protagonizaron uno de los movimientos rurales más importantes.

Diferentes agrupaciones campesinas se reunieron en las regiones para analizar el impacto de la crisis económica en la situación de los productores de granos ante la proximidad de la cosecha del ciclo otoño-invierno de maíz y trigo. Paulatinamente las propuestas de política y acción fueron tomando forma, a la par que las organizaciones fortalecían sus vínculos orgánicos.

1. La Red Estatal de Organizaciones de Productores de Maíz del Estado de Guerrero⁴ convocó a un taller de análisis sobre el impacto de la crisis y la devaluación en los ingresos

⁴ La red de organizaciones maiceras de Guerrero se formó en 1991 a partir de un proceso de convergencia estatal y nacional de organizaciones productoras de maíz que buscaron dar respuestas coordinadas a las políticas públicas y avanzar en la comercialización organizada de su producción.

de los productores maiceros de temporal y la política de precios y subsidios recién anunciada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGRD)⁵. Uno de los objetivos era “.promover un foro de organizaciones maiceras a nivel nacional con otras organizaciones del país.”⁶

La producción de granos básicos se vería afectada por el impacto de la devaluación en el aumento de los costos de producción —aumento en las tasas de interés, en los precios de los insumos agrícolas (fertilizantes, plaguicidas y semillas)— y por la escasez de crédito. Era necesaria una política de fomento que revalorara la importancia estratégica de la producción de granos básicos y oleaginosas y garantizara los alimentos que demandaba el país.

Después de la devaluación los precios internacionales de los productos básicos eran más altos que los precios domésticos, pero los productores no podrían aprovechar esta tendencia al alza para compensar en alguna medida el aumento de los costos de producción, pues al no controlar la oferta y comercialización de los productos estarían sujetos a los precios de concertación o garantía que fijaba el Estado⁷. “...la SAGDR informó que el gobierno no absorbería ni compensaría las alzas en los precios de los insumos de exportación lo que justificó incrementos en los precios de hasta 40 por ciento. En tanto a los productores maiceros se les anunció un ridículo aumento nominal de la cuota de Procampo que equivale al 5 y 10 por ciento. Además se les informó que no se incrementaría el precio nominal de sus cosechas...”⁸ El Estado eliminó también el subsidio implícito en el precio de garantía para el maíz.⁹

⁵ *La Jornada*, 10 de enero de 1995, citado por Bartra Armando, en: "Un Procampo devaluado", en Red de Productores de Maíz del estado de Guerrero, *Memorias del taller de análisis sobre la problemática del maíz en Guerrero y las políticas públicas de las instituciones de apoyo*, Chilpancingo, Gro. 21 y 22 de enero de 1995.

⁶ Red de Productores de Maíz del estado de Guerrero, *ibid.*

⁷ Suárez Victor, "La comercialización del maíz, su futuro y el papel de Boruconsa", y Bartra Armando, "Un Procampo devaluado", en: Red de Productores de Maíz del estado de Guerrero, *ibid.*

⁸ Bartra Armando, *ibid.*

⁹ Véase Bartra Armando, *ibid.* El precio de 600 nuevos pesos la tonelada para el ciclo P/V 94 antes de la devaluación contenía parte del subsidio, pues compensaba con 150 pesos por tonelada el diferencial del precio doméstico con el precio del maíz importado puesto en México (precio de indiferencia) que era de 450 nuevos pesos. Después de la devaluación el precio de indiferencia iguala o supera al precio de garantía interno, por lo que en el precio de garantía del maíz ya no existe subsidio.

2. En el noroeste, ocho organizaciones de productores y empresas comercializadoras de trigo, con mayor experiencia organizativa y de construcción económica, que representan a productores privados y a productores sociales miembros de la UNORCA y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) llamaron a una reunión el 27 de enero, en Sinaloa, para desarrollar una estrategia comercial para la próxima cosecha. Asistieron 40 agrupaciones de varios estados, formaron un Consejo Nacional de Empresas Comercializadoras de Trigo y cuatro empresas comercializadoras de Sinaloa se integraron en el Grupo de Sociedades de Uniones de Crédito del Río Ehora (SUCRE). Esperaban que los precios más altos del trigo en el mercado internacional y el cambio de paridad del peso, permitiría mejores precios internos.

3. El 28 de febrero la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) realizó una asamblea nacional: *En Defensa del Financiamiento Rural*, en la que participaron 29 uniones de crédito del sector social de quince estados del país y otras organizaciones de productores. A raíz de la crisis, la política monetaria restrictiva se profundizó y el Estado optó por aumentar fuertemente las tasas de interés (incrementos de hasta un 300 por ciento) como mecanismo para captar ahorro. Para las uniones de crédito y sus socios estas medidas las colocaban frente a una eminente caída en cartera vencida lo que disparó la respuesta campesina. No era posible atacar los problemas financieros sin atender las causas estructurales de falta de rentabilidad de la producción primaria que los provocan. A esta reunión asistieron también representantes de El Barzón de Zacatecas. Los Barzonistas demandaban a las uniones de crédito moratoria en el pago de los créditos de sus socios; sin embargo llegaron al acuerdo de luchar juntos por un tratamiento unitario de la cartera vencida y por un sistema distinto de financiamiento rural. Propusieron políticas inmediatas para el financiamiento agropecuario¹⁰ y acordaron utilizar la movilización para impulsarlas.

4. En Jalisco cinco organizaciones de productores sociales afiliados a la CNC y a la Central Campesina Independiente (CCI) y de pequeños productores privados integrantes de la Confederación Nacional de Productores Rurales (CNPR) y el Barzón, hicieron un llamado a

¹⁰ AMUCSS, Propuesta de financiamiento rural para la reactivación del sector agropecuario, mecanoescrito, México, enero de 1995.

la unidad el 17 de marzo para impulsar un movimiento social amplio, que hiciera valer la voz de los campesinos ante las indefiniciones de la política agrícola. A esta reunión asistieron 185 representantes del estado de Jalisco y 30 más procedentes de diez estados de la República. Las bases campesinas habían exigido a sus respectivas dirigencias usar la movilización como mecanismo para obtener respuestas a sus demandas de una política de precios justa para el trigo, el maíz y el sorgo; una política de precios para los insumos productivos que permita la rentabilidad del sector y la operación ágil y oportuna de Procampo. Se proponían modificar la política agrícola que les había golpeado durante el sexenio anterior, a partir de la organización social y la acción unitaria. Reivindicaban la soberanía alimentaria y la existencia de un campo con campesinos. Solicitaron audiencia con el Secretario de Agricultura y acordaron movilizarse si no encontraban respuesta a partir del 17 de abril.

Algunos grupos organizados en Chiapas, Guerrero y el Estado de México habían iniciado movilizaciones demandando aumentos en los precios y subsidios, financiamiento para la compra de fertilizantes y entrega anticipada del Procampo. Bloquearon carreteras, realizaron plantones en las capitales estatales o tomaron bodegas de la Conasupo pero no obtuvieron respuestas sustanciales y en algunos casos como en Chiapas y Guerrero fueron reprimidos con violencia.

El 24 de abril se realizó un primer intento de coordinación de las distintas iniciativas; ocho agrupaciones regionales y nacionales¹¹, entre las que figuraban varias de las que habían impulsado las coordinaciones regionales citaron a las organizaciones económicas de productores del campo a la reunión, Por una Política Justa para los Productores del Campo, en la Ciudad de México. En ella definieron propuestas y acciones conjuntas para impulsarlas.

¹¹ La AMUCSS, la Asociación Nacional de Distribuidores de Fertilizantes e Insumos del Sector Social (ANDFIASS), la Comercializadora Estatal Campesina del Estado de Guanajuato (CECEG), la Comercializadora Agropecuaria de Occidente (COMAGRO), el Consejo Nacional de Empresas Campesinas (CNEC), el Consejo Nacional de Empresas Comercializadoras de Trigo, la Red Estatal de Organizaciones Maiceras de Guerrero y la Empresa Integradora de Puebla.

Asistieron más de 300 representantes de 120 organizaciones económicas de 20 estados del país¹². La coordinación no fue fácil, pesaron las diferencias en cuanto a la autonomía del movimiento. En el grupo de organizaciones convocantes existía una tensión entre organizaciones vinculadas a la CNC, interesadas en mantener los tradicionales mecanismos de control y pertenencia y en evitar el surgimiento de un nuevo sujeto social que disputara bases y espacio político y las organizaciones que apostaban y creían necesaria una construcción autónoma en defensa de los intereses gremiales de los productores de granos básicos. Las posiciones de las organizaciones regionales al poner por delante los intereses de los productores legitimaron la autonomía del movimiento frente a las instituciones, centrales o partidos.

Convocaron a las organizaciones económicas¹³ para marcar su independencia de filiaciones políticas y crear un espacio de autonomía, pero buscaron el diálogo y convergencia con todas las organizaciones sociales del Congreso Agrario Permanente.

Bajo el nombre de Movimiento Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas, entregaron sus demandas y propuestas de política a los gobernadores de los estados, a los secretarios de gobierno y al presidente. El resolutive más importante fue la coordinación de una jornada nacional de movilizaciones: Por una Política Justa para los Productores del Campo.

La movilización coordinada representa una ruptura en la relación del movimiento campesino con el Estado y en sus estrategias de organización. La tradición de movilización campesina como forma de impulsar sus demandas había sido cuestionada por el Estado y por las propias organizaciones durante los últimos años. Las organizaciones, incluso algunas de las más combativas, dejaron de lado la movilización para *cambiar del terreno* de las demandas (peticionismo) al de las propuestas¹⁴. Este intento llevó un largo aprendizaje para las organizaciones y fue costado con sus propios recursos. Las

¹² Veracruz, Michoacán, Tlaxcala, Colima, Querétaro, Estado de México, Puebla, Guerrero, Sinaloa, Chihuahua, Chiapas, Hidalgo, Nayarit, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca Tamaulipas, Zacatecas, Morelos y Sonora.

¹³ Participaron uniones de crédito, empresas campesinas comercializadoras y de abasto, empresas distribuidoras de fertilizantes, fondos de autoaseguro y organizaciones de productores de todos los niveles.

¹⁴ Una excepción fue la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, (cnoc) que ha mantenido como estrategia exitosa la combinación de propuestas de política con movilizaciones amplias para impulsarlas.

organizaciones se especializaron en el diseño de propuestas de política, que no fueron escuchadas. La falta de respuesta a las demandas campesinas y la inmovilidad como consigna redujeron cada vez más el margen de maniobra de las organizaciones y su peso social, cuestionaron a importantes líderes regionales y en la mayoría de los casos provocaron un debilitamiento de los vínculos organizativos.

En el resurgimiento de las movilizaciones sociales de este año influyeron al menos cuatro factores:

1. La crisis económica sin políticas de amortiguamiento fue un factor determinante. Si bien los productores de granos básicos habían sufrido la caída de la rentabilidad agrícola desde el sexenio pasado, el maíz con precio de garantía relativamente más alto que los restantes cultivos, permiso previo de importación y programas estatales de fomento a la comercialización directa había servido como refugio a un buen número de productores comerciales.

A partir del ciclo otoño-invierno de 1993, los recursos de Procampo habían proporcionado a los productores cierta liquidez y aminorado en alguna medida los efectos negativos de la apertura en el trigo, sorgo y soya. La crisis y la devaluación repercutieron de inmediato en el aumento de los costos de producción y los productores no obtuvieron compensaciones ni encontraron alternativas en los pactos de emergencia económica y en las medidas de política agrícola. La proximidad de la cosecha de los ciclos otoño-invierno de maíz y trigo, y la necesidad de insumos y financiamiento para preparar la siembra fueron un detonador de la movilización campesina.

2. La erosión de la legitimidad del modelo neoliberal. La crisis mexicana demostró la fragilidad del modelo económico impulsado y canceló las expectativas de los beneficios anunciados una vez que se lograra consolidar la estabilidad y el crecimiento económico. La erosión de la legitimidad de este modelo se dio en proporción directa a la crisis. Durante el sexenio pasado las críticas al modelo neoliberal eran descartadas al calificarse de premodernas y utópicas. Las voces de los campesinos que demandaban una política de protección y fomento a la agricultura para ser oídas tenían que remontar esta corriente ideológica dominante, Ahora han cobrado nueva vigencia.

3. El comportamiento del mercado agrícola internacional como justificación de las demandas de los productores. La constante reducción de los precios de los granos básicos y las políticas de liberalización fueron justificadas durante el sexenio pasado por la necesidad de equiparar los precios internos a los internacionales. La devaluación proporciona una protección coyuntural a la producción nacional al elevar el costo en pesos de los productos en el mercado internacional. Los productores, utilizando el mismo discurso de *razón de mercado* que les ha sido impuesto, exigen los beneficios relativos que ahora éste les otorga ya que siempre han pagado sus costos.

4. Los pocos instrumentos del Estado en apoyo a los productores fueron utilizados en su contra, los subsidios de Procampo, la fijación de precios a través de la compra por Conasupo y los períodos de protección acordados en el TLC, se aplicaron para eliminar las pobres ventajas a que los productores tenían derecho. La movilización no excluía otras alternativas ya que éstas no existían.

i. Desde las movilizaciones regionales a la convergencia nacional

Mayo inició con varios brotes de movilización en el campo, organizadas por vertientes del movimiento distintas, a veces antagónicas o espontáneas, que confluyeron al impulsar demandas similares y aumentaron su fuerza.

Las agrupaciones integrantes del Movimiento de Organizaciones Económicas se movilizaron en las regiones y confluyeron con otras iniciativas. El 17 de Mayo en Jalisco, Nayarit y Puebla estas organizaciones hicieron del conocimiento público sus propuestas. Alrededor de 600 campesinos en cada estado marcharon a las delegaciones de agricultura para demandar políticas alternativas para los productores de granos básicos. En Jalisco esta acción aglutinó a productores sociales y privados. En Nayarit los productores ejidales se entrevistaron con el delegado de agricultura y el gobernador, quien aceptó hacer llegar al Presidente sus demandas. En Puebla la movilización de las organizaciones logró una reunión con el Gabinete Agropecuario del estado que les dio respuestas parciales. Los aspectos medulares de sus demandas no se resolverían en el ámbito estatal.

Los movimientos de Guanajuato, Sonora y Sinaloa fueron particularmente significativos, potenciados por la participación de dirigentes con experiencia en las movilizaciones de los años anteriores.

En Guanajuato la movilización estuvo permeada por la campaña electoral para gobernador. Para fortalecer la campaña priísta, la CNC impulsó las tomas de carreteras y plantones de los trigueros. Después de algunas horas la dirigencia decidió levantar los plantones pero sus bases no lo admitieron. Tomaron la Secretaría de Agricultura, apoyados por los dirigentes regionales de la CCI, la Comisión Coordinadora de la Unidad Campesina (CODUC), la UNORCA, y de la Federación Estatal de la Pequeña Propiedad, que también incorporaron sus bases al movimiento.

Después de 15 días de movilización permanente, dos reuniones con el Secretario de Agricultura y varias con otros funcionarios, el Gobernador panista firmó un convenio con las organizaciones campesinas para subsidiar con 50 pesos por tonelada el precio del trigo. Fue acusado por el dirigente cenecista de aprovechar la movilización en favor de su partido. Los productores de Guanajuato lograron el precio de trigo más alto de la temporada.

En Guanajuato el movimiento de los sorgueros en 1990 había enseñado a los dirigentes la importancia de controlar sus cosechas durante el movimiento. Uno de los primeros resultados de sus acciones fue el acuerdo para levantar y resguardar su producto en las bodegas públicas y de particulares sin perder su propiedad. Una vez acordado el precio base estatal, los campesinos de Guanajuato defendieron sus negociaciones concretas.

En Sonora el movimiento tuvo una gran presencia de los agricultores privados, además de las organizaciones ejidales integrantes de la CNC, de la Alianza Campesina del Noroeste (Alcano) y de la UNORCA. A partir del 13 de mayo, se plantaron con maquinaria agrícola a la orilla de la carretera en Ciudad Obregón. Este plantón se mantuvo mayo y junio. Tomaron la Secretaría de Hacienda de Ciudad Obregón. Al calor del movimiento abrieron mesas de negociación con funcionarios menores y formaron una comisión negociadora que representa a las distintas organizaciones participantes.

En Sinaloa, el primero de Mayo, las organizaciones campesinas y de productores marcharon independientes de los partidos políticos en demanda de rentabilidad para el campo. A partir del 8 de mayo organizaciones sociales integrantes de la UNORCA y la

CIOAC, y organizaciones de productores privados asociados en uniones de crédito y asociaciones de usuarios de los distritos de riego iniciaron la coordinación del movimiento bajo el nombre de Sectores Productivos en Acción.

Mantuvieron un plantón permanente de 2 500 personas y 200 tractores durante 51 días en la explanada de gobierno de Culiacán. Paulatinamente incorporaron un mayor número de organizaciones estatales que aumentaron su fuerza y representación, realizaron acciones espectaculares que involucraban a la población en general y recibieron la solidaridad de algunas cámaras de comercio, del Congreso del Estado y del gobernador. Vincularon las demandas de un cambio en el modelo agropecuario con las de los productores individuales. Establecieron mesas de negociación con las instituciones y fueron recibidos varias veces por el Secretario de Agricultura y funcionarios de Hacienda, pero no obtuvieron solución a sus problemas fundamentales de falta de rentabilidad de la agricultura.

El movimiento sinaloense, bajo el nombre de Sectores Productivos en Acción convocó a todas las organizaciones que participaron en los movimientos regionales a una reunión nacional el 11 de julio, en la Ciudad de México, para formar un frente nacional por un cambio de modelo agropecuario. Obtuvo una amplia respuesta de 97 organizaciones regionales de 19 estados y de organizaciones nacionales como AMUCSS y ANDFIASS, además de organizaciones nacionales como Alcano, UNORCA, CIOAC y la Unión General Obrero Campesino y Popular (UGOCP), integrantes del Congreso Agrario Permanente (CAP). Los liderazgos regionales fueron reconocidos nacionalmente. Los dirigentes nacionales cedieron su lugar a los dirigentes regionales que ahora cumplían un papel nacional. Un acuerdo construido desde arriba, por las dirigencias nacionales hubiera sido impensable. En las regiones las organizaciones probaron su fuerza y construyeron durante el movimiento los acuerdos básicos que sus organizaciones nacionales debieron avalar al menos de forma indirecta. La emergencia de nuevos liderazgos y su expansión en todas las regiones hacía poco posible controlar el movimiento al estar soportado en múltiples dirigentes.

Acordaron constituir el Frente Nacional de Sectores Productivos en Acción para impulsar de manera autónoma los intereses gremiales de los productores e influir en las decisiones de política pública. El período de movilizaciones álgidas, vinculadas a la

siembra y a la cosecha había pasado, era urgente fortalecer la coordinación para actuar en el próximo ciclo. Rescatando una de las enseñanzas de la movilización acordaron consolidar su capacidad de control de la oferta como una herramienta para insertarse en los mercados. El movimiento se planteó combinar estos dos ejes de acción.

En el sistema corporativo mexicano el surgimiento de cada movimiento organizativo disputa un espacio político y puede fracturar las articulaciones que lo mantienen. Tres elementos al menos pueden ayudar a explicar por qué fue posible el avance de los productores de granos.

1. Los aparatos de control político del Estado, principalmente el PRI y la CNC se han debilitado en proporción directa a la crisis, al no tener capacidad para ofrecer beneficios relativos a sus bases. Los productores han aprendido a separar sus intereses económicos de su filiación política electoral. Las movilizaciones de Guanajuato y Jalisco demuestran el debilitamiento de los mecanismos de control corporativo, en estados del país en que el PRI no gobierna. Las bases sociales cenecistas en los dos casos se negaron a obedecer el llamado de su central y de su partido para detener su movilización. En Guanajuato los miembros de la CNC empujaron a dirigentes de otras organizaciones con mayor autonomía para encabezar el movimiento.

2. La representación campesina nacional a través del CAP ha logrado mayor unidad interna pero ha disminuido la calidad de sus propuestas y su poder de interlocución. Las respuestas de Zedillo al CAP en torno al Plan Nacional de Desarrollo fueron una muestra contundente. Las movilizaciones regionales, sin ser impulsadas desde el plano nacional por los integrantes del CAP fortalecieron su interlocución.

3. El apoliticismo de las organizaciones autónomas de los años ochenta, como estrategia para no confrontarse con los aparatos corporativos dominantes, las restringió en los hechos a la construcción económica. El desmantelamiento de sus empresas provocado por las reformas económicas les ha demostrado la necesidad de incidir en las políticas públicas. No basta ser eficiente en un marco macroeconómico adverso.

ii. Organizando la comercialización. La disputa entre políticos y empresariales

Entre el 9 y el 11 de agosto las empresas comercializadoras campesinas realizaron en Oaxtepec, Morelos, un taller de comercialización para preparar la próxima cosecha al que asistieron alrededor de 90 organizaciones comercializadoras campesinas y la mayoría de instituciones vinculadas a la producción y comercialización agropecuaria.

El 8 de septiembre, en la Ciudad de México, se constituyó formalmente la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo integrada por 191 empresas comercializadoras de maíz, frijol, trigo y sorgo, y 15 empresas integradoras regionales, ubicadas en 18 entidades de la República. Dos tendencias contrarias se expresaron en su formación. Una minoritaria, de orientación netamente empresarial, que proponía formar una empresa comercializadora nacional que comprara y vendiera de manera centralizada los productos de sus socios. La posición hegemónica planteó apoyar el fortalecimiento comercial, los procesos organizativos y las propuestas de política de cada empresa regional sin suplantarla.

De nueva cuenta se expresó la discusión que ha estado presente en todas los aparatos económicos de las organizaciones. Perseguir como único objetivo la rentabilidad de la empresa, separa a la organización económica de los procesos organizativos y políticos. Las empresas actúan como un intermediario más, utilizando en forma promocional el número de productores supuestamente beneficiados. Pierden su capacidad de movilización pues sus bases no sienten que les pertenezca y a pesar de su eficiencia empresarial, sucumben ante políticas públicas adversas o intereses económicos realmente fuertes. Las experiencias pasadas demuestran que la mayoría de la organizaciones económicas campesinas están en crisis o han desaparecido, llevándose con ellas, en varios casos, procesos de organización valiosos.

En el marco de liberalización de la agricultura acordado en el TLC y ante la disminución de la intervención de Conasupo en la comercialización de productos básicos, el control de los mercados entra en disputa. Además de los intermediarios tradicionales la modernización ha generado nuevos actores comerciales. Maseca, Country, Gamesa, Anderson Clayton, vinculando financiamiento y comercialización se han adueñado de grandes segmentos, Cargill y Continental, dos de las empresas comercializadoras más

grandes del mundo, están ya al otro lado de la frontera esperando les abran la puerta. Las organizaciones campesinas pretenden que los espacios que deja el Estado sean ocupados por los propios productores, integrando tanto el proceso de producción y el de comercialización, como formando economías de escala a partir de la integración horizontal de un buen número de organizaciones de productores. La democratización o concentración de los mercados es la disputa actual.

3. Los maiceros ante el doble filo del “libre mercado”: 1996

Durante 1996 la falta de protección a los productores nacionales provocó el resurgimiento de las movilizaciones regionales alrededor de los precios y del control de las importaciones de maíz, sorgo, trigo y frijol pero la falta de coordinación les impidió mover ni un ápice la injusta política de precios y de aranceles.

Desde el 19 de agosto, los productores de Tamaulipas habían demandado el cierre de las importaciones y realizado algunas movilizaciones; los productores de sorgo del Bajío expresaron su solidaridad con las demandas y los de UNORCA señalaron la importancia de mantener la coordinación en defensa de los precios. Los productores de Tamaulipas bloquearon el 28 de agosto los puentes internacionales de: Matamoros-Brownsville, Reynosa, Nuevo Progreso, Camargo y paradójicamente el llamado Libre Comercio, para obstaculizar el paso de sorgo y maíz forrajero, después de constatar que su importación se seguía permitiendo. La noche anterior los representantes de los productores de sorgo se reunieron con los alcaldes fronterizos, líderes políticos, grupos y asociaciones de agricultores en la Secretaría de Gobernación. Por instrucciones de Zedillo, la Secretaría de Gobernación aceptó solucionar el problema de comercialización del sorgo de Tamaulipas. Para el 30 de agosto los productores de Tamaulipas decidieron reforzar el bloqueo de los puentes internacionales, ante los mínimos avances que las autoridades estatales habían obtenido del gobierno federal. Los productores levantaron el bloqueo al cumplirse los acuerdos ofrecidos por la Secretaría de Hacienda que les proporcionó recursos para la liquidación del producto y un subsidio de 100 pesos por tonelada. La mayoría de organizaciones que participaron en la movilización pertenecen a la CNC. En esta negociación la presión ejercida a nivel nacional por la Confederación fue fundamental.

Frente a estas primeras movilizaciones el Secretario de Agricultura declaró, el 6 de agosto, que los cupos de importación de maíz (autorizados en la reunión de junio) se cancelarían y se restablecerían los aranceles liberados o reducidos para los países no integrantes del TLCAN¹⁵. La Sagar evaluaba como “muy alto el costo político” del movimiento de los sorgueros de Tamaulipas¹⁶ Zedillo por su parte declaró: “El campo ya no será colchón para amortiguar las crisis financieras del país. (antes) Cada vez que el país enfrentaba un periodo financiero difícil se pensaba que podía paliarse si se sacrificaba el progreso del campo y se reprimían sus precios”¹⁷ Sin embargo en sentido contrario a los discursos, las importaciones de maíz sin arancel entre septiembre y diciembre fueron de 1.432 millones de toneladas y las de sorgo de 787 mil 889 toneladas.

El movimiento de los productores de sorgo continuó en el Bajío. Ante el desplome de los precios, cientos de campesinos de Guanajuato, de los municipios de Huanímaro, Cuerámara, Abasolo y Pénjamo bloquearon desde el 23 de octubre, por 30 horas, en tres distintas ocasiones, la carretera internacional y exigieron una garantía mínima de 1200 pesos la tonelada Los sorgueros de León y Guanajuato decidieron sumarse al movimiento. Fox, gobernador del estado, pretendió “respaldarlos” y fijar un precio piso cercano a los 1000 pesos, que por supuesto los productores no aceptaron. Los productores de sorgo de Guanajuato cerraron el 28 de octubre las instalaciones de la Sagar en la Ciudad de México y bloquearon el tráfico de una de las principales avenidas en demanda de un precio base de 1200. El subsecretario de agricultura y el director de concertación política de la Sagar los recibieron y se negaron a absorber la diferencia entre costos de producción y precios de mercado. También realizaron un plantón en las oficinas de Banrural. El día 29 se reunieron con los funcionarios de Agricultura en Celaya y el 31 de octubre emplazaron al gobierno a definir en una semana, mecanismos que ubicaran el precio del sorgo en 1200 pesos a diferencia de los 800 a 950 pesos que los consumidores ofrecían pagar. En la madrugada del dos de noviembre 170 productores fueron desalojados de la carretera, violentando sus derechos civiles.

¹⁵ *La Jornada*, 6 de agosto de 1996. p.43. Nota de Matilde Pérez

¹⁶ *El Financiero*, 7 de octubre de 1996. p. 37

¹⁷ *La Jornada*, 24 de agosto de 1996 p. 1 y 42

Por su parte los productores de sorgo de Michoacán y Jalisco, el 28 de octubre levantaron el bloqueo que mantenían en la carretera México-Nogales a la altura de Briseñas y lograron un compromiso de compra de 1000 pesos por tonelada y la promesa del gobierno estatal de apoyarles con asesoría y almacenamiento¹⁸.

El problema real según Pedro Magaña, dirigente de la UNORCA en Guanajuato, era más allá del precio, la falta de mercado. Los consumidores se habían abastecido de sorgo importado y no tenían ninguna presión para comprar. La Unión Nacional de Avicultores confirmó esta situación pues contaban con inventarios suficientes hasta marzo de 1997¹⁹.

En las movilizaciones de Guanajuato participaron la CNC, El Barzón, la UCD y otras organizaciones que comparten el problema de falta de rentabilidad del producto. El impulso cencista a las movilizaciones en Guanajuato respondió a un interés político electoral de recuperación del voto campesino y de espacios de interlocución con el actual gobierno panista. El Barzón ha iniciado también la defensa de los precios, sin embargo sólo logró aglutinar a un pequeño contingente a pesar de tener bases sociales importantes en el Bajío. La UNORCA y la ANEC, que integran a productores de sorgo de Guanajuato no participaron en las movilizaciones.

Las movilizaciones por el precio del sorgo, no mantuvieron ninguna coordinación entre sí, ni con las movilizaciones por precios de otros productos. Tampoco generaron o fortalecieron procesos de convergencia entre organizaciones distintas. Un logro indirecto, fue la nueva definición de precio, alrededor de 1100 pesos, que estableció la Sagar el 31 de octubre. Sin embargo, ya que un problema real fue la falta de mercado en cada uno de los estados, y dependiendo de sus relaciones con los gobiernos obtuvieron apoyos específicos.

Las organizaciones campesinas preveían dificultades para la comercialización de la cosecha nacional. La Conasupo fijó el 26 de octubre el precio de compra para el maíz de Chiapas en 1270 pesos por tonelada, y el 31 de octubre el precio de referencia para maíz y sorgo en el resto de las regiones. El precio de maíz se estableció en 1200 pesos por tonelada. El del sorgo se definió en 100 pesos menos que el maíz. Estos precios eran

¹⁸ *La Jornada* 29 de octubre de 1996. p.44

¹⁹ *La Jornada*, 5 de noviembre de 1996.

raquíticos frente a las expectativas de los productores de precios superiores a los 1500 y 1750 pesos del ciclo anterior (otoño-invierno).

La definición del precio fue acordada por el Secretario de Agricultura en reunión con el CAP (Congreso Agrario Permanente). Aunque las declaraciones del CAP habían sido certeras y beligerantes en contra de las importaciones de maíz sin arancel, y contra la falta de protección a la producción de básicos, las organizaciones nacionales aceptaron estos precios en plena movilización de los productores de sorgo del Bajío. Conscientes del origen del problema demandaron la participación de los productores en el Comité de Cupos de Importación de Secofi y subsidios a las tasas de interés de los créditos para la compra y comercialización de los productos (que las colocara a un nivel de libor + 5. Estas demandas fueron aceptadas para concretarse a futuro y no tuvieron efecto para proteger la comercialización de la cosecha primavera-verano.

A pesar de la política de importaciones impulsada por el gobierno y de los bajos precios definidos, las movilizaciones de los productores de maíz se dieron de manera aislada y en la mayoría de los casos fueron tan pequeñas que no tuvieron impacto en la opinión pública. Un caso excepcional fue la movilización de los campesinos maiceros en Chiapas y algunas otras respuestas en el Bajío.

i. Las movilizaciones en el Bajío

En Jalisco, el 4 de noviembre los productores de maíz del Barzón bloquearon el consulado de Estados Unidos en Guadalajara, en demanda de mejores precios para el sorgo, trigo y maíz. Realizaron concentraciones en varios puntos de la ciudad para llegar finalmente al consulado en donde tiraron mazorcas de maíz y sorgo en las puertas de acceso. Instalaron un plantón por tiempo indefinido que suspendió las actividades de esa institución. Los Barzonistas declararon que en las próximas horas se les unirían productores de la CNC. Los Barzonistas también tomaron este día el consulado de Estados Unidos en San Miguel Allende, Gto.²⁰.

El 11 de noviembre continuaron las movilizaciones de productores de maíz en Jalisco. Decenas de campesinos de la CNC y de algunos organismos independientes. se

²⁰ *La Jornada*, 5 de noviembre de 1996

manifestaron afuera del Palacio de Gobierno para demandar 1800 pesos por tonelada. Por la tarde aún no había acuerdos. El movimiento de Jalisco se dividió ya que los dirigentes de la CNC y los de las comercializadoras más importantes, no consideraron a los representantes de las organizaciones independientes que eran los que aportaban el mayor número de productores en la movilización. Las organizaciones independientes no confiaron en el movimiento para la solución de sus demandas. En Jalisco, la CNC y las comercializadoras que también son cenecistas buscaron al igual que en Guanajuato fortalecer su interlocución con el gobierno panista, sin embargo su capacidad de convocatoria fue muy débil y trataron de utilizar a los contingentes independientes, quienes no aceptaron engordarles el caldo.

El reducido número de productores que participaron en la movilización y su falta de acuerdos internos da muestra de la debilidad orgánica de las agrupaciones campesinas, económicamente más avanzadas. Algunas de ellas como Comagro fueron durante el sexenio salinista uno de los escasos ejemplos del diseño oficial del “nuevo movimiento campesino” que pretendió empresarializar a las organizaciones sociales y dejar de lado los procesos organizativos de base.

Los resultados de este ciclo de comercialización y del movimiento por precios de maíz en Jalisco permiten apuntar de entrada tres consideraciones: La primera es su incapacidad para construir un movimiento de base sólido y de crear convergencias democráticas con otras organizaciones. Una segunda es que su capacidad de gestión económica y su alta tecnología en el manejo de los instrumentos comerciales del libre mercado (por ejemplo el manejo de coberturas o su conocimiento sobre el mercado de futuros) no tuvieron efecto en la comercialización del maíz, ya que en México la intervención estatal trastoca las propias reglas del “libre mercado” para favorecer intereses económicos y políticos de grupo. Una tercera es que la agricultura por contrato, considerada anteriormente por las organizaciones campesinas como una fase a romper para avanzar en el control del proceso productivo, se convierte en la solución menos mala para los productores, ante la ausencia de financiamiento para la producción y para la inversión y debido a la incertidumbre del mercado interno.

El 6 de noviembre varias organizaciones de ANEC de Jalisco, Guanajuato, Michoacán Estado de México y Querétaro prepararon una carta para el secretario de

agricultura en la que exigieron fijar un precio mínimo de 1500 pesos la tonelada para maíz blanco, de 1 300 pesos para el sorgo y de 5 000 pesos para el frijol, además de una política de precios, comercialización y fomento a la producción de granos. Como era de esperarse, aunque los argumentos de la ANEC eran sólidos no fueron tomados en cuenta al no construir una fuerza social capaz de impulsarlos.

ii. El movimiento de los maiceros en Chiapas: impunidad local con reglas del mercado global

Once años después de haber protagonizado uno de los movimientos más importantes por precios de garantía para el maíz²¹, los campesinos de lo que fue la región de La Fraylesca desarrollaron el movimiento de precios con mayores repercusiones.

El movimiento fue impulsado por el Comité Estatal de Productores de Maíz de Chiapas que agrupa alrededor de 50 mil productores de distintas regiones del estado, principalmente de Venustiano Carranza, La Fraylesca, Centro, Las Margaritas y Fronteriza. Este Consejo es un organismo plural, en él participan productores de distintas centrales y partidos, incluso de la CNC y el PRI, y productores que no tienen ninguna adscripción o militancia. Uno de sus principales instrumentos para impulsar su proyecto económico es el Fondo Regional de Carranza.

El movimiento inició el 25 de septiembre con una reunión en Villaflores sobre las expectativas de comercialización del maíz para el ciclo primavera-verano de 1996. Acudieron productores y representantes campesinos de los cuatro municipios de la Fraylesca y de Ocozocoautla. También invitaron a las principales empresas consumidoras del grano: Maseca, Minsa y el Grupo Buenaventura, y a las instituciones relacionadas con la comercialización de maíz, especialmente a Conasupo. Para estas fechas Conasupo no contaba con ninguna definición de precio ni esquemas de comercialización para la temporada en puerta.

²¹ Hernández , Luis. "Maiceros: De la guerra por los precios al desarrollo rural integral", en Hewitt Cynthia *Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*. México, El Colegio de México, 1992.

La siguiente reunión de coordinación se realizó el 1º de octubre, por iniciativa de la Unión de Ejidos de Ocozocoautla. Asistieron más de 400 comisariados ejidales, 6 presidentes municipales y representantes de 16 municipios. En el Comité participan regularmente diez municipios; Villaflores, Villacorzo, La Concordia, Ángel Albino Corzo, Chiapa de Corzo, Chiapilla, Totolapa, Venustiano Carranza, Villa de Alcalá y Socoltenango pero la importancia de lograr un buen precio para el maíz atrajo a representantes de Ciudad Hidalgo, Frontera Comalapa, San Fernando, Trinitaria, Cintalapa y Jiquipilas. Después de analizar los costos de producción acordaron buscar una reunión el 4 de octubre, con el gobernador Ruiz Ferro y solicitar su intervención ante el gobierno federal para definir un precio justo para el maíz cercano a los 2,500 pesos por tonelada. Los maiceros animados por los precios del ciclo otoño-invierno, que llegaron en la zona durante el mes de junio a 1,950 pesos la tonelada, aumentaron su inversión y ampliaron la superficie para la producción primavera-verano. Sin embargo, Conasupo ofrecería como precio máximo para Chiapas 1,270 pesos²².

El gobernador no aceptó dialogar con el Consejo Estatal y argumentó que los auténticos representantes de los productores de maíz en Chiapas, Germán Jiménez (ex diputado del PRI y ex dirigente de la CNC) y Socama (Solidaridad Campesina Magisterial) estaban de acuerdo con el precio ofrecido por Conasupo, e inclusive antes habían aceptado un precio de 1,100 pesos por tonelada.

Tanto Socama como la CNC mantenían el control del movimiento maicero en la región al menos desde una década anterior y habían logrado formar alrededor de estos grupos una estructura electoral-municipal, arraigada en las presidencias municipales.

Socama surgió en 1988, después de haber realizado cinco congresos campesinos de productores de maíz de Chiapas, por lo que aglutinó (entre otros de sus integrantes) a un grupo importante de maiceros que habían participado en el movimiento por el incremento de precios de garantía en 1986. Sus dirigentes que formaban parte del movimiento magisterial democrático condujeron junto con la Asociación Agrícola La Fraylesca, el movimiento de los maiceros chiapanecos de ese año.

²² Precio definido el 26 de octubre

Tanto Germán Jiménez como los dirigentes magisteriales que integrarían posteriormente Socama, formaban parte de la comisión de negociación del movimiento y su asesor era Jorge Enrique Hernández Aguilar (que hoy ocupa el cargo de procurador general de justicia del estado). Para poner fin al movimiento de aquel entonces, el gobierno de Absalón Castellanos desalojó, con el ejército y las policías de seguridad del estado y judicial, a los maiceros que tenían bloqueada la carretera. El desalojo “pacífico” según el gobierno estatal, tuvo como saldo varios muertos, desaparecidos y detenidos. Sus siete principales dirigentes fueron secuestrados, golpeados y encarcelados por dos años en Cerro Hueco²³. Patrocinio González Garrido al ocupar la gubernatura excarceló a los dirigentes de Socama y a los maiceros que aún permanecían en Cerro Hueco. Durante su gubernatura, Socama continuó moviéndose como una corriente real del movimiento maicero, siempre manteniendo un pie dentro de la CNC. En este periodo “Socama intentó promover la democratización rural ganando los comités municipales del PRI y las presidencias municipales en zonas indígenas. Conquistó 14 municipios durante los primeros años de la administración de González Garrido, quien finalmente reprimió esta iniciativa acusando de corrupción y encarcelando a varios de los presidentes municipales —algunos justificadamente y otros como revancha política— además del asesinato de uno de ellos a manos del cacicazgo local”²⁴.

La irrupción zapatista desbordó a Socama, y a partir de 1994 se convirtió en una de las organizaciones consentidas para la recomposición del estado, al prestarse a actuar como un instrumento de control de la influencia del zapatismo en las organizaciones indígenas y campesinas independientes. Socama y la CNC junto con otras organizaciones pertenecientes al PRI, como ALINCA, CAM, CCI y Antorcha Campesina trataron de romper la coordinación y el acuerdo de impulsar las demandas zapatistas logrados en el CEOIC, (Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas) y acabaron formando parte del CEOIC oficial. Fueron de las primeras organizaciones que aceptaron firmar tres convenios con el gobierno estatal y la Reforma Agraria para solucionar los problemas de predios invadidos, al margen

²³ Veáse Hernández, Luis. “Maiceros: De la guerra por los precios al desarrollo rural integral”, en Hewitt Cynthia *op. cit.* 1992. y García de León A. “Junto a la historia de Chiapas 11 años después a dos protagonistas y un arma” en *La Jornada*, 12 de marzo de 1997. P. 6

²⁴ Luis Hernández, *Chiapas: la guerra y la paz*, México, ADN editores, 1995. pp. 36-37-46

de la solución de raíz del problema agrario planteado por los zapatistas. La tercera asamblea estatal de Socama que se realizó el 15 y 16 de julio de 1994 fue clausurada por el gobernador interino Javier López Moreno y contó con la participación de Eduardo Robledo Rincón como candidato a gobernador por el PRI para las elecciones de agosto²⁵. A partir de esa fecha se selló el pacto entre Robledo Rincón y Socama. Por su parte Germán Jiménez, dirigente de la CNC y aliado de Socama, construyó su segunda candidatura a diputado en 1994, alrededor del voto de los maiceros. Para comprar este voto en la región utilizó como argucia ampliar en 20 por ciento la cobertura de Procampo.

Diez años después los dirigentes del movimiento de 86 son comparsa del gobierno estatal y legitimaron como maiceros decisiones inadmisibles para los productores. Sin embargo el monopolio de su interlocución política fue cuestionada por las movilizaciones impulsadas por el Consejo Estatal de Productores de Maíz. El Consejo es la expresión de una amplia convergencia de fuerzas de distinta orientación, tejida a los largo de varios años y experiencias: los comuneros de la Casa del Pueblo de Carranza, con una larga trayectoria de lucha por la tierra y contra la represión desde 1974, que han logrado solucionar alrededor del 85 por ciento de sus demandas agrarias y actualmente avanzan en proyectos económicos; la OCEZ de Carranza, grupos de maestros del PRD y la CNTE, grupos de productores medieros de Los Altos, bases cenecistas y zapatistas.

Después de que el Consejo solicitó sin éxito varias entrevistas con el gobernador — bajo una estrategia de escalamiento en su representación, que inició con dos participantes por cada uno de los municipios y continuó con un par y posteriormente con una decena de representantes de cada uno de los ejidos y comunidades— decidió realizar una concentración en la ciudad de Tuxtla “para demostrar que los productores de carne y hueso estábamos en desacuerdo con los precios definidos para el maíz” y para demandar un espacio de negociación con el gobierno del estado y las instancia federales. El 5 y 6 de noviembre, desde distintos lugares del estado más de 15 mil productores se movilizaron hacia Tuxtla. La fuerza pública bloqueó el acceso a la ciudad, cerrando varios puntos de las carreteras y el gobernador se negó a recibirlos. Los maiceros decidieron permanecer plantados en estos sitios hasta lograr la audiencia. El día 6 de noviembre la fuerza pública

²⁵ Socama, Tercera Asamblea Estatal, documentos propios de difusión.

empezó los desalojos con lujo de violencia. El bloqueo permaneció en ciertos lugares, como Laja Tendida del municipio Venustiano Carranza. El Consejo continuó buscando el diálogo con las autoridades estatales sin resultado.

El 8 de noviembre una comisión de productores de maíz se entrevistó con los dirigentes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), reunidos en San Cristóbal de las Casas, para solicitarles plantear como parte de las mesas de San Andrés, la demanda de un precio justo para el maíz. Los comandantes zapatistas acordaron apoyarlos.

El 9 de noviembre, a las 6 de la mañana, en una operación coordinada desde dos helicópteros, cientos de policías de seguridad pública y judicial del estado y el Ejército Mexicano, lanzaron una lluvia de bombas lacrimógenas y después disparos de armas de fuego contra alrededor de mil campesinos que bloqueaban la carretera federal que comunica al municipio de Venustiano Carranza, a la altura de la comunidad de Laja Tendida. No medió advertencia o llamado a levantar el bloqueo ni al diálogo. Ángel Ramírez Coello, José Luis Ramírez Magdaleno y Carmen Tamayo Gómez, (militante de la CNC), murieron en esta operación, varios campesinos más resultaron heridos y una docena desaparecidos, además de los intoxicados. Las familias de la comunidad huyeron y al menos seis casas fueron saqueadas por los policías²⁶. El mismo 9 de noviembre fueron desalojados también los bloqueos carreteros en los ejidos Ricardo Flores Magón y Miguel Hidalgo.

Después de la matanza los maiceros informaron que continuarían el movimiento, las marchas, plantones y bloqueos. Los dirigentes del Consejo de Productores de Maíz se comunicaron con el EZLN para informarle de la agresión sufrida y enviaron a una comisión a San Cristóbal. Se entrevistaron con la Comandancia Zapatista y con sus asesores. El CCRI del EZLN dio junto con los maiceros una conferencia de prensa para explicar el problema y difundir la agresión.

Los maiceros además pidieron al EZLN, a la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) y a la Comisión Nacional de Intermediación (Conai) que intervinieran ante Zedillo para esclarecer la matanza, de la que responsabilizaron al Gobernador todavía interino, Julio Cesar Ruiz Ferro, al procurador General de Justicia, Jorge Enrique

²⁶ *La Jornada*, 10 de noviembre de 1996. Crónica de Juan Balboa y Ángeles Mariscal.

Hernández Aguilar y al secretario General de Gobierno, Eraclio Zepeda Ramos²⁷. (Estos dos personajes también protagonizaron el movimiento maicero de 1986 pero desde el lado opuesto de la trinchera que en este momento ocupaban²⁸).

La reunión del Consejo con la dirigencia del EZLN, con la Cocopa y la Conai, en San Cristóbal, y la visita de Cuauhtémoc Cárdenas, fortalecieron al movimiento. Sus propuestas y demandas fueron difundidas ampliamente y se buscaron espacios para esclarecer los hechos. Además la matanza se inscribía en un contexto de avance de la negociación de las mesas de San Andrés pues el gobierno había aceptado finalmente establecer la Comisión de Seguimiento y Verificación (Cosever), después de 9 meses de firmados los primeros acuerdos.

Para la comandancia zapatista, la Cocopa, la Conai, Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD de Chiapas, la represión del movimiento maicero, tal como la matanza de Nicolás Ruiz y el aumento de la violencia en el norte, era una provocación de los sectores contrarios al avance del diálogo entre el gobierno y el EZLN. Para la comandancia zapatista y para Cárdenas, al menos, el gobernador, Eraclio Zepeda y Uriel Jarquín representaban esos intereses contrarios. Ruiz Ferro se reunió con la Cocopa el 13 de noviembre y le propuso participar en las investigaciones para esclarecer los hechos de Laja Tendida. La Cocopa externó su malestar señalando que: “cada vez que hay un diálogo de paz con el EZLN, en Chiapas se dan hechos de violencia”²⁹.

Aunque Ruiz Ferro ordenó una investigación exhaustiva de los hechos en Laja Tendida, y aseguró castigaría a los culpables, también advirtió que en Chiapas “no daremos paso a las presiones, sobre todo a las que pretenden estar por encima de los intereses de otros miembros de la sociedad”.

El subsecretario de gobierno Uriel Jarquín, acusado también por los maiceros, intentó deslegitimar al movimiento frente a la opinión pública, pues de su desenlace dependía su permanencia en el gobierno chiapaneco, una vez que la gubernatura se

²⁷ *La Jornada*, 11 de noviembre de 1996. Nota de Juan Balboa, Ángeles Mariscal y Helio Enríquez.

²⁸ Hernández Aguilar era periodista y asesor de los maiceros, estuvo preso en Cerro Hueco por su participación en el movimiento; Eraclio Zepeda, en aquel entonces diputado federal del PSUM, defendía las causas campesinas y denunciaba la militarización y arbitrariedades cometidas por la policía en Chiapas. Ver: García de León A. *op. cit.*

²⁹ *La Jornada*, 11 de noviembre de 1996. Notas de Juan Balboa, Hermann Bellinghausen, Helio Enríquez.

definiera³⁰. Para Jarquín el movimiento de los maiceros perjudicaba a los productores ya que les impedía llegar a los centros de recepción de Conasupo y recibir “el mejor pago”. Jarquín declaró que el movimiento era impulsado por los acaparadores, quienes habían pagado por adelantado un precio mayor al que se comercializa el producto y ahora necesitaban que el precio subiera. Según él, el precio de maíz no se podía aumentar porque “es una decisión federal regida por el mercado internacional”³¹. Jarquín no dijo que el mercado internacional permitía 189.2 por ciento de arancel y que para esa temporada el precio del maíz con arancel más gastos de internación, se situaría alrededor de los 2,747 pesos por tonelada. Su versión del movimiento pagado por los acaparadores es insostenible pues además de la amplia representatividad mostrada por el Consejo y de la participación de las autoridades municipales y ejidales, mover a quince mil productores y mantenerlos en plantón por 16 días (del 6 al 21 de noviembre) tendría un costo mucho más alto que el aumento demandado.

La CNC estatal negó todo el apoyo a los militantes cenecistas agredidos por la seguridad pública —uno de ellos muerto— argumentando que sus protestas se salieron del esquema legal. A diferencia de Guanajuato y Jalisco donde la CNC, juega a su pesar el papel de oposición al gobierno panista, en Chiapas es uno de los pilares que sostienen al gobierno y por tanto más que apoyar a sus militantes maiceros, se sumó a legitimar la acción represiva del gobierno.

Después del entierro de sus muertos, el 10 de noviembre, los maiceros reinstalaron los bloqueos en seis municipios: Villacorzo, Villaflores, Ángel Albino Corzo, y La Concordia. Para el 17 de noviembre se sumaron al movimiento maiceros de Citalá, Amatenango del Valle y Carranza agrupados en la Unión de Comunidades Productoras de Maíz.

El 12 de noviembre se reunieron en Tuxtla Gutiérrez 130 comisariados ejidales que participan en los bloqueos e informaron que tenían el apoyo del magisterio y del EZLN. Los campesinos que operaban los bloqueos en seis municipios, decidieron mantenerlos a pesar

³⁰ Ver Hermann Bellinghausen, *La Jornada*, 13 de noviembre de 1996. La designación del gobernador definitivo por el Congreso Chiapaneco o la definición de elecciones para 1997 se resolvería en el próximo diciembre.

³¹ *La Jornada*, 13 de noviembre de 1996.

de las amenazas. El primer plazo para levantar los bloqueos venció el 17 de noviembre sin romper la resistencia de los productores. Tanto Jarquín como el Gobernador, trataron que los comerciantes, transportistas y ganaderos amenazarán con enfrentarlos para así legitimar su desalojo por la Secretaría de Gobernación. El 21 de noviembre las autoridades federales y algunos diputados locales buscaron mecanismos de compensación para los maiceros de Chiapas que no implicaran cambios en la política de precios y que tampoco dependieran de los fondos del gobierno de estado. El subsecretario de gobierno considero difícil una solución negociada ya que el gobierno del estado no disponía de recursos para solucionar la demanda de los maiceros y amenazó con que de no llegar a un acuerdo “actuaría conforme a derecho”³².

El 21 de noviembre, alrededor de 100 mil maiceros firmaron con la Secretaría de Agricultura del estado y con el Subsecretario de Gobierno, una minuta para desocupar los 15 puntos de las carreteras, a cambio de la instalación de mesas de trabajo, para discutir con el gabinete agropecuario federal su demanda de incremento al precio de maíz y los programas de apoyo al campo chiapaneco. Además el gobierno del estado se comprometió a instalar una comisión especial para investigar el asesinato de los tres campesinos de Laja Tendida³³.

La cobertura que dio el EZLN al movimiento y su amplia difusión forzó al gobernador a instalar una mesa de negociación con los maiceros que no hubiera sido posible en otras circunstancias.

El diputado priísta Rafael Ceballos diseñó el esquema de apoyo a través de jornales que sería financiado por el programa de empleo emergente. Se repartirían 40 millones de pesos para productores de los diez municipios maiceros que habían participado en las movilizaciones: Villaflores, Villacorzo, La Concordia, Jaltenango, Venustiano Carranza, Totolapa, Socoltenango, Acala, Chiapa de Corzo y Villa las Rosas. El gobierno descartó el aumento de precio al maíz. Después de cuatro días de negociación los maiceros denunciaban la falta de capacidad de los funcionarios estatales para llegar a un acuerdo y avisaban a la opinión pública la posibilidad de que las negociaciones volvieran a romperse.

³² *La Jornada*, 19 de noviembre de 1996. p.11

³³ *La Jornada*, 22 de noviembre de 1996. p.8

El 29 de noviembre, ante la negativa del gobierno de incremento al precio, los maiceros aceptaron la propuesta de empleo emergente. La única respuesta estatal a este gran movimiento de los productores de maíz de Chiapas fue el compromiso de la entrega de tres millones de jornales, para 23 mil productores de maíz.

El movimiento maicero en Chiapas rompió los tradicionales mecanismos de control en la región detentados por Socama y la CNC y erosionó la estructura electoral municipal organizada alrededor de los grupos de productores de maíz. En dirección opuesta a las declaraciones de Jarquín, el Consejo Estatal, utilizando su Fondo Regional de Carranza, comercializó de manera conjunta durante el ciclo P-V 1996, 3,000 toneladas de maíz, que vendió a Minsa, Maseca, e incluso exportó a Guatemala por las que recibió un precio siempre mayor, al menos sesenta pesos, al precio pagado por Conasupo. El Consejo combinó una amplia movilización de masas, producto de un trabajo permanente en la región, con una comercialización exitosa. Actualmente distribuye 2,000 toneladas de fertilizantes y participa en la transferencia de las bodegas de ANDSA y Boruconsa.

El 7 de enero de 1997, sin pérdidas de vida y sin prensa, los campesinos maiceros fueron de nueva cuenta desalojados de los 12 puntos de las carreteras en que habían reinstalado los bloqueos para demandar el cumplimiento de los acuerdos firmados por el Gabinete Agropecuario estatal y federal el 29 de noviembre. A las 11 horas 350 agentes del Ministerio Público Federal y del fuero común, desalojaron a los campesinos con gases lacrimógenos y disparos desde helicópteros. Resultaron varias personas heridas y 300 desaparecidos³⁴.

Informaciones directas explican que el incumplimiento del acuerdo se debió a que el gobernador Ruiz Ferro, en el proceso de compra de lealtades para la definición definitiva de su gubernatura abrió el paquete económico y repartió el presupuesto de los jornales, entre los campesinos con los que mantiene alianzas corporativas y no entre los campesinos que se movilizaron y firmaron el acuerdo. Ruiz Ferro gastó 10 millones de pesos para asegurar que el congreso estatal lo ratificara en su cargo, en calidad de interino. En diciembre para conseguir el respaldo legislativo regaló un coche último modelo a cada uno de los

³⁴ Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, boletín electrónico, 8 de enero de 1997.

diputados locales y una camioneta de carga a cada una de las organizaciones campesinas afiliadas al PRI³⁵

En un entorno político distinto, con el Diálogo de Paz suspendido, la Cocopa frágil y sin la cobertura de prensa necesaria, Ruiz Ferro reprimió de nueva cuenta a los campesinos maiceros. El movimiento de los maiceros de Chiapas ilustra cómo se aplican las reglas del libre mercado, en un país que como México utiliza la impunidad local en el mercado global.

A pesar de la grave situación que enfrentaron los productores de granos básicos en el país, durante la cosecha del ciclo primavera-verano de 1996, que conjugó la caída de los precios en el mercado internacional con la eliminación por el gobierno de la poca protección que el TLC les otorgaba en el mercado interno, los movimientos campesinos se dieron de manera aislada, no lograron ninguna modificación de la política agrícola, ni generaron procesos de convergencia entre organizaciones. Las movilizaciones tuvieron de entrada como tope, la definición del Estado de mantener a cualquier precio la política agrícola.

Bajo el modelo de aplicación feudal del federalismo, los compromisos con las organizaciones campesinas se establecieron a nivel de los estados. Las organizaciones campesinas lograron o no, ciertos apoyos de acuerdo a sus particulares relaciones con los gobiernos estatales.

Las organizaciones campesinas nacionales, centrales, redes y organizaciones económicas no participaron como tales en los movimientos. La participación de la CNC, en las gestiones para resolver el problema del sorgo en Tamaulipas fue una excepción. En los movimientos de Guanajuato y Jalisco, los dirigentes de la CNC buscaron más que resolver el problema de los productores, ganar espacios de interlocución con los gobiernos panistas.

La UNORCA que desde su origen impulsó activamente varios de los movimientos más importantes por los precios de los granos no participó en las movilizaciones. La ANEC especializada en la comercialización de estos productos y formada por la convergencia de distintas organizaciones en el movimiento de granos de 1995, tampoco participó en ellas.

³⁵ Jaime Avilés, *La Jornada*, 14 de junio de 1997. p.4

Algunas de las comercializadoras que confluyen en la ANEC participaron como cenecistas u organizaciones regionales en las movilizaciones de Jalisco y Tamaulipas.

El proceso de organización y movilización del Consejo Estatal de Productores de Maíz en Chiapas fue de gran importancia e impacto pero no recibió apoyo, (salvo comunicados de solidaridad), de ningún otro movimiento de productores de granos ni de las organizaciones económicas³⁶.

Siete factores nos acercan a posibles explicaciones para entender el reflujo de los movimientos por precios de maíz:

1. La derrota del proyecto campesino como resultado de las reformas agrícolas salinistas, incluye la derrota de las organizaciones campesinas que tuvieron un mayor avance económico y organizativo en la década de los ochenta. Estas organizaciones no pudieron cumplir los supuestos del proyecto campesino, en el que la capitalización de las movilizaciones era una línea fundamental.

Las organizaciones económicas campesinas han perdido vigencia como fuerza hegemónica del movimiento campesino nacional³⁷. Durante los primeros años de los noventa, el control del proceso productivo como eje de acción de las organizaciones se agotó, en un marco de política económica adverso y distinto. Las organizaciones se plantearon incidir en la definición de las políticas públicas y perfeccionaron propuestas de política alternativa. Sin embargo, no tuvieron y han dejado de construir la fuerza social necesaria para la magnitud del reto. Ello explica en parte que los movimientos sociales que reivindican la identidad y demandan su reconocimiento adquieran cada vez mayor relevancia y presencia. La crítica frecuente a estos movimientos por no plantear como eje el control de procesos económicos olvida que las organizaciones que los integran de ahí vienen y no hacia allá van. Varias de ellas toparon con los límites que la política económica imponía al proyecto campesino y decidieron cambiar de ruta. El EZLN y la OCSS

³⁶ La movilización por precios y mecanismos de comercialización para el frijol que impulsó el Frente Democrático Campesino de Chihuahua también fue de gran importancia y obtuvo algunas de sus demandas, sin lograr convergencias significativas con otras organizaciones.

³⁷ La Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), es una afortunada excepción. La vitalidad de su proceso organizativo, combina la eficiencia económica, las propuestas de política pública y el fortalecimiento de su amplia base social.

(Organización Campesina de la Sierra del Sur) a pesar de sus diferencias en aspectos fundamentales podrían considerarse en este caso.

Algunas de las características que distinguen al reciente movimiento de los maiceros chiapanecos, serían entre otras, estar influido por una larga trayectoria de luchas reivindicativas de amplia base social y participar también en la comercialización de maíz y la construcción de instrumentos económicos propios como el Fondo Regional de Carranza —que cuenta con cinco millones de pesos— o las bodegas de granos, sin descuidar la fuerza política y organizativa alcanzada.

2. Muchas de las organizaciones más experimentadas en las movilizaciones han dejado de creer en su eficacia para cambiar la política agrícola. El último ciclo importante de movilizaciones en torno a la comercialización y precios de los granos básicos se dio en el otoño-invierno de 1995. El movimiento se levantó con el compromiso de Zedillo de incluir a las organizaciones campesinas en el diseño del programa para el campo de su gobierno. Después de ganar tiempo convocó únicamente a las organizaciones del CAP, para participar en las mesas de planeación del programa agropecuario, que acabaron siendo un mero ejercicio de consulta popular sin repercusiones. El espíritu del Programa “Alianza para el Campo” se sintetiza en: subsidios públicos, ganancias privadas³⁸.

Las organizaciones regionales que participaron en el movimiento de 1995 obtuvieron muy pocas de sus demandas concretas. Una de las posibles causas para que los movimientos de 1996 no se dieran como respuesta generalizada, es la valoración de los costos y beneficios por las organizaciones. La experiencia anterior aporta elementos en contra.

3. La posibilidad de establecer convergencias entre distintas agrupaciones campesinas está quemada a raíz del intento oficial de una gran convergencia en el Nuevo Movimiento Campesino. Las organizaciones nacionales se han cerrado y prefieren obtener beneficios para sus socios antes que impulsar un movimiento campesino amplio. Los acuerdos entre organizaciones, como el establecido entre las integrantes del *Movimiento 10 de abril*, son

³⁸ Ver: *Apuntes del Ceccam* No. 1, “Análisis colectivo del programa Alianza para el Campo”, mecanoscrito, diciembre de 1995. y Luis Hernández, “Subsidios públicos, ganancias privadas”, en *La Jornada*, diciembre de 1995.

matrimonios por conveniencia, con base en definiciones precisas y limitadas para no comprometer todo el capital político de las organizaciones particulares.

4. La ausencia de participación de la UNORCA que en otros momentos fue fundamental para la conducción de los movimientos, puede explicarse en parte por la debilidad y en algunos casos desaparición, de las organizaciones regionales productoras de granos básicos más fuertes, saldo natural de la política agrícola vigente desde el salinismo. La UNORCA como organización nacional se orienta actualmente en la lógica de recuperar los poderes locales.

5. En muchos casos las organizaciones campesinas que impulsaban los movimientos por los precios eran las organizaciones avanzadas en el control del proceso productivo. La crisis destruyó a muchas de ellas junto con sus aparatos económicos; la UE Lázaro Cárdenas de Nayarit, la Alianza Campesina del Noroeste de Sinaloa, la UE Guillermo Aguilera de Zacatecas, son algunos ejemplos. En otros casos, la renta de la tierra ha vaciado a las organizaciones ubicadas en zonas de riego; la ARIC Jacinto López de Sonora y la ALCANO de Sonora, sufrieron ese proceso.

6. La ANEC define cada vez más su acción hacia la asesoría y gestión empresarial y menos hacia la construcción de procesos de organización gremial, aunque elabora y difunde propuestas alternativas de política agrícola para los granos básicos. No participó en las movilizaciones pues algunos de los organismos que la integran y que pertenecen a la CNC, utilizan esta vía para la solución de sus conflictos gremiales. En algunos otros casos sus miembros son instancias técnicas, que no involucran procesos amplios de organización campesina.

7. Algunas organizaciones económicas, para mantenerse como tales, priorizan la eficiencia económica y comercial antes que los procesos de organización campesina. Su capacitación empresarial queda sin efecto por la intervención estatal orientada políticamente a favorecer a los grupos empresariales y financieros más fuertes, en tanto que su separación de la base de los productores y su carácter de empresas o buffetes (aunque presenten una carátula social) les impiden tener una convocatoria social amplia, por ejemplo, Comagro y Sucre (comercializadora campesina de Sinaloa).

Los productores sin canales de participación, ni mecanismos para dirimir decisiones que los perjudican, deben recurrir a la movilización como único medio de expresión de sus

demandas y propuestas. A ella el gobierno respondió con represión. Las reformas agrícolas han ido acompañadas de la cancelación de las conquistas sociales campesinas y del endurecimiento del gobierno. En síntesis, en México la orientación de la política agrícola está definida por el rumbo de los negocios privados.

4. El Campo No Aguanta Más (2002-2003)

El campo no aguanta más fue el movimiento campesino mexicano más importante de los últimos diez años, en contra del libre comercio y de las políticas de liberalización agrícola y comercial

Este movimiento campesino inició en la coyuntura marcada por la convergencia de dos factores: la entrada en vigor de la Nueva Ley Agrícola de Estados Unidos, “*Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural 2002-2007*”, que aumentó los subsidios a los productos agrícolas hasta en 80 por ciento, y el compromiso que México estableció en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de permitir la libre importación de todos los productos agropecuarios provenientes de Estados Unidos —excepto maíz, frijol, leche en polvo y azúcar— al iniciar el año 2003.

El gobierno mexicano para intentar paliar los efectos que estos cambios provocarían en el campo, pero sin cambiar las políticas ni cuestionar la relación subordinada del país con Estados Unidos, planteó un “blindaje agropecuario”, que fue simplemente un blindaje de papel. El TLCAN impedía que México estableciera protecciones, pues los aranceles de la mayoría de los productos se eliminaron en el 2003, pero el gobierno no contaba con recursos suficientes para competir con los subsidios en aumento de Estados Unidos. En el TLCAN México se había comprometido a competir libremente y sin protecciones, con los subsidios de Estados Unidos.

La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) convocó en septiembre del 2002, a distintas organizaciones campesinas mexicanas y a varias de sus contrapartes internacionales, principalmente a organizaciones campesinas y de pequeños productores integrantes del movimiento *Vía Campesina*, para analizar con la presencia de especialistas en política agrícola de los tres países de América

del Norte, los posibles impactos de la nueva Ley Agrícola de Estados Unidos, en la producción y organización campesina de México, en un marco de libre mercado.

Representantes de distintas organizaciones campesinas asistieron a este seminario, independientemente de su pertenencia a diferentes agrupamientos y orientaciones políticas: la Confederación Nacional Campesina (CNC), organizaciones integrantes del Congreso Agrario Permanente (CAP), del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), organizaciones económicas, independientes o autónomas, nacionales y regionales. Después de profundizar en el conocimiento de las políticas agrícolas y de subsidios de Estados Unidos y de compararlas con las políticas y apoyos nacionales, concluyeron que era imposible competir en un mercado abierto, con las diferencias de subsidios existentes y apuntaron la necesidad de cambiar las políticas agrícolas de México y revisar el capítulo agrícola del TLCAN

El movimiento *El campo no aguanta más* es una posibilidad largamente esperada. Desde 1989 el salinismo apostó a una modernización del campo a golpes de mercado. Durante quince años las políticas agrícolas y comerciales golpearon sistemática y contundentemente a los campesinos más débiles, que son la gran mayoría, alrededor de 3 millones de campesinos, con parcelas menores a cinco hectáreas.

Las respuestas campesinas anteriores a *El campo no aguanta más* fueron parciales y no lograron ser visibles para el resto de la sociedad, a diferencia del movimiento indígena aglutinado en torno al Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que a partir del primero de enero de 1994 —día en que inició la operación del TLCAN— convocó una enorme movilización social y se constituyó en el punto de quiebre, la primera respuesta y la más fuerte, contra la globalización neoliberal y los impactos de las reformas en el país.

Después de diez años, las organizaciones campesinas rescataron su identidad e iniciaron el movimiento *El campo no aguanta más*, que como su nombre sostiene es un ultimátum. La globalización empareja a todos los campesinos en la miseria, en la falta de futuro y de posibilidades y los hace salir de las comunidades y milpas para tomar la calle y defender su derecho a ser campesinos.

John Berger nutrió la concepción campesina de la lucha de *El campo no aguanta más*, como un traductor de lo que estaba pasando en México, de lo que significa ser sobre viviente, de las enseñanzas de la “Puerca Tierra”, que es universal y por eso también

mexicana. Porque la fuerza del movimiento vino de todos los estados y de todo tipo de campesinos, los de autoconsumo, los jornaleros, los excedentarios o transicionales, los migrantes y avecindados, los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, productores de maíz, frijol, café, sorgo, trigo, caña de azúcar, productos forestales; integrantes de ejidos y comunidades, de empresas campesinas, uniones de crédito, beneficios de café, aserraderos, distribuidores de fertilizantes, se juntaron en la ciudad de México y lograron lo que parecía imposible: llenar la plaza del zócalo para hacer escuchar su voz.

Después de esa gran marcha campesina el gobierno tuvo que aceptar las mesas del diálogo. Todas y cada una de las conquistas que el movimiento logró se hicieron a partir de la movilización. Eso marca una gran diferencia, porque en México desde 1989, los salinistas para escuchar las demandas campesinas exigían propuestas acabadas, con datos, con fórmulas. Las organizaciones campesinas llenaron libros de propuestas. Pero las propuestas les impedían moverse, no había quién las empujara. Lo que causa admiración en el movimiento *El campo no aguanta más* es la capacidad de que de lo viejo surja lo nuevo.

El movimiento inició planteando seis demandas básicas para salvar al campo³⁹, en crisis desde la década de los setenta, agravada por las reformas neoliberales impulsadas a partir de 1989, que el TLCAN convirtió en política institucional. Las propuestas del movimiento, trascendieron las demandas económicas por cuestiones específicas e hicieron propuestas de política en las que marcaron su identidad y rescataron lo nuevo del movimiento.

Retomaron el **principio de paridad**, de la política agrícola en Estados Unidos. Después de la Primera Guerra Mundial como una reacción a la crisis económica de 1920, bajo el principio de paridad, el Estado reguló las relaciones de intercambio entre los distintos sectores económicos, con el propósito de establecer relaciones equivalentes entre la agricultura y la industria. El principio de paridad “se define como la equivalencia entre el poder de compra actual de un productor rural y su capacidad para adquirir bienes manufacturados durante un periodo base seleccionado, garantizado con apoyos gubernamentales a los precios agrícolas. Así afirmaban “no estamos pidiendo dádivas,

³⁹ Movimiento El Camo No Aguanta Más. *Seis propuestas para la salvación y revaloración del campo mexicano*.

tienen que existir políticas de compensación”. La experiencia internacional de la economía de mercado ha probado que es imposible tener relaciones de equivalencia entre la agricultura y la industria a partir de mecanismos de mercado. El rol decisivo es el papel que juega el Estado en la regulación de los intercambios de bienes entre los distintos sectores económicos.

Exigieron también la **ciudadanización de la política**, en donde las compensaciones de un sector a otro de la sociedad, que se realizan como transferencias de subsidios, se dieran de manera democrática y transparente, en contra de las acusaciones del gobierno foxista que desde el inicio de su gestión tachó a las organizaciones campesinas de “barril sin fondo”, clientelares y corporativas, con dirigentes corruptos.

Exigieron también revalorar la **multifuncionalidad de la agricultura** en la que la agricultura no únicamente produce mercancías, alimentos o materias primas, sino reconoce la función en la conservación de la diversidad biológica, el paisaje, los bienes comunes como el agua, el aire, las semillas, y también la conservación y recreación de una cultura. Se oponen por tanto a las patentes sobre la vida, a los cultivos transgénicos, a la privatización de los bienes comunes, tradicionalmente en manos de las comunidades campesinas, a la homogeneización de una agricultura industrial que excluye a los campesinos y que atenta contra el planeta.

Las presiones del gobierno, de los empresarios, de las centrales campesinas oficiales, de los legisladores del PAN inclusive de los funcionarios de Estados Unidos no esperaron. Las organizaciones se enfrentaron a la necesidad de construir en paralelo la legitimidad del movimiento, desgastada por años de política corporativa y clientelar, tanto frente al gobierno y la sociedad como frente a los propios campesinos.

La participación de la UNORCA en *el Movimiento el Campo No Aguanta Más* fue fundamental y fortaleció internamente a la organización. Los contingentes regionales se involucraron en el ayuno, las marchas, la construcción de propuestas y debates, las mesas de diálogo, la negociación y consolidaron el interés de las regiones por hacer valer su autonomía.

Demandaron una política que tuviera como principio rector la soberanía alimentaria y no el libre comercio; una política agrícola que diera un lugar prioritario a la producción campesina para garantizar los alimentos de la población, de acuerdo a sus preferencias culturales y con formas de producción sustentables, de ahí que también incluyeron la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN y que el gobierno no avanzara en mayores compromisos de liberalización de la agricultura tanto en la OMC como en otros acuerdos comerciales.

Después de un proceso viciado de simulación de negociación entre el gobierno y el movimiento campesino en el que las posiciones antagónicas trataron de resolverse únicamente en la retórica, una comisión redactora elaboró un texto de Acuerdo Nacional para el Campo.

En un ejercicio democrático y colegiado de toma de decisiones la UNORCA decidió no firmar el Acuerdo Nacional para el Campo, pues después de analizarlo consideraron que los compromisos del gobierno no correspondían a sus demandas ni a la legitimidad ganada.

Con la fortaleza lograda en la movilización nacional participaron como organización anfitriona del Encuentro Campesino e Indígena realizado en Cancún, con las organizaciones internacionales integrantes de la Vía Campesina, durante la Quinta Reunión Ministerial de la OMC. Este Encuentro, organizado como un foro paralelo de los movimientos de campesinos e indígenas de distintos países y continentes, permitió a los campesinos de las distintas regiones compartir sus problemas y visiones. En las calles se manifestaron en contra de los compromisos del Acuerdo Agrícola de la OMC, que provoca la muerte de los campesinos en cualquier lugar del mundo. El sacrificio del Sr. Lee, campesino coreano culminó con el fracaso de la OMC. Como organización nacional y como organización internacional la UNORCA logró su propósito de descarrilar el tren de la OMC e impedir avanzar en mayores compromisos de liberalización de la agricultura. También demostraron el repudio de los movimientos sociales hacia esta organización que no cuenta con legitimidad y cuestionaron los poderes que pretenden dirigir el destino de la sociedad y del planeta.

El movimiento El Campo No Aguanta Más y la participación de la UNORCA en el descarrilamiento de la Quinta Reunión Ministerial de la OMC marcan el inicio de una

forma diferente de movilizaciones campesinas, en las que la participación de otros sectores sociales es fundamental y en el que las luchas locales se aglutinan para enfrentar luchas globales. En esta era de globalización de las políticas, tal como afirma la Vía Campesina es necesario globalizar las luchas para globaliza la esperanza.

Conclusiones

Más allá del consenso de Washington

Durante el siglo XX la agricultura en el mundo sufrió profundos cambios. Estados Unidos y la Unión Europea se consolidaron como dos de los exportadores principales de productos agrícolas de clima templado, entre ellos los granos básicos y el ganado. A partir de políticas de protección y subsidios fortalecieron su agricultura. La agricultura de Estados Unidos logró importantes aumentos en producción y productividad a partir del *New Deal* y los programas de fomento y subsidios establecidos en las Leyes Agrícolas quinquenales vigentes desde 1933. Los cambios tecnológicos y la intervención estatal en las políticas agrícolas provocaron la producción de excedentes y la concentración e integración de las granjas. Las empresas transnacionales se fortalecieron como uno de los principales actores en el sector agrícola.

Las políticas estatalmente orientadas contaron con la aceptación social hasta la década de los noventa. La mayoría de las políticas, programas e instrumentos se mantuvieron vigentes desde la Gran Depresión hasta finales de siglo, permitiendo al sector agrícola consolidarse como uno de los sectores punta de la economía estadounidense.

En el caso de Europa, la reconstrucción después de la guerra era una tarea obligada para todos los Estados. La agricultura tuvo la misión de garantizar la seguridad alimentaria de la población y para ello utilizó políticas de amplia participación estatal. La Política Agrícola Común fue una pieza clave en la construcción de la Comunidad Europea y el mercado común. Desde el Tratado de Roma y la puesta en marcha de la Política Agrícola Común la intervención estatal en la agricultura ha sido una constante que permitió la consecución de los objetivos de integración de los estados europeos. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, Europa, lo mismo que Estados Unidos, se enfrentan a la producción de excedentes y a la necesidad de canalizar subsidios para poder exportarlos.

La guerra por los mercados agrícolas mundiales entre estos dos principales exportadores se ha vuelto una necesidad para desplazar sus excedentes a los mercados

foráneos, utilizando instrumentos y programas estatales como los subsidios a la exportación o las cartas de crédito garantizado, que permiten colocar su sobre producción a precios *dumping*. Además a finales de los años 80, la intervención estatal en la economía empezó a ser considerada un lastre por los economistas neoliberales en boga. Las recetas de liberalización, privatización y desregulación, pilares del consenso de Washington, se aplicaron como condiciones de los préstamos otorgados por el Fondo Monetario Internacional a las economías latinoamericanas durante la crisis de la deuda. Los programas de ajuste estructural obligaron a los países subdesarrollados a eliminar la intervención estatal y abrir sus mercados como medio para salir de la crisis.

El consenso de Washington también permeó a los países desarrollados, quienes pretendieron transformar sus políticas hacia la liberalización y el fin del Estado de bienestar. La agricultura que al inicio del GATT (1947), había quedado fuera del Acuerdo para garantizar los objetivos prioritarios de los países como la seguridad alimentaria, fue incluida por primera vez en las negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986) toda vez que Estados Unidos y Europa se habían consolidado como dos poderes agrícolas mundiales. Sin embargo en ninguno de los dos casos han logrado un cambio radical de sus políticas domésticas, y menos aún han cancelado la intervención estatal. La Ley Agrícola 2002-2007 de Estados Unidos, aumentó el monto de los subsidios hasta en un 80 por ciento e institucionalizó los pagos de emergencia. Además estableció nuevos pagos por producto —pagos contracíclicos— vinculados al producto y al precio, que según los neoliberales provocan la distorsión de los mercados. En el caso de la Unión Europea, la PAC 2000 pretende disminuir los excedentes, lograr una percepción pública favorable, reducir la necesidad de presupuestos y algunos cambios en los instrumentos, por ejemplo reducir los pagos institucionales y aumentar los pagos compensatorios, pero no pretende reducir la participación estatal en la agricultura, ni la responsabilidad del Estado en la planeación agrícola y en la construcción de un ambiente favorable para el desarrollo de una agricultura multifuncional y con respeto al ambiente.

El fracaso del Acuerdo Agrícola para liberalizar la agricultura al seno de la Organización Mundial del Comercio durante las rondas ministeriales celebradas en Seattle

(1999) y en Cancún (2003), constata las dificultades que existen entre los países y bloques de países para avanzar en compromisos de liberalización de la agricultura que incluyen: acceso a mercados, reducción de subsidios domésticos y a la exportación y reducción de tarifas. Las posiciones de Estados Unidos y Europa no han podido conciliarse pues uno y otro se culpan de la protección de sus mercados en tanto exigen que el competidor sea el primero en abrirlos. Mientras tanto los únicos que han sido obligados a cumplir los compromisos del Acuerdo Agrícola de la OMC han sido los países subdesarrollados condicionados a impulsar programas de ajuste estructural en los que se incluyen la apertura de sus sectores agrícolas. Sin embargo en el fracaso de las rondas de Seattle y Cancún los países desarrollados jugaron un papel importante al exigir no avanzar en mayores compromisos de liberalización.

Por su parte para el movimiento social internacional: Vía Campesina, que aglutina a la mayoría de las organizaciones campesinas de los cinco continentes, la demanda fundamental es que la OMC salga de la agricultura y que las políticas agrícolas estén guiadas por el principio de soberanía alimentaria y no por el de libre comercio. Demanda prioridad a la soberanía alimentaria de los países y los pueblos frente a las exigencias y condicionantes de liberalización de la agricultura. A partir de retomar su soberanía en las decisiones de política agrícola, los países podrán fortalecer su sector agrícola en el que la producción campesina, debe tener un papel fundamental que cumplir, ya que los campesinos demandan su derecho a seguir siendo campesinos.

En México los programas de ajuste después de la crisis de la deuda (1982) se orientaron a conseguir que la economía mexicana, pasara en sólo unos años a ser una de las más abiertas del mundo, después de haber contado con una amplia intervención estatal.

México entró al GATT en 1986 y para la agricultura inició un proceso de modernización “a golpes de mercado” a partir de 1989. Todas las reformas impulsadas estuvieron guiadas por el consenso de Washington y desembocaron en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica puesto en operación a partir de 1994. El Tratado institucionaliza las reformas e impide dar marcha atrás. Separar los efectos de las reformas de los efectos del Tratado es prácticamente imposible. “Estados Unidos promovió el TLCAN como una

medida de seguridad en sus relaciones con México y Canadá para reforzar la estabilidad económica en ambos países y garantizar la permanencia de las reformas de políticas y comercio logradas desde mediados de los ochenta”¹. Según la primera evaluación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), uno de los principales logros del Tratado fue “impedir a México la tentación de recurrir a políticas proteccionistas durante la crisis de 1995”².

Para México, a diferencia de Estados Unidos y Canadá, el TLCAN es determinante pues el 82 por ciento de las exportaciones agrícolas mexicanas tienen como destino Estados Unidos y el 69 por ciento de las importaciones agrícolas mexicanas provienen de este país.

El Tratado condiciona las políticas agrícolas de México al reducir su margen de acción y paulatinamente busca homologar las políticas mexicanas con las de Estados Unidos. A partir del 2003 únicamente pueden imponerse aranceles para maíz, frijol y leche en polvo, para volúmenes que sobrepasen la cuota. El jugo de naranja y el azúcar también abrirán su mercado en el 2008 y ninguna política de protección puede ser impuesta a partir de este año.

El TLCAN lleva el consenso de Washington al límite, es quizá uno de los Tratados más radicales. El Capítulo Agrícola pretende la total liberalización del sector para el año 2008. Es un Tratado que asocia como iguales a dos países desarrollados y uno subdesarrollado, y estas asimetrías no son únicamente económicas sino políticas. En el caso de México es muy difícil lograr renegociar el Tratado o cancelarlo, debido a la presión política que ejercería Estados Unidos.

En otro tipo de Tratados o Acuerdos internacionales tales como el Convenio de Diversidad Biológica, la Agenda de Río, la Organización Mundial del Comercio México ha asumido acriticamente las posiciones de Estados Unidos incluso en contra de los intereses del país. Las asimetrías políticas resultan más importantes que las asimetrías económicas

¹ USDA, ERS, Leaders T., T. Craford y Link, J. Coord. *NAFTA International Agriculture and Trade*, op. cit., septiembre de 1997. p. 8

² *ibid.* p. 7

que otorgaron a México un supuesto “trato especial y diferenciado” por ser un país subdesarrollado.

El TLCAN se convierte en un ejemplo clave para entender los efectos que provoca el seguir al pie de la letra las recetas neoliberales que constituyen el consenso de Washington.

A nivel del sector agrícola estas políticas resultaron en transferencias de recursos y de ingresos desde las clases mayoritaria, los campesinos y pequeños productores de granos básicos, hacia los grandes productores, las empresas transformadoras comercializadoras e importadoras, que aumentaron su participación en el mercado nacional y se fortalecieron a partir de procesos de integración económica y asociaciones y fusiones. Su fuerza económica fue transformada también en influencia política obteniendo del Estado ganancias a partir de subsidios, de la exención del cobro de aranceles, del otorgamiento de cupos de importación.

La apertura comercial no provocó automáticamente el crecimiento económico. La privatización de las empresas públicas como las congregadas en el sistema de comercialización y distribución estatal Conasupo, no mejoró la eficiencia comercial de los granos básicos, ni el ingreso de los productores, principalmente pequeños quienes constantemente han visto reducirse el precio de sus cosechas en tanto aumentan los costos de producción, tampoco eliminó los subsidios, sino que estos se redujeron y se orientaron a los grandes productores que debían ser compensados por el mercado.

La libre fuerza del mercado no logró articular al sector agropecuario al resto de la economía, ni mejorar la balanza comercial agropecuaria, sino que por el contrario el sector exportador está totalmente desarticulado del sector agrícola en su conjunto.

La evaluación del impacto del TLCAN sobre los principales productos agrícolas de México: maíz, frijol, trigo sorgo, demuestra en cada caso las limitaciones que la liberalización, la privatización y la apertura comercial —consideradas fines en sí mismas— enfrentaron. Además demuestra que la corrupción de los aparatos estatales se mantuvo pero ahora en beneficio de los grandes productores y las mayores empresas transnacionales de capital mexicano o extranjero.

El TLCAN se negoció y se firmó en un momento en que el consenso de Washington estuvo en su nivel más alto, pero actualmente y con base en el fracaso que han tenido muchas de las economías que lo siguieron, está siendo cuestionado y revisado³. Algunos economistas piensan que es posible reformarlo para evitar ciertos errores mientras otros y con base en la experiencia histórica sostienen que la intervención estatal con fines de regulación es imprescindible. Es posible que el péndulo regrese hacia un nuevo consenso de opciones de política de intervención estatal.

México es uno de los países que apostó a la liberalización a ultranza y con base en ella firmó el TLCAN que garantiza mantener ese tipo de políticas. En el caso de la agricultura, la consolidación y fortalecimiento de los nuevos agentes al amparo de la apertura comercial hará imposible el retorno a políticas de apoyo.

Durante estos diez años de TLCAN la migración de la población rural se ha incrementado en términos alarmantes, muchos de los migrantes son campesinos e indígenas que por primera vez están siendo expulsados de sus comunidades por falta de oportunidades de ingresos y por aumento de la miseria. Las políticas neoliberales en la agricultura han provocado el aumento de la miseria y de la marginación en el campo.

Impactos en el sector agrícola de México

Durante el TLCAN la balanza agroalimentaria promedió un déficit anual cercano a dos mil millones de dólares, que ha aumentado constantemente en los últimos años. A partir del año 2000 sobrepasó los tres mil millones de dólares para alcanzar los 3.7 mil millones de dólares en el 2003. México ha pasado de ser un importador de alimentos manufacturados a ser un importador creciente de productos primarios agropecuarios, con el consecuente impacto en las cadenas productivas agroalimentarias, en la producción agropecuaria y en la planta productiva agrícola, en una suerte de proceso de “de-sustitución” de importaciones.

75 por ciento de las exportaciones agropecuarias de México las absorben cuatro productos: legumbres y hortalizas frescas, jitomate, frutas frescas y ganado vacuno. La

³ Ver Stiglitz Joseph, “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes”, *Presbich Lecture*, UNCTAD, Geneva, October, 1998 y Stiglitz Joseph, *Post Washington Consensus, Initiative for Policy Dialogue*, Columbia University, 2004

cerveza, el tequila, las legumbres y frutas preparadas, y el camarón congelado representan el 60 por ciento de las exportaciones alimentarias de México. Mientras más del 70 por ciento de las importaciones agropecuarias son granos básicos y oleaginosas. El maíz y la soya son los principales productos importados, junto con trigo, sorgo, semilla de algodón y otras oleaginosas, además de frutas frescas o secas. Las principales importaciones de la industria alimentaria son las carnes, los alimentos preparados, los alimentos para animales, conservas vegetales, aceites y grasas vegetales y animales, leche en polvo. Las exportaciones agropecuarias y alimentarias de México se concentran en un reducido número de productos suntuarios para las élites de Estados Unidos, mientras México ha perdido capacidad para garantizar la soberanía alimentaria y ha aumentado su dependencia alimentaria.

La negociación del TLCAN implicó para México sacrificar la producción de granos básicos y oleaginosas que ocupa el 71 por ciento de la superficie sembrada, aporta el 40 por ciento del valor y a la que se dedican, alrededor de 3.2 millones de productores, en su mayoría con parcelas menores a cinco hectáreas, a cambio del acceso a mercados para la producción de hortalizas y frutas tropicales que ocupan el 5.4 y 3 por ciento de la superficie agrícola, aunque aportan alrededor del 35 por ciento del volumen de la producción. Pero, a pesar del TLCAN y de la falta de ventajas comparativas el patrón de cultivos mexicano sigue orientado hacia los granos básicos y oleaginosas —pues no existe ninguna otra alternativa viable en las condiciones actuales para la gran mayoría de productores del país.

Impacto del TLCAN en la producción, el mercado y las importaciones de maíz

Las importaciones de maíz han crecido drásticamente durante todos los años de operación del TLCAN. Para el 2003 cubrieron alrededor de un 30 por ciento del mercado doméstico. El aumento de las importaciones no ha sido resultado de la disminución de la producción que se ha mantenido alrededor de los 18 millones de toneladas, niveles récord a partir de 1993, y que en 2001 y 2003, alcanzó los 20 millones de toneladas.

La comercialización de la producción nacional de maíz en el mercado interno enfrenta serias dificultades por la competencia con las importaciones. Los precios internos se sitúan a nivel del mercado internacional y en algunos años como 1995 y 1996, los

precios fijados por Conasupo se situaron por abajo de los precios internacionales. Los precios cayeron en 50 por ciento entre 1993 y 2003.

Durante los primeros diez años del Tratado —1994-2003— México importó 46.2 millones de toneladas de maíz⁴, por las que se pagaron 5 mil 300 millones de dólares. Entre 1994 y 2003, las importaciones de maíz por arriba de la cuota ascienden a 17.7 millones de toneladas. La pérdida fiscal por la exención de aranceles suma tres mil millones de dólares, equivalente a más del doble de los recursos destinados a Procampo en el año 2002.

Las importaciones de maíz han sido controladas en su mayoría por empresas privadas, que desde 1999, son los únicos importadores, después de que el gobierno eliminó a la Conasupo. Las importaciones presionan los precios domésticos a la baja, al nivel de los precios internacionales. Los principales importadores son a la vez los más importantes compradores de granos en el país. Muchas de ellas son empresas transnacionales de capital nacional o extranjero. Entre la lista proporcionada por Aserca en el 2001 se encuentran Cargill, Continental, Anderson Clayton, Purina, Elgo, Pilgrims Pride, Archier Daniells Midland, Dreyfus, Arancia, Maseca, Minsa y varios más. Los importadores —ganaderos, fabricantes de alimentos balanceados, harineros, y comercializadoras— reciben del gobierno mexicano la autorización para importar maíz de Estados Unidos sin arancel, utilizan créditos blandos, garantizados por el gobierno de Estados Unidos. Este financiamiento a tasas de alrededor de 6.25 por ciento anual, con plazos de pago de hasta dos años, es utilizado para comprar maíz mexicano. Por la presión de las importaciones los compradores bajan los precios en el mercado nacional, y ofrecen a los productores a lo sumo un precio equivalente al internacional.

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

⁴ De acuerdo a la estadística conservadora del banco de México, superada con mucho por la estadística del USDA

calendarios de importación para evitar que se sobrepusieran a las cosechas nacionales, los precios a los productores en México se regirían por la oferta y demanda interna, y el precio máximo del maíz tendría como tope el precio del maíz internacional más el arancel. Los productores mexicanos podrían impulsar sistemas de “administración de la oferta” que les permitieran precios mucho más altos que los del mercado internacional, al menos durante el periodo de transición.

El gobierno atenta contra la producción del alimento básico de la población, el cultivo más importante del país —en cuanto a superficie sembrada, volumen de producción y número de productores— al dismantelar su protección. Sin embargo la producción de maíz se mantiene a niveles récord de 18 y 20 millones de toneladas, por el esfuerzo de productividad de los productores, principalmente de los de temporal. Los productores a pesar de la caída de la rentabilidad de la producción de maíz y de los subsidios no se han reconvertido a otro tipo de cultivos porque no existen alternativas viables en las condiciones actuales. Sin embargo ejercen su actividad en condiciones de descapitalización constante. El gobierno mexicano profundiza la dependencia alimentaria del país. Entre 1991 y 1993 con producción similar o menor a la actual, las importaciones se redujeron y se alcanzó la autosuficiencia alimentaria. En el 2003, un 30 por ciento del consumo nacional proviene de importaciones.

Impacto del TLCAN en la producción, el mercado y las importaciones de frijol

Los problemas de comercialización de frijol no se solucionarán sin un organismo estatal regulador del mercado. Las importaciones de frijol por arriba de la cuota sin arancel, son el elemento que permite a los compradores comprimir el precio a los productores, independientemente que los precios pagados por el frijol importado sean más altos que los que están dispuestos a pagar por el frijol mexicano.

El gobierno mexicano dismanteló el sistema de comercialización estatal, sin existir alternativas de mercado. Ocasionó así un desquiciamiento de los mercados y sumió a los productores en la peor crisis de su historia. La producción de frijol en México es muy importante, ya que es el segundo cultivo en cuanto a superficie sembrada y número de productores, además de ser uno de los dos alimentos básicos de la población. Sin embargo

la política del gobierno ha provocado la crisis de la producción de frijol. La mayoría de las áreas productoras no cuentan con alternativas de reconversión. El gobierno mexicano no puede darse el lujo de sacrificar a 450 mil productores, generalmente con predios de menos de cinco hectáreas de mal temporal, ni de dismantelar la producción nacional de frijol.

Para el año 2008, el mercado de frijol estará totalmente abierto a las importaciones de Estados Unidos y Canadá, la presión de las importaciones sobre el mercado doméstico será aún mayor. La producción nacional de frijol corre el riesgo de ser devastada frente a la entrada de importaciones sin ningún arancel ni control, que inundarán el de por sí deprimido mercado interno. La suerte de los 450 mil productores que dependen del cultivo para su sobrevivencia está amenazada seriamente y en muchos casos es la única posibilidad con que cuentan los productores, en tierra de mal temporal.

Impacto del TLCAN en la producción, el mercado y las importaciones de trigo

La falta de protección a la producción nacional de trigo, la falta de subsidios a los productores y las erróneas políticas agrícolas, han provocado que para el año 2003 cerca de un 57 por ciento del consumo de trigo del país provenga de importaciones.. Los programas de garantías de crédito a las importaciones utilizados tanto en Estados Unidos como en Canadá, y que no son considerados subsidios a la exportación por la OMC, han cumplido un papel fundamental para apoyar el crecimiento récord de las importaciones de trigo provenientes de los países del TLCAN. En 1994 el gobierno mexicano inició una investigación sobre las exportaciones subsidiadas de Estados Unidos y Canadá con el fin de imponer impuestos compensatorios. A partir de 1996, la canceló, aunque Estados Unidos continúe impulsando créditos garantizados del programa GSM-102 para promover sus exportaciones de trigo a México. Para 2003 las importaciones son responsables de un gasto de 566 millones de dólares anuales y absorben alrededor del 10 por ciento del valor de las importaciones agrícolas, cuando antes del TLCAN absorbían sólo el 3 por ciento.

Los negociadores mexicanos del TLCAN, a pesar de las profundas diferencias entre la producción de los tres países —sobre todo en cuanto a costos de producción y subsidios estatales— comprometieron una raquítica protección para el trigo de sólo el 15 por ciento de arancel a reducirse en diez años, para quedar totalmente liberado en el año 2003.

Después de los primeros diez años de transición la producción nacional de trigo, que presentaba rendimientos promedio superiores a los de Estados Unidos y Canadá, y que abastecía casi el total de la demanda del mercado interno, —únicamente el 9 por ciento del consumo nacional aparente era importado— se ha reducido en 39 por ciento con una reducción de la superficie dedicada a este cultivo en 48 por ciento.

Las políticas agrícolas internas se han orientado a sacrificar a los productores. Los subsidios que reciben los productores mexicanos son mucho menores a los que reciben los productores de Estados Unidos y Canadá con los que deben competir, y menores también a los que reciben en el conjunto de países de la OCDE. Entre 1989 y 1991 el ESP para el trigo en los países de la OCDE fue de 41 por ciento, mientras en México fue sólo del 17.3 por ciento. Entre 1992 y 1994 los países de la OCDE subsidiaron su producción de trigo en un 43 por ciento, México la subsidió únicamente en 30 por ciento. En 1995 el ESP en México fue negativo (-6 por ciento), en los países de la OCDE fue de 29 por ciento.

Los precios domésticos del trigo han caído fuertemente —un 33 por ciento respecto a 1989. El gobierno intervino para fijar precios de concertación menores a los internacionales en 1992, 1994 y 1995. En 1997 la competencia con las importaciones colocó al precio doméstico por abajo del precio internacional. El trigo por sus buenos rendimientos tenía mejores niveles de competencia que el resto de los granos. La negociación del TLCAN es responsable directa del aumento de las importaciones en detrimento de la producción nacional. Además el gobierno mexicano ha impulsado consistentemente una política de desaliento a la producción de trigo.

La renegociación del Tratado es una condición imprescindible, para el caso del trigo. El mercado liberado entre los tres países, los subsidios internos y a la exportación de trigo, tanto de Estados Unidos como de Canadá, cancelarán la rentabilidad de la producción nacional que ha mostrado reducciones significativas de producción y superficie.

El precio objetivo para la tonelada de trigo, debería fijarse no con base en el precio objetivo de Estados Unidos, ni con los parámetros de los productores empresariales más avanzados, sino considerando los costos reales de producción en el país, los objetivos de soberanía alimentaria y el fortalecimiento y arraigo de los pequeños productores.

Impacto del TLCAN en la producción, el mercado y las importaciones de sorgo

La negociación del TLCAN acordó liberalizar la producción y mercado interno del sorgo a partir de su inicio. El comportamiento de la producción y mercado del sorgo está íntimamente vinculada a la dinámica del maíz. Durante los primeros dos años del Tratado 1994-1995 tanto la producción como las importaciones se redujeron, pero la producción volvió a incrementarse a partir de 1996. Ya que el mercado interno de maíz ha estado totalmente liberalizado por decisión unilateral del gobierno mexicano, no existe una ventaja en cuanto a protección entre maíz y sorgo. Las decisiones de producción e importación están relacionadas a las ventajas en precios, en subsidios o climáticas, ya que el sorgo requiere menos disponibilidad de agua que el maíz.

El sorgo, como la mayoría de los granos está apoyado en Estados Unidos por programas de crédito garantizado, que no fueron considerados como subsidios en la OMC, pero que alientan las importaciones de México, en contra de la producción nacional.

La producción nacional tiende a recuperarse a pesar de la baja real de los precios del sorgo y de la reducción de los subsidios, lo cual no ha impedido que también las importaciones repunten, sobre todo en los últimos años. Sin embargo esta recuperación puede ser frágil si el mayor importador del mundo de sorgo —y casi único suministrador de sorgo a México— decide reducir aún más los precios o aumentar los programas de fomento a las exportaciones. México se ha consolidado como el principal mercado de sorgo para Estados Unidos, que buscará mantener esta posición ante la baja demanda en el mercado internacional.

La producción interna de sorgo podría abastecer la creciente demanda del mercado interno. El respeto a las cuotas de importación de maíz tendría un efecto indirecto en el aumento de las importaciones y quizá de la producción de sorgo. Sin embargo la drástica reducción de los precios en el mercado internacional debería ser compensada con subsidios a los productores, que siempre han tenido que competir en desventaja frente a los otros países de la OCDE.

El TLCAN reduce el margen de las políticas agrícolas de México. Parece poco probable que la apertura pactada en el TLCAN se renegocie, pues no conviene a los intereses de Estados Unidos que ha obtenido ventajas con la apertura del mercado mexicano de los granos básicos. Así es posible suponer que manteniendo los compromisos del TLCAN y una vez alcanzada la total apertura a partir del año 2008, el campo mexicano presente condiciones de polarización extrema. De un lado los agricultores empresariales, convertidos a través de la renta de parcelas en neolatifundistas de superficies con buen potencial productivo, utilizando un modelo de agricultura intensivo, medianamente integrados a los procesos de comercialización y absorbiendo el grueso de los subsidios, que habrán desplazado a los productores transicionales, entre ellos a la mayoría de productores ejidales, que deberán ubicarse en otro sector productivo o en otro país a cambio de los ingresos derivados de la renta de su tierra y en el otro extremo los campesinos minifundistas de autoconsumo, que habrán dejado la tierra y la responsabilidad de producción en viejos, mujeres y niños, para seguir su destino de migración y cumplir su sueño americano, con parcelas semiabandonadas e insertando su economía rural mayormente en el mercado..

Las cuentas de producción pueden aumentar a cargo de los agricultores empresariales, pero la producción para autoconsumo es muy probable que disminuya y que la sociedad rural pobre dependa de importaciones o de la producción comercial interna para su consumo.

Las variedades de semillas y modelos de producción se homogeneizarán a las de Estados Unidos en las tierras con buen potencial productivo del Noroeste, el Norte, el Bajío, La Frailesca, pero en manos de empresarios agrícolas. Las tierras del Centro, el Sur y Sureste de agricultura mesoamericana serán semiabandonadas en cuanto a la producción de básicos por su falta de rentabilidad y fuerza de trabajo y quizá se orienten a proyectos de plantaciones comerciales forestales o de cultivos tropicales, a través de la renta. Otras zonas quizá se destinen a proyectos de conservación ambiental con o sin la participación de sus dueños y poseedores.

Pero los campesinos se niegan a desaparecer y reclaman su derecho a seguir siendo campesinos. Así durante el periodo de las reformas y durante los diez años de operación del

TLCAN han variado los ejes de sus luchas. En el periodo de las reformas demandaban el cierre de las fronteras y se oponían a la competencia desleal de las importaciones subsidiadas de Estados Unidos. A pesar de formar un frente con organizaciones que pertenecían a diferentes agrupamientos, la política de control del Estado les impidió defender sus propuestas, amenazándoles con la represión. Otro de los cambios registrados fue que algunas organizaciones campesinas regionales decidieron tomar las agroindustrias propiedad de las transnacionales, en lugar de tomar las oficinas públicas como acostumbraban tradicionalmente.

La crisis de la economía de 1995 tuvo un fuerte impacto en el campo al que las organizaciones trataron de responder demandando un cambio en la política agrícola. A pesar de los numerosos días de plantón en Sinaloa y otras plazas y de la coordinación lograda entre organizaciones el gobierno no aceptó ningún cambio en la política agrícola y comercial.

El movimiento de los maiceros en Chiapas fue una muestra de cómo actúan los gobiernos retrógradas y antidemocráticos amparados en los acuerdos comerciales en los que cristaliza la modernización.

Después de más de seis años de marasmo las organizaciones campesinas decidieron coordinarse para defender al campo y formaron el movimiento El Campo No Aguanta Más que enarbola dos tipos de demandas. Las de política interna bajo el principio de soberanía alimentaria y las de renegociación del apartado agrícola del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. El gobierno mexicano utilizó todo tipo de instrumentos para evitar el fortalecimiento y la permanencia del movimiento desde la cooptación, la distribución de canonjías, la división de las organizaciones, las trampas. La negativa a la renegociación del TLCAN fue contundente. Mientras algunas organizaciones campesinas aprovecharon la fuerza del movimiento para tener mejores posiciones de negociación y ocupar los viejos lugares al refuncionalizar el corporativismo, otras la utilizaron para emprender una lucha global más amplia, junto con el movimiento internacional Vía Campesina. La participación de la UNORCA en las movilizaciones de Cancún durante la Quinta Reunión Ministerial de la OMC, cristalizó su comprensión sobre la incapacidad de

cambiar el modelo de agricultura, la globalización corporativa, el poder de las transnacionales, luchando de manera aislada. Una parte del movimiento campesino mexicano que participa en la unorca demostró ser capaz de liderar luchas globales con un contenido local y nacional específico. Esta puede ser la identidad de un nuevo sujeto social que reivindique a los campesinos como una reserva de futuro. Pero es evidente que a raíz de las reformas el problema del campo es que el futuro ya no es lo que era.

Anexos

Tabla 3.1				
Número de productores de granos básicos				
por tamaño de la parcela: 2001¹				
Ciclo otoño-invierno				
Tamaño	Total nacional		Total nacional %	
	productores	Superficie	productores	Superficie
0 a 1 hectárea	152,574	135,193	32	4.3
1 a 5 hectáreas	209,732	696,338	44	22
más de 5 ha	111,444	2,339,973	24	73.8
Total	473,750	3,171,505	100	100
Ciclo primavera-verano				
Tamaño	Total nacional		Total nacional %	
	productores	Superficie	productores	Superficie
0 a 1 hectárea	824,893	978,675	32	8.9
1 a 5 hectáreas	1,426,086	4,799,721	55	43.4
más de 5 ha	360,887	5,275,349	14	47.7
Total	2,611,866	11,053,745	100	100
Ambos ciclos				
Tamaño	Total nacional		Total nacional %	
	productores	Superficie	productores	Superficie
0 a 1 hectárea	977,467	1,113,868	32	7.8
1 a 5 hectáreas	1,635,818	5,496,059	53	38.6
más de 5 ha	472,331	7,615,322	15	53.5
Total	3,085,616	14,225,250	100	100

Fuente: Elaboraciones propias con base en: Aserca, Procampo número de productores en la estratificación, ciclos otoño-invierno 00-01 y primavera-verano 00

TABLA 3.2					
Granos y oleaginosas volumen de producción granos y oleaginosas					
toneladas					
riego					
	1989	1990	1991	1992	1993
ARROZ	373,241	239,320	214,690	277,609	148,459
FRIJOL	233,164	358,486	450,033	295,081	381,931
MAIZ	2,723,773	3,308,531	4,272,790	5,400,869	7,703,658
SORGO	2,481,974	2,860,959	1,937,183	2,430,338	1,051,607
SOYA	893,099	478,487	649,347	532,368	426,966
TRIGO	4,064,791	3,531,744	3,670,605	3,255,635	3,266,761
Suma	10,770,042	10,777,527	11,194,648	12,191,900	12,979,382
temporal					
	1989	1990	1991	1992	1993
ARROZ	153,877	155,068	132,555	116,413	138,721
FRIJOL	360,272	928,878	928,486	423,493	905,642
MAIZ	8,229,074	11,326,908	9,978,710	11,528,473	10,421,605
SORGO	2,520,098	3,117,203	2,370,609	2,922,885	1,529,465
SOYA	99,292	96,879	75,622	61,172	70,600
TRIGO	309,948	399,190	390,133	364,868	315,689
Suma	11,672,561	16,024,126	13,876,115	15,417,304	13,381,722
total: riego y temporal					
	1989	1990	1991	1992	1993
ARROZ	527,118	394,388	347,245	394,022	287,180
FRIJOL	593,436	1,287,364	1,378,519	718,574	1,287,573
MAIZ	10,952,847	14,635,439	14,251,500	16,929,342	18,125,263
SORGO	5,002,072	5,978,162	4,307,792	5,353,223	2,581,072
SOYA	992,391	575,366	724,969	593,540	497,566
TRIGO	4,374,739	3,930,934	4,060,738	3,620,503	3,582,450
Suma	22,442,603	26,801,653	25,070,763	27,609,204	26,361,104

Fuente: Elaboraciones propias con base en SIACON, 2001

Tabla 3.3					
Granos y oleaginosas: rendimiento en riego					
toneladas por hectárea					
	1989	1990	1991	1992	1993
ARROZ	4.385	4.534	4.84	4.9	5.562
FRIJOL	1.195	1.337	1.341	1.358	1.571
MAIZ	2.924	3.554	3.701	4.119	4.629
SORGO	4.699	4.915	4.735	5.26	4.982
SOYA	2.177	2.1	2.265	1.985	2.159
TRIGO	4.337	4.897	4.836	4.478	4.797
Granos y oleaginosas: rendimiento en temporal					
toneladas por hectárea					
	1989	1990	1991	1992	1993
ARROZ	2.319	2.947	3.278	3.448	4.302
FRIJOL	0.32	0.509	0.562	0.393	0.555
MAIZ	1.486	1.768	1.723	1.951	1.808
SORGO	2.306	2.523	2.439	3.199	2.294
SOYA	1.242	1.678	1.375	1.122	1.767
TRIGO	1.497	1.886	1.735	1.933	1.606
Fuente: elaboraciones propias con base en SIACON, Sagarpa, 2001					

Cuadro 4.1
México: saldo de la balanza comercial total, agropecuaria y alimentaria: 1989 a 2003
sin incluir la industria maquiladora.
(miles de dólares)

Balanza comercial	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total (todos los sectores)	-2,595,782	-4,433,476	-11,329,662	-20,677,062	-18,890,631	-24,266,762	2,164,020	115,357
I. Agricultura y silvicultura	-285,466	-109,227	213,544	-700,199	-324,251	-740,116	865,479	-1,086,220
II. Ganadería, apicultura caza y	36,645	200,655	65,471	-14,827	241,429	86,99	538,478	81,798
A. Ganadería y apicultura	-2,983	157,689	-9,122	-61,272	202,327	50,775	441,178	-108,337
B. Caza y pesca	39,627	42,967	74,587	46,445	39.1	36,211	97,297	190,135
IV. Industrias manufactureras	-9,739,727	-13,662,114	-19,027,405	-27,124,613	-25,060,362	-30,033,296	-6,416,836	-8,864,455
A. Alimentos, bebidas y tabaco	-745,663	-1,583,795	-1,368,160	-2,148,011	-1,950,049	-2,300,096	-305,686	-407,227

Balanza comercial	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total (todos los sectores)	-8,209,936	-18,439,897	-19,027,937	-25,761,582	-29,235,976	-26,718,287	-24,290,524
I. Agricultura y silvicultura	-191,476	-765,129	-472,543	-629,236	-1,306,558	-1,591,690	-1,410,745
II. Ganadería, apicultura caza y	-82,995	-120,582	11,064	123,347	112,079	124,329	372,624
A. Ganadería y apicultura	-228,941	-190,596	-69,995	22,405	32,453	24,803	295,552
B. Caza y pesca	145,948	70,018	81,059	100,942	79,626	99,526	77,072
IV. Industrias manufactureras	-17,273,655	-22,809,012	-26,148,559	-38,058,627	-37,387,040	-36,429,515	-37,239,003
A. Alimentos, bebidas y tabaco	-517,023	-755,992	-811,545	-1,222,058	-1,991,372	-2,175,986	-2,652,104

Fuente: Ceccam con datos de Banco de México

Cuadro 4.1
México: saldo de la balanza comercial total, agropecuaria y alimentaria: 1989 a 2003
sin incluir la industria maquiladora.
(miles de dólares)

Balanza comercial	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total (todos los sectores)	-2,595,782	-4,433,476	-11,329,662	-20,677,062	-18,890,631	-24,266,762	2,164,020	115,357
I. Agricultura y silvicultura	-285.466	-109.227	213.544	-700.199	-324.251	-740.116	865.479	-1,086,220
II. Ganadería, apicultura caza y	36.645	200.655	65.471	-14.827	241.429	86.99	538.478	81.798
A. Ganadería y apicultura	-2.983	157.689	-9.122	-61.272	202.327	50.775	441.178	-108.337
B. Caza y pesca	39.627	42.967	74.587	46.445	39.1	36.211	97.297	190.135
IV. Industrias manufactureras	-9,739,727	-13,662,114	-19,027,405	-27,124,613	-25,060,362	-30,033,296	-6,416,836	-8,864,455
A. Alimentos, bebidas y tabaco	-745.663	-1,583,795	-1,368,160	-2,148,011	-1,950,049	-2,300,096	-305.686	-407.227

Balanza comercial	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total (todos los sectores)	-8,209,936	-18,439,897	-19,027,937	-25,761,582	-29,235,976	-26,718,287	-24,290,524
I. Agricultura y silvicultura	-191.476	-765.129	-472.543	-629.236	-1,306,558	-1,591,690	-1,410,745
II. Ganadería, apicultura caza y	-82.995	-120.582	11.064	123.347	112.079	124.329	372.624
A. Ganadería y apicultura	-228.941	-190.596	-69.995	22.405	32.453	24.803	295.552
B. Caza y pesca	145.948	70.018	81.059	100.942	79.626	99.526	77.072
IV. Industrias manufactureras	-17,273,655	-22,809,012	-26,148,559	-38,058,627	-37,387,040	-36,429,515	-37,239,003
A. Alimentos, bebidas y tabaco	-517.023	-755.992	-811.545	-1,222,058	-1,991,372	-2,175,986	-2,652,104

Fuente: Ceccam con datos de Banco de México

Cuadro 4. 3
Comercio Exterior: exportaciones e importaciones
 variación periodo y tasa media de crecimiento anual (porcentaje)

	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	1989	1993	TMCA	var 89-93	1989	1993	TMCA	var 89-93
Total	22.842.120	30.032.948	7,10%	31,5	25.437.902	48.923.579	17,80%	92,3
Agropecuario forestal	1.753.914	2.504.211	9,30%	42,8	2.002.735	2.587.033	6,60%	29,2
Agricultura silvicultura	1.461.457	1.960.975	7,60%	34,2	1.746.923	2.285.226	6,90%	30,8
Ganadería, apicultura	292.457	543.236	16,70%	85,7	255.812	301.807	4,20%	18
Ganadería y Apicultura	245.502	488.425	18,80%	98,9	248.485	286.098	3,60%	15,1
Manufacturera	13.091.319	20.650.233	12,10%	57,7	22.831.046	45.710.595	19,00%	100,2
Alimentos bebidas	1.268.106	1.363.277	1,80%	7,5	2.013.769	3.313.326	13,30%	64,5
	1993	2003	TMCA	var 93-03	1993	2003	TMCA	var 93-03
Total	30.032.948	87.610.120	11,30%	191,7	48.923.579	111.900.644	8,60%	128,7
Agropecuario forestal	2.504.211	4.795.180	6,70%	91,5	2.587.033	5.833.301	8,50%	125,5
Agricultura silvicultura	1.960.975	4.032.242	7,50%	105,6	2.285.226	5.442.987	9,10%	138,2
Ganadería, apicultura	543.236	762.938	3,50%	40,4	301.807	390.314	2,60%	29,3
Ganadería y Apicultura	488.425	562.617	1,40%	15,2	286.098	267.065	-0,70%	-6,7
Manufacturera	20.650.233	65.310.389	12,20%	216,3	45.710.595	102.549.392	8,40%	124,3
Alimentos bebidas	1.363.277	4.249.703	12,00%	211,7	3.313.326	6.901.807	7,60%	108,3

Fuente: Elaboraciones propias con datos de INEGI.

Tabla 4.4

México: Exportación productos agropecuarios y alimenticios sin incluir la industria maquiladora 1989 -2003.						
	miles de dólares			participación %		
	1989	1993	2003	1989	1994	2003
Agropecuaria	1,753,914	2,504,211	4,795,180	8.13	7.738	5.473
	1989	1993	2003			
Algodón	112,178	9,226	19,534	6.7	1.6	0.4
Café crudo en grano	513,506	252,706	172,511	26	13.4	3.6
Jitomate	198,894	394,954	901,837	14.6	14.7	18.8
Legumbres hortalizas frescas	196,685	654,094	1,420,483	16.1	25.7	29.6
Otras frutas frescas	73,105	322,651	775,693	4.3	13.1	16.2
Ganado vacuno	211,553	448,254	480,556	12.2	13.5	10
Alimentaria						
A. Alimentos, bebidas y tabaco	1,268,106	1,363,277	4,249,703	6.6	4.8	4.9
	1989	1993	2003			
Azúcar	79,327	50	9,296	11.7	0	0.2
Camarón congelado	338,169	266,85	301,137	27.2	18.7	7.1
Cerveza	156,698	196,45	1,207,991	13.7	14.1	28.4
Café tostado	71,322	32,264	26,806	3.4	3.3	0.6
Jugo de naranja	55,739	25,158	12,893	5.3	3.1	0.3
Legumbres y frutas preparadas	155,575	203,996	372,718	8.3	14	8.8
Tequila y otros aguardientes	75,134	139,402	598,346	4.3	9.5	14.1
Fuente: Elaboraciones propias con datos de Banco de México						

Tabla 4.5						
México: Importaciones de productos agrícolas y alimenticios 1989-2003						
sin incluir la industria maquiladora.						
	miles de dólares			participación %		
	1989	1993	2003	1989	1994	2003
Cebada en grano	25.716	13.495	4.316	1	0,2	0,1
Frijol	83.895	3.371	43.514	4	1,1	0,7
Maíz	440.944	66.761	1.062.338	22	11	18,2
oleaginosos	149.011	250.936	537.732	7	8,7	9,2
Semilla de algodón	37.993	240.777	577.475	2	7,6	9,9
Semilla de soya	326.522	523.062	1.068.205	16	19,2	18,3
Sorgo	321.899	380.314	399.849	16	11,9	6,9
Trigo	69.758	232.807	351.812	3	5,7	6
Ganado vacuno	86.992	95.353	43.470	4	4,2	0,7
	1.989	1.993	2.003			
Aceite de soya	39.572	40.283	71.435	3,4	1,1	1
Alimento preparado para animales	137.179	143.888	417.707	10,3	5,4	6,1
Carnes frescas o refrigeradas	297.469	558.454	1.667.421	22,1	19,5	24,2
Leche en polvo	470.484	406.757	285.993	19,5	6,7	4,1
Leche evaporada o condensada	911	1.931	25.164	0,1	0,1	0,4
Otros aceites y grasas anim y veg	206.947	275.992	398.745	12,5	9,3	5,8

Fuente: Elaboraciones propias con datos de Banco de México

Tabla 4.6

México: Equivalente de Subsidio al Productor							
México			OCDE	México			OCDE
Año	ESP total neto US\$mn	ESP % ingreso por ciento		Año	ESP total neto US\$mn	ESP % ingreso por ciento	
1979	2450	27		1989	1612	14	41
1980	3488	31		1990	3867	30	
1981	7507	48		1991	4222	31	
1982	3230	30		1992	5171	34	
	promedio	34	29	1993	5721	37	
1983	-1980	-30		1994	5238	34	
1984	1064	11			promedio	30	
1985	1349	14		1995	354	3	
1986	-1	0		1996	1230	8	
1987	747	9		1997	2430	16	
1988	1257	13		1998	4 045	14	
	promedio	3	39	1999	4 319	15	
				2000	6 136	18	
					promedio	12	
				2001		19	
				2002		22	

Fuente: OCDE, *Exámen de las políticas agrícolas de México*, 1995
 OCDE, *Agricultural, Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002*

Tabla 4.9

Procampo: 1994-2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recursos (millones de pesos)	4,847.7	5,864.0	6,793.4	7,533.0	8,491.7	9,372.2	10,378.9	11,004.6	12,419.7
Recursos (millones pesos de 1994)	4,847.7	4,343.7	3,744.8	3,442.4	3,347.4	3,168.9	3,205.1	3,195.3	3,434.5
INPC	100.00	135.00	181.41	218.83	253.68	295.76	323.83	344.40	361.62
Apoyos por hectárea (pesos)									
Otoño-invierno	330	400	440	484	556	626	708	778	829
Otoño-invierno (pesos 1994)	330	296.3	242.5	221.2	219.2	211.7	218.6	225.9	229.2
Primavera-verano	350	440	484	556	626	708	778	829	873
Primavera-verano, (pesos 1994)	350	325.9	266.8	254.1	246.8	239.4	240.3	240.7	241.4
Superficie apoyada (miles ha).									
Temporal	n.d	10651.2	11106.8	10933.8	10895	10820.2	10751	10460.8	10953.2
Riego	n.d	2670.1	3198.7	2951.1	2974.1	2707.4	2820	2959.4	2946.8
Productores (miles)									
Ejidales y comunales	n.d	2445	2511	2390	2343	2302	2265	2267	2352
Pequeña propiedad	n.d	432	419	405	385	371	365	376	392
Otros ambas mixto	n.d.	57	57	55	52	51	51	52	56

1/ INPC 2002 = inflación esperada anual 5%

Fuente: Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria (Aserca), Segundo Informe de Gobierno, 2002

Tabla 4.10

T								
Programa de Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales								
Resumen								
miles de pesos								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^a
Arroz	28,248.6	18,812.4	25,452.1	50,904.5	42,224.3	69,087.0	126,804.9	8,352.8
Trigo ¹	541,585.3	17,507.8	707,297.7	844,563.2	831,058.9	766,510.0	951,051.0	1,312,552.4
Sorgo	3,238.3	358,436.8	366,786.9	264,668.0	200,917.2	123,366.0	700,667.1	288,000.0
Maíz ²		64,097.7	935,680.4	770,484.7	368,132.6	825,241.0	2,018,181.0	1,102,700.8
Soya	29,150.5						50,532.0	
Cártamo	6,505.9						54,872.4	
Algodón	129,863.5	31,988.3			131,286.5		257,917.0	11,411.7
Cacahuates ³							4,000.0	
Cebada ³							13,878.5	
Girasol ³								
Canola ³							1,074.5	
Copra ³							14,999.5	
Fertilizantes ⁴	67,970.7							
Porcicultores ⁴		64,599.2	32,842.7					
Des.mercados regionales ⁵						1,144,305.0	939,589.4	
Apoyos complementarios ⁶								509,513.5
TOTAL	806,562.8	555,442.2	2,068,059.8	1,930,620.4	1,573,619.5	2,928,509.0	5,133,567.3	3,232,531.2
TOTAL REAL 1994=100	597,458.4	306,180.6	945,066.1	761,039.6	532,065.0	904,338.1	1,490,582.8	893,902.8
INPC 1994=100	135.0	181.4	218.8	253.7	295.8	323.8	344.4	361.62

1/ Para 1996 se suspendió el apoyo al trigo, los recursos corresponden al finiquito del año anterior
2/ Este programa inició en 1996
3/ Este programa inició en 2001
4/ Apoyos otorgados por única vez
5/ Este programa inicio en 2000, para trigo, sorgo y maíz, pignoración o reporto
6/ Este programa inició en 2002, para trigo consumo pecuario, exportación de trigo cristalino y cabotaje, o flete terrestre de maíz, pignoración maíz y sorgo, y agricultura por contrato cártamo y canola
e/ cifras estimadas. Únicamente ciclo OI 2001-2002, NO incluye PV 2002, ni OI 2001-2002
Fuente: VFQ, Segundo Informe de Gobierno, 2002

Tabla 2.1 Tabla 4.11

Distribución Programa de Apoyos a la Comercialización 2001					
Estados	pesos	porcentaje	Estados	pesos	porcentaje
BC	291.9	5.69	Mor	24.3	0.47
BCS	10.2	0.2	Nay	52.4	1.02
Camp	55	1.07	NL	8.6	0.17
Coah	27.6	0.54	Oax	5.1	0.1
Col	6.7	0.13	Pue	2.9	0.54
Chis	436.8	8.5	Qro	1.8	0.03
Chih	248.6	4.84	SLP	27.7	0.54
Dgo	79.6	1.55	Sin	1605.1	31.27
Gto	201.3	3.92	Son	922.3	17.97
Gro	15.7	0.31	Tab	11.2	0.22
Hgo	19	0.37	Tamps	493.2	9.61
Jal	191.5	3.73	Tlax	7.4	0.14
Mex	18.6	0.36	Ver	34.6	0.67
Mich	150.2	2.93	Zac	184.4	3.59

Aserca, Claridades Agropecuarias, 2002
 Fuente: Aserca, Claridades Agropecuarias 2002

Tabla 5.3				
México: Compromisos de liberación del maíz en el TLCAN				
Fracción arancelaria: 100590.99				
	arancel fuera de cuota		cuota libre de arancel	
	tasa base		miles de toneladas	
año	<i>ad valorem</i> %	dólares/kg	Estados Unidos	Canadá
Inicial	215	0.206		
1994	206.4	0.197	2,500.000	1.000
1995	197.8	0.189	2,575.000	1.030
1996	189.2	0.181	2,652.250	1.061
1997	180.6	0.173	2,731.818	1.093
1998	172	0.164	2,813.772	1.126
1999	163.4	0.156	2,898.185	1.159
2000	145.2	0.139	2,985.131	1.194
2001	127.1	0.121	3,074.685	1.230
2002	108.9	0.104	3,166.925	1.267
2003	90.8	0.087	3,261.933	1.305
2004	72.6	0.069	3,359.791	1.344
2005	54.5	0.052	3,460.585	1.384
2006	36.3	0.34	3,564.402	1.426
2007	18.2	0.017	3,671.334	1.469
2008	0	0	3,781.474	1.513

Fuente: elaboraciones propias con base en: SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Texto oficial. p. 81

Tabla 5.4

MAÍZ: Superficie sembrada y volúmen de producción

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Superficie sembrada (Ha.)	7,597,251	8,699,949	8,461,692	8,448,508	7,931,629	8,365,957	8,085,585	8,286,466
Otros cultivos	7,586,803	8,373,400	8,157,683	8,764,921	8,151,237	8,797,416	8,554,559	8,717,525
TOTAL	15,184,054	17,073,349	16,619,375	17,213,429	16,082,866	17,163,373	16,640,144	17,003,991
Participación de maiz %	50.0	51.0	50.9	49.1	49.3	48.7	48.6	48.7
Volumen Producción (Ton.)	12,374,400	13,988,074	10,119,665	13,188,000	12,788,809	14,103,454	11,909,708	11,606,945
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Superficie sembrada (Ha.)	8,010,940	7,564,263	7,917,518	7,730,038	8,002,675	8,247,607	9,196,478	9,079,636
Otros cultivos	8,167,007	7,929,876	8,034,708	7,591,593	7,008,911	6,434,571	7,212,898	7,440,817
TOTAL	16,177,947	15,494,139	15,952,226	15,321,631	15,011,586	14,682,178	16,409,376	16,520,453
Participación de maiz %	49.5	49.0	50.0	50.0	53.0	56.0	56.0	55.0
Volumen Producción (Ton.)	10,592,291	10,952,847	14,635,439	14,251,500	16,929,342	18,125,263	18,235,826	18,352,856
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Superficie sembrada (Ha.)	8,639,045	9,133,074	8,520,639	8,495,876	8,444,794	8,396,879	8,270,939	8,126,821
Otros cultivos	8,145,737	7,981,523	8,545,008	8,331,807	8,109,457	7,959,043	7,893,592	8,033,764
TOTAL	16,784,782	17,114,597	17,065,647	16,827,682	16,554,251	16,355,922	16,164,531	16,160,585
Participación de maiz %	51.0	53.0	50.0	50.0	51.0	51.0	51.2	50.3
Volumen Producción (Ton.)	18,025,952	17,656,258	18,454,710	17,706,376	17,556,905	20,134,312	19,297,755	20,701,420
Variación en el periodo %								
	1989-1993	1993-2003	1989-2003					
Superficie sembrada (Ha.)	9.0	-1.5	7.4					
Otros cultivos	-18.9	24.9	1.3					
TOTAL	-5.2	10.1	4.3					
Volúmen Producción (Ton.)	65.5	14.2	89.0					

Fuente: Elaboración propia con base en: Sagarpa, Sistema de Información Agropecuaria, 2003

Tabla 5.5								
Maíz: Otoño-Invierno y Primavera-Verano, Riego más Temporal								
Superficie Sembrada Ha	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Otoño-invierno	577,726	575,351	623,924	675,611	994,791	1,376,906	1,206,308	913,121
participación superficie maíz %	17	17	19	20	29	35	32	24
Primavera-Verano	6,986,537	7,342,167	7,106,114	7,327,064	7,252,816	7,819,572	7,873,328	7,725,924
participación superficie maíz %	58	58	59	63	64	63	62	59
Superficie Sembrada Ha.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Otoño-Invierno	1,075,340	1,016,209	856,375	925,403	924,089	973,395	946,389	
participación superficie maíz %	27	26	23	25	24	26.4	25.04	
Primavera-Verano	8,057,734	7,504,431	7,639,500	7,519,391	7,472,790	7,297,589	7,180,462	
participación superficie maíz %	61	57	59	59	60	58.5	58	
Volúmen Producción (Ton.)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Otoño-Invierno	1,213,704	1,402,538	1,707,364	2,104,177	3,823,439	4,974,231	3,732,616	3,160,085
Primavera-Verano	9,739,143	13,232,901	12,544,136	14,825,165	14,301,824	13,261,595	14,620,240	14,865,867
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Otoño-Invierno	4,061,368	3,333,743	2,610,642	3,545,373	3,726,329	4,047,178	4,021,254	
Primavera-Verano	13,594,890	15,120,967	15,095,733	14,011,532	16,407,983	15,250,733	16,680,276	
	1993/1989	1994/1989	2003/1989	2003/1993	2003/1994			
Superficie Sembrada Ha								
Otoño-Invierno	72	138	63.8	-4.9	-31.3			
Primavera-Verano	4	12	2.8	-1.0	-8.2			
Volúmen Producción (Ton.)								
Otoño-Invierno	215	310	207	5.2	-19.2			
Primavera-Verano	47	36	68	16.6	25.8			

Fuente: Elaboraciones propias con base en: Sagarpa, Sistema de Información Agropecuaria SIACON, 2003

Tabla 5.6

MAÍZ Superficie sembrada, Otoño-Invierno (hectáreas)

Riego + Temporal															
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
SINALOA	43,330	45,433	102,331	125,840	233,026	303,041	250,985	197,574	309,359	277,342	164,211	267,220	285,895	330,049	295,516
	8	8	16	19	23	22	21	22	29	27	19	29	31	34	31
SONORA	8,709	25,565	85,514	55,758	85,467	88,268	67,121	106,132	91,382	73,124	51,323	7,558	9,571	22,678	31,032
	2	4	14	8	9	6	6	12	8	7	6	1	1	2	3
TAMAULIPAS	204,104	177,378	114,369	142,671	322,642	364,601	290,811	52,437	73,292	80,405	57,648	65,229	31,986	48,596	49,195
	35	31	18	21	32	26	24	6	7	8	7	7	3	5	5
VERACRUZ	148,627	160,522	127,197	138,581	136,310	203,177	209,460	205,675	204,138	201,288	206,508	203,810	209,309	197,278	206,415
	26	28	20	21	14	15	17	23	19	20	24	22	23	20	22
Subtotal edos	404,770	408,898	429,411	462,850	777,445	959,087	818,377	561,818	678,171	632,159	479,690	543,817	536,761	598,662	582,219
Participación ¹ %	70	71	69	69	78	70	68	62	63	62	56	59	58	62	62
Total maíz O-I	577,726	575,351	623,924	675,611	994,791	1,376,906	1,206,308	913,121	1,075,340	1,016,209	856,375	925,403	924,089	973,395	946,389

Variaciones en el periodo %

	1989/1994	1994/2003	1989/2003
SINALOA	599	-2	560
SONORA	914	-65	10
TAMAULIPAS	79	-87	-84
VERACRUZ	37	2	41
Subtotal edos	137	-39	33
Total maíz O-I	138	-31	60

Fuente: elaboraciones propias con base en SIACON, Sagarpa, 2003

1/ participación de los cuatro estados seleccionados en la producción de maíz otoño-invierno

Tabla 5.7

Maíz: Volumen de producción Otoño-Invierno								
Riego + Temporal								
Toneladas								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
SINALOA	177,472	235,600	539,921	617,079	1,727,769	2,161,913	1,700,867	1,525,420
participación %	15	17	32	29	45	43	46	48
SONORA	21,961	97,791	336,563	208,050	364,035	439,431	343,480	588,862
participación %	2	7	20	10	10	9	9	19
TAMAULIPAS	493,591	566,398	352,293	630,450	1,055,437	1,242,954	705,727	109,958
participación %	41	40	21	30	28	25	19	3
VERACRUZ	216,784	255,000	137,236	237,403	211,826	308,632	285,867	282,857
participación %	18	18	8	11	6	6	8	9
Subtotal 4 edos	909,865	1,154,853	1,366,085	1,693,051	3,359,149	4,153,007	3,036,015	2,507,167
participación %	75	82	80	80	88	83	81	79
Total O-I	1,213,704	1,402,538	1,707,364	2,104,177	3,823,439	4,974,231	3,732,616	3,160,085

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
SINALOA	2,199,130	2,068,772	1,187,825	2,194,677	2,483,594	2,859,747	2,661,364
participación %	54	62	45	62	67	71	66
SONORA	527,818	264,775	278,724	43,661	57,042	132,859	204,218
participación %	13	8	11	1	2	3	5
TAMAULIPAS	209,140	250,980	149,355	211,588	63,972.63	108,675	154,829
participación %	5	8	6	6	2	3	4
VERACRUZ	360,223	185,359	281,518	352,728	361,620	232,845	325,336
participación %	9	6	11	10	10	6	8
Subtotal 4 edos	3,296,383	2,769,964	1,897,484	2,802,724	2,966,298	3,334,208	3,345,831
	81	83	73	79	80	82	83
Total O-I	4,061,368	3,333,743	2,610,642	3,545,373	3,726,329	4,047,178	4,021,254

Variaciones en el periodo %

	1989-1994	1994-2003	1989-2003
SINALOA	1,118	23	1,400
SONORA	1,901	-54	830
TAMAULIPAS	152	-88	-69
VERACRUZ	42	5	50
Subtotal 4 edos	356	-19	268
Total O-I	310	-19	231

Fuente: elaboraciones propias con base en SIACON, Sagarpa, 2003

Tabla 5.8
Maíz: primavera-verano, superficie sembrada, riego + temporal
hectáreas

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CHIAPAS	693,302	671,190	666,987	696,462	693,725	667,302	836,781	833,752	819,576
	10	9	9	10	10	9	11	11	10
CHIHUAHUA	277,157	239,591	362,750	450,818	314,630	288,386	245,316	183,151	373,082
	4	3	5	6	4	4	3	2	5
GUANAJUATO	345,488	415,551	386,126	405,245	489,931	482,873	419,801	377,645	391,249
	5	6	5	6	7	6	5	5	5
GUERRERO	493,745	448,137	453,871	433,892	434,307	440,335	478,312	497,337	468,008
	7	6	6	6	6	6	6	6	6
JALISCO	695,876	709,163	666,361	696,631	692,873	727,910	710,307	707,544	746,736
	10	10	9	10	10	9	9	9	9
MEXICO	654,969	674,174	642,823	659,263	587,609	630,933	620,363	621,793	627,405
	9	9	9	9	8	8	8	8	8
MICHOACAN	454,530	493,815	490,939	442,363	512,863	526,532	559,079	511,996	540,316
	7	7	7	6	7	7	7	7	7
OAXACA	471,185	454,642	438,454	419,937	433,786	538,315	498,597	501,093	510,996
	7	6	6	6	6	7	6	6	6
PUEBLA	623,570	612,362	608,428	583,624	578,597	563,521	596,317	609,945	605,500
	9	8	9	8	8	7	8	8	8
VERACRUZ	375,753	442,187	377,008	344,090	350,786	436,121	451,870	455,426	455,088
	5	6	5	5	5	6	6	6	6
ZACATECAS	300,991	412,308	263,234	313,176	309,513	316,458	347,427	348,911	327,842
	4	6	4	4	4	4	4	5	4
Subtotal	5,386,639	5,573,190	5,357,053	5,445,571	5,398,690	5,618,754	5,764,239	5,648,662	5,865,867
Particip. Edos. %	77	76	75	74	74	72	73	73	73
Total maíz PV	6,986,537	7,342,167	7,106,114	7,327,064	7,252,816	7,819,572	7,873,328	7,725,924	8,057,734
							Variaciones periodos %		
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1989-1994	1994-2003	1989-2003
CHIAPAS	879,573	882,322	870,180	828,750	853,372	837,174	-4	25	21
	12	12	12	11	12	12			
CHIHUAHUA	294,680	191,802	176,620	261,333	211,429	206,935	4	-28	-25
	4	3	2	3	3	3			
GUANAJUATO	412,617	405,616	408,131	423,927	417,844	411,471	40	-15	19
	5	5	5	6	6	6			
GUERRERO	480,536	492,059	482,732	463,629	461,403	468,745	-11	6	-5
	6	6	6	6	6	7			
JALISCO	699,191	713,416	682,970	675,799	678,565	636,580	5	-13	-9
	9	9	9	9	9	9			
MEXICO	540,499	602,536	588,001	605,379	577,909	591,062	-4	-6	-10
	7	8	8	8	8	8			
MICHOACAN	503,438	516,313	487,222	492,213	487,338	491,658	16	-7	8
	7	7	6	7	7	7			
OAXACA	503,540	512,498	511,591	513,930	516,890	504,271	14	-6	7
	7	7	7	7	7	7			
PUEBLA	568,884	610,491	587,058	584,761	553,319	475,029	-10	-16	-24
	8	8	8	8	8	7			
VERACRUZ	446,903	463,364	465,266	454,512	425,664	418,828	16	-4	11
	6	6	6	6	6	6			
ZACATECAS	300,819	315,112	356,150	319,646	320,271	352,759	5	11	17
	4	4	5	4	4	5			
Subtotal	5,630,751	5,705,599	5,615,989	5,623,950	5,504,075	5,394,581	4	-4	0
Particip. Edos. %	75	75	75	75	75	75			
Total maíz PV	7,504,431	7,639,500	7,519,391	7,472,790	7,297,589	7,180,462	12	-8	3

Fuente: elaboraciones propias con datos de SIACON, Sagarpa, 2003

Tabla 5.9 Maíz volumen de producción, primavera-verano, riego + temporal toneladas

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CHIAPAS	1,070,839	1,020,288	909,055	1,520,716	1,509,308	995,242	1,553,160	1,400,409	1,156,667
Participación maíz PV	11	8	7	10	11	8	11	9	9
CHIHUAHUA	235,504	435,729	739,955	948,238	880,082	487,031	303,627	412,303	768,249
Participación maíz PV	2	3	6	6	6	4	2	3	6
GUANAJUATO	407,225	665,547	531,064	782,091	1,245,049	1,006,316	811,861	749,884	553,711
Participación maíz PV	4	5	4	5	9	8	6	5	4
GUERRERO	930,205	787,230	753,181	952,037	857,725	710,257	1,060,930	1,015,362	741,919
Participación maíz PV	10	6	6	6	6	5	7	7	5
JALISCO	1,528,508	2,220,394	2,302,375	2,409,167	2,368,005	2,089,305	2,206,870	2,304,526	2,048,534
Participación maíz PV	16	17	18	16	17	16	15	16	15
MEXICO	1,179,359	2,397,079	1,755,525	1,900,004	1,232,885	1,560,217	2,144,001	2,248,535	2,307,665
Participación maíz PV	12	18	14	13	9	12	15	15	17
MICHOACAN	634,678	895,334	968,057	912,533	1,052,010	1,004,336	1,252,089	1,104,937	956,222
Participación maíz PV	7	7	8	6	7	8	9	7	7
OAXACA	489,151	404,399	356,282	444,384	462,777	477,890	590,054	545,825	457,788
Participación maíz PV	5	3	3	3	3	4	4	4	3
PUEBLA	862,656	1,062,717	989,371	1,132,342	972,267	828,995	1,019,122	1,130,973	750,222
Participación maíz PV	9	8	8	8	7	6	7	8	6
VERACRUZ	503,003	591,122	660,334	657,994	568,086	621,321	818,414	899,855	760,859
Participación maíz PV	5	4	5	4	4	5	6	6	6
Subtotal estados	8,032,297	10,938,262	10,181,779	11,903,157	11,392,958	10,057,555	12,056,427	12,114,464	10,731,482
Participación maíz PV	82	83	81	80	80	76	82	81	79
Total maíz PV	9,739,143	13,232,901	12,544,136	14,825,165	14,301,824	13,261,595	14,620,240	14,865,867	13,594,890
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1994/1989	2003/1994	2003/1989
CHIAPAS	1,633,661	1,973,346	1,736,095	1,592,064	1,696,836	1,857,084	-7	87	73
Participación maíz PV	11	13	12	10	11	11			
CHIHUAHUA	572,755	498,255	453,481	657,415	557,960	531,668	107	9	126
Participación maíz PV	4	3	3	4	4	3			
GUANAJUATO	989,561	573,475	641,582	1,235,823	1,177,855	1,253,039	147	25	208
Participación maíz PV	7	4	5	8	8	8			
GUERRERO	1,080,083	1,199,557	1,108,571	960,301	843,334	1,139,193	-24	60	22
Participación maíz PV	7	8	8	6	6	7			
JALISCO	2,755,310	2,456,396	2,133,535	2,862,474	3,042,797	3,106,052	37	49	103
Participación maíz PV	18	16	15	17	20	19			
MEXICO	1,589,403	2,191,663	1,756,336	2,283,115	1,975,177	1,921,938	32	23	63
Participación maíz PV	11	15	13	14	13	12			
MICHOACAN	1,125,687	1,353,405	1,077,033	1,309,806	1,279,280	1,420,556	58	41	124
Participación maíz PV	7	9	8	8	8	9			
OAXACA	601,505	581,759	621,234	626,746	442,573	540,186	-2	13	10
Participación maíz PV	4	4	4	4	3	3			
PUEBLA	757,221	814,552	880,734	1,072,744	687,669	822,139	-4	-1	-5
Participación maíz PV	5	5	6	7	5	5			
VERACRUZ	762,609	759,297	889,555	854,737	847,695	770,148	24	24	53
Participación maíz PV	5	5	6	5	6	5			
Subtotal estados	12,141,972	12,605,053	11,545,562	13,774,311	12,921,795	13,884,735	25	38	73
	80	84	82	84	85	83			
Total maíz PV	15,120,967	15,095,733	14,011,532	16,407,983	15,250,733	16,680,276	36	26	71

Fuente elaboraciones propias con base en Siacon, Sagarpa, 2003

Tabla 5.11

México: Importaciones de maíz , valor, volumen y costo: 1994-2003								
TLCAN	Volumen	Valor	Unitario	Cuota TLCAN	Fuera de cuota			
	tons	dólares	dol/ton		tons	toneladas	valor (dol)	arancel %
1993	152149							
1994	2,225,697	255,684,648	115	2,575,000			206.4	
1995	2,634,359	351,512,783	133	2,652,250			197.8	
1996	5,634,721	995,286,145	177	2,731,818	2,902,903	513,813,831	189.2	972,135,768
1997	2,469,194	318,671,974	129	2,813,772			180.6	
1998	5,192,170	599,002,886	115	2,898,185	2,293,985	263,808,275	172	453,750,233
1999	5,444,807	574,105,897	105	2,985,131	2,459,676	258,265,980	163.4	422,006,611
2000	5,319,909	531,971,000	100	3,074,685	2,245,224	224,522,400	145.2	326,006,525
2001	5,648,906	530,997,164	94	3,074,685	2,574,221	241,976,774	127.1	307,552,480
2002 ¹	5,429,305	552,023,314	101.67	3,166,925	2,262,380	230,026,932	108.9	250,499,329
2003 ¹	5,724,785	607,317,019	106.1	3,261,933	2,462,852	261,273,005	90.8	237,235,888
Suma	45,723,853	5,316,572,830			17,201,241	1,993,687,197		2,969,186,834

Nota: NO incluye maíz quebrado con fracción arancelaria distinta. Arancel de 10% y plazo de desgravación de diez años
 1/ Fracciones 10059003; 10059004; 10059099
 Fuente: Elaboraciones propias con base en: Banco de México, Secofi, TLCAN Texto oficial,

Tabla 5.12
Maíz : Consumo Nacional Aparente
 (toneladas)

	Producción	Importación	CNA	particip import%
1993	18,128,625	152,149	18,280,774	0.8
1994	18,236,441	2,225,697	20,462,138	10.9
1995	18,358,972	2,634,359	20,993,331	12.5
1996	18,026,539	5,634,721	23,661,260	23.8
1997	17,656,985	2,469,194	20,126,179	12.3
1998	18,456,487	5,192,170	23,648,657	22
1999	17,706,376	5,444,807	23,151,183	23.5
2000	17,557,674	5,319,909	22,877,583	23.3
2001	20,134,312	6,138,079	26,272,391	23.4
2002	19,297,755	7,042,571	26,340,326	26.7
2003	20,701,420	8,409,776	29,111,196	28.9

Fuente: elaboraciones propias con datos de Sagarpa, SIAP, SIACON, 2004

Nota las Importaciones: a partir del 2001 incluye 4 fracciones arancelarias:

10059004 blanco	10059099 los demás
10059003 amarillo	11043201 quebrado

Tabla 5.15							
Maíz Precios nacionales reales y nominales.							
Precios internacionales y de importación							
(2a qna. Junio 2002=100)							
A.,O	Precio doméstico				Precio Internal	Precio Import	INPC 2a qna junio 2002= 100
	Pesos nominales ¹	pesos reales	dólares/ ton	precio más Procampo	dólares/ ton	dólares/ ton	
1989	428	3.255	174,79	3254,63	145,4		13,15049349
1990	627	3.765	222,17	3764,56	143		16,65532009
1991	704	3.446	234,91	3445,94	140,6		20,42980957
1992	739	3.132	242,2	3131,62	137		23,59804378
1993	744	2.873	243,84	2872,68	134,6	151,14	25,89919767
1994	650	2.346	199,59	2781,6	140,6	125,88	27,70328741
1995	1.043	2.789	169,86	3217,3	158,6	144,43	37,39923391
1996	1.248	2.483	171,7	2819,2	192,4	188,83	50,25648626
1997	1.278	2.108	150,03	2413,3	141,66	140,06	60,62220197
1998	1.329	1.891	144,58	2187,4	122,32	126,37	70,27834416
1999	1.435	1.751	134,68	2061,3	111,4	105,44	81,93443278
2000	1.511	1.684	150	1965,7	116,77	100	89,71129943
2001	1505	1.577	161	1983	116,31	94	95,42387876
2002	1573	1.569	163	1970,2	116,42	101,67	100,2243989
2003	1598	1.525	151	1900,6	134,78	106,1	104,7815

Nota: a partir del ciclo otoño-invierno 1996-1997, los precios de mercado en las distintas regiones se determinan como precios de indiferencia. No es posible obtener un promedio

Fuente: ¹ 1989-1993, OCDE precio administrado (promedio ponderado entre precio de maíz blanco OI, PV y maíz amarillo). 1994-2003 precios pagados al productor, promedio ponderado entre el precio de maíz blanco O-I (20%) p-v (80%). Fuente 4 Informe de Gobierno VFQ, 2004

Tabla 5.16

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

Fuente: Conasupo

Tabla 5.17						
Maíz Precios nacionales reales y nominales.						
Precios internacionales y de importación						
(2a qna. Junio 2002=100)						
A.,O	Precio doméstico			Precio Interno	Precio Import	INPC
	Pesos nom ¹	pesos reales	d—lares/ton	d—lares/ton	d—lares/ton	2a qna junio 2002= 100
1989	428	3.255	174,79	145,4		13,15049349
1990	627	3.765	222,17	143		16,65532009
1991	704	3.446	234,91	140,6		20,42980957
1992	739	3.132	242,2	137		23,59804378
1993	744	2.873	243,84	134,6	151,14	25,89919767
1994	650	2.346	199,59	140,6	125,88	27,70328741
1995	1.043	2.789	169,86	158,6	144,43	37,39923391
1996	1.248	2.483	171,7	192,4	188,83	50,25648626
1997	1.278	2.108	150,03	141,66	140,06	60,62220197
1998	1.329	1.891	144,58	122,32	126,37	70,27834416
1999	1.435	1.751	134,68	111,4	105,44	81,93443278
2000	1.511	1.684	150	116,77	100	89,71129943
2001	1505	1.577	161	116,31	94	95,42387876
2002	1573	1.569	163	116,42	101,67	100,22439887
2003	1598	1.525	151	134,78	106,1	104,78150000

Nota: a partir del ciclo otoño-invierno 1996-1997, los precios de mercado en las distintas regiones se determinan como precios de indiferencia. No es posible obtener un promedio

Fuente: ^{1/} 1989-1993, OCDE precio administrado (promedio ponderado entre precio de maíz blanco OI, PV y maíz amarillo). 1994-2003 precios pagados al productor, promedio ponderado entre el precio de maíz blanco O-I (20%) p-v (80%). Fuente 4 Informe de Gobierno VFQ, 2004. Precios de las importaciones Banxico

Tabla 5.18			
Maíz Precios nacionales reales y nominales. Precios internacionales y de importación			
dólares por tonelada			
Año	Precio doméstico	Precio Internal	Precio Importación
1988			
1989	174.79	145.4	
1990	222.17	143	
1991	234.91	140.6	
1992	242.2	137	
1993	243.84	134.6	151.14
1994	199.59	140.6	125.88
1995	169.86	134.6	144.43
1996	171.7	176.6	188.83
1997	150.03	159.8	140.06
1998	144.58	144.2	126.37
1999	134.68	137	105.44
2000	150	132.2	100
2001	165.9	135.8	93.72
1/ 1989-1995 precio administrado (promedio ponderado entre precio de maíz blanco OI, PV y maíz amarillo). Fuente OCDE.			
1996-1999 precios pagados al productor promedio ponderado entre el precio de maíz blanco O-I (20%) p-v (80%). Fuente 5° Informe de Gobierno EZPL, México, 1999.			

^{2/} Precio internacional de referencia: FOB 2Golfo, +20% en compensación para maíz blanco, +11 dol. transporte a Veracruz. Fuente FAPRI.

^{3/} Precio de las importaciones reportadas por el Banco de México. Para 2001: precio promedio ponderado de las tres fracciones arancelarias: 10059003; 10059004; 10059099, Sagarpa, 2002

Tabla 5.19								
México: Subsidios al productor de maíz								
miles de pesos corrientes								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Transferencias totales	1373	4403	5052	6703	7079	6663	6054	
Apoyo al precio	741	3291	4003	5412	5929	2485	1063	
%	54	76	81	82	86	40	20	
PACE	5	44	88	89	154	153	146	
%	0.36	0.99	1.74	1.32	2.17	2.96	2.41	
Procampo						2999	3631	
%						45	60	
Costo insumos	501	803	581	576	417	535	623	
%	36	18	12	9	6	8	10	
Servicios grales	125	250	367	600	550	465	549	
%	9	6	7	0	8	7	9	
ESP Total Bruto	1373	4403	5052	6703	7079	6663	6054	
ESP Unitario pesos/ton	125	301	354	396	391	365	330	
ESP porcentaje	29	48	50	54	53	47	26	18

Fuente: OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE. 1997. Cuadro 2.A

Tabla 5.20			
Maíz: Equivalente de subsidio al productor (ESP)			
millones de pesos, nominales y reales (1994=100)			
Total neto	M\$mn	Porcentaje	Reales
1989	1,373	29	2,893
1990	4,403	48	7,324
1991	5,052	50	6,851
1992	6,703	54	7,869
1993	7,079	53	7,573
1994	6,663	47	6,663
1995 p/	6,054	26	4,485
1996 e/	4,662	18	2,326

*/ ESP *total bruto*, valor total de las transferencias a la agricultura mediante el apoyo al precio de mercado, los pagos directos y otras formas de apoyo.

M\$mn=Millones de pesos

FUENTE: Elaboración del Ceccam a partir de: OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México, 1997*

Tabla No 5.21

Apoyos a la comercialización de maíz						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
miles de toneladas apoyadas	237.6	3,069.0	1,750.0	1,377.5	2,885.1	6,323.4
volumen producción miles ton.	18,026	17,656	18,455	17,706	17,557	20,134
ton apoyadas/volumen producción %	1	17	9	8	16	31
miles de pesos	64,097.7	935,680.4	770,484.7	368,132.6	825,241.0	2,018,181.0
miles de pesos 1994	35,333.1	427,589.1	303,720.7	124,471.3	254,838.5	585,999.1
pesos por ton	269.8	304.9	440.3	267.2	286.0	319.2
pesos de 1994 por ton	148.7	139.3	173.6	90.4	88.3	92.7

Fuente: Elaboraciones propias con base en: VFQ, Segundo Informe de Gobierno, 2002 y SIACON, Sagarpa, 2002

Tabla 5.22

Precios diferenciales a productores de maíz
pesos por tonelada

Año	1993	2001
Todos los productores		
Precio de garantía	744	
Precio garantía real (1994=100)	795.81	
Productores con subsidio comercialización		
Precio más subsidio comercialización		1550
Procampo ¹		89.43
Precio total		1,639.43
Precio total real (1994=100)		453.36
Productores sin subsidio comercialización		
Precio sin subsidio comercialización		1150
Procampo ²		228.82
Precio total		1378.82
Precio total real (1994=100)		381.291

1/ Procampo por tonelada, en Sinaloa, estado excedentario por excelencia.

Rendimiento del ciclo O-I 2000-2001 = 8.7 ton/ha.

2/ Procampo por tonelada en cualquier estado deficitario. sin subsidios a la comercialización de maíz. Rendimientos ciclo PV 2001 = 3.4 ton/ha.

Procampo por hectárea ciclos O-I 2000-2001 y PV 2001 = \$ 778 pesos.

Cuadro 6.2
México: Compromiso de liberación del frijol en el
TLCAN
(Fracción arancelaria 07.13.33.02)

año	arancel fuera de cuota		cuota libre de arancel	
	tasa base		toneladas	
	<i>ad valorem</i> %	Dólares / kg.	Estados Unidos	Canadá
Inicial	139	0.48		
1994	133.4	0.46	50,000	1,500
1995	127.8	0.441	51,500	1,545
1996	122.3	0.422	53,045	1,591
1997	116.7	0.403	54,636	1,639
1998	111.2	0.384	56,275	1,688
1999	105.6	0.364	57,964	1,739
2000	93.9	0.324	59,703	1,791
2001	82.1	0.283	61,494	1,845
2002	70.4	0.243	63,339	1,900
2003	58.7	0.202	65,239	1,957
2004	46.9	0.162	67,196	2,016
2005	35.2	0.121	69,212	2,076
2006	23.5	0.081	71,288	2,139
2007	11.8	0.04	73,427	2,203
2008	0	0	75,629	2,269

Fuente: *Tratado de Libre Comercio de Norteamérica,*
Texto Oficial

Tabla 6.3				
Frijol: Superficie, volumen y rendimientos				
	Sup sembrada		Volumen producción	Rendimientos
	hectáreas	índice	toneladas	ton/ha
1989	1,736,628	100	593,436	0.45
1990	2,271,620	131	1,287,364	0.62
1991	2,198,857	127	1,378,519	0.69
1992	1,860,880	107	718,574	0.56
1993	2,151,020	116	1,287,573	0.69
1994	2,385,562	137	1,364,239	0.65
1995	2,353,750	136	1,270,915	0.62
1996	2,195,898	126	1,349,202	0.66
1997	2,319,561	134	965,056	0.60
1998	2,376,318	137	1,260,658	0.59
1999	2,405,873	139	1,059,156	0.62
2000	2,120,693	122	887,868	0.59
2001	1,952,885	112	1,062,629	0.62
2002	2,222,464	128	1,549,091	0.70
2003	2,039,395	117	1,402,647	0.69

Fuente: Elaboraciones propias con base en Siacon, Sagarpa, 2002

Tabla 6. 6										
Participación de Conasupo en el mercado interno y las importaciones totales de frijol: 1988-1998										
miles de Toneladas										
	Mercado interno			Conasupo						
	CNA	Producción	Importación	Compras Tot	%	Nacion al	%	Import a	%	
1988	862	862	0	261	30	261	30	0		
1989	701	593	107.712	209	30	103	17	106	98	
1990	1,653	1,287	366	489	30	123	10	366	100	
1991	1,410	1,379	31.3	395	28	381	28	14	45	
1992	721	719	2.807	297	41	297	41	0		
1993	1,295	1,288	7.337	400	31	400	31	0		
1994	1,364	1,364	n.d.	336	25	336	25	0		
1995	1,271	1,271	0	232	18	232	18	0		
1996	1,472	1,349	122.616	110	7	110	8	0		
1997	1,019	965	53.915	80	8	80	8	0		
1998	1,416	1,245	171.403	231	16	151	12	80	47	
1999	1,572	1,512	59.753	0	0	0	0	0	0	
2000	974	887	86.499	0	0	0		0	0	

Cifras actualizadas por CONASUPO. A partir de 1991, la participación de CONASUPO en la comercialización de productos se modificó concentrándose a la comercialización de maíz, frijol y leche en polvo

^{p/} Cifras programadas

Fuent^e: Elaboraciones propias con datos de: Compañía Nacional de Subsistencias Populares, 1999: SARH, 2000 y 2001 y Banco de México

Tabla 6.7

Trigo: Superficie, producción y rendimientos							
Riego + Temporal							
Superficie Sembrada (Ha.)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Otñ-o-Invierno	983,883	762,364	783,655	782,288	738,653	786,182	742,880
Primavera-Verano	221,245	196,565	223,255	171,972	160,661	232,608	225,695
A-o Agr'cola	1,205,128	958,929	1,006,910	954,260	899,314	1,018,790	968,575
Índice a-o agr'cola	100	79.6	83.6	79.2	74.6	84.5	80.4
Volumen Producción (Ton.)							
Oto-o-Invierno	4,062,749	3,539,850	3,670,585	3,306,245	3,318,344	3,781,348	3,082,406
Primavera-Verano	311,990	391,084	390,153	314,258	264,106	369,574	385,811
A-o Agr'cola	4,374,739	3,930,934	4,060,738	3,620,503	3,582,450	4,150,922	3,468,217
Índice a-o agr'cola	100	89.9	92.8	82.8	81.9	94.9	79.3
Rendimiento (Ton. / Ha.)							
Oto-o-Invierno	4.272	4.786	4.757	4.359	4.535	4.891	4.322
Primavera-Verano	1.615	2.024	1.838	1.997	1.809	1.93	1.786
A-o Agr'cola	3.823	4.214	4.127	3.953	4.082	4.303	3.732
Superficie Sembrada (Ha.)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Oto-o-Invierno	613,905	660,392	620,723	563,728	609,404	581,184	
Primavera-Verano	239,191	175,732	170,135	140,480	121,112	114,697	
A-o Agr'cola	853,096	836,124	790,858	704,208	730,516	695,881	
Índice a-o agr'cola	70.8	69	66	58	61	58	
Volumen Producción (Ton.)							
Oto-o-Invierno	2,871,025	3,362,966	2,956,233	2,832,100	3,279,445	3,033,193	
Primavera-Verano	503,983	293,628	278,847	188,789	213,764	242,266	
A-o Agr'cola	3,375,008	3,656,594	3,235,080	3,020,889	3,493,209	3,275,459	
Índice a-o agr'cola	77.1	84	74	69	80	75	
Rendimiento (Ton. / Ha.)							
Oto-o-Invierno	5.005	5.043	4.392	5.201	5.458	5.299	
Primavera-Verano	2.139	1.937	1.692	1.752	2.006	2.205	
A-o Agr'cola	4.171	4.327	3.659	4.631	4.967	4.810	
TMCA	1989-1993	1994-2001	1989-2001				
Superficie sembrada	-5.69%	-4.7%	-4.1%				
Volumen producción	-3.9%	-2.9%	-2.2%				

Fuente: Elaboraciones propias con base en SIACON, Sagarpa, 2002

Tabla 6.8			
Trigo: precios de garantía, concertación y mercado.			
(Pesos por tonelada)			
Año	Precios Trigo 1/		INPC
	nominal	real	
1989	358	27	13.15
1990	484	29	16.66
1991	560	27	20.43
1992	425	18	23.60
1993	577	22	25.90
1994	491	18	27.70
1995	910	24	37.40
1996	1,583	31	50.26
1997	1,206	20	60.62
1998	1,390	20	70.28
1999	1,376	17	81.93
2000	1422	16	89.71
2001	1602	17	95.42
2002	1800	18	100.22
2003	1850	18	104.78
1/1989-1995 precios de concertación fijados por el gobierno.			
1996-1999 precio promedio simple O-I, PV II Informe de Gobierno VFQ, México, 2002.			
Desde 1996 los precios incluyen los subsidios a la comercialización del trigo que sólo reciben algunos productores de BC, BCS, Son y Sin			
deflactado con el INPC 2a qna junio 2000 =100			
Fuente: elaboraciones Ceccam			

Tabla 6.9

Trigo: Precio Nacional, Internacional y de Importación			
(Dólares por Tonelada)			
	doméstico ^{1/}	internacional ^{2/}	de importación ^{3/}
1989	146.2	178	
1990	171.5	144	
1991	186.86	139	
1992	139.29	160	
1993	189.11	150.5	178
1994	160.92	157	178
1995	144.46	183.5	221
1996	284.14	189	261
1997	141.58	145	214
1998	155.34	117	181
1999	146.81	111.4	127
2000	154.54	109.75	119.41
2001	171.5	116.5	125
2002	174.8	151	75.48
2003	167.27	163	161.72
^{1/} Precio garantía y concertación, en 1999 corresponde al ciclo PV.			
^{2/} Precio de referencia promedio anual CBOT más 11 dólares puesto en Para 2000, precio promedio anual Trigo US No. 2 Sot red winter, fob, US Atlantic ports, International Grain Council, USDA, Reuters			
^{3/} Precio de las importaciones reportadas por el Banco de México..			

Tabla 6.10

Trigo: Consumo Nacional Aparente ¹				
Toneladas				
	TRIGO			
	Producción	Importación	%	CNA
1989	4,374,739	428,261	8.9	4,802,961
1990	3,930,934	338,742	7.9	4,269,642
1991	4,060,738	540,921	11.8	4,601,621
1992	3,620,503	1,076,514	22.9	4,697,014
1993	3,582,450	1,741,398	32.7	5,323,898
1994	4,150,922	1,413,743	25.4	5,564,643
1995	3,468,217	1,200,457	25.7	4,668,657
1996	3,375,008	1,872,643	35.7	5,247,643
1997	3,656,594	1,775,793	32.7	5,432,393
1998	3,235,080	2,229,317	40.8	5,461,317
1999	3,020,889	2,656,086	46.8	5,676,975
2000	3,493,209	2784211	44.4	6,277,420
2001	3,275,459	3,383,800	50.8	6,659,259
TMCA	-2.38%	18.80%		2.76%
1/ no considera exportaciones poco significativas				
Fuente: Elaboraciones propias CECCAM, con base en :				
SIACON, Sagarpa, 2002; Secofi ; V Informe de Gobierno,				
EZPL, 1999; II Informe de Gobierno VFQ, 2002.				

Tabla 6.11

Sorgo Producción y superficie sembrada: 1988-2000								
miles de toneladas y miles de hectáreas								
	TOTAL DE GRANOS BASICOS		SORGO					
	Producción	Superficie	Producción	índice	particip %	Superficie	índice	particip %
1988	22,793.30	14,540.70	5,895	100	26	1,953	100	13
1989	23,322.60	13,770.80	5,002	85	21	1,810	93	13
1990	27,806.20	14,305.80	5,978	101	21	1,916	98	13
1991	26,083.40	13,644.80	4,308	73	17	1,509	77	11
1992	28,273.40	13,215.00	5,353	91	19	1,458	75	11
1993	27,030.00	13,018.60	2,581	44	10	974	50	7
1994	28,915.40	14,855.80	3,701	63	13	1,435	73	10
1995	28,783.50	14,297.50	4,170	71	14	1,584	81	11
1996	31,245.40	15,035.00	6,809	116	22	2,345	120	16
1997	30,157.60	15,324.30	5,712	97	19	2,114	108	14
1998	31,035.30	14,834.50	6,475	110	21	2,198	113	15
1999 */	30,027.50	14,579.90	6,002	102	20	2,142	110	15
2000	29,408.5	14,313.40	5,838	99	20	2,182	112	15
2001			6,567	111		2,213	113	
2002			5,206	88		2,030	104	
2003			6,593	112		2,102	108	

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

Tabla 6.12		
Producción e importación de sorgo: 1989-2003		
	Producción	Importación
1989	5,002,100	2,664,513
1990	5,978,200	2,860,839
1991	4,307,800	3,200,388
1992	5,353,200	4,726,681
1993	2,581,100	3,385,190
1994	3,701,100	3,473,258
1995	4,169,900	2,092,492
1996	6,809,500	1,852,226
1997	5,711,600	2,188,522
1998	6,474,842	2,928,258
1999	5,720,343	4,545,953
2000	5,842,308	5,143,200
2001	6,566,535	5,032,147
2002	5,205,943	4,716,753
2003	6,593,305	3,306,980
FUENTE: SAGAR, Secofi y V Informe de Gobierno, EZPL, 2003, SIACON, 2002		
Elaboró: Ceccam		

Tabla 6.13			
Precios domésticos de sorgo			
Año	Sorgo	Sorgo	INPC
	nominal	real	15/06/2002
1989	320	2,433	13.15
1990	397	2,384	16.66
1991	410	2,007	20.43
1992	438	1,856	23.60
1993	361	1,394	25.90
1994	393	1,419	27.70
1995	942	2,519	37.40
1996	1,090	2,169	50.26
1997	929	1,532	60.62
1998	890	1,266	70.28
1999	981	1,197	81.93
2000	1054.3	1,175	89.71
2001	989.3	1,037	95.42
2002	1193.7	1,191	100.22
2003	1070	1,021	104.78

Fuente: Presidencia de República, IV Informe de Gobierno VFQ, 2004,
INPC= 100 2a. Qna de junio 2000

Bibliografía

Aglietta Michel, *Regulación y crisis del capitalismo*, México, Siglo XXI, 1979.

Caballero, E. *El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá, Volumen I*, Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, UNAM-FE, 1991.

de Ita Ana, “El control transnacional del mercado de maíz en México y su responsabilidad en la contaminación transgénica del maíz nativo” en: RAPAL, *Memoria del Foro*, México, agosto 2002.

de Ita Ana, Rita Schwentenius y Gómez Cruz Manuel A. *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura?. Impacto del tlcan en el sector agroalimentario*. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, 2000

Escárcega López, E. “El principio de la reforma agraria” en: *Historia de la cuestión agraria mexicana*. Tomo V, primera parte, México, Siglo XXI, 1990.

Escobar Saúl, “La ruptura cardenista”, en: *Historia de la cuestión agraria mexicana*. Tomo V, primera parte, México, Siglo XXI, 1990

Gordillo Gustavo, *Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina*, México, Siglo XXI, 1988

Hernández , Luis. “Maiceros: De la guerra por los precios al desarrollo rural integral”, en Hewitt Cynthia *Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*. México, El Colegio de México, 1992.

Hernández Luís, *Chiapas: la guerra y la paz*, México, ADN editores, 1995.

Lustig, Nora *Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue. The Financial Assistance Packages of 1982 and 1995*. June 1996

Moguel Julio, Carlota Botey y Luís Hernández Navarro, *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, México, Siglo XXI, 1992

OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, 1997

OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries, Monitoring and Outlook, 1995*, France, 1995

OECD, *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries*. OECD, 1995

Salcedo, S. "Política agrícola y producción de maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano" en Encinas A y H. Mackinlay coord. *La disputa por los mercados tlc y sector agropecuario*. México, editorial Diana, 1992

Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto oficial*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1994,

Shwedel, Kenneth, "El TLC y el cambio estructural" en: Encinas, A, J. de la Fuente y H. Mackinlay, (coords.), *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*, México, editorial Diana, 1992.

Téllez, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, FCE, 1994

Hemerografía

Altwater Elmar, "Estado y capitalismo. Notas sobre algunos de los problemas del intervencionismo estatal" en: *Cuadernos Políticos* No. 9, México, Ediciones Era, julio-septiembre 1977.

AMUCSS, Propuesta de financiamiento rural para la reactivación del sector agropecuario, mecanoscrito, México, enero de 1995

Ayala José, "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años 70," en: Revista *Investigación Económica* No. 150, Vol. XXXVIII, México, Facultad de Economía, UNAM, octubre-diciembre de 1979

Ceccam, *Apuntes del Ceccam* No. 1, "Análisis colectivo del programa Alianza para el Campo", mecanoscrito, diciembre de 1995

de Ita, Ana. "Impunidad local en el mercado global: los maiceros entre el filo del gobierno mexicano y el libre comercio", en *Cuadernos del Ceccam* 19, marzo, 1997

Díaz Bautista Alejandro, "El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México", en Revista *Comercio exterior*, Vol. 53, No. 12, México, diciembre 2003

El Financiero, 7 de octubre de 1996. p. 37

El Financiero, 9 de marzo de 2000. P. 15, nota de Lourdes Rudiño

García de León A. "Junto a la historia de Chiapas 11 años después a dos protagonistas y un arma" en *La Jornada*, 12 de marzo de 1997. P. 6

Gray Allan W., *Possible Consequences of the 2002 Farm Bill*, Purdue University.
<http://www.ces.purdue.edu/farbill/CES-343low.pdf>.

Hernández Luis, "Tan lejos de Dios y tan cerca del TLC: notas sobre agricultura y TLC, dos años después." en: *Cuadernos del Ceccam*, No. 12, marzo de 1996.

Hernández Luís, "Subsidios públicos, ganancias privadas", en *La Jornada*, diciembre de 1995.

Hufbauer, G. y J. Schott. *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Institute for International Economics, USA, 1992.

La Jornada, 6 de agosto de 1996. p.43. Nota de Matilde Pérez

La Jornada, 24 de agosto de 1996 p. 1 y 42

La Jornada 29 de octubre de 1996. p. 44

La Jornada, 5 de noviembre de 1996.

La Jornada, 10 de noviembre de 1996. Crónica de Juan Balboa y Ángeles Mariscal.

La Jornada, 11 de noviembre de 1996. Notas de Juan Balboa, Ángeles Mariscal y Helio Enríquez

La Jornada, 11 de noviembre de 1996. Notas de Hermann Bellinghausen

La Jornada, 13 de noviembre de 1996.. Nota de Hermann Bellinghausen

La Jornada, 19 de noviembre de 1996. P .11

La Jornada, 22 de noviembre de 1996. P .8

La Jornada, 14 de junio de 1997. p.4 Nota de Jaime Avilés,

La Jornada, 12 de marzo de 2000., p. 7. Nota de Angélica Enciso

Martínez, Braulio. "Los precios de garantía en México", en: *Revista Comercio Exterior*, No. 40, vol. 10, México, octubre de 1990.

Provencio, Enrique, "Agricultura y Tratado de Libre Comercio" en *La jornada del campo*, México, 30 de noviembre de 1993, p. 3.

S. Kuznets, *Modern economic growth: Rate, structure and spread*, 1966.

Red de Productores de Maíz del estado de Guerrero, *Memorias del taller de análisis sobre la problemática del maíz en Guerrero y las políticas públicas de las instituciones de apoyo*, Chilpancingo, Gro. 21 y 22 de enero de 1995.

Solís Ricardo, “Precios de garantía y política agraria. Un análisis de largo plazo”, en: *Revista Comercio Exterior*, Vol. 40, Num. 10, octubre de 1990. P. 924.

Stiglitz Joseph, *Post Washington Consensus*, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, 2004

Téllez Luis, “Vamos al grano con Procampo”, en: *La Jornada del Campo*, 26 de octubre de 1993

Documentos y documentos electrónicos

Agricultural Technical Advisory Committee *NAFTA Report*, September de 1992

American Farm Bureau, *US Agricultural Exports with NAFTA Partners. Grain and Product Trade*, 1997

Azpeitia Gómez Hugo, *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (1949-1958)*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 1994.

CCC Operations Division, Foreign Agricultural Service, USDA
<http://www.fas.usda.gov/excredits/eep.html>

CIESTAAM IICA, *Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias del Sector Social, Evaluación externa 2000*, septiembre 2001

Comisión de Agricultura, Cámara de Diputados, “Problemática del frijol”, documento interno, 15 de febrero de 2000

Compañía Nacional de Subsistencias Populares, *Los granos básicos en México y en el mundo*, Conasupo, 1999.

Corporate Watch UK, *Control freaks, the GMO exporters*, December 2000

Dimitri Carolyn, Anne Effland. *Milestones in US Farming and Farm Policy* USDA, ERS, Amber, Waves 2005. www.ers.usda.gov/AmberWaves/June05/DataFeature/

Dimitri Carolyn, Anne Effland, et. al. *The 20th Century Transformation for US Agriculture and Farm Policy*. USDA, ERS, Economic Information, Bulletin No. 3, June 2005.

Don Paarlberg, *Tarnished Gold: Fifty Years of New Deal Farm Programs*.
www.libertyhaven.com/theoreticalorphilosophicalissues/supplysideeconomics/tarnishedgold.shtml

Epstein, S. “Agricultural Export Programs and Issues”, en: Congressional Research Service, *Reform Congress*, Environment and Natural Resources Policy Division. Mayo, 1991.

European Commission Directorate General for Agriculture. *The Common Agricultural Policy Explained*, Germany, European Communities, 2004

European Union, *Agriculture*, Activities of the European Union SCADPlus Agriculture introduction.htm

GEA, *El trigo en el contexto del TLCAN*, mecano escrito, México, febrero, 1992.

GEA-CAP, *El sorgo en el contexto del TLC México-EUA-Canadá*, México, mecano escrito, septiembre 1991

Giovanni Federico, *An economic history of agriculture, 1800-2000*. European University Institute, mecano escrito, 2002

INEGI *Censo Agropecuario*, INEGI, México, 1990

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

Rapp David. *How the US Got into Agriculture and Why It Can't Get Out*, Washington D.C. Congressional Quarterly Inc. 1992

Sagar, *Situación actual y perspectivas de la producción de maíz en México, 1990-1999*. Sagar 2000

Sagar, *Situación actual y perspectivas de la producción de sorgo en México, 1990-1999*. Sagar 2000

SARH *El sector agropecuario en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio, México, Estados Unidos y Canadá*, SARH, 1992

SARH, *Diagnóstico del sector agropecuario*, septiembre de 1992

SARH, *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC.*, México, SARH, octubre 1992

SARH, *Encuesta nacional de rentabilidad de maíz, ciclo p-v 1991*, Dirección General de Estadística, SARH, 1992

SARH, *Programa Nacional de Modernización del Campo 1989-1994*, México, SARH, 1989

SARH, *Propuesta de programa integral de apoyos a productos básicos*, SARH, noviembre de 1992.

Smith Stewart, *Agricultural Industrialization and Family Farms: The Role of Federal Policy*, Washington D.C. Joint Economic Committee, US Congress, 1992.

Snell Will, *Farm Bill 2002*, University of Kentucky, Department of Agricultural Economics, June, 2002. <http://www.uky.edu/Ag/AgEcon;>

Stiglitz Joseph E., “Towards a New Paradigm for Development Strategies and Processes”, *Presbich Lecture*, UNCTAD, Geneva, October, 1998.

USDA, ERS, *The World Coarse Grain Market-Government Intervention and Multilateral Policy Reform* USDA, February 1990.

USDA, ERS, FAS, *Agriculture in a North American Free Trade Agreement . Analysis of Liberalizing Trade Between the US and México*, USDA, ERS, FAS, September, 1992.

USDA Foreign Agricultural Service, “The North American Free Trade Agreement”, *Fact Sheet*, December 1994. USDA-FAS,

USDA, ERS. Gene Hasha *The European Union’s Common Agricultural Policy: Pressures for Change—An Overview*, Economic Research Service, USDA, Change/WRS-99-2/October 1999

USDA, ERS, Zahinser S., and J. Link, *Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy*, USDA, ERS, July 2002

United States Sugar Corporation Trade Press Kit, US/MEXICO TRADE, NOV.2003
USDA, Economic Research Service, John Link y Steven Zahniser coord. *NAFTA International Agriculture and Trade*, August 31 1999, ERS-WRS-99.1.

USDA, ERS, FAS, *Agriculture in North American Free Trade Agreement. Analysis of Liberalizing Trade Between the United States and Mexico*, USDA, FAS, September de 1992.

USDA, ERS, Leaders, T., T. Craford y Link, J. Coord., *NAFTA International Agriculture and Trade*, USDA-ERS, September, 1997

USDA, ERS, Leadres T., T. Craford y Link J. Coord. *NAFTA, The Record to Date*, USDA, ERS, Aiugust, 1999. ERS-WRS-99.1

USDA, FAS Embajada americana en México, 07/10/97, report code mx9724v

USDA, FAS, *Programas de garantía de crédito para exportaciones de Estados Unidos: lo que todo importador debe saber*. Mayo de 1993.

USDA, ERS, Zahinser, S., and J. Link, *Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy*, USDA, ERS,, July 2002.

Vélez Félix, Rubio Gloria, "El impacto del Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano". en: Kessel Georgina, Comp. *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México, ITAM, Mc Graw Hill, 1993. p.83

Wessels, *Farming in the 1930's New Deal Farm Laws*
www.livinghistoryfarm.org/farminginthe30s/water_10.html

Williamson J. *What Washington Means by Policy Reform*, 1990