



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“SOBERANÍA ALIMENTARIA:
UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE
MÉXICO Y TAIWÁN (1984-2004)”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMÍA

PRESENTA:

ALEJANDRA MÉNDEZ MEJÍA

ASESORA:

DRA. YOLANDA TRÁPAGA DELFÍN



MÉXICO D.F., SEPTIEMBRE DE 2009.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mis padres y a mis hermanos.

Agradezco el apoyo y la paciencia de la Dra. Yolanda Trápaga Delfín en la dirección de este trabajo.

Agradezco los valiosos comentarios de los sinodales: Dr. Felipe Torres Torres, Dr. Sergio Efrén Martínez Rivera, Mtra. Paola Martínez Romero e Ing. Elvira Mazcorro Velarde.

Índice

Introducción	5
Capítulo 1. Alimentación y agricultura	10
1.1 Importancia de la política agrícola	10
1.1.1 La agricultura en los países desarrollados	12
1.1.2 La política agrícola en los países no desarrollados	15
1.2 La cuestión alimentaria	18
1.3 Autosuficiencia alimentaria	22
1.4 Seguridad alimentaria	24
1.5 Soberanía alimentaria	27
1.6 Contraste conceptual: autosuficiencia, seguridad y soberanía alimentaria.	29
Capítulo 2. Política agrícola y alimentaria en Taiwán.	32
2.1 Evolución del sector agrícola después de la Segunda Guerra Mundial	35
2.2 Estado actual de la agricultura en Taiwán, ingreso a la OMC	40
2.3 Política alimentaria.	43
2.4 Influencia de las importaciones agropecuarias en la balanza comercial.	46
2.5 La autosuficiencia alimentaria en el contexto de la apertura.	50
Capítulo 3. Política agrícola y alimentaria en México	56
3.1 El campo mexicano en el siglo XX.	57
3.2 Situación actual del campo mexicano, políticas de liberalización comercial, OMC y TLCAN.	65
3.3 Producción de maíz e influencia de las importaciones agropecuarias en la balanza comercial.	75
3.3.1 Tendencias de la producción nacional de maíz.	76
3.3.2 Importaciones de maíz.	78
3.3.3 Actividades gubernamentales en relación con el maíz.	81
3.3.4 Política agraria	83
3.3.5 La respuesta social	84
3.4 Panorama general de la situación agrícola en México.	84
Capítulo 4. Una comparación: México y Taiwán.	87
4.1 Desarrollo económico y el papel de la agricultura.	87
4.2 Los antecedentes, la reforma agraria.	90
4.3 Los cultivos estratégicos: maíz y arroz.	92
4.4 Algunas consideraciones.	100
Conclusiones	103
Bibliografía.	107

Introducción

El presente trabajo constituye una comparación entre la política agrícola y alimentaria de México y Taiwán, donde se destacan los factores que han intervenido en el exitoso desarrollo agrícola de Taiwán. En particular, se hace referencia al hecho de que la escasa dotación de recursos naturales no ha sido un impedimento para que Taiwán mantenga como prioritaria una política de autosuficiencia en materia de su básico principal, el arroz.

Una de las ideas centrales de este trabajo, es que la agricultura es una actividad fundamental dentro de la economía, por lo cual, es necesario que se le considere como parte de una estrategia integral para alcanzar el desarrollo económico. En el siguiente párrafo se presenta la forma en que U. Pipitone concibe la importancia de la agricultura dentro de una economía.

“En el arco histórico que va de la Holanda del siglo XIV a la Corea del Sur o China de este fin de siglo XX, tenemos por lo menos siete siglos para confirmar una idea sencilla: no existen experiencias de industrialización exitosa a largo plazo construidas sobre estructuras agrícolas ineficientes, socialmente polarizadas y escasamente integradas con el resto de la economía”.¹

La hipótesis que se pretende demostrar es: la elaboración de política agrícola pertinente es fundamental para que un país pueda tener una agricultura exitosa. Para demostrar esto, se escogió el caso taiwanés puesto que este país representa un país con un sistema agrícola eficiente además de ser un caso de exitosa industrialización tardía.

Si bien Taiwán es conocido por su éxito en materia de exportación manufacturera, también ha sido exitoso en el sector agrícola. Este éxito no es producto de lentas evoluciones en la capacidad productiva, o de favorables condiciones climáticas. La transformación de la agricultura ha tenido como base políticas públicas cuyo objetivo es desarrollar este sector, entre las que destacan: la reforma agraria, servicios de extensión agrícola, infraestructura relativamente buenas, inversiones en áreas rurales, políticas de sostén de los precios agrícolas, canalización de créditos a tasas menores a las de mercado, elevados aranceles para la protección de varios productos, política de educación rural y conversión de autosuficiencia alimentaria en un objetivo político primordial.²

¹ PIPITONE, Ugo (1996) *Asia y América. Entre el desarrollo y la frustración*. Instituto de Desarrollo y Cooperación, Madrid. P. 104.

² *Ibid.* P. 125-126.

Para que en Taiwán se hayan podido llevar a cabo estas reformas, fue necesaria la existencia de estructuras estatales fuertes, ello implica la existencia de administraciones públicas con elevados grados de identidad interna y un claro sentido de responsabilidad nacional lo cual contribuyó a la superación de obstáculos sociales al desarrollo.³

Es importante destacar que dentro de los temas que comprende la agricultura, la alimentación es un tema fundamental, tanto para el bienestar humano como para el desarrollo económico. Es por ello que para alcanzar un estado de desarrollo propicio, el Estado debe influir elaborando política agrícola y alimentaria que busque alcanzar el estado de soberanía alimentaria.

Lo ideal para la sociedad sería que la producción y el consumo de los alimentos básicos, fuera concebido como partes esenciales de un todo. Sin embargo, en la actualidad la oferta se determina mediante precios que están sujetos a los beneficios que un empresario espera obtener de la producción, además de que el volumen de producción depende de condiciones naturales como el suelo y el clima y del manejo: labores agrícolas, fertilización, etc. Por su parte, la demanda se determina en función del ingreso del consumidor así como por las costumbres y gustos alimentarios. La oferta de alimentos básicos debe estar sujeta a las necesidades reales de la población de un país, no solamente a la demanda efectiva como ocurre en el presente.

La agricultura sigue siendo la base de todo sistema económico, cualquiera que sea su organización social y política. Es necesario que los países sean capaces de incrementar su productividad agrícola con el objetivo de ofrecer un volumen de alimentos y otros productos, suficientes para satisfacer las necesidades de la sociedad, ya que esto es la base de la industrialización. En este escenario, un modelo de desarrollo en el cual se le conceda mayor importancia a la producción de alimentos básicos puede tener efectos positivos sobre la situación económica de un país, además de evitar la vulnerabilidad que representa depender en materia de granos de un mercado mundial volátil.

En México, la acumulación histórica de problemas agrícolas se ha convertido en una base frágil para procesos de industrialización sectorial y territorialmente equilibrados. La migración del campo a las ciudades ha generado una urbanización anárquica y excesiva. La situación actual de la agricultura

³ PIPITONE, Ugo (1994) *La salida del atraso un estudio histórico comparativo*. FCE, México. P. 26.

mexicana se caracteriza por: heterogeneidad estructural, una balanza agropecuaria negativa desde finales de los ochenta, apertura comercial (ingreso a la OMC y firma del TLCAN) y el retroceso de la presencia económica del Estado en la agricultura desde la década de los ochenta. Por su parte la producción de cereales no se considera como un tema central en la agenda de políticas agrícolas.

El sector agrícola se encuentra en una crisis de producción ocasionada por el agotamiento del modelo económico denominado estabilizador así como por la orientación de la política agrícola desde entonces. La situación ha sido agravada debido a la concentración del financiamiento -tanto estatal como privado-, por la disminución en la rentabilidad del sector agrícola y por la escasez de instituciones crediticias en el mismo.

La situación internacional aunada a las condiciones locales, hacen prudente un estudio de la situación alimentaria en el territorio nacional. A principios del siglo XXI, más de la mitad de mexicanos se encuentra en distintos niveles de riesgo alimentario por el bajo poder adquisitivo con que cuentan.

Antes de hacer énfasis en el concepto de soberanía alimentaria, es importante reconocer que cada país decide que política se ajusta mejor a sus necesidades. Por ello, el gobierno taiwanés hace explícita la intención de mantener la autosuficiencia alimentaria en cuanto al arroz, sin embargo, en el caso de México el uso del concepto de soberanía alimentaria puede contribuir a: mejorar la alimentación de la población, aumentar la participación de la población con menores recursos en la toma de decisiones y al desarrollo de la economía en su conjunto al generar encadenamientos productivos y la base para la ampliación del mercado interno.

La compra de alimentos en el exterior coloca a México en una situación de vulnerabilidad alimentaria puesto que el consumo interno está sujeto a las crisis de producción y la fluctuación de los precios internacionales, factores fuera del control nacional. El país realiza importantes importaciones de granos básicos e insumos para la producción como maíz, arroz, trigo, frijol, sorgo, cebada, semilla de soya y semilla de algodón.

Los objetivos generales de este trabajo son:

- 1) Explicar la importancia de la agricultura para el desarrollo económico al proveer a la sociedad tanto como fuente de alimentos como de materias primas.
- 2) Enfatizar la relevancia del Estado, al elaborar política agrícola y alimentaria, para el desarrollo agrícola.
- 3) Mostrar que una política de fomento a la producción de granos es un elemento esencial de la política agrícola.
- 4) Señalar las principales diferencias entre el desarrollo agrícola de Taiwán y México.

Este trabajo está conformado por cuatro capítulos. El primer capítulo “Agricultura y alimentación” constituye un estudio de la situación alimentaria en el mundo así como en México. Se destaca la importancia de la agricultura para el desarrollo y se ponen de relieve las diferencias existentes en la política agrícola en los países desarrollados y en aquellos en vías de desarrollo. Después se hace una discusión conceptual entre autosuficiencia seguridad y soberanía alimentaria.

En el segundo capítulo se analiza el desarrollo agrícola de Taiwán, para ello se hizo uso principalmente de la información estadística nacional de la República de China y de la Organización Mundial del Comercio debido a que es el único organismo internacional que presenta información de este país. El análisis de este capítulo comienza en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial cuando la isla deja de ser una colonia japonesa. Se enfatiza el papel del Estado como promotor de la agricultura en una primera etapa para obtener recursos del sector y después como un sector estratégico, principalmente en el plano alimenticio, al cual se le invierten recursos vía subsidios. Asimismo se menciona el papel del Estado frente a los organismos internacionales, y en particular en la Organización Mundial del Comercio a la cual ingresó oficialmente en 2002.

En el tercer capítulo, se hace referencia a la situación prevaleciente en México, se hace una breve descripción de la evolución en el campo mexicano al principio del siglo XX, así como un análisis de las políticas agrícolas a partir de la década de los sesenta, en donde el sesgo urbano e industrial provocó que el sector primario quedara rezagado en comparación con el resto de la economía. Posteriormente se enfatiza el desempeño de los granos –y en particular del

maíz- una vez que México ingresó a la Organización Mundial del Comercio y posteriormente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el cuarto capítulo se presenta una comparación entre México y Taiwán, donde los elementos centrales de la comparación giran en torno a la política explícita del gobierno taiwanés de apoyo a la producción de arroz, principal producto alimenticio en Taiwán, en contraste con la situación prevaleciente en México con respecto al maíz.

Por último se presentan algunas conclusiones entre las que destaca que el Estado debe intervenir en la producción agrícola dadas las características del sector. Mientras que el gobierno de Taiwán lo ha hecho incluso en el contexto de la apertura, México ha dejado la producción de granos básicos al mercado internacional.

Capítulo 1. Agricultura y alimentación

Este capítulo constituye una reflexión sobre la agricultura, elemento central para el desarrollo de una economía, así como de la alimentación fuente de la vida humana.

En el primer apartado se expone la importancia de la agricultura para la economía en su conjunto y se analiza el desarrollo del sector en los países desarrollados para mostrar las diferencias existentes con respecto a los países en vías de desarrollo.

En el segundo apartado se explica brevemente la importancia del estudio de la alimentación, se hace un análisis de la situación actual en el mundo tanto con respecto a los alimentos como con respecto al comercio internacional cuyo papel es fundamental. Asimismo se menciona la situación en México en cuanto al gasto en alimentos y se hace énfasis en el problema de desigualdad.

Posteriormente se hace una exploración conceptual de autosuficiencia, seguridad y soberanía alimentaria, con el objetivo de hacer explícita la importancia en el uso de cada concepto. Si bien los tres conceptos buscan mejorar la situación alimentaria, hacen uso de distintos enfoques y recomendaciones para ello.

1.1 Importancia de la política agrícola

La agricultura es una actividad económica muy importante y contribuye al desarrollo económico de distintas formas. En primer lugar, la producción de alimentos y fibras es fundamental en el desarrollo económico debido a que de los alimentos depende la reproducción humana y su salud, además en el capitalismo son bienes salario puesto que una importante parte de los ingresos se destina al consumo de alimentos, por lo cual el precio de los mismos constituye un factor esencial sobre los salarios reales. En segundo lugar, la mano de obra para el sector industrial proviene de la agricultura en las primeras etapas del desarrollo, cuando existe un crecimiento equilibrado el aumento en la productividad agrícola provoca que los trabajadores que dejan las actividades en el sector primario sean empleados en la industria de forma productiva. En tercer lugar, al ser la agricultura el sector dominante en las primeras etapas del

desarrollo de un país, el capital requerido para fábricas, maquinaria, ciertos insumos agrícolas, infraestructura, etc., proviene principalmente de dicho sector. Adicionalmente, un aumento en los ingresos de la agricultura crea un potencial para la expansión de la demanda interna de bienes de consumo así como de insumos agrícolas. ¹En cuarto lugar, una de las contribuciones no monetarias de la agricultura es el hábitat y el paisaje, la conservación del suelo, la ordenación de las cuencas hidrográficas, la retención de carbono y la conservación de la biodiversidad. Asimismo, el agroturismo cuenta con numerosos adeptos en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo, ahora que los habitantes de la ciudad buscan una escapada pacífica y demuestran un interés nuevo en los lugares de donde proceden sus alimentos.²

A diferencia de otros sectores en la economía, la agricultura se encuentra supeditada a las condiciones climáticas. Sequías, inundaciones, vientos, nevadas y problemas relacionados con plagas y enfermedades de las plantas ocasionan incertidumbre a los productores agrícolas. Debido a que sólo son necesarios unos años de condiciones adversas para llevar a los productores a la quiebra, se crean políticas que los ayuden a superar estas dificultades. El diseño de políticas agrícolas apropiadas es uno de los mayores retos de la economía.³

Ante los efectos de las actividades agrícolas sobre los recursos naturales, tanto la administración de éstos como las cuestiones ambientales son de gran relevancia en la agenda de políticas agrícolas. En el ámbito internacional y al interior de los países los problemas ambientales, como la erosión del suelo, contaminación del agua y la pérdida de biodiversidad han adquirido mayor importancia.⁴

Debido a las repercusiones de la agricultura en las economías, la protección de las agriculturas locales ha sido una constante en los países desarrollados. Este fenómeno, ha acompañado siempre las primeras fases del crecimiento económico e industrial de estas naciones. En los países no desarrollados donde el sector agrícola es un elemento esencial dentro de la producción total, la protección del mismo de los riesgos del mercado internacional puede permitir

¹ NORTON, George y Jeffrey Alwang (1994) *Economía del desarrollo agrario* Ediciones Mundi Prensa, Madrid. P. 134-137.

² FAO (2005) *Agricultura y diálogo de culturas. Nuestro patrimonio común.* Depósito de documentos de la FAO P.5.

³ SEITZ, Wesley, Nelson Gerald y Harold Halcrow (1994) *Economics of resources, agriculture and food.* Mc Graw Hill International Ed., Singapore P.14.

⁴ *Op. Cit.* P. 15.

mejorar los ingresos de los campesinos y con esto facilitar su acceso a los alimentos ya sea produciendo sus propios alimentos o bien, obteniendo los recursos financieros suficientes para adquirirlos en el mercado.

1.1.1 La agricultura en los países desarrollados.

Dentro de los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos y la Unión Europea, la agricultura juega un papel central, además de funcionar con importantes transferencias de recursos decididas por las políticas agropecuarias⁵.

Tras la crisis de 1929, se expidió en Estados Unidos la Ley de Ajuste Agrícola (1933), para garantizar estabilidad en la agricultura. La intervención estatal se efectuaba realizando compras de productos agrícolas, estableciendo precios de garantía, controlando la superficie de producción e interviniendo comercialmente con subsidios a las exportaciones y controles a las importaciones.

A partir de 1954 Estados Unidos, producto de las políticas antes mencionadas, comenzó a acumular excedentes los cuales fueron colocados en el extranjero a través del Programa Alimentos para la Paz e internamente a través de programas de distribución gratuita de alimentos.

“Son, entonces, los Estados Unidos, la nación más poderosa en aquellos lejanos cincuentas, quienes imponen al mundo un patrón de producción estructural de excedentes agropecuarios como la forma más adecuada a las necesidades de crecimiento sostenido, no sólo de la agricultura en ese país, sino como la modalidad de desarrollo capaz de respaldar el poderío industrial de cualquier nación que aspirara a ser de alguna manera hegemónica en el comercio internacional.”⁶

Por su parte Europa después de la Segunda Guerra Mundial se encontraba en una situación de emergencia alimentaria, por lo cual en la década de los cincuenta, se creó la Política Agraria Común de la Unión Europea. La PAC tenía como objetivo reconstruir un mercado interno agrícola destruido en gran parte debido a la guerra así como garantizar la independencia en producción de alimentos de los Estados en cuestión. Para lograr estos objetivos, los países de la Comunidad aumentaron la producción agrícola a ritmos crecientes en particular en los sectores estratégicos (cereales, carne, leche). Algunas de las consecuencias de esta política fueron⁷:

⁵ TRÁPAGA, Y. (1992) “El comercio internacional más allá de la Ronda Uruguay”. *Solidaridad*, junio-agosto, No. 49.

⁶ *Ibid*, p. 3.

⁷ MONTAGUT, Xavier y Fabrizio Dogliotti. (2006) *Alimentos globalizados. Soberanía alimentaria y comercio justo*. ICARIA Editorial, Barcelona. P.62-63.

- a) La industrialización de la agricultura europea.
- b) Después de pocos años se alcanzó la autosuficiencia alimentaria, y posteriormente se generaron excedentes.
- c) La exportación se convirtió en la solución a los excedentes.

En el resto de los países desarrollados así como en los nuevos países industriales, el modelo de crecimiento se basa en el proteccionismo de la agricultura. Dicho proteccionismo se lleva a cabo a través de:

- a) Apoyo a los precios a través de compras de los productos agrícolas por parte del gobierno.
- b) Pago a los agricultores al existir diferencias entre los precios de mercado y los precios de garantía establecidos por el gobierno.
- c) Controles sobre la cantidad de superficie en producción.
- d) Intervención comercial
 - Controles a la importación: aranceles, cuotas, barreras sanitarias y fitosanitarias.
 - Subsidios a la exportación.

Durante la década de los ochenta, los países antes compradores de granos de Estados Unidos, algunos incluso protegidos mediante el Plan Marshall –entre ellos la Comunidad Europea-, comenzaron a producir excedentes en granos, lácteos y cárnicos. Esto ocasionó que dichos países buscaran espacio en el mercado internacional, el cual había sido controlado por Estados Unidos durante décadas, para colocar dichos excedentes.⁸

Ante esta situación en el mercado agrícola mundial, en 1986 comenzó la Ronda de Uruguay, la cual finalizó en 1994 con la firma del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay (AARU). Las negociaciones sobre la cuestión agropecuaria en la Ronda Uruguay del GATT tuvieron como base el cuestionamiento del modo estructural de funcionamiento de la agricultura en los países industrializados. El punto central del debate era la forma en la cual los países predominantes en el comercio de productos agrícolas, participarían en los mercados agropecuarios, para ello se negoció la reducción de las barreras al comercio. En el largo plazo el objetivo del proceso de reforma iniciado en la

⁸ TRÁPAGA, Y. (1990), "La transición y la disputa agrícolas en los ochenta", *Mercados* Vol. 1 Núm. 2, verano 1990.

Ronda de Uruguay era establecer un sistema de comercio agrícola justo y orientado por el mercado.⁹

En términos generales el AARU se ha aplicado de manera eficaz, las barreras no arancelarias al comercio han sido sustituidas por aranceles, los cuales han sido reducidos por la mayoría de los países según indica el acuerdo. Las políticas que afectan directamente la producción y distorsionan los mercados se han reemplazado en forma parcial por otros mecanismos que no afectan la formación de precios. Sin embargo, los países desarrollados continúan haciendo uso de otras de formas de protección, para las cuales se requiere una gran cantidad de recursos.¹⁰

Para ejemplificar el hecho de que los países desarrollados consideran la agricultura como un sector importante en el recuadro 1.1, se muestran las formas de financiamiento existentes en la Unión Europea. Básicamente existen tres formas de obtener recursos para el sector, pagos directos, medidas de mercado y financiamiento para el desarrollo rural.

Recuadro 1.1

Oportunidades de financiamiento bajo la Política Agrícola Común
<p>1. Pagos directos.</p> <p>Los pagos directos son la principal fuente de recursos a la agricultura en la Unión Europea. La reforma a la Política Agrícola Común en 2003, introdujo un nuevo sistema de pagos directos que se conoce como Esquema de Pago Único, estos pagos no están ligados a la producción. El objetivo principal de este pago único es apoyar el ingreso de los productores a cambio de que ellos respeten los estándares de protección ambiental, protejan a los animales, seguridad en los alimentos y mantengan la tierra en buenas condiciones. Entre los objetivos de este nuevo esquema de pagos directos se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Permitir a los agricultores producir de acuerdo a la demanda del mercado.▪ Promover la agricultura ambiental y económicamente sustentable.▪ Simplificar la solicitud de la Política Agrícola Común para los agricultores y administradores.▪ Reforzar la posición de la Unión Europea en las negociaciones de la OMC.
<p>2. Medidas de mercado</p> <p>Algunos esquemas de apoyo específico se han introducido o mantenido para algunos productos como trigo, cultivos proteínicos, arroz, frutos secos, cultivos energéticos, papas, leche, productos lácteos, semillas, algodón, tabaco, olive Groves y leguminosas. Comerciantes y procesadores pueden, bajo ciertas circunstancias, recibir reembolsos de gastos en exportaciones así como subsidios de procesamiento y transformación.</p>

⁹ RELLO, F. y Y. Trápaga (2001) *Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda de Uruguay en Costa Rica y México*. Ciudad de México, Sede Subregional de la CEPAL en México. P. 12.

¹⁰ Ibid. P. 60.

3. Desarrollo Rural

Bajo la política de Desarrollo Rural 2007-2013, la Unión Europea contribuirá con más de €90,000 millones a las inversiones de estados miembros para mejorar la competitividad agrícola y forestal, proteger el medio ambiente y el campo, mejorar la calidad de vida y diversificar la economía rural. También existen oportunidades de obtener recursos para apoyar los enfoques que tiene como sustento lo local para el desarrollo rural.

¿Cuáles son las principales formas de obtener fondos?

El gasto agrícola obtiene recursos de dos fondos, los cuales forman parte del presupuesto general de la Unión Europea:

1. El Fondo de Garantía Agrícola Europeo (*European Agricultural Guarantee Fund EAFG*) financia directamente los pagos a los agricultores y medidas para regular el mercado agrícola por ejemplo los refunds de exportaciones.
2. El Fondo para el Desarrollo Rural Agrícola Europeo (*European Agricultural Fund for Rural Development EAFRD*) financia los programas de desarrollo rural en los estados miembros.

Fuente: Common Agricultural Policy.

Como se ha presentado en este apartado, los países desarrollados consideran que el apoyo al sector agrícola es un instrumento para alcanzar altos niveles de bienestar y desarrollo. En general, la política agrícola está diseñada para mantener los precios de ciertos productos y apoyar los ingresos de los agricultores, lo cual explica la alta eficiencia del sector.

1.1.2 La política agrícola en los países en vías de desarrollo.

En contraste con el escenario presente en los países desarrollados, en los países en vías de desarrollo la agricultura no fue considerada como un componente elemental del desarrollo económico. Antes de analizar la política agrícola, señalaremos algunos elementos que influyeron en el desempeño económico de estos países en la segunda mitad del siglo XX.

En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la industrialización fue considerada por los países en vías de desarrollo como el medio para alcanzar el desarrollo. El prestigio de la experiencia de la URSS de industrialización acelerada y la preocupación de permanecer como abastecedores internacionales de materias primas, provocaron que estos países buscaran industrializarse. Ante este escenario, para varios países en desarrollo la agricultura dejó de ser atractiva y se concibió como un elemento a ser superado. La confianza en el desarrollo industrial como clave universal del progreso

económico, emancipación política internacional y bienestar social se reforzó por una teoría económica que consideraba innecesario gastar recursos y energías en un sector que a mayor desarrollo representa una menor proporción del ingreso y el empleo. ¹¹

De acuerdo con Rello¹², el crecimiento económico en los países no desarrollados no creó las condiciones sociales que se esperaban principalmente debido a que tres de los supuestos de la teoría del desarrollo no se cumplieron.

- a. El mercado distribuye los frutos del desarrollo y se crean los incentivos suficientes para mantener un nivel de crecimiento. La realidad muestra que el mercado no crea los empleos ni ingresos suficientes para las mayorías en los países en desarrollo, tampoco produce las condiciones necesarias para que los pequeños productores aumenten su productividad.
- b. La concepción errónea de que era necesario crear la riqueza -dando a los productores más ricos y grandes todos los recursos- para después redistribuir dicha riqueza, dejó de lado a los pequeños productores agrícolas.
- c. Tras una mala lectura del proceso de industrialización en los países desarrollados, se consideró a este proceso como la solución a todos los problemas de los países no desarrollados. Por ello todos los recursos se canalizaron hacia este fin, dejando de lado a la agricultura, a la cual además se le extrajeron recursos a favor de las actividades urbano industriales.

Los países en desarrollo al buscar la industrialización, propiciaron el crecimiento económico con un mercado sesgo urbano¹³. Con el objeto de apoyar la acumulación de capital en la industria se congelaron los precios rurales, cuando los precios de los insumos y la maquinaria agrícola aumentaban, lo cual desaceleró la producción e inversión agropecuaria. Por otra parte, los salarios

¹¹ PIPITONE, Ugo (1994) *Op. Cit.* P 24-26.

¹² RELLO, F. (1986) *El campo en la encrucijada nacional*, SEP, México D.F., p. 26-27.

¹³ El término sesgo urbano hace referencia a la política que concede relevancia a las actividades en las zonas urbanas así como aquellas relacionadas con la industria, dejando supeditado a éstas a las zonas rurales así como a las actividades agrícolas.

urbanos crecieron más rápido que los rurales, situación que fomentó la migración hacia las ciudades.

En México, el sesgo urbano del desarrollo se convirtió en una parte integrante tanto de la estructura económica como de los intereses políticos en juego. En el intento por industrializar al país se consolidaron algunos grupos, entre ellos, los empresarios dedicados a la industria y el comercio, técnicos especializados, trabajadores sindicalizados, intelectuales y la burocracia estatal.

El sesgo urbano se presentó debido a que es necesario contar con alimentos tanto accesibles como baratos en las ciudades, para mantener bajo el valor de la mano de obra. Para lograr dicho propósito, el gobierno financió y apoyó a los grandes propietarios agrícolas. Por su parte a los campesinos, proveedores importantes de alimentos (en México principalmente maíz y frijol), se les impuso precios que implicaron una transferencia de su excedente. La mayoría de los pequeños productores carecían de los recursos y el financiamiento, además de ser explotados por las redes comerciales cuyos capitales forman parte del núcleo urbano. Esto genera una agricultura débil puesto que la población y la demanda de alimentos aumentan, aunado al hecho de que la producción interna es insuficiente y la mayor parte de los campesinos se encuentran en situación de pobreza.

Un problema adicional, es que la concentración del ingreso en las clases urbanas emergentes produce un cambio en el modelo alimentario, en el cual los productos más dinámicos son las carnes rojas, leche, pollo y huevos. Estos nuevos productos, son más caros en términos de recursos naturales debido a que requieren de una gran cantidad de energía, tierra y recursos financieros. El crecimiento de la demanda urbana de productos caros de origen animal, provocan que el sistema alimentario se encuentre bajo una presión cuya solución es el aumento de las importaciones.¹⁴

Hasta aquí se han presentado las diferentes políticas agrícolas seguidas por los distintos grupos de países. El siguiente apartado presenta un panorama general de los problemas relacionados con la alimentación en el mundo, los cuales están ligados tanto a la producción como al acceso a los alimentos.

1.2 La cuestión alimentaria

¹⁴ Ibid, p.19.

La alimentación es un tema prioritario que debe estudiarse de forma multidisciplinaria. Considerar que todos los sectores de la población tienen el derecho de alimentarse de modo suficiente y nutritivo, implica que los volúmenes de producción deberían ser suficientes y con la calidad apropiada.

A pesar de que el mundo produce más alimentos de los que son necesarios para satisfacer las necesidades de la población mundial, más de 800 millones¹⁵ de personas, sufren de subnutrición. En el cuadro 1.1 se muestra la desnutrición¹⁶ por regiones, el problema de la desnutrición se encuentra en los países en vías de desarrollo puesto que el 97% de las personas que padecen desnutrición se encuentran en estos países. Si bien es cierto que la desnutrición es un problema característico de los países en vías de desarrollo en general, los países más afectados se localizan en el Sur de Asia¹⁷ y en la región de África subsahariana.

Cuadro 1.1

Desnutrición.			
Número de personas desnutridas (millones)			
Grupos de países	1990-92	1995-97	2003-05
MUNDO	841.9	831.8	848.0
Países desarrollados	19.1	21.4	15.8
Países en vías de desarrollo	822.8	810.4	832.2
Asia y el Pacífico 1/	582.4	535.0	541.9
América Latina y el Caribe	52.6	51.8	45.2
Cercano Este y Norte de África	19.1	29.6	33.0
África Sub sahariana	168.8	194.0	212.1

1/ incl. Oceanía

Fuente: FAO Statistics Division 2009.

La cuestión alimentaria reside en la ausencia de métodos de producción precisos, en ciertas regiones, para hacer frente a la demanda de alimentos, así como la falta de recursos financieros de los grupos más necesitados de la población –en zonas rurales y urbanas- para adquirir alimentos.¹⁸

Durante la década de los ochentas, se planteó en el ámbito internacional la discusión relacionada con el término de “ventajas comparativas”, según el cual

¹⁵ *The Millenium Development Goals Report*, United Nations 2005, P. 6.

¹⁶ La FAO define como desnutrición la situación en la cual el consumo alimenticio de una persona se encuentra continuamente debajo de las necesidades energéticas para mantener una vida sana y activa así como para alcanzar un peso y estatura aceptables.

¹⁷ Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

¹⁸ GORDILLO, G. (2004) “Food security and family farming”, *CEPAL Review* No. 83. P.68.

los países deben especializarse. Bajo el supuesto de ventajas comparativas, las importaciones resultan más baratas y producen mayor bienestar general que la producción nacional. En este sentido los consumidores tienen una oferta de alimentos a menores precios, más diversificada y de mayor calidad. En el caso de la agricultura, los países en vías de desarrollo deben especializarse en la producción de frutas, hortalizas y productos tropicales, dejando la producción de cereales a productores como Estados Unidos, los miembros de la Unión Europea, Canadá y Australia quienes por su dotación de recursos naturales así como por las ventajas creadas artificialmente, son los abastecedores de dichos productos. El argumento de “ventajas comparativas” ha influido desde entonces de manera significativa en las políticas agrícolas postuladas por los promotores del libre comercio.¹⁹

En México se ha adoptado la idea de ventajas comparativas, por ello la producción de cereales no es considerada como un tema fundamental en la agenda de políticas agrarias, de hecho la adhesión de nuestro país al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*²⁰) así como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte han dejado a los productores en una situación desventajosa ante la competencia mundial.

Desde la segunda mitad del siglo pasado, los productores agrícolas se han enfrentado a un mercado mundial donde los precios de mercado de los productos agrícolas han disminuido como consecuencia de las transformaciones en telecomunicaciones, la revolución verde y la biotecnología. Sin embargo, la baja en los precios agrícolas se debe principalmente a los subsidios a la producción y exportación de los países desarrollados. De acuerdo a Gordillo de Anda, los aranceles y subsidios de los países desarrollados provocaron un aumento del 12% en los precios de los productos agrícolas y ocasionaron más del 80% de las distorsiones en el comercio mundial.²¹

A pesar de que la tendencia de los precios agrícolas es a la baja, en el 2007 y 2008, la situación agrícola mundial se caracterizó por el incremento de los precios de alimentos. Entre las causas que provocaron esta situación, se encuentran el aumento en los precios del petróleo, la caída de la producción en algunos países debido a condiciones meteorológicas, y el aumento en la

¹⁹ PORTILLA, B. (1983) *Alimentos: dependencia o desarrollo nacional*. Editorial Nueva Imagen, México, P.82.

²⁰ Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

²¹ GORDILLO, G. (2004) *Op. Cit.* P.68.

demanda de materias primas, principalmente para la producción de biocombustibles a partir de la utilización de granos como el maíz.²²

De acuerdo con la FAO (*Food and Agriculture Organization*²³), en el mundo, la situación actual agrícola y alimentaria es de transformación. Esto se debe a que algunos países, principalmente asiáticos, están creciendo rápidamente, lo cual implica que algunos estratos de su población han aumentado su nivel de ingreso por lo cual, han aumentado la demanda de alimentos que requieren mayores insumos para ser producidos, entre ellos carnes, productos lácteos y aceites vegetales. Este aumento en la demanda ha provocado un aumento en los precios de los alimentos, situación que representa un problema para los consumidores, en especial los más pobres.

Para abordar el problema de la alimentación es indispensable hacer referencia a la importancia que tiene el consumo de alimentos dentro del gasto de las familias. En el Cuadro 1.2, se aprecia el porcentaje del gasto destinado al consumo de alimentos a nivel agregado en México y Taiwán.

Cuadro 1.2

Gasto en consumo de alimentos						
Participación (%) del gasto en consumo de alimentos en el total del gasto de los hogares						
Año País	1992	1994	1996	2000	2002	2004
México	36.4	33.0	35.7	29.9	30.7	34.0
Taiwán	29.8	26.1	26.1	24.2	24.1	23.7

Fuente: Para México FAO Statistics Division 2009, para Taiwán National Statistics Republic of China 2009.

Como se puede observar, el consumo de alimentos representa aproximadamente un tercio del gasto total de las familias en México, esto quiere decir que las fluctuaciones en los precios de dichos productos tienen un efecto muy relevante en el nivel de vida de las familias. Es importante tomar en consideración que además de los alimentos, los seres humanos deben cubrir otros satisfactores básicos: vivienda, salud, educación, recreación, etc. Siendo los alimentos, en términos generales, el elemento más barato dentro de los bienes y servicios a los que la población puede acceder, es comprensible porque

²² FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2008*, Roma, 2008, p. 117.

²³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

su estudio es relevante para México, y en particular, el precio, producción y consumo de los mismos son elementos necesarios para mejorar la situación general de la población.

Es importante destacar que al la elasticidad de la demanda por alimentos básicos es baja, lo cual significa que a medida que el ingreso aumenta los consumidores dedican cada vez un mayor porcentaje de su presupuesto a otros productos (Ley de Engel). A nivel agregado, esto significa que conforme la economía crece y el ingreso disponible per capita aumenta, la canasta básica de alimentos representa una menor parte del gasto. En el cuadro 1.3 , se observa la Ley de Engel en el caso mexicano, es claro que los alimentos representan una mayor parte de los gastos totales entre menor es el ingreso de la población.

Cuadro 1.3

Distribución del ingreso en México 2004		
Decil	% del gasto dedicado al consumo de alimentos.	% en el ingreso total.
1	43.96%	1.58%
2	41.89%	2.89%
3	40.16%	3.91%
4	37.29%	4.91%
5	35.20%	5.97%
6	33.20%	7.29%
7	30.90%	9.09%
8	27.68%	11.62%
9	25.04%	16.16%
10	16.86%	36.57%

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la ENIGH 2004.

Ante los retos que implica alimentar a la población de un país, se ha hecho uso a lo largo del tiempo de distintos conceptos que buscan mejorar el acceso de la población a los alimentos. Dichos conceptos responden a distintas etapas históricas y su uso o desuso depende de factores políticos, sociales y económicos. En el siguiente apartado se presentan tres conceptos: autosuficiencia alimentaria, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Dichos conceptos, muestran la importancia no sólo de satisfacer las necesidades alimenticias de la población sino que también conceden importancia a la agricultura la cual es un elemento central para las actividades económicas.

1.3 Autosuficiencia alimentaria

La primera concepción utilizada es la autosuficiencia alimentaria que se define como la situación en la cual la producción alimentaria nacional, o regional, es igual a la demanda efectiva interna²⁴.

La autosuficiencia puede ser en un bien o un grupo de bienes que conforman los alimentos básicos de una población. Actualmente ningún país puede alcanzar la autosuficiencia en todos los productos básicos, situación que hace necesario cierto nivel de importaciones.²⁵ Debido a ello se seleccionan aquellos alimentos básicos más significativos en el plano económico y social, es decir que se debe integrar un mayor porcentaje en la oferta total de acuerdo a su demanda.

Al ser la agricultura un sector vital de la economía, se puede usar el concepto de autosuficiencia sectorial. Un sector autosuficiente es aquél en el cual el valor de las exportaciones es suficiente para hacer frente a las importaciones. En este contexto en un sector agrícola autosuficiente, las exportaciones agrícolas tienen un valor igual o mayor a la suma de las importaciones de productos agrícolas y a los insumos utilizados por el sector. Cuando existe autosuficiencia sectorial, no se generan transferencias de divisas a la producción agrícola desde el resto de la economía, de igual forma no hay transferencias de divisas de la agricultura a otros sectores.²⁶

Debido a que la autosuficiencia alimentaria es la razón entre la oferta nacional y la demanda efectiva, en gran parte depende de la etapa de desarrollo de un país. En primer término es importante señalar que la dieta de cada población es distinta, generalmente en un país desarrollado los productos de origen animal representan un componente relevante de la dieta, mientras que en los países en vías de desarrollo el consumo directo de productos agrícolas es mayor. Si un país en vías de desarrollo alcanza la autosuficiencia, es probable que la población consuma alimentos de baja calidad. Ante un aumento del ingreso de la población el logro de la autosuficiencia podría desaparecer debido al crecimiento

²⁴ TORRES, Felipe. *Seguridad alimentaria: Seguridad Nacional*, Plaza y Valdés ed., México, 2003. P. 31

²⁵ MARTÍNEZ, Sergio. (2001) *La Canasta Básica Alimentaria en México: contenido y determinantes 1980-1998*, FE UNAM, México, P. 140.

²⁶ XUE Dong, Liu Sun. (1997) *Autosuficiencia Alimentaria y Sistema de Producción Agrícola. Un estudio comparativo entre China y México*. Aportes de la Universidad de Colima. Vol. 7, No. 12, P. 12.

más rápido de la demanda efectiva que la oferta, así como el cambio en el patrón alimentario donde adquiere un mayor peso el consumo de productos de origen animal.

El aumento constante del ingreso disponible, lleva a un punto donde la demanda efectiva de alimentos básicos no aumenta a la velocidad que lo hacía antes, ante esta situación, los gobiernos pueden manejar los precios de productos agrícolas con mayor libertad para fomentar la producción y mejorar la oferta doméstica. En este sentido, los países desarrollados podrán volver a promover la autosuficiencia alimentaria a través de subsidios al sector.

La autosuficiencia alimentaria no implica que un país sea autárquico con respecto a productos agrícolas, algunos bienes se exportan y otros se importan. Esto significa que los productos sujetos a la política de autosuficiencia alimentaria deben ser elegidos considerando la dieta de la población, la cultura, las tradiciones, etc. Tomando como base esto, se deben elaborar políticas económicas preferenciales a los productos seleccionados para lograr la autosuficiencia.

Uno de los beneficios de la autosuficiencia alimentaria básica, es la posibilidad de absorber una parte importante de la PEA²⁷ (Población Económicamente Activa). En este sentido, el sector agrícola se presenta como una solución a la cuestión del desempleo. Cuando las políticas económicas olvidan la importancia del sector agrícola en la absorción de empleo, los campesinos dejan la producción agrícola para emigrar a las ciudades, lo cual ahonda la cuestión del desempleo. Para generar más empleo, el sector agrícola –y en particular el de alimentos básicos- debe ser considerado como una forma de arraigar a los campesinos en su lugar de origen.

Adicionalmente, la autosuficiencia alimentaria puede contribuir a la estabilidad económica al mantener bajo el precio de los alimentos básicos. Como se explicó previamente, los alimentos son bienes salario por ello cuando un país depende e factores externos para mantener su oferta, un choque externo puede provocar una gran perturbación en la economía importadora. Por ejemplo, cuando las condiciones en los países exportadores de alimentos no son favorables, la oferta mundial está limitada, lo cual aumenta los precios y representa un reto para los

²⁷ La PEA se define como el número de personas de 12 años o más que durante un periodo de referencia realizaron alguna actividad económica (Población ocupada), tenía trabajo pero se ausentó temporalmente o buscó trabajo activamente (Población desocupada).

países en vías de desarrollo. Esto es particularmente relevante cuando un país importador neto de alimentos básicos no tiene divisas suficientes puesto que una pequeña variación en los precios internacionales de alimentos puede producir un gran choque en la economía. Ante este escenario, se presenta una disminución de los niveles nutricionales de la población así como un aumento del costo de vida, lo cual repercute negativamente en la competitividad de los productos de exportación en el mercado internacional.

1.4 Seguridad alimentaria

El segundo concepto, es seguridad alimentaria, que de acuerdo con la FAO se define como la situación en la cual todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. ²⁸ Esta definición es la más reciente puesto que el concepto de seguridad alimentaria ha evolucionado desde 1974 año en el que surgió dentro de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. En la actualidad, la dimensión ética y de los derechos humanos se han vuelto significativos dentro del concepto de seguridad alimentaria.

Además de la definición expuesta previamente, Liu Sun Xue Dong²⁹, propone una definición de seguridad alimentaria donde lo elemental es garantizar que todas las personas en cualquier momento puedan de adquirir los alimentos básicos necesarios. Para que esto sea posible, es necesario que se consideren los siguientes componentes.

- Suficiencia en la producción.
- Estabilidad de la oferta.
- Accesibilidad, lo cual supone que el poder adquisitivo de toda la población debe ser adecuado y suficiente.

La seguridad alimentaria puede entenderse de diferentes formas en función del nivel de organización humana. A nivel regional o nacional, donde se trata el balance nacional de alimentos y/o la suficiencia de los suministros de alimentos

²⁸ Cumbre Mundial Sobre la Alimentación, 1996.

²⁹ XUE Dong, Ibid, P.27.

disponibles para cubrir las necesidades de la población, suponiendo que existe acceso para todas las regiones o clases sociales.

En el ámbito familiar, la seguridad alimentaria se refiere a la capacidad de las familias para obtener los alimentos suficientes para cubrir sus necesidades nutricionales, ya sea produciéndolos o comprándolos. Dejando claro que el suministro de alimentos en el ámbito familiar depende de factores como los precios de los productos alimenticios, la capacidad de almacenamiento y el poder adquisitivo adecuado para la obtención de estos.³⁰

En el ámbito individual el concepto de seguridad alimentaria es menos empleado e implica una ingesta de alimentos y absorción de nutrientes adecuados que cubran las necesidades para la actividad, la salud, el crecimiento y el desarrollo. Además, la ingesta de alimentos depende de la disponibilidad, los conocimientos nutricionales, la ocupación, los estilos de vida y las relaciones económicas y culturales dentro y fuera del hogar.³¹

El nivel nacional es el que marca la pauta para que el familiar e individual se cumplan en buena medida; por ello en el plano nacional la seguridad alimentaria tiene tres componentes: suficiencia, estabilidad y acceso.

La suficiencia de alimentos es un requisito esencial para el bienestar nutricional que depende del volumen de producción, la reducción de las pérdidas poscosecha así como del volumen de importaciones y exportaciones. A nivel familiar, esto se relaciona con la disponibilidad de alimentos en los mercados locales, o de la producción local y familiar, en la cual elementos como el clima y redes de comercialización provocan variaciones estacionales.

Para lograr la estabilidad de los suministros debe existir estabilidad de la producción y de los precios entre las diferentes zonas.

El acceso material a los alimentos es esencial, el cual no se logra dada la situación económica (pobreza, altos precios de alimentos, falta de créditos) y física (insuficientes medios de comunicación o infraestructura de mercado). Así la capacidad de los hogares de acceder a los alimentos que pueden ofrecer el mercado y otras fuentes, depende de los niveles de ingresos y de los precios.

³⁰ JIMÉNEZ, Santa. (1995) "Métodos de medición de la seguridad alimentaria". En *Revista Cubana de Alimentación y Nutrición*, julio-diciembre, 1995, P. 1.

³¹ Ibid. P. 1.

Sin embargo, es importante destacar que en algunas economías existen productores de subsistencia o autoconsumo. Dichos productores llevan a cabo sus actividades en pequeñas explotaciones y la importancia de la familia es esencial, pues de ella proviene el trabajo y el capital que se ocupa. Cuando estas explotaciones producen excedentes se conectan al mercado y están influidas por el precio de mercado para tomar sus decisiones. Si los precios son muy bajos se opta por el autoconsumo, si los precios son favorables se intercambian o venden los excedentes.³² En este contexto, el autoconsumo representa el acceso a los alimentos sin necesidad de recurrir al mercado.

Cuadro 1.4

Líneas de acción para alcanzar la seguridad alimentaria.	
Ámbito Nacional	Ámbito Regional
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debe considerarse la seguridad alimentaria como objetivo central de las políticas agrícolas y alimentarias de los gobiernos locales y nacionales. Lo cual implica su reconocimiento y su importancia así como tratar de lograr su correcta aplicación. Donde la autosuficiencia a distintos niveles tenga un papel significativo pues es piedra angular para no incurrir en la frágil seguridad a la que ya se hizo mención. ▪ La seguridad alimentaria debe basarse en la producción, el transporte y el consumo de los alimentos locales siendo esto una prioridad, sin embargo, cuando la producción se reduzca, recurrir por tiempos específicos a la importación. No se puede negar la importancia de las importaciones, pero estas no deben ser la base de la alimentación nacional. ▪ Lograr la estabilidad económica y un poder adquisitivo que permita la obtención de alimentos en las cantidades recomendadas por las instituciones nutricionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el comercio interno de productos primarios, para incrementar la diversificación de la producción de alimentos. ▪ Establecer programas de investigación, para identificar políticas y prácticas exitosas. ▪ Desarrollar programas de capacitación para productores y consumidores, sobre los principios de la seguridad alimentaria. ▪ Exigir a gobiernos e instituciones multilaterales respaldar políticas de ajuste estructural, y que disminuyan el apoyo a medidas que amenazan la seguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo. ▪ Dar paso a la integración de la mujer en el desarrollo agrícola, garantizando su acceso a recursos como: tierra, créditos, tecnología y educación. ▪ Tener presente la importancia de la ecología y de los aspectos sociales y económicos de la agricultura para alcanzar la “agricultura autosustentable” y la seguridad alimentaria. ▪ Garantizar que la población goce de niveles de ingreso adecuados que aseguren la adquisición de los productos de una canasta básica y de aquellos que les garanticen una alimentación adecuada.

Fuente: Elaboración propia en base a la información de Martínez (2001) *La Canasta Básica Alimentaria en México: contenido y determinantes 1980-1998*.

En el cuadro 1.4 se presentan las líneas de acción propuestas por la FAO para alcanzar la seguridad alimentaria en el ámbito nacional y en el regional.

³² NORTON, George y Jeffrey Alwang (1994) *Op. Cit.* P. 150.

Antes de finalizar esta sección, citaremos los métodos que la FAO utiliza para calcular la seguridad alimentaria el índice de Disponibilidad y el de Accesibilidad.

El índice de disponibilidad consiste en revisar las hojas de balance de alimentos, donde se proporciona un marco para el registro continuo de parámetros cuantificables de la situación de la oferta y la demanda de alimentos en el ámbito nacional y externo. De acuerdo con FAO son países con dependencia o inseguridad alimentaria aquellos donde las importaciones de alimentos absorben una cuarta parte o más de los ingresos por exportaciones totales.

El índice de accesibilidad es permite tener conocer y analizar acceso real a los alimentos que poseen los diferentes sectores de la población, para definir a los grupos más o menos vulnerables y sus niveles de desnutrición. Éste índice es la canasta básica de alimentos la cual sirve para establecer montos de suministro general de alimentos.³³

1.5 Soberanía alimentaria

Por último la concepción de soberanía alimentaria es la situación donde existe una infraestructura agropecuaria fuerte, niveles adecuados de capitalización en el campo, la producción básica se encuentra sujeta a las fluctuaciones internacionales, que conlleven a asegurar el consumo interno de la población sin importar su nivel social ni su participación en el ingreso.³⁴

La soberanía alimentaria incorpora temas como: la reforma agraria, el control del territorio, los mercados locales, la biodiversidad, la autonomía, la cooperación, la deuda, la salud, y otros cuya importancia radica en la posibilidad de producir alimentos localmente.³⁵

Bajo la propuesta de soberanía alimentaria los movimientos sociales, y un número creciente de gobiernos progresistas, proponen volver a regular los mercados de alimentos que han sido objeto de liberalización comercial en los últimos veinte años. E inclusive, regularlos mejor que antes, con una gestión real

³³ Ibid, P. 7.

³⁴ TORRES, *Ibid*, P. 30.

³⁵ LA VÍA CAMPESINA et. al. (sin fecha), Nuestro mundo no está en venta: Primero está la soberanía alimentaria de los pueblos. En <http://www.citizen.org/documents/wtooutoffoodesp.pdf>.

de la oferta, haciendo posible encontrar precios que sean justos tanto para los productores como para los consumidores.³⁶

La soberanía alimentaria representa un nuevo planteamiento en el cual se rompe con los criterios clásicos donde se plantea que basta asegurar un porcentaje de los requerimientos internos del consumo para protegernos de una eventual vulnerabilidad externa. Este concepto se ha desarrollado en un contexto internacional marcado por la apertura comercial (en el caso de México y Taiwán ingreso a la OMC, así como la firma del TLCAN para México).

La soberanía alimentaria es una alternativa y un nuevo marco político para el diseño de políticas agrícolas y alimentarias. Además, de considerar a los distintos actores sociales como son: campesinos, pescadores, pueblos indígenas, trabajadores agrícolas, mujeres, jóvenes, pastores nómadas y organismos no gubernamentales, entre otros, lo cual permite la organización y el trabajo conjunto de diferentes movimientos sociales.

Abarca políticas referidas no sólo a localizar el control de la producción y de los mercados, sino también a promover el Derecho a la Alimentación, el acceso y el control de los pueblos a la tierra, agua, recursos genéticos, y a la promoción de un uso ambientalmente sostenible de la producción.

De acuerdo con el concepto de soberanía alimentaria, los sectores ligados a la alimentación no pueden estar sujetos a los vaivenes del mercado internacional, puesto que es una cuestión tanto de soberanía como de independencia nacional. Los habitantes de un país son quienes deben decidir qué producir, dónde producirlo así como quienes serán los encargados de dicho proceso. El concepto de soberanía alimentaria es el derecho de los países o uniones de estados a decidir su política alimentaria.

La soberanía alimentaria incluye³⁷:

- Priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los campesinos y de aquellas personas sin tierra a este recurso, al agua, a las semillas y al crédito. Es por ello que es necesario llevar a cabo reformas agrarias, analizar los efectos del uso de organismos genéticamente modificados, procurar el libre acceso a las

³⁶Ibid.

³⁷ MONTAGUT, Xavier y Fabrizio Dogliotti. *Op. Cit.* P. 108-111.

- semillas, y mantener el agua en su calidad de bien público, lo cual implica que se reparta de forma sostenible.
- El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir, así como la forma en que se produzca.
 - El derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas y subsidiadas.
 - Unos precios agrícolas ligados a los costos de producción: es posible siempre que los países o las uniones tengan el derecho de gravar las importaciones demasiado baratas, que se comprometan a favor de una producción campesina sostenible y que controlen la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales.
 - La participación de los pueblos en la definición de política agraria.
 - El reconocimiento de los derechos de las mujeres que trabajan en el campo, quienes desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación.

1.6 Contraste conceptual: autosuficiencia, seguridad y soberanía alimentaria.

Hemos hecho referencia a tres conceptos los cuales presentan diferencias y similitudes. Para tener un panorama más claro de su campo de acción así como de sus limitantes en el cuadro 1.5 se presentan las características más importantes de cada uno de los conceptos.

En primer término es importante destacar que los tres conceptos son conceptos dinámicos, en el sentido de que la oferta de alimentos está determinada por un conjunto de factores naturales, económicos y sociales, que pueden ocasionar incertidumbre en la alimentación cuando no existe una estrategia definida para enfrentar riesgos por ejemplo climáticos. La oferta de alimentos consta de tres componentes la cantidad producida, las reservas y las importaciones. De estos tres la cantidad en reserva es la única predeterminada temporalmente, las otras resultan inestables y dependen de variables externas. Por su parte, la demanda de alimentos está influenciada por el nivel de precios, el tamaño de la población, el ingreso disponible y los cambios en la dieta de una sociedad. Las variables que influyen en la demanda de alimentos varían de un periodo a otro, haciendo

que el logro de la autosuficiencia, seguridad o soberanía alimentaria esté influenciado por su comportamiento.

Cuadro 1.5

Comparación de los conceptos autosuficiencia, seguridad y soberanía alimentaria			
Concepto Características	Autosuficiencia	Seguridad	Soberanía
Concepto dinámico	Sí	Sí	Sí
Énfasis en demanda efectiva	Sí	No	No
Énfasis en producción local	Sí	Sí-No	Sí
Énfasis en el acceso a los alimentos	No	Sí	No
Establece márgenes en las importaciones de alimentos	Sí	Sí-No	Sí
Apoyada por FAO	No	Sí	No
Apoyada por ONG's y grupos vulnerables	No	No	Sí
Énfasis en la importancia de la mujer.	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

El concepto de autosuficiencia alimentaria hace énfasis en satisfacer la demanda efectiva de alimentos, lo cual implica que puede ser lograda excluyendo a aquellos sectores de la población que no cuentan con los recursos suficientes para comprar en el mercado los alimentos necesarios para su desarrollo personal. En el caso del concepto de seguridad alimentaria así como el de soberanía, es explícito el hecho de que toda la población debe tener acceso a los alimentos sin importar su nivel de ingreso.

Tanto el concepto de autosuficiencia como el de soberanía pugnan por la producción local como elemento central. En el caso de seguridad se puede interpretar de dos formas: la primera es que una economía debe asegurar que los alimentos básicos sean producidos de manera interna; la segunda, hay que mantener la oferta de alimentos básicos estables sin importar que para ello se recurra a la importación de los mismos. Lo más relevante para el concepto de seguridad alimentaria es garantizar el acceso a los alimentos, el origen de los mismos es o no relevante dependiendo de la lectura que se haga del mismo.

En lo referente a las importaciones, tanto el concepto de autosuficiencia como el de soberanía hacen explícito el hecho de que las importaciones no deben de ser

la fuente principal de alimentos. En el caso de seguridad alimentaria FAO establece como 25% de las importaciones totales el límite para considerar que un país se encuentra en una situación de seguridad alimentaria.

Otro elemento de gran importancia es la participación de las mujeres en las actividades agrícolas. En el concepto de autosuficiencia no se reconoce explícitamente la labor de estos agentes, sin embargo, el concepto de seguridad alimentaria así como el de soberanía alimentaria conceden importancia al trabajo femenino en la agricultura.

Los tres conceptos tienen como finalidad mejorar la oferta de alimentos, así como el estado nutricional de la población y el derecho de los países a decidir que alimentos producir y en qué cantidades, sin embargo, el concepto de soberanía alimentaria es el que involucra a más sectores de la población, en particular a los sectores vulnerables, y es por ello que su logro sería relevante para mejorar el nivel de alimentación de la población en México y en particular en las zonas rurales y en los estratos sociales de menor poder adquisitivo.

Capítulo 2. Política agrícola y alimentaria en Taiwán

Este capítulo hace un estudio de la evolución del sector agrícola en Taiwán tomando como año de inicio 1946 hasta el 2007. Se pone énfasis en los cambios que han tenido las estrategias gubernamentales dado el contexto mundial. El análisis demuestra que el papel activo del Estado en materia agrícola ha redundado en altos índices de autosuficiencia en cultivos estratégicos.

Antes de entrar a los aspectos agrícolas de Taiwán, se revisarán algunos aspectos relevantes de la geografía e historia de Taiwán. La República de China (ROC), se conoce alrededor del mundo con el nombre de Taiwán, es un país que cuenta con 23 millones de habitantes y tiene una superficie de aproximadamente 36,000 km². Comprende la isla de Taiwán propiamente, los archipiélagos de Penghu (Los Pescadores), Kinmen (Quemoy) y Matsu así como otras islas. La isla de Taiwán forma parte del arco de islas que constituyen el borde de la plataforma continental asiática y es la masa terrestre más grande entre Japón y Filipinas. Mide casi 400 Km. de norte a sur y 145 de este a oeste en la parte más extensa. (Ver Figura 2.1)

Mapa 2.1 Taiwán.



En cuanto a historia se refiere, la República de China se ha transformado notoriamente desde su fundación en 1912. De acuerdo con el gobierno de la ROC, se pueden caracterizar tres etapas en el desarrollo de la nación: revolución, rebelión y reforma. La República de China se trasladó del continente a Taiwán en 1949, y desde entonces ha madurado para considerarse en la actualidad como una economía democrática y de mercado. ¹ En el cuadro 2.1 se presentan los momentos históricos más relevantes para Taiwán.

Cuadro 2.1

Acontecimientos más significativos en la historia de Taiwán (1624-2008)	
1624	La compañía holandesa de las Indias Orientales ocupa el suroeste de Taiwán.
1661-1662	Zheng Cheng-gong (Koxinga) partidario de la dinastía Ming, hace que la compañía holandesa de las Indias Orientales deje la isla.
1683	La dinastía Ching toma control de Taiwán.
1895	A través del Tratado de Shimonoseki, la dinastía Ching cede Taiwán a Japón.
1943	Se publica la Declaración de Cairo, la cual establece la intención de las potencias aliadas de “restituir” Taiwán a la República de China (ROC).
1945	La República de China toma control de Taiwán.
1947	El Incidente del 28 de febrero suscita un levantamiento.
1949	El gobierno de la República de China se traslada a Taiwán, y China se divide en dos estados soberanos.
1951	Mediante el Tratado de Paz de San Francisco, Japón renuncia a su soberanía sobre Taiwán.
1952	En el Tratado de Paz entre la ROC y Japón, Japón reconoce a la gente de Taiwán como ciudadanos de la ROC.
1971	El gobierno de la ROC se retira de las Naciones Unidas antes de una Asamblea General donde se otorgaría el lugar de China a las autoridades de Beijing.
1979	Los lazos diplomáticos entre la ROC y los Estados Unidos de América se rompen. Un mitin diplomático en la ciudad de Kaoshiung se convierte en un evento violento conocido como el Incidente de Kaoshiung.
1986	El Partido Democrático Progresista se establece como resistencia a la prohibición de formar nuevos partidos políticos.
1987	La Ley Marcial, vigente desde 1949, se levanta y se revoca la prohibición de visitas privadas a China continental.
1996	La primera elección presidencial directa de la ROC es llevada a cabo.
2000	La segunda elección presidencial ocasiona una transferencia del poder político, del KMT (Kuomintang) al DPP (Partido Democrático Progresista).
2002	La ROC se convierte en miembro de la Organización Mundial del Comercio.
2004	Se lleva a cabo la tercera elección presidencial y el primer referéndum nacional.
2005	Se hacen enmiendas constitucionales para que futuras enmiendas se hagan a través de referéndums, y para que se revise el sistema de elección de legisladores.
2008	Se llevan a cabo elecciones presidenciales y de legisladores, resulta en una transición de poder entre los partidos dirigentes.

Fuente: The Republic of China Yearbook 2008.

¹ *The Republic of China Yearbook 2008.*

Una vez expuesto el panorama general de Taiwán, el primer apartado de este capítulo es un análisis desde 1946 año en que finaliza la Segunda Guerra Mundial y Taiwán es devuelto a la República de China después de cincuenta años bajo el dominio japonés². En esta etapa la agricultura cambió radicalmente su función dentro de la economía taiwanesa, al principio era una fuente de recursos para la industrialización, posteriormente se convirtió en un sector subsidiado y protegido explícitamente.

En la segunda parte se analiza la etapa de liberalización del sector agrícola, tomando como año de inicio 1990, puesto que en ese año Taiwán inició oficialmente trámites para ingresar a la Organización Mundial del Comercio. Durante esta etapa se hizo evidente que Taiwán necesitaba disminuir los subsidios a las actividades agrícolas. Asimismo se hace referencia a las medidas de apoyo al sector agropecuario que el gobierno taiwanés ha tomado como respuesta a los efectos negativos ocasionados por la disminución a los subsidios.

En la tercera y cuarta parte se analiza la política agrícola que ha seguido el gobierno de Taiwán, resaltando la importancia que en ello tienen organismos como el Consejo de Agricultura y de forma particular la Agencia de Agricultura y Alimentación. Adicionalmente, es de importancia destacar el papel que desempeña el Acta de Administración de Alimentos donde se expresa la necesidad de regular el mercado de alimentos, y se designa al Consejo de Agricultura como la autoridad competente en dicha materia.

La cuarta parte es un análisis de la balanza comercial de Taiwán, donde se enfatiza la relevancia que tienen las importaciones de alimentos y materias primas vistas en conjunto. Se pone énfasis en el hecho de que si bien es cierto que Taiwán es un importador neto de alimentos, los alimentos básicos -principalmente arroz- son producidos de manera interna.

Para finalizar el análisis de la política agrícola y alimentaria de Taiwán, se presentan los índices de autosuficiencia alimentaria, medidos en valor para diez grupos de alimentos. Además se explica la metodología empleada para calcular dichos índices. Se hace énfasis en el comportamiento de los cereales y algunos productos en los cuales Taiwán goza de ventajas comparativas, incluyendo algunas hortalizas, frutas y pescado.

² *The Republic of China Yearbook 2008*. Government Information Office, ROC Taiwan.

Por último se presentan algunos comentarios referentes a la importancia de las políticas activas de fomento a la agricultura.

2.1 Evolución del sector agrícola después de la Segunda Guerra Mundial

La agricultura ha jugado un papel fundamental en las primeras etapas del desarrollo de Taiwán, al movilizar el ahorro doméstico, generar superávit en las exportaciones no tradicionales -hongos y espárragos-, así como formando las bases para la creación de importantes vínculos rurales. Para lograr esto, la reforma de tenencia de la tierra, el cambio tecnológico para ahorrar tierra y el hecho de no discriminar la agricultura.³

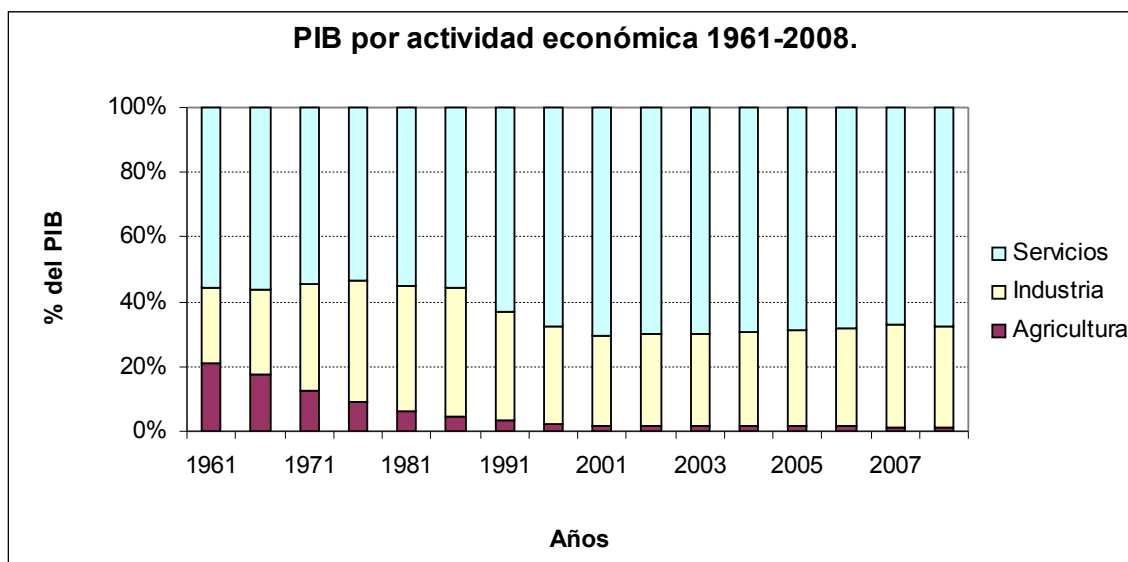
Antes de comenzar con la descripción del sector agrícola taiwanés, es importante hacer énfasis en que el desarrollo económico, se caracteriza por una transformación estructural que implica un descenso continuo de la importancia relativa de la agricultura en la economía. Al principio, las actividades agrícolas tienen un gran peso en la actividad económica y una parte importante de la población se encuentra ocupada en dichas actividades.⁴

En el gráfico 2.1, se puede observar la disminución en la importancia relativa de la agricultura en Taiwán en el periodo comprendido entre 1951-2008. De acuerdo con las cifras del gobierno de Taiwán, y considerando los valores del PIB a precios corrientes, en 1951 la agricultura representaba el 32.15% del PIB, en el 2008 esta cifra se redujo a sólo el 1.68%. A pesar de la disminución en términos porcentuales, considerando el PIB a precios constantes de 2001, el valor de la producción agropecuaria ha aumentado a una tasa promedio anual de 1.55% entre 1961 y el 2008.

³ RANIS, Gustav (1992) "From Developing to Mature Economy: An Overview". En *Taiwan, from developing to a mature economy*, Ed. Westview Press, USA.

⁴ Ibidem, p.12.

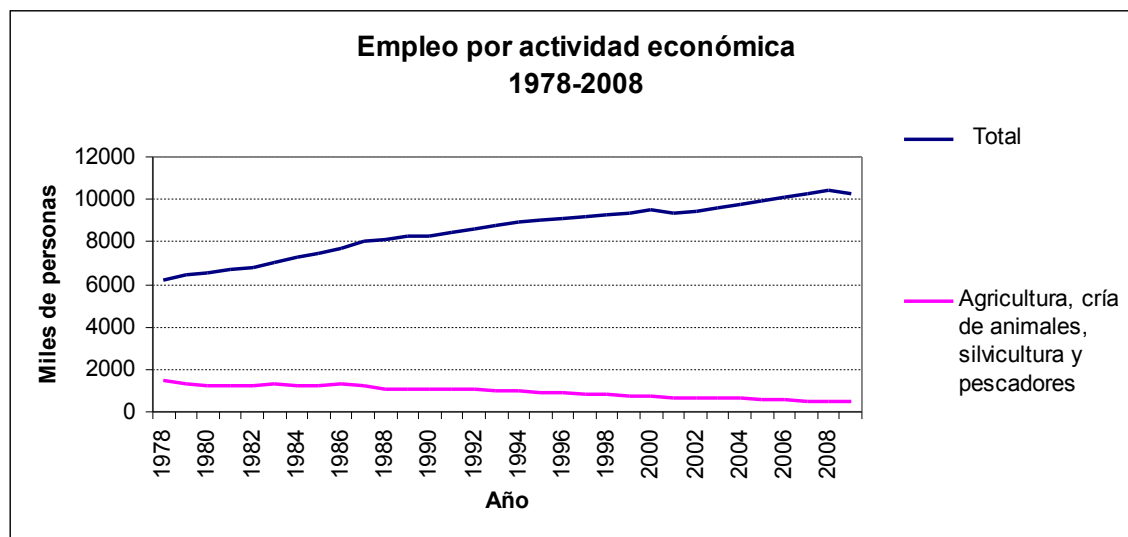
Gráfico 2.1



Fuente: National Statistics, Republic of China, 2008

En el gráfico 2.2, se observa la disminución del empleo en las actividades primarias, en términos absolutos. En 1978 la población ocupada en estas actividades era de 1, 531, 000 personas y en el 2008 esta cifra se redujo sustancialmente a sólo 519,000 personas. El cambio es aún más intenso si se mide de manera porcentual, en 1978 la cifra representaba el 24.57% del total de la población ocupada, y en el 2008 representó el 5%.

Gráfico 2.2



Fuente: National Statistics, Republic of China 2008.

El desempeño de la agricultura en Taiwán después de la Segunda Guerra Mundial, sólo puede ser entendido en el contexto de los cambios ocurridos durante la época de la colonización japonesa. Al finalizar la colonia japonesa, estaban presentes las características necesarias para el despegue de la agricultura. Entre estas características se encuentran una tecnología intensiva en fuerza de trabajo basándose en insumos modernos, infraestructura física – principalmente relativa a sistemas de riego y drenaje-, así como un conjunto de instituciones dedicadas a expandir el conocimiento y proveer servicios financieros para las actividades agrícolas.⁵

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial, de 1946-1955⁶, puede ser considerado como un punto en el cual se establecieron las condiciones para un crecimiento estable en la agricultura de Taiwán. Las características de esta etapa es el restablecimiento del producto a los niveles previos a la guerra y la reforma agraria. En este periodo tres elementos de política jugaron un papel importante. Primero se estableció la *Chinese-American Joint Comission on Rural Reconstruction* (JCRR) en 1948, la cual puede compararse con un Ministerio de Agricultura en el sentido de que su objetivo era planear el desarrollo agrícola de Taiwán. Segundo, Estados Unidos proveyó de ayuda y la mayor parte de los recursos para la JCRR. Tercero, el conjunto de reformas a la tenencia de la tierra. Entre estas reformas se encuentran una reducción a la renta de la tierra, la venta de tierra propiedad del estado y el programa Tierra para el Cultivador (*Land-to-the-Tiller*), el cual sirvió para limitar la cantidad de tierra de los terratenientes.⁷

En el período de 1965-1968, el producto agrícola creció a una tasa de 4.9%⁸ anual. Entre los factores que contribuyeron al crecimiento del producto, destacan el uso más intensivo de la tierra, el uso de más y mejores insumos intermedios, así como el inicio del proceso de mecanización. Es importante destacar que es en este período cuando la transformación de un sistema basado en

⁵ HO, Samuel. (1968) "Agricultural Transformation Under Colonialism: the Case of Taiwan." *Journal of Economic History* 28 (3) 313-334.

⁶ Los periodos que se manejan, corresponden a la periodización hecha por Erik Thorbecke, donde se consideran las tendencias de crecimiento del producto agrícola, el cambio en los productos agrícolas más representativos y el cambio en la composición de insumos.

⁷ THORBECKE, Erik (1992) "The Process of Agricultural Development in Taiwan." En Ranis, Gustav. *Taiwán, from developing to a mature economy*, Ed. Westview Press, USA.

⁸ Tomando como base los cálculos de Erik Thorbecke.

terratenientes, cambia hacia un sistema donde los dueños de la tierra son los productores. De esta forma la agricultura estaba en manos de un gran número de pequeños propietarios, donde el tamaño promedio de tierra era de 1.05 ha.

En este período son notables varios aspectos de política agrícola. El primero el conjunto de políticas aplicadas al arroz, entre las cuales destaca el programa de trueque de fertilizante por arroz⁹. Esto es relevante puesto que en esta etapa el arroz era una importante fuente de ingresos para el Estado. En segundo lugar, el trabajo de la JCRR para establecer un programa de desarrollo rural basado en las asociaciones de campesinos así como proveer servicios para ayudarlos. En tercer lugar los programas para desarrollo rural tomando en consideración el contexto nacional. Por último, el rápido y descentralizado desarrollo industrial.

En el periodo comprendido entre 1966-1975, hubo un notable descenso en el crecimiento del producto. En este periodo Taiwán se enfrentó a dos restricciones, la fuerza de trabajo y la tierra. Es por ello que la mecanización en la agricultura se vio como una opción ineludible. Sin embargo, el tamaño de las propiedades representaba una limitante a este proceso. Es por ello que la JCRR fomentó algunos cambios institucionales incluyendo la toma de decisiones, administración y promoción de ciertas actividades en forma conjunta.

El año de 1970 significó un cambio en cuanto a la política referente a su cultivo principal, el arroz. Antes de este año, la producción de este cereal era un elemento central en la estabilidad económica total así como también en el comercio al ayudar a mantener el tipo de cambio. A partir de este año, en lugar de que la producción se considerara como un elemento central para la generación de ingresos gubernamentales, tanto mantener el ingreso de los agricultores así como conseguir la autosuficiencia fueron elementos que adquirieron importancia.

En el periodo entre 1973 y 1981, el más importante objetivo de política era cambiar la estrategia agrícola, hasta ese momento se pretendía extraer el excedente agrícola para otorgar el capital necesario para el despegue de la industria. A partir de este momento, la estrategia en el sector agrícola fue aumentar la protección y subsidios al sector debido a que se consideraba este cultivo como un elemento estratégico.

⁹ SELDEN, Mark (1992) *The Political Economy of Chinese Development*, Ithaca, New York, p.133.

Al terminar 1972 el Yuan Ejecutivo¹⁰ dio a conocer el “Programa de Acelerado Desarrollo Rural en Taiwán” el cual tenía como objetivo disminuir la carga tributaria de las actividades agrícolas, mejorar la infraestructura rural, así como aumentar la investigación. Adicionalmente, en 1973 se promulgó el “Acta de Desarrollo Agrícola” cuya validez era de 1973-1983. Estos dos programas tenían como objetivo aumentar el tamaño de la propiedad para producción así como introducir tecnología intensiva en capital¹¹.

Para aumentar el tamaño de la propiedad agrícola sin afectar el sistema de propiedad de la tierra, la cual para la agricultura familiar representa seguridad, se fomentó la agricultura en grupo. Entre las ventajas de utilizar este sistema en el contexto taiwanés se encuentran la posibilidad de recibir rendimientos a escala por la mecanización, continuar con el flujo de personas hacia actividades no agrícolas y mantener el valor del sistema inherente a la pequeña propiedad.¹²

En 1974, se estableció el Fondo de Estabilización del Arroz, a través del cual se crearon precios de garantía, los cuales al principio permitían un 20% de beneficio después del costo de producción. Sin embargo, la diferencia entre el precio de producción y el precio de garantía fue haciéndose tan grande, que esto contribuyó de manera significativa a un aumento en el ingreso de los agricultores. Es importante resaltar que para mantener el precio de garantía, el Estado se vio obligado a comprar más arroz que la demanda doméstica, lo cual generó reservas. En 1980, el precio del productor era mayor al precio mundial, situación que refleja transición de un régimen de extracción de recursos del sector agrícola hacia un sistema de protección a los agricultores.¹³

El periodo de 1978-1988, se caracteriza por reformas institucionales así como políticas que aceleraron el proceso de ajuste estructural en la agricultura. Entre los objetivos de este ajuste están agrandar el tamaño de la propiedad, diversificación para ser consistentes con el nuevo patrón de demanda, liberalización de la agricultura y la creación de un sistema agrícola social y económicamente sustentable, en el cual agricultores mejor capacitados ayudaran a conseguir el objetivo político y militar de seguridad alimentaria.

¹⁰ El Yuan Ejecutivo es el órgano administrativo de mayor jerarquía en Taiwán (Republic de China). Tanto sus funciones como obligaciones están estipuladas en la *Constitución de la República de China* y en el *Acta Organizativa del Yuan Ejecutivo*.

¹¹ THORBECKE, *Op. Cit.* P. 35

¹² *Ibid*, P. 37.

¹³ *Ibid*. P. 39

En 1983, el Consejo para Planeación y Desarrollo Agrícola (*Council for Agricultural Planning and Development*) creó un programa para diseñar el futuro del desarrollo agrícola en Taiwán. Entre los objetivos que debían alcanzarse en vísperas del nuevo siglo estaban: aumentar el tamaño de la zona agrícola a más de 10 hectáreas para implementar la mecanización, crear pequeñas granjas para productos como hortalizas, flores, frutas y cultivos especiales y por último cambiar de una agricultura donde domina la producción de arroz para desarrollar otras actividades como ganadería y acuicultura que parecían ser más rentables.¹⁴

Debido a los excedentes de arroz, resultado de los elevados precios, la estrategia para deshacerse de las reservas era exportarlas. Al firmar un acuerdo con duración de cinco años con los Estados Unidos, (1984-1988) se limitó el volumen y el destino de las exportaciones de arroz provenientes de Taiwán. Debido a este acuerdo, Taiwán comenzó el Programa *Riceland Diversion* que duró cinco años de 1984-1989. La importancia de dicho programa radica en que es el primer impulso a gran escala para producir cultivos distintos al arroz, principalmente granos de soya y granos gruesos¹⁵, debido a la baja razón de autosuficiencia en dichos productos.¹⁶

2.2 Estado actual de la agricultura en Taiwán, ingreso a la OMC.

El 1 de enero de 1990 bajo la designación de “the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu” Taiwán presentó una solicitud oficial para ser miembro del GATT. En 1995 el GATT fue reemplazado por la OMC, y la solicitud de ingreso de Taiwán fue transferida a la OMC con algunas correcciones. En Noviembre del 2001, la solicitud de ingreso de Taiwán fue aprobada oficialmente en la Reunión Ministerial en Qatar. El 2 de diciembre de 2001 el Yuan Legislativo envió una notificación formal al Secretario General Interino de la OMC informando que los documentos relativos al ingreso de Taiwán al organismo habían sido aceptados.¹⁷

¹⁴ Ibid. Pag. 54

¹⁵ El término granos gruesos se refiere a granos distintos a arroz o trigo utilizados principalmente para alimento de ganado o elaboración de cerveza.

¹⁶ HUANG, Sophia. (2001) “Taiwan’s rice import market to open with the WTO Accession”, *Rice Situation and Outlook Yearbook*, USDA.

¹⁷ *Measures and Strategies in Response to the WTO Impact on Taiwan’s Agriculture*, Council of Agriculture.

Oficialmente Taiwán fue aceptado en la OMC el 1 de enero de 2002, tras lo cual el gobierno de Taiwán se comprometió a seguir con las reglas que dicho organismo marcara, así como cumplir con los compromisos hechos durante las negociaciones para su aceptación.

Debido a las negociaciones para la adhesión de Taiwán primero al GATT y después a la OMC, las presiones de los países miembros de dicho organismo, aumentaron para liberalizar algunos productos, en especial el arroz, un cultivo tradicionalmente protegido.

Con el fin de evitar la sobre oferta de arroz, el gobierno creó una segunda fase del Programa *Riceland Diversion*, el cual duró siete años de 1990 a 1997. El objetivo central de este programa era mantener en equilibrio la oferta y demanda de arroz, no disminuir la producción de éste. Al finalizar dicho programa, se puso en acción un programa de cuatro años *Rice Paddy Utilization Adjustment Program*, en el cual tenía como objetivo cumplir con los compromisos para ingresar a la OMC, entre los cuales se incluye una disminución de los subsidios a la producción.¹⁸

Después de esta fecha, Taiwán permitió la importación de arroz equivalente al 8% del consumo doméstico durante el periodo de 1990-1992, lo cual representa 144,720 toneladas. Las autoridades taiwanesas controlan el 65% de las importaciones y el 35% restante se hace a través de comerciantes privados. Dentro de los compromisos con la OMC el arroz importado no puede exportarse, donarse como ayuda alimentaria o utilizarse como alimento de ganado.¹⁹

En el 2003, durante la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, Taiwán junto con otros nueve países importadores netos de alimentos (Bulgaria, Corea del Sur, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, Noruega y Suiza) crearon el Grupo G-10. El objetivo de dicho grupo es fusionar las posturas comunes y mostrar la fuerza del grupo en las negociaciones agrícolas.²⁰

Entre las medidas que el gobierno de Taiwán ha tomado para contrarrestar los efectos negativos del ingreso a la OMC en la agricultura destacan²¹:

¹⁸ HUANG, Sophia (2001) *Op. Cit.* P. 34.

¹⁹ Measures and Strategies in Response to the WTO Impact on Taiwan's Agriculture, Council of Agriculture.

²⁰ COA Annual Report.

²¹ Ibid.

- Ajustes estructurales y compensaciones a los sectores afectados por la importaciones. Algunos de los sectores en que se han introducido estos ajustes son arroz, frutas, té, ganado porcino, aves de corral, vacas lecheras y acuicultura.
- Estabilización de precios de los productos agrícolas. Se fijan precios de garantía para 55 productos incluyendo arroz, ajo, banana, coco, etc., cuando los precios de mercado son menores al 95% de los costos de producción, con el doble objetivo de estabilizar los precios de mercado y minimizar las pérdidas del productor.
- Mejorar las medidas sanitarias.
- Reforzar la investigación y desarrollo agrícola. Entre las medidas, se han establecido parques de biotecnología con el fin de integrar la biotecnología agrícola y la industria.
- Promoción del mercado internacional.
- Mejorar el bienestar de los agricultores y pescadores. Algunos programas son becas para los familiares, disminución de las tasas de interés para proyectos agrícolas y mayores préstamos para proyectos agrícolas.

En vista de la promulgación del Acta de Finanzas Agrícolas en enero de 2004, la responsabilidad de las finanzas agrícolas pasó de la Secretaría de Finanzas al Consejo de Agricultura (COA) con el establecimiento del Departamento de Finanzas Agrícolas (*Bureau of Agricultural Finance*, BOAF). Dicho departamento es el responsable de la supervisión de las instituciones financieras agrícolas así como de planear préstamos a la agricultura. Además ayudó en el establecimiento del Banco Agrícola de Taiwán (ABT) en el 2005²².

Visto en términos porcentuales, considerando que el 100% es la suma de la producción doméstica, importaciones y exportaciones, las importaciones, comienzan a ser significativas a partir del año 2002, año en el cual Taiwán ingresa a la OMC. Durante el período de 1984-2001, las importaciones representaron menos del 1% del total, en el 2004 éstas llegan a ser el 14%²³.

Es evidente que la apertura comercial, en especial en el sector del arroz, ha influido en los niveles de producción nacional, sin embargo el gobierno mantiene una política agrícola en favor de los productores nacionales. En este mismo

²² (2008) *Imports and Exports*, Government Information Office, Republic of China (Taiwan).

²³ Datos de Council of Agriculture.

sentido, Taiwán mantiene una política alimentaria integral al promover la producción de arroz, mantener reservas para situaciones de emergencia, contar con métodos para analizar la calidad de los alimentos, recolectar información relativa al sector, etc.

2.3 Política alimentaria

Uno de los mecanismos formales a través de los cuales el gobierno de Taiwán ha demostrado una política alimentaria activa es el Acta de Administración de Alimentos, la cual se promulgó el 30 de mayo de 1997 y a la cual se le hicieron enmiendas el 24 de mayo de 2006. Dicha acta consta de 24 artículos y sus objetivos son:

- Regular la oferta y demanda de alimentos²⁴.
- Estabilizar los precios de los alimentos.
- Mejorar la calidad de los alimentos.
- Mantener las ganancias de los productores.

Además del Acta, la Agencia de Agricultura y Alimentación del Consejo de Agricultura, es el organismo encargado de trabajar en el ajuste de la producción y la estructura de mercado para desarrollar una industria agrícola de calidad, condiciones de salubridad y ecológicamente orientada, capaz de competir en los mercados internacionales. Además, este organismo debe crear un balance entre la oferta y demanda de diversos productos alimenticios, estabilizar los precios de productos agrícolas para mejorar los beneficios de los agricultores.

Siendo el arroz el alimento básico más importante en Taiwán, la Agencia de Agricultura y Alimentación ha tomado diversas medidas para aumentar la competitividad de dicho producto en los mercados domésticos e internacionales.

Entre las medidas se encuentran:

- El compromiso para coordinar los diversos agentes involucrados en la producción de arroz.
- La mejora de variedades y técnicas culturales.

²⁴ De acuerdo al artículo 3° del Acta, se entiende por alimentos arroz, trigo, harina y otros granos así como productos procesados de arroz promulgados por la autoridad competente, el Consejo de Agricultura de acuerdo al artículo 2°.

- Llevar a cabo competencias para fomentar la mejora continua en la calidad de arroz.
- Guiar a los productores a mejorar los procedimientos de control de calidad así como a formar alianzas de producción.
- Mercadotecnia para promocionar el sistema de certificación CAS (*Certified Agricultural Standards*).

Otra medida relevante cuyo objetivo es mantener la calidad del arroz producido domésticamente, es formar un sistema de administración de seguridad para la producción de arroz.

La Agencia de Agricultura y Administración ha llevado a cabo numerosas actividades para alentar el consumo de arroz entre la población. La administración adecuada de las importaciones y exportaciones de arroz, así como información relativa a los comerciantes ha evitado la fluctuación de los precios y posibles daños a los agricultores. Adicionalmente, el establecimiento de un sistema de información sobre la producción y comercialización del arroz ha contribuido a planificar la producción de arroz en Taiwán.

En el cuadro 2.2 se observa la oferta de arroz para distintos años, así como la oferta per capita, es evidente que la oferta per capita se ha reducido en 40% de 1984 al 2005. Ello puede ser ocasionado por una dieta más diversificada donde el arroz sigue siendo un componente fundamental, sin embargo nuevos elementos entran en contexto ocasionando una disminución en el consumo que se traduce en una disminución de la oferta del cereal.

Cuadro 2.2

Oferta de arroz		
Año	Oferta	Oferta per capita
1984	1,880.84	98.63
1995	1,561.93	73.13
2005	1,329.81	58.40

Fuente: National Statistics Republic of Taiwan y Council of Agriculture.

Desde 1974 el gobierno ha adquirido arroz a precios de garantía para asegurar que los agricultores puedan obtener beneficios razonables, así como para mantener alimentos para almacenados con fines de seguridad nacional. Siendo un miembro de la OMC, Taiwán tiene la obligación de importar 94,000 toneladas

de arroz sin pulir que también se maneja dentro del sistema de almacenamiento de alimentos para seguridad.

De acuerdo al artículo séptimo del Acta, está permitido importar y exportar de manera gratuita alimentos para asegurar la alimentación del país, sin embargo dicho comercio puede estar sujeto a restricciones de las autoridades gubernamentales competentes.

La importación de arroz y productos hechos en base a arroz está sujeta a restricciones puesto que debe cumplir con las siguientes características de acuerdo a la OMC:

1. Ser importada por las autoridades competentes y el gobierno debe vender por Mark-up²⁵.
2. Ser importadas por los importadores y exportadores acreditados para comercio de alimentos después de solicitar a las autoridades correspondientes la cantidad para importar.
3. Para que importadores no acreditados puedan importar, es necesaria la aprobación de las autoridades competentes. Dichas autoridades recolectarán el Mark-up²⁶.

El arroz comprado e importado constituye una parte importante del consumo de las fuerzas armadas así como del programa de almuerzo para los estudiantes. El arroz también se utiliza para fermentación y como materia prima para productos procesados. En situaciones donde los precios varían de forma anormal o en situaciones de emergencia, el arroz comprado e importado es puesto a la venta por el gobierno para regular la oferta y demanda en el mercado.

Aproximadamente 100,000 toneladas de arroz integral se almacenan como alimentos para seguridad y son distribuidos internacionalmente en forma de ayuda humanitaria. Además, se provee gratuitamente de arroz a los gobiernos de las ciudades y condados para hacer frente a sus emergencias alimenticias durante desastres naturales o para el alivio de la pobreza.

²⁵ Mark-up se define como la diferencia entre los costos (variables y fijos) para la producción de un bien o servicio y el precio al cual es vendido. Esta diferencia se añade por el productor para obtener un beneficio. El Mark-up puede ser expresado como una cantidad fija o como un porcentaje del costo de producir y distribuir un bien o servicio.

²⁶ La tasa del antes mencionado mark-up no debe ser superior al máximo nivel asignado por la OMC. La cuota, procedimientos, objetos, validez de la cuota, mark up, periodo de pago y otros asuntos relativos a la administración de la cuota de acuerdo al párrafo 3 deben ser determinados por las autoridades competentes.

El análisis de la información agrícola abarca dos tipos: regular y coyuntural. El análisis regular incluye recolección de información de los campos seguida de análisis estadístico. La investigación de campo se hace tres veces al año, en la primera y segunda cosecha y en el período intermedio entre ellas. La información coyuntural tiene como objetivo investigar e informar los daños ocasionados a la agricultura debido a desastres naturales, como tifones y lluvias torrenciales. Esta información es necesaria para minimizar las pérdidas de los agricultores y recuperar las cosechas a través de un fondo gubernamental para mitigar los desastres los desastres agrícolas naturales.

La autoridad competente debe enviar lo siguiente al Yuan Ejecutivo para referencia y promulgación, cuando ocurra un desastre natural o algún incidente ocasione que la oferta y demanda de alimentos no estén en equilibrio:

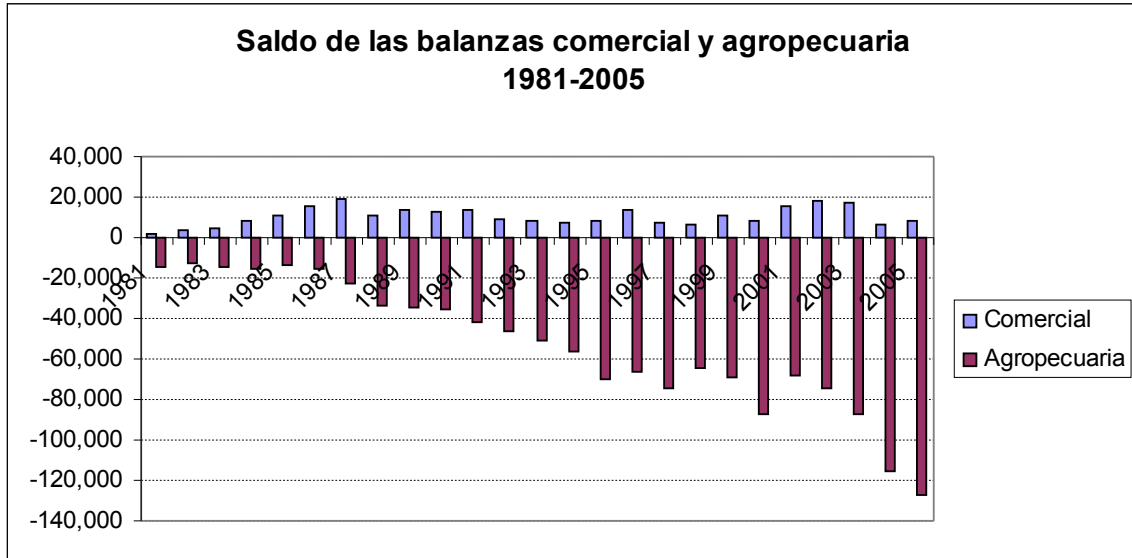
1. El periodo, cantidad y precio de las ventas de alimentos así como el precio de compra y venta de los alimentos.
2. El depósito, transporte y molienda.
3. Expropiación, compra de emergencia y venta por ración y distribución de alimentos.

Las importaciones de alimentos desde que Taiwán se integró oficialmente a la OMC han aumentado y en especial en el arroz donde antes de esta fecha la isla era autosuficiente. La importancia de las importaciones agropecuarias en la balanza comercial es un tema fundamental puesto que Taiwán mantiene una balanza comercial superavitaria a pesar de ser un importador neto de alimentos.

2.4 Influencia de las importaciones agropecuarias en la balanza comercial.

Para Taiwán al igual que otros países asiáticos, entre ellos Japón y Corea del Sur, pese a mostrar un saldo de balanza agropecuario deficitario, la balanza comercial es dinámica y su saldo es positivo. En el gráfico 2.3, se puede apreciar el saldo de la balanza comercial y el de la agropecuaria. En este cuadro queda explícito el hecho de que Taiwán es un importador neto de alimentos y de materias primas.

Gráfico 2.3



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministry of Finance R.O.C., varios años.

Gráfico 2.4



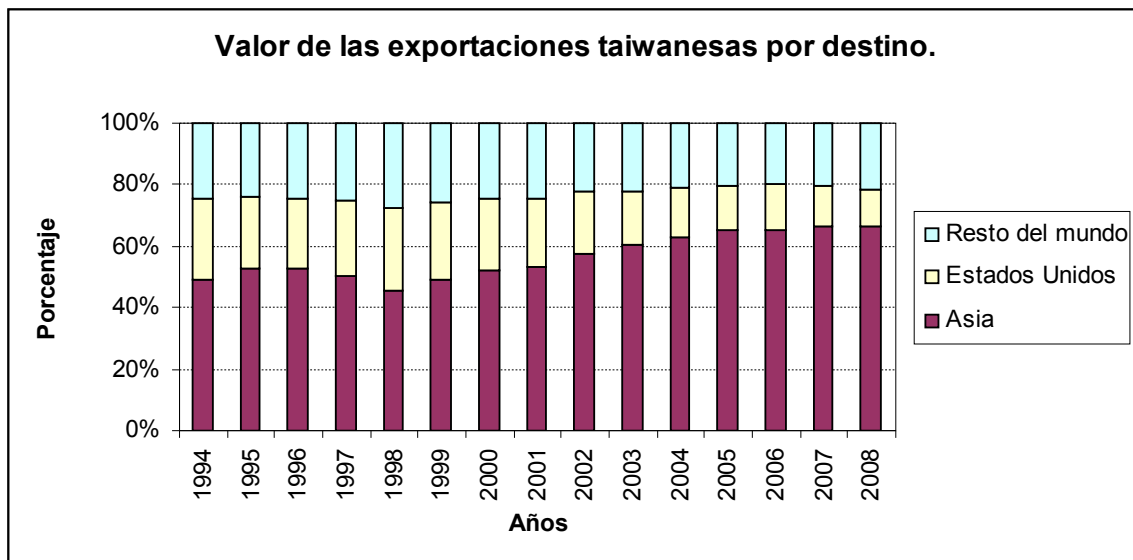
Fuente: Ministry of Finance R.O.C., varios años.

En el gráfico 2.4 se muestra la composición de las exportaciones taiwanesas y es evidente el cambio en la naturaleza de éstas. Para el periodo de estudio más del 90% de las exportaciones son productos industriales. En el 2005, la cifra llegó a 98.7%. Es importante destacar que los productos industriales son cada vez en mayor medida pertenecientes a la industria pesada, siendo esto un

cambio fundamental puesto que en 1981, la industria pesada representaba el 32.2% del total de las exportaciones y en 2005 representa el 78.4%, siendo esto una prueba del nivel de industrialización de Taiwán, así como de la necesidad de este país por colocar los excedentes industriales en el mercado internacional.

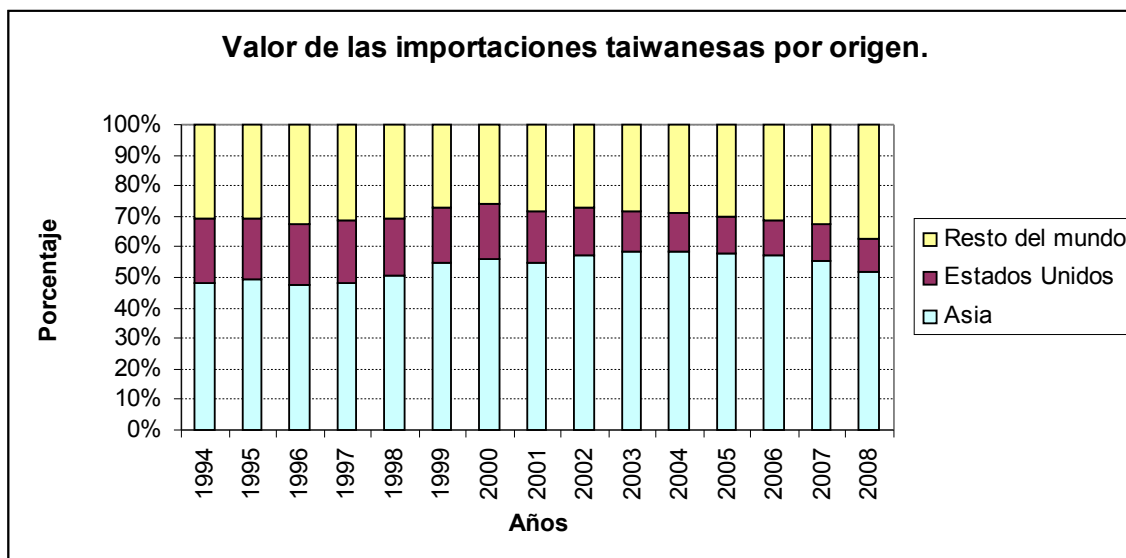
En los gráficos 2.5 y 2.6 se puede encontrar representados los principales destinos de las exportaciones así como las fuentes de las importaciones. Más del 50% de las importaciones y exportaciones se hacen con otros países asiáticos entre los que destacan Japón y Hong Kong. El comercio con la Unión Europea, es significativo considerando la zona en conjunto, los principales países con los cuales Taiwán mantiene relaciones comerciales en esta zona son Alemania y Francia. Es evidente que la importancia del comercio regional ha aumentado entre 1994 y 2008, así como la importancia relativa del comercio con Estados Unidos, su segundo destino importante así como fuente de importaciones ha disminuido.

Gráfico 2.5



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministry of Finance R.O.C., varios años.

Gráfico 2.6



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministry of Finance R.O.C., varios años.

De acuerdo con la OMC, en el periodo entre 2000 y 2007, las importaciones de productos agrícolas han disminuido con respecto al total de las importaciones como se observa en el gráfico 2.6. Esto muestra que la apertura comercial si bien significa un aumento de las importaciones en cantidad, su importancia relativa no debe aumentar de manera considerable, en el caso de Taiwán incluso se observa un descenso considerando a las importaciones agrícolas como una parte importante de las importaciones totales.

Cuadro 2.3

Importaciones de productos agrícolas y alimentarios 1990-2007							
(Millones de dólares y porcentajes)							
Año	Valor					Porcentajes	
	1990	2000	2005	2006	2007	2000	2007
Productos agrícolas	6,20	7,89	9,47	9,65	10,780	5.6	4.9
Productos alimentarios	3,49	5,01	6,61	6,65	7,421	3.6	3.4
	4.57	3.18	8.74	3.10	.00		

Fuente: Organización Mundial del Comercio, International Trade Statistics 2008.

En referencia al cuadro 2.3, se observa la importancia de las importaciones de alimentos, las cuales continúan con la tendencia de las importaciones agrícolas, un aumento en cantidad, pero se mantienen estables con respecto al total de las importaciones, lo cual es significativo considerando el aumento en las importaciones de arroz.

Para tener un panorama completo de la influencia que han tenido las importaciones de alimentos en la producción nacional, es necesario hacer un análisis del nivel de autosuficiencia de Taiwán.

2.5 La autosuficiencia alimentaria en el contexto de la apertura.

El Consejo de Agricultura de Taiwán evalúa anualmente índices de autosuficiencia alimentaria, los cuales de acuerdo a su definición metodológica se utilizan para mostrar el porcentaje y el grado en que el consumo de alimentos de un país (tanto comestibles como no comestibles) depende de sus propios suministros y recursos productivos. De forma simple, los índices de autosuficiencia para un producto en particular equivalen al porcentaje de recursos y suministros nacionales utilizados en su producción.²⁷

Es importante destacar que el gobierno de Taiwán utiliza dos metodologías para calcular su nivel de autosuficiencia, índices medidos por precios e índices medidos por energía, sin embargo, en este apartado se hace referencia únicamente a los índices de autosuficiencia medidos por precio.

Para estimar el valor de los índices medios en precio, se toma un promedio móvil de los últimos tres años del precio al productor como medida. Si las importaciones tienen un mayor peso, el enfoque del precio de producción podría sobreestimar la importancia relativa del producto en cuestión, en ese caso se utiliza un promedio móvil de tres años utilizando como medida el precio de importación y el de producción. La fórmula que utiliza el Consejo de Agricultura para estimar por categoría y globalmente la autosuficiencia son las siguientes:

$$R_{pt} \equiv \frac{\sum P_{it} W_{i,3m}}{\sum C_{it} W_{i,3m}}$$

R_{pt} : Índice de autosuficiencia medido por precio.

²⁷ Balance Sheets Methods of Preparing Taiwan Food Balances Sheets, Council of Agriculture, Taiwan 2005.

P_{it} : Cantidad de producción doméstica del producto i para el año en curso.

C_{it} : Consumo doméstico del producto i para el año en curso.

$W_{i,3m}$: Promedio móvil del precio del producto i .

En el cuadro 2.4 muestran los índices de autosuficiencia medidos por precios, para los diez principales grupos de alimentos, los datos van desde 1992 hasta 2005, sin embargo sólo se presenta una selección de años. El énfasis está en los datos del 2000 al 2005 puesto que este periodo es de transición al ser el 2002 el año en el cual Taiwán ingresa oficialmente a la OMC, lo cual implica que el gobierno permita importaciones en sectores antes cerrados.

Cuadro 2.4

Índices de autosuficiencia medidos en valor (Porcentajes)									
Categoría	Años	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Cereales		56.0	56.3	58.6	54.5	56.7	49.2	40.8	41.7
2. Féculas		34.6	34.7	29.0	27.3	34.1	33.7	31.0	37.2
3. Azúcares y miel		93.2	83.6	45.7	36.6	35.8	32.8	27.2	22.4
4. Leguminosas		14.6	14.7	11.6	9.4	11.2	9.9	8.6	6.2
5. Hortalizas		105.1	96.3	93.5	91.8	90.3	87.6	86.5	81.4
6. Frutas		92.2	88.6	84.1	87.8	86.6	88.4	86.9	81.3
7. Carne		107.0	110.2	83.5	85.6	80.3	76.3	75.6	73.8
8. Huevos		99.8	99.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.1	100.0
9. Pescado y mariscos		105.9	113.6	129.6	141.3	149.2	141.4	148.1	159.5
10. Leche		22.5	25.4	28.5	28.0	27.7	29.3	27.5	26.7
Promedio		84.0	85.3	79.3	81.3	81.0	77.5	75.2	73.5

Fuente: Council of Agriculture, Taiwán varios años.

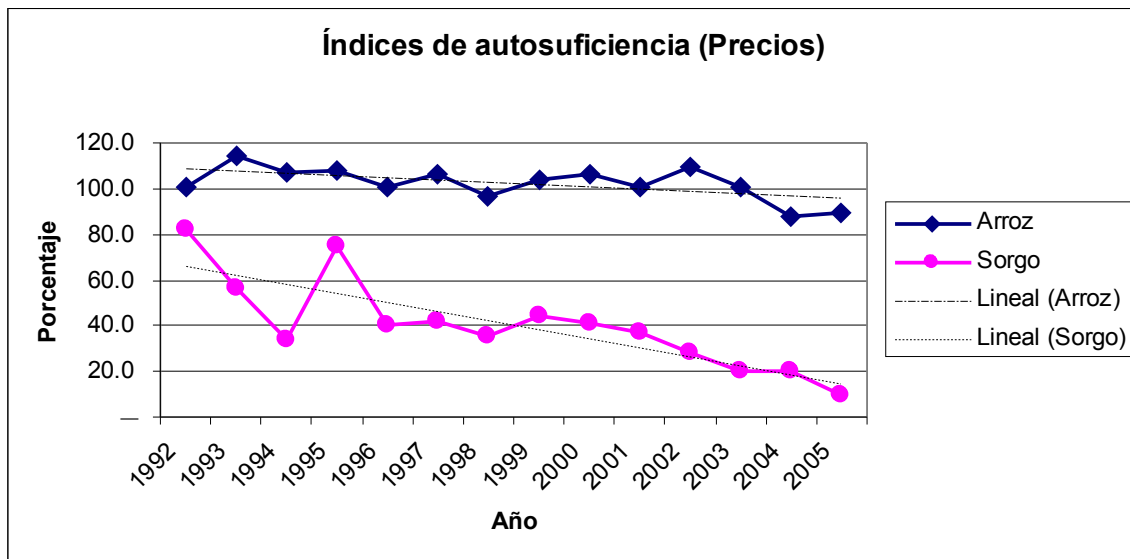
Varios aspectos son comprensibles tomando en cuenta el ingreso de Taiwán a la OMC:

- A partir de 2003 el nivel de autosuficiencia en la categoría cereales es menor al 50%. Esta categoría está formada principalmente por cuatro cereales arroz, trigo, maíz y sorgo.
- Es notable también la disminución en los índices de autosuficiencia en azúcar y miel, lo cual se explica por la disminución en el índice de azúcar, aun cuando el índice de miel ha aumentado hasta llegar a casi el 100% en 2005.

- c. El nivel de autosuficiencia en pescados y mariscos se ha mantenido constante, superior al 100%, estos son productos de exportación.
- d. En cuanto al descenso en los índices de autosuficiencia en materia de carnes, esto se debe a la disminución en la producción de ganado porcino y aves.

En cuanto a su grano principal, el arroz como se puede observar en el gráfico 2.7, se encontraba en niveles de autosuficiencia del 100% y superiores en el periodo de 1992-2003, es hasta el 2004 cuando se comienza a ver la influencia de las importaciones de este cereal, en dicho año el índice sufrió una caída considerable, pasando de 100.7% en 2003 a 88.1% en 2004, situación que en 2005 mejoró relativamente pero sólo alcanzó un 89.1%. Es importante recordar, como se mencionó previamente, que el ingreso a la OMC implicó para Taiwán recibir al menos el 8% de la cantidad consumida entre 1990-1992 en importaciones, lo cual explica claramente la tendencia a disminuir el índice de autosuficiencia en este cereal.

Gráfico 2.7



Fuente: Council of Agriculture Taiwán varios años.

Adicionalmente, el gráfico 2.7 muestra el comportamiento del índice de autosuficiencia en sorgo. Es claro que la producción de sorgo ha disminuido considerablemente, en 1992 el índice de autosuficiencia era de 82.5% y para

2005 este disminuyó a 9.9%. Las causas de esta notable disminución están en el hecho de la apertura comercial así como la ausencia de ventajas comparativas en la producción de dicho cereal.

La producción de trigo en Taiwán es nula, por lo cual su índice de autosuficiencia es de 0% para el período, lo cual indica que el país importa todo lo que consume de este cereal, en cuanto al maíz, aunque existe producción está es casi nula, tiene índices de menos del 5%, con tendencia decreciente.

La política que se ha mantenido es impulsar aquellos sectores en los que se tienen ventajas comparativas, entre ellos la producción de ganado porcino y la producción de pescado. En el caso del ganado porcino a pesar de que la producción ha disminuido, el índice de autosuficiencia en el sector es cercano al 100%. En el caso de pescado, la producción ha aumentado considerablemente lo cual indica que es un producto de exportación, Taiwán mantiene índices superiores al 150% en el periodo de estudio.

El gobierno ha considerado históricamente a los alimentos como un elemento estratégico, por ello mantiene reservas de alimentos tanto para hacer frente a eventualidades, como para controlar la oferta y demanda de los mismos. En particular se ha enfocado a mantener reservas de arroz, por ser considerado un componente fundamental de la dieta en Taiwán, aunque su importancia relativa ha disminuido conforme el país se ha desarrollado.

En el cuadro 2.5, se presentan las variaciones en la alimentación, es relevante señalar que la dieta se ha diversificado, en cuanto a grupos de alimentos. En la actualidad, se puede afirmar en términos generales que los productos de origen animal son consumidos en mayor medida, principalmente carnes, leche y huevo.

En lo referente al consumo de cereales, éste ha disminuido en el periodo de estudio, además de haber experimentado un cambio en su composición. Si bien en 1984 el arroz representaba el 74% de los cereales consumidos, su peso en este rubro disminuyó a 53% en 2005. Mientras tanto, el trigo se ha vuelto un elemento más importante dentro de la alimentación, dentro de los cereales en 1984 representaba el 20% de este rubro, y en el 2005 su importancia ascendió a 41%. En este escenario, es comprensible que el gobierno busque mejorar la calidad del arroz producido, como estrategia para fomentar su consumo y poder seguir siendo autosuficientes en el cereal de mayor demanda entre la población.

Cuadro 2.5

Consumo de alimentos en Taiwán. (Kilogramos por año per cápita y porcentajes)				
Años	1984		2005	
Alimento				
1. Cereales	114.00	23.03%	91.49	16.98%
Arroz	84.40	17.05%	48.60	9.02%
Trigo	23.25	4.70%	37.96	7.05%
Maíz	5.24	1.06%	4.38	0.81%
Otros	1.12	0.23%	0.55	0.10%
2. Féculas	13.18	2.66%	21.96	4.08%
3. Azúcares y miel	25.61	5.17%	26.23	4.87%
4. Leguminosas	20.24	4.09%	27.34	5.08%
5. Hortalizas	109.62	22.14%	104.70	19.44%
6. Frutas	105.83	21.38%	123.31	22.89%
7. Carne	52.76	10.66%	77.12	14.32%
8. Huevos	10.94	2.21%	16.49	3.06%
9. Pescado y mariscos	35.56	7.18%	29.86	5.54%
10. Leche	7.34	1.48%	20.19	3.75%
Total	495.10	100.00%	538.70	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a información de COA varios años.

Del análisis anterior se desprende que el gobierno de Taiwán ha mantenido una política agrícola funcional, la cual se ha ido adaptando tanto al nivel de desarrollo del país como a las condiciones externas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la agricultura en Taiwán fue una fuente de recursos para la industrialización, paulatinamente la importancia relativa del sector en el total de la producción disminuyó, lo cual, ante los altos costos de producción relativos con el resto del mundo, hizo que la agricultura necesitara de subsidios para mantener la producción.

Del caso de Taiwán deben destacarse cuatro aspectos fundamentalmente:

- a. Debido a la escasez de recursos de este país, es un importador neto de alimentos.
- b. Su nivel de importaciones desde 1990 no ha aumentado relativamente con respecto a su peso en la balanza comercial, la cual, sigue siendo superavitaria y se caracteriza por un cambio estructural en su

- composición, donde ahora las exportaciones provienen en términos generales de la industria pesada.
- c. Ante el ingreso de Taiwán a la OMC, si bien es cierto que los índices de autosuficiencia han disminuido, en particular en el rubro de granos, principalmente por las cuotas impuestas de importación, el nivel de autosuficiencia en arroz es de casi el 90%, lo cual es un indicador de que Taiwán ha importado sólo la cantidad negociada previamente.
 - d. El papel del Estado ha sido un elemento central para mantener la autosuficiencia en materia de arroz en el contexto de la apertura comercial.

Taiwán es un país donde la agricultura ha jugado un papel central en el desarrollo económico, en primer lugar ayudó a la industrialización del país, proveyó de los alimentos necesarios para la población y en la actualidad se considera un sector estratégico por lo cual se continúa fomentando la producción de alimentos así como la mejora de los ingresos rurales.

Capítulo 3. Política agrícola y alimentaria en México

En este capítulo, se hace referencia a la situación que ha enfrentado la agricultura Mexicana posterior a la Revolución de 1910, explicando el cambio en el papel del Estado y la política agrícola. Se pretende demostrar que en el período actual, el país ha perdido la soberanía alimentaria.

Es necesario recordar que la intervención del Estado mexicano en la producción agropecuaria es el resultado de una serie de presiones contradictorias: refleja la fuerza del conflicto entre clases sociales que se da en la sociedad como un todo y se manifiesta de manera particularmente intensa en el sector agrícola, por el papel que se le ha asignado en la estrategia global del desarrollo económico. La enorme importancia otorgada a la agricultura responde, entre otros factores, a la necesidad de incorporar a la política nacional las conquistas obtenidas por campesinos y obreros durante la lucha revolucionaria. Del mismo modo, de no ser por las presiones sociales que han estado en juego desde principios del siglo, es probable que el Estado no hubiera considerado necesario dedicar recursos financieros de la magnitud de los que asignó para la fijación de precios y la disponibilidad de productos agrícolas básicos.¹

En la primera parte del capítulo, se presenta una visión de los cambios estructurales en México desde el inicio de la reforma agraria, para continuar con el periodo conocido como el “desarrollo estabilizador” y la política con sesgo urbano que no permitió el crecimiento en el largo plazo del sector agrícola.

La segunda parte hace referencia a las medidas adoptadas ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, y la adopción de políticas de corte neoliberal. Uno de los elementos centrales de la nueva estrategia es el proceso de inserción a la economía mundial. En especial se enfatizan los cambios y el comportamiento del sector ante el ingreso de México al GATT en 1986 (ahora OMC) y la firma del TLCAN.

Por último se analiza el caso del maíz. Se hace una evaluación de la producción doméstica, las importaciones y el consumo de dicho producto. Asimismo se presentan los efectos de las importaciones alimentarias en la balanza comercial, agropecuaria y agroalimentaria.

¹ BARKIN, David y Blanca Suárez. (1982). El fin de la autosuficiencia alimentaria. Editorial Nueva Imagen, México. P. 147.

3.1 El campo mexicano en el siglo XX.

Uno de los principales factores que propiciaron la Revolución Mexicana fue la insatisfacción ante la desigual distribución de la tierra. Durante el periodo comprendido entre 1911 y hasta principios de la década de los veinte, una situación común fue la toma de tierras por campesinos armados. Oficialmente, fue en la Constitución de 1917 que se reconoció como meta la reforma agraria; y para 1940 se había distribuido aproximadamente la mitad de la tierra cultivada a campesinos agrupados en ejidos.²

De acuerdo con Rello, la reforma agraria tuvo un impacto inicial positivo sobre la producción agrícola e ingresos rurales, sin embargo no creó las condiciones necesarias para iniciar y mantener un proceso de desarrollo rural basado en el sector ejidal, principal resultado de la reforma.³

La etapa radical y decisiva de la reforma agraria fue en el régimen de Lázaro Cárdenas. El mérito histórico de Cárdenas fue intentar por primera vez orientar la agricultura por una vía unimodal al reconocer la importancia del ejido como institución productiva. La formación de un nuevo subsector de campesinos medios, con suficientes recursos para convertirse en una potencia productiva, da cuenta de la importancia de esta reforma.⁴

La reforma cardenista también tuvo un efecto al mejorar el ingreso de un sector importante del campesinado lo cual ayudó a dinamizar el sector industrial al aumentar la demanda de bienes no agrícolas. Asimismo, el crecimiento del ingreso urbano se tradujo en una mayor demanda de alimentos básicos y materias primas que sirvió de incentivo al sector rural. La favorable relación entre agricultura e industria, así como la positiva relación de los precios rurales fueron estímulos para el sector rural. En general se puede afirmar la existencia entre 1940 y 1965 del periodo conocido como el “milagro agrícola mexicano”, de un flujo neto de fondos hacia la agricultura. Principalmente por las grandes inversiones públicas en materia de riego, los gastos públicos en la agricultura en general superaron a los impuestos recolectados de la agricultura.⁵ De aquí se

² JOHNSTON, Bruce y Peter Kilby (1980) *Agricultura y transformación estructural*, Fondo de cultura económica, México 1980. P. 298.

³ RELLO, Fernando. (1986) *El campo en la encrucijada nacional*, SEP, México D.F. 190 p.42

⁴ Ibid. P. 44

⁵ JOHNSTON, Bruce. Op. Cit. P. 308.

puede concluir que si bien el sesgo urbano había comenzado a manifestarse, aún no era de la magnitud que tendría más adelante.

Rello señala 1965 como el año en que comienza a descender la producción agrícola. Entre los factores que explican dicho declive se encuentran el estancamiento de la superficie cosechada total así como la reducción del crecimiento de la productividad. Aunado a esto, los distintos tipos de productores sufrieron cambios ocasionados por las transformaciones en la sociedad urbana, los cuales se manifestaron en modificaciones al sector agropecuario.

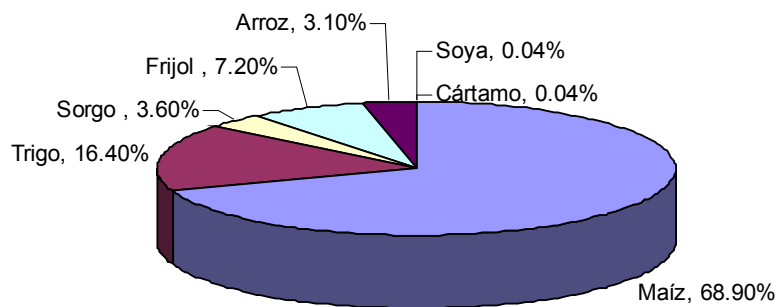
Durante los sesentas y setentas, los cambios en la economía global así como en la política nacional provocaron que la agricultura mexicana sufriera modificaciones, principalmente en la forma de producir, distribuir y consumir alimentos. Desde mediados de la década de los sesenta comenzó a copiarse y asimilarse el modelo alimentario norteamericano, sin embargo no se aplicó su modelo de producción. Uno de los factores que contribuyó a dicho cambio fue el aumento en el nivel de ingreso, con lo cual creció la demanda de productos basados en proteína animal y de alimentos procesados industrialmente. Asimismo el ingreso de agro empresas trasnacionales y mexicanas, aumentó la oferta de dichos productos. Es notable el crecimiento de algunos productos antes poco cultivados, como el sorgo y la soya en respuesta a la mayor demanda de productos pecuarios, los cuales desplazaron cultivos tradicionales como el maíz y el frijol.⁶

La política agropecuaria estatal buscaba principalmente satisfacer las demandas de los grupos urbanos, por lo cual apoyó y fomentó a las actividades así como a los agentes productivos que pudieran satisfacerlas. Un ejemplo de cómo dicha política funcionó es el hecho de que los créditos destinados a actividades agrícolas fueron otorgados principalmente para la siembra de sorgo, soya y alfalfa a expensas del financiamiento al maíz. Por otro lado, la investigación agrícola se orientó a la mejora de las semillas de sorgo dejando de lado al maíz. Debido a los incentivos otorgados a los nuevos cultivos, la composición total de los cultivos agrícolas sufrió un significativo cambio. (Ver gráfico 3.1)

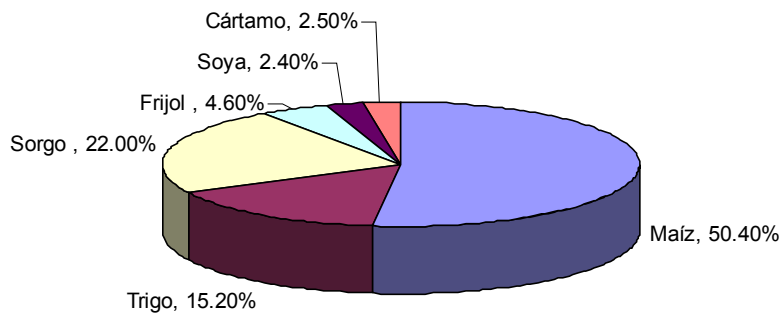
⁶ RELLO, Fernando. Op. Cit. P. 48-49

Gráfico 3.1
Cambio del patrón de cultivos, por periodos

1960-1964



1975-1980



Fuente: Fernando Rello, (1986) *El campo en la encrucijada nacional*.

Los créditos otorgados por organismos financieros internacionales apoyaron el desarrollo de la ganadería mexicana y consecuentemente la rápida expansión

de los granos para producción animal⁷, como parte de un proyecto de división internacional de producción agropecuaria, en el cual México fue concebido como importador de granos y exportador de carne, frutas y hortalizas. Aunque el papel desempeñado por las empresas transnacionales estadounidenses también fue elemental, para que dicho proceso se llevara a cabo, fue necesaria la urbanización⁸ de las sociedades y la carnificación de los sistemas alimentarios.

Una de las causas que explican el cambio en la composición total de cultivos -en particular la relevancia que cobró el sorgo-, es la importancia cada vez mayor de la ganadería. Las modificaciones introducidas en las prácticas pecuarias se llevaron a cabo debido a las nuevas técnicas de alimentos preparados para la engorda de animales y la producción de éstos. El resultado fue la intensificación de la producción agrícola.

Tanto la política agrícola como el progreso técnico del campo, producto de la inserción de México a la economía mundial, provocó cambios productivos que debilitaron la capacidad del país para ser autosuficiente en alimentos básicos. El cultivo del sorgo desplazó al maíz en las mejores tierras de temporal y en algunas de riego donde el empresario agrícola podía obtener mayores beneficios. En los distritos de riego, donde los rendimientos trigueros aumentaron entre 1940 y 1966, el cereal fue desplazado por otros cultivos de mayor valor comercial que usaban menos agua y cuyos beneficios eran mayores.⁹ Esta diversificación, ocasionó un aumento de la dependencia del exterior y problemas para asegurar suficiente oferta de alimentos.¹⁰

En términos organizacionales, la estrategia bimodal tuvo un efecto diferenciado. Mientras que los empresarios agrícolas formaron organizaciones justo después de la Revolución, los ejidatarios lo hicieron hasta la década de los setenta. Es importante resaltar que las organizaciones de empresarios fueron exitosas al ejercer presión sobre los funcionarios públicos, lo cual sucedió en parte porque formaron parte de comités con acciones concretas. En cuanto a las

⁷ BARKIN, David y Blanca Suárez (1982), *Op. Cit.* P.99.

⁸ El término urbanización de la producción agrícola refleja la readecuación del uso y destino de los recursos productivos agrícolas en función de las necesidades de las clases urbanas dominantes, consecuencia del sesgo urbano del desarrollo.

⁹ En el caso del sorgo, a pesar de ser de la misma familia que el maíz, no requiere cuidados tan intensos durante el ciclo vegetativo y es más susceptible a la mecanización en especial durante la cosecha. Por ello, para el empresario agrícola, resulta un cultivo más rentable que el maíz.

¹⁰ BARKIN, David. *Op. Cit.* P. 67.

organizaciones ganaderas, el hecho de conservar sus tierras a pesar de la reforma agraria las ayudó a consolidarse.

A principios de la década de los sesenta se adoptó una política de crecimiento económico con estabilidad de precios y salarios. Los precios oficiales de los granos básicos –principal componente de la canasta básica de consumo de los trabajadores- permanecieron sin cambio de 1963 a 1973. El precio de garantía fijado por el gobierno funcionó como un precio tope, siempre en un nivel inferior al precio rural en el mercado libre, lo cual transfirió recursos financieros de los campesinos de temporal al resto de la economía. Al mismo tiempo el aumento en los precios del sorgo, soya, cártamo, alfalfa, hortalizas y productos cárnicos profundizó la polarización de la economía. Para compensar el efecto adverso a la producción del congelamiento de precios, el gobierno inició una política de subsidio a los insumos agrícolas, lo cual disminuiría los costos de producción y protegería los márgenes de ganancia, sin embargo, estos subsidios fueron poco benéficos para los campesinos más pobres.¹¹

Como efecto del sesgo urbano de las políticas económicas, los salarios en las actividades no agrícolas aumentaron significativamente en comparación con los agrícolas. Aunado a esto, no existieron aumentos en productividad que compensaran la caída de los precios, y en los cultivos típicamente campesinos –maíz y frijol- se experimentaron las menores tasas de aumento de rendimiento. Consecuencia de esto, la emigración de zonas rurales hacia centros urbanos creció significativamente.¹²

El abasto a los centros urbanos ha tenido la prioridad más alta en la política alimentaria estatal. Una de las instituciones más importantes creadas por el Estado en la época, fue la CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), fundada el 2 de marzo de 1961. En sus inicios, su actuación se limitó a la compra de productos agrícolas –maíz, trigo, arroz y sorgo- a precios de garantía. En cuanto a la distribución, actuaba casi exclusivamente en los grandes centros urbanos, particularmente en la Ciudad de México, donde los subsidios se otorgaban en forma de bajos precios para la masa, tortillas, pan blanco y leche. A partir de 1971, el objetivo de dicha institución El objetivo prioritario de CONASUPO fue lograr la autosuficiencia nacional alimenticia. Se planteó la necesidad de llevar la intervención reguladora al nivel de la

¹¹ RELLO, Fernando. *Op. Cit.* P.52

¹² Idem. P. 54.

comunidad campesina y en contacto directo con el productor, como parte de un enfoque integral que comprendiera los mecanismos a través de los cuales había estado perdiendo su excedente.¹³

Tras varios años de crecimiento económico acelerado y modernización no se redujo el número absoluto de pobres, además la pobreza siguió siendo un fenómeno fundamentalmente rural. Si bien es cierto que los precios de garantía funcionaron para regular el salario mínimo urbano, colocó a los campesinos al borde de una crisis que se hizo evidente en el sexenio de 1970-1976.¹⁴ En las zonas rurales, los salarios reales sufrieron pérdidas significativas. En respuesta, desde 1973 los campesinos comenzaron una movilización social generalizada. Aunado a estas movilizaciones, algunos hechos favorecieron la lucha de los campesinos. En 1972 hubo caídas en los suministros internacionales de alimentos y los precios agrícolas aumentaron de manera significativa. Debido a las condiciones nacionales de producción agrícola, el país se encontraba en una situación de debilidad alimentaria y tuvo que importar grandes cantidades de granos a elevados precios. En ese momento la agricultura y la autosuficiencia alimentaria se volvieron una prioridad nacional.

Como respuesta a la crisis agrícola y la movilización campesina, desde 1973, comenzó una política caracterizada por:¹⁵

- Aumento en los precios rurales.
- Aumento del crédito agrícola
- Crecimiento de la inversión pública en el agro.
- Favorable operación de los mecanismos de transferencia para la agricultura.
- Nuevos programas de desarrollo rural.

Una parte de campesinos medios se vieron beneficiados de estos subsidios. De este modo se afirma que la estrategia bimodal de desarrollo produjo una agricultura tripolar. Este grupo de campesinos medios tuvo un comportamiento similar al de los empresarios en cuanto a cultivos producidos, sorgo, soya y cártamo. Mientras tanto la agricultura de subsistencia continuó produciendo granos básicos pese a su baja rentabilidad –maíz y frijol- así como algunos cultivos comerciales como el café.¹⁶

¹³ BARKIN, David. Op. Cit. P. 153-159.

¹⁴ Idem. P. 159.

¹⁵ RELLO, Fernando. Op. Cit. P. 56

¹⁶ Idem. P. 56.

A pesar de los recursos invertidos en el agro, los resultados no fueron los esperados. Esto se debe al hecho de que no se cuestionó de fondo la estrategia bimodal, ni el sesgo urbano de la estrategia de crecimiento global. Los subsidios favorecieron la concentración de beneficios, ante la presión por aumentar la producción, en su mayoría fueron recibidos por quienes tenían más recursos y potencialidades, así como poder y experiencia. Además el Estado en lugar de favorecer a las organizaciones campesinas autogestionadas y autosostenidas, se convirtió en el director de la agricultura ejidal, lo cual implicó la creación de grandes y costosos aparatos de regulación agrícola.¹⁷

La estrategia agrícola bimodal y el patrón de crecimiento industrial basado en la producción de bienes para los grupos urbanos con mayores ingresos, generaron una vinculación entre la agricultura y la industria que no favoreció el crecimiento autosostenido de la agricultura ni de la economía en su conjunto. La demanda de bienes de consumo de las mayorías rurales permaneció estancada y no estimuló el crecimiento de la industria. Incentivada por la demanda del subsector moderno de la agricultura, la industria generó tecnologías y equipos basados en un uso intensivo de capital y poca utilización de mano de obra. En términos generales, se puede afirmar que la industria no contribuyó a dinamizar al sector rural como un todo, a diferencia de lo que ocurrió en los países con una agricultura exitosa.¹⁸

Los lineamientos que el Estado marcó para la política agropecuaria, sin duda impulsaron la modernización de un sector de la agricultura. Durante un primer momento, la agricultura cumplió eficientemente sus funciones como proveedor de materias primas para el mercado mundial. Asimismo, logró la autosuficiencia a nivel del mercado interno y contribuyó a la captación de divisas para otros sectores de la economía. El apoyo brindado al sector generó el auge de una agricultura comercial, a la cual se le proporcionaron todos los recursos de los que el Estado disponía para impulsar su crecimiento: inversiones federales para crear obras de infraestructura, recursos financieros, tecnología, mercados, etc.¹⁹

Así, las políticas del Estado alentaron la transformación productiva del agro mexicano. Por un lado, indujeron a una mayor intensificación de los cultivos

¹⁷ Idem. P.58-59

¹⁸ Idem. P.60-61.

¹⁹ BARKIN, David y Banca Suárez. (1982)*Op. Cit.* P. 98

aprovechando los apoyos oficiales. Por otro lado, el uso de la tierra se transformó, modificando la estructura productiva del país. Las medidas adoptadas ocasionaron la reducción de superficies sembradas con productos básicos, como el maíz, al no ser suficientemente rentable; o bien, el cambio hacia otros cultivos, como en el caso del trigo, que durante mucho tiempo fue uno de los más rentables. Las condiciones naturales y los recursos del país, junto con las políticas que promovió el Estado para el sector agropecuario, facilitaron la siembra de nuevos cultivos así como su comercialización en nuevos mercados, tanto en el interior como en el exterior.²⁰

Antes de comentar las políticas de liberalización, es importante hacer mención del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) el cual se configuró entre 1979 y 1981, con el objetivo de promover la producción agropecuaria. Los aspectos básicos de esta estrategia se encuentran en cuatro documentos que abordan²¹:

- Marco de referencia.
- Perfil nutricional.
- Balance de oferta y demanda de una canasta alimentaria
- Perspectivas internacionales del sistema alimentario.

El objetivo de este Sistema, era apoyar la producción y distribución masiva de alimentos básicos, sobre todo cereales y oleaginosas, para conseguir la autosuficiencia alimentaria, fomentar la agricultura, crear empleos rurales y aumentar el mercado interno.

El SAM hacía énfasis en la necesidad de que los campesinos de temporal participaran más activamente en la producción, debido a que esto ayudaría ofreciendo empleos a una importante parte de la población así como mejorando los problemas de alimentación de las zonas rurales.

En lo respectivo a la demanda de alimentos, el SAM determinó un patrón suficiente para garantizar una dieta adecuada, misma que ayudó a la configuración de una canasta básica recomendable. Considerando a esta canasta como base, se hicieron proyecciones de los volúmenes necesarios de alimentos para cubrir las necesidades de la población, así como de los tipos de productores que debían participar en el esfuerzo por alcanzar la autosuficiencia.

²⁰ Ibid. P. 98.

²¹ PAZ, Fernando (2003) *La economía agrícola mexicana ¿sin campesinos?* Fondo Editorial FCA, México P. 19.

Durante el periodo en el cual estuvo vigente este sistema, la política agrícola incorporó propuestas del SAM en los temas como: manejo del agua, fertilizantes, semillas mejoradas, maquinaria y bienes de capital, créditos y seguros, organización de los productores e industrialización de los productos del campo.

A pesar de las contribuciones del Sistema desde mediados de 1981, debido a la reducción de los ingresos del sector público –ocasionado principalmente por la caída de los precios internacionales del petróleo–, el SAM tuvo que abandonarse debido a que se apoyaba en una considerable transferencia de recursos mediante inversiones y gasto público.²²

Fue entonces, al inicio de la década de los ochenta, que el modelo de sustitución de importaciones entró en crisis y se hizo necesario aplicar medidas para estabilizar la economía. La respuesta fue la aplicación de políticas de ajuste de tipo ortodoxo o neoliberal.

3.2 Situación actual del campo mexicano, políticas de liberalización comercial, OMC y TLCAN.

Para entender la situación actual del campo mexicano (desde 1982 hasta la fecha), es necesario revisar el modelo económico y las políticas que México ha seguido desde entonces.

Las políticas de ajuste estructural aplicadas en México a partir de la crisis de la deuda de 1982, son de inspiración liberal y se caracterizan por recurrir a los sistemas de mercado, por la idea de que hay que liberar la mayor parte de éstos, en particular los agrícolas.

A. Minda hace un análisis de los conceptos de ajuste y ajuste estructural:

Como lo señala P. Hugon (1989), ... “el ajuste se define como el proceso por el cual la balanza de pagos se equilibra después de una perturbación”. De acuerdo con dicho autor el ajuste es distinto de la estabilización “ya que corresponde a un crecimiento de la producción, a una promoción de las exportaciones o a un proceso de sustitución de importaciones”. El ajuste estructural es definido por Guillaumont (1986) como “un ajuste duradero de la balanza de pagos, obtenido por medio de una adaptación de las estructuras económicas (principalmente de las estructuras de producción), es decir, no por medio de una reducción del crecimiento económico ni por la recurrencia acelerada o excesiva de los capitales exteriores”.²³

²² Ibid. P. 20.

²³ MINDA, Alexandre (1994) “La política de ajuste y la agricultura en América Latina” en Linck Thierry *Agricultura y campesinados de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 1994, P. 205.

La puesta en vigor de medidas políticas de ajuste queda asegurada por préstamos de ajuste estructural o sectorial otorgados por organismos internacionales como el FMI (Fondo Monetario Internacional), el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos préstamos están destinados a apoyar reformas profundas de las políticas y de las instituciones con objeto de consolidar la estabilidad macroeconómica, en particular mediante una reducción del déficit de la balanza de pagos.²⁴

La estrategia neoliberal, se dirigió a devolver al mercado el papel casi exclusivo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y el empleo, corrector de eventuales desajustes económicos, y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, de esta forma se transfirieron las funciones económicas a los agentes privados, disminuyendo notoriamente la intervención del Estado en la economía. En este modelo, el Estado tiene como uno de sus objetivos centrales la estabilidad de precios, para lo cual es fundamental la apertura comercial, eliminar el déficit fiscal y mantener una política monetaria restrictiva.²⁵

Los objetivos de las políticas de ajuste modifican profundamente la agricultura. El escaso número de objetivos estructurales concernientes al sector agrícola no significa que la reestructuración económica no afecte directa e indirectamente dicho sector.²⁶

A continuación se presentan algunos efectos de los procesos de ajuste sobre la agricultura. Las medidas tendientes a reducir la demanda global pueden limitar los mercados interiores. Por su parte, las devaluaciones deben estimular la exportación agrícola al disminuir su valor en moneda extranjera y al mismo tiempo, encarecen los precios de las importaciones, aumentando el precio de los insumos agrícolas y de los productos alimentarios importados. En lo referente a las empresas agroalimentarias, aquellas que destinan su producción al mercado interno se vuelven más competitivas. Para reducir el déficit presupuestario, el Estado disminuye sus gastos, lo cual implica una disminución en los subsidios agrícolas. Si el agro enfrenta una disminución de los subsidios y el aumento de los precios alimentarios, puede suponerse que las reformas estructurales

²⁴ Ibid. P. 205.

²⁵ Calva, José Luis (1996) "La estrategia neoliberal en México". En Torres Felipe, Ma. del Carmen del Valle y Eulalia Peña, *El reordenamiento agrícola en los países pobres* UNAM IIEC, México. P. 119-121.

²⁶ MINDA, Alexandre, *Op Cit.* P. 209

estimulan la oferta global y fomentan una reasignación hacia sectores como la agricultura. Así, la reevaluación de los precios agrícolas y la restricción a la importación de alimentos deberían reasignar los recursos hacia la agricultura. En el Cuadro 3.1 se presenta un esquema de los efectos de los programas ortodoxos en la agricultura.²⁷

Cuadro 3.1

Programa de tipo ortodoxo		
Principales medidas	Efectos macroeconómicos	Efectos sobre la agricultura
Política monetaria restrictiva	Contracción de la demanda global	Reducción de la demanda final interna.
Devaluación	Baja del precio de las exportaciones	Ventaja para los exportadores
	Encarecimiento de las importaciones	Aumento del precio de las importaciones agrícolas y alimentarias
Compresión de los gastos públicos	Estimulación de la oferta global	Disminución de las subvenciones
Disminución de los salarios reales		Reasignación de recursos para la agricultura

Fuente: Minda Alexandre (1994), "La política de ajuste y la agricultura en América Latina"

A pesar de que las políticas de ajuste son importantes para comprender el comportamiento de la agricultura, no son el único factor explicativo. Es importante destacar que el sector agrícola fue menos afectado que el resto de la economía por la contracción de la demanda interna debido a: una menor elasticidad del ingreso de la demanda de productos agroalimentarios y una mayor flexibilidad en la baja de los precios de productos agrícolas destinados al mercado interno. El sector exportador se benefició de algunos aspectos del ajuste: devaluación, precio de apoyo, estímulos a los exportadores. El impacto de las devaluaciones sobre la competitividad externa fue reforzado por la baja de los salarios reales. Además, esa baja provoca una baja en la importación de alimentos y favorece la exportación al disminuir el costo de la mano de obra.²⁸

En el caso mexicano, de acuerdo a José Luis Calva²⁹, los programas de ajuste estructural han tenido resultados negativos principalmente debido a:

²⁷ Ibid. P.211

²⁸ Ibid. P. 212

1. La apertura comercial ocasionó que los precios reales de diversos productos agropecuarios disminuyeran, lo cual hizo descender la rentabilidad del sector. En particular este autor destaca que los precios de los granos disminuyeron en relación con el precio de las materias primas.
2. La disminución del intervencionismo estatal provocó que el gasto público dedicado al sector disminuyera, lo cual tuvo efectos negativos en rubros que contribuían al desarrollo agropecuario.
3. Debido a las políticas monetaria y crediticia contractivas, el crédito disminuyó y se volvió más caro.

Antes de finalizar esta sección, es importante destacar que las políticas de ajuste tienen sus efectos más severos entre los grupos sociales más pobres – campesinos sin tierra o pequeños productores. Esto tiene su principal causa en la disminución de los subsidios a los alimentos, la baja de los gastos de salubridad y educación y las fluctuaciones en los precios de los productos alimentarios importados. Asimismo, el alza de en los precios de productos crea efectos de sustitución lo cual repercute en un déficit nutricional. Un problema adicional es que la disminución de los subsidios provoca el abandono de los campos, aumentando la urbanización masiva y desordenada.³⁰

A continuación presentamos el comportamiento de las variables más importantes en el sector agropecuario. Primero se analiza el comportamiento de la producción tanto en términos absolutos como su crecimiento en relación con el resto de los sectores económicos. Posteriormente, se analiza el empleo en el sector, y las variaciones que ha sufrido el mismo.

Comportamiento de la producción y el empleo.

El Producto Interno Bruto está conformado en su mayoría por las actividades del sector servicios, como se muestra en el gráfico 3.2. La participación del PIB disminuye constantemente. En 1960 el sector agrícola contribuía con el 15.62%³¹ del producto total, en el 2007 contribuyó con el 5.37%. El sector que ha

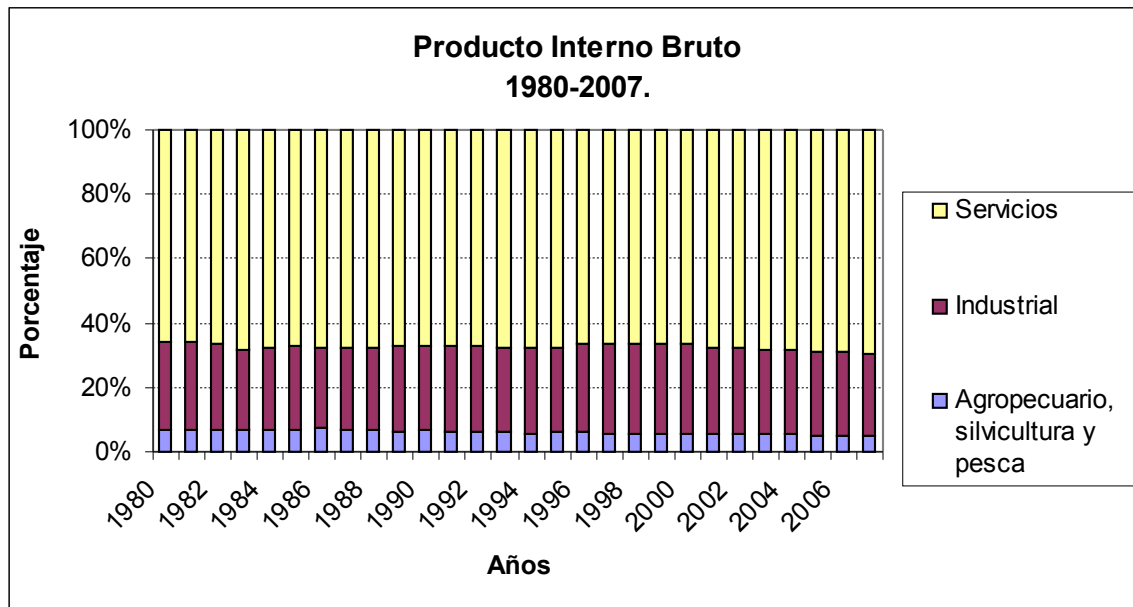
²⁹ Calva, José Luis (1996) “La estrategia neoliberal en México”. En Torres Felipe, Ma. del Carmen del Valle y Eulalia Peña, *El reordenamiento agrícola en los países pobres* UNAM IIEC, México. P. 119-121.

³⁰ MINDA, Alexandre (1994) *Op. Cit.* P. 213

³¹ PIB en base 1980=100, datos de INEGI

mostrado un comportamiento más dinámico es el sector servicios, en 1980 contribuía con el 67.32%, mientras que en el 2007 su participación aumentó a 72.27%.

Gráfico 3.2

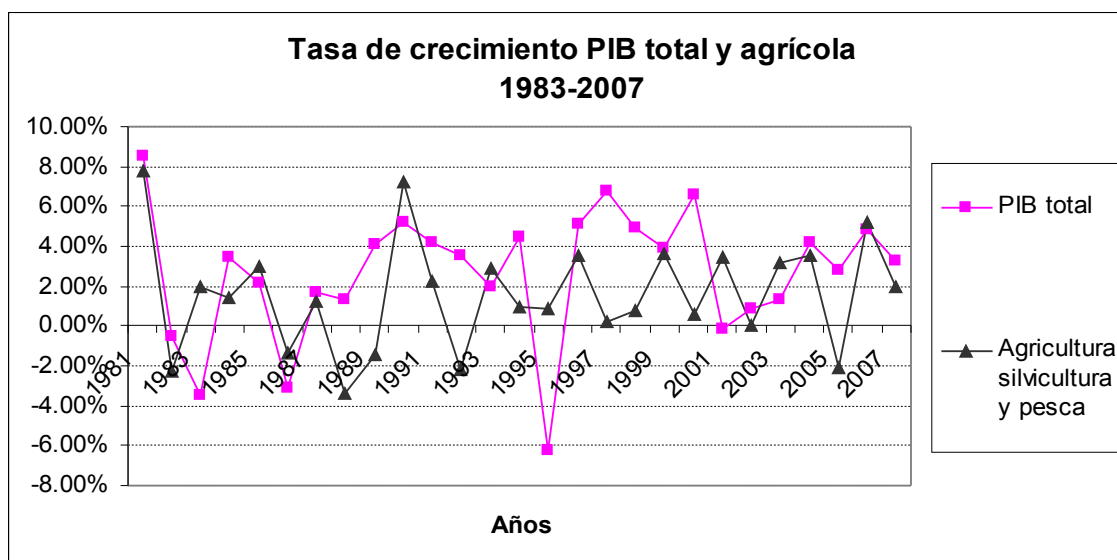


Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México 2008.

En cuanto al crecimiento del PIB primario en comparación con el PIB total, en casi todos los años, la tasa de crecimiento del primero fue inferior al total. En 1995 después de la crisis de diciembre de 1994, y tal vez fortalecido por la devaluación del peso el PIB primario presentó un crecimiento menor al 1%³², cuando la economía en su conjunto disminuyó la producción en más del 6% con respecto a 1994. En el 2005, el PIB agrícola, silvícola y pesquero presentó un retroceso de 2.05% con respecto al 2004, en tanto que el PIB total creció al 2.8%.

³² Estos datos son del Banco de Información económica, donde el PIB se encuentra en base 1993=100.

Gráfico 3.3



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México 2008.

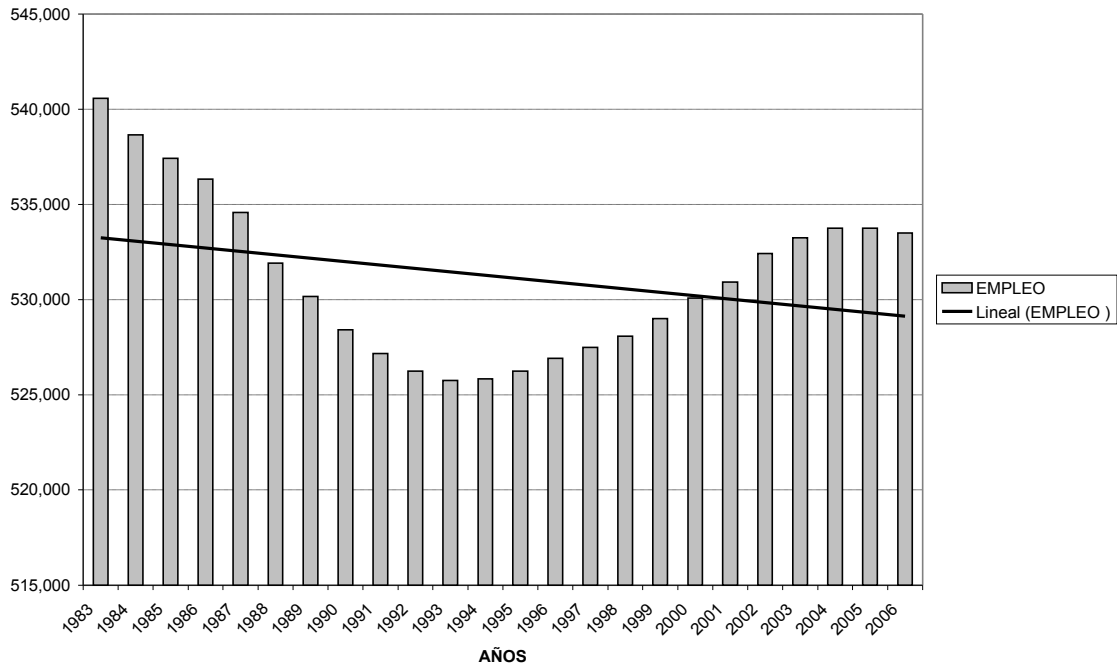
En cuanto al empleo en el sector, se observa una tendencia decreciente en el empleo dentro del sector que comprende agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca (Gráfico 3.4). En teoría, el descenso del número de personas empleadas en el sector primario, es la tendencia que los países adquieren cuando alcanzan un mayor grado de desarrollo, lo cual ocurre en el caso mexicano. En un poco más de veinte años, el empleo en el sector primario ha disminuido su participación porcentual en casi cinco puntos lo cual es significativo, al considerar que el valor de la producción en términos absolutos ha aumentado lo cual indica un aumento en la productividad del sector.

Un punto importante a destacar, es la importancia que tiene la población ocupada no remunerada en el sector primario. Esto es relevante puesto que para sustentar la tesis de que el impulso a las actividades primarias tiene un alto impacto en la generación de empleos, es necesario conocer la estructura de la población ocupada, en cuya composición el empleo no remunerado tiene una participación muy alta.³³

³³ ROSENSWEIG, Andrés. (2005) *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Ciudad de México, Sede Subregional de la CEPAL en México. P. 14.

Gráfico 3.4

Empleo agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México 2008.

La liberalización del mercado mundial a través de los acuerdos generales de comercio como el GATT, y posteriormente la OMC, así como los acuerdos entre países como el Tratado de Libre Comercio entre México y Canadá, son parte de las políticas de ajuste, por su importancia se explicará como han influido en el dinamismo del comercio internacional.

El ingreso de México a la Organización Mundial del Comercio

México ingresó al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) en 1986, en una época de crisis económicas recurrentes ocasionadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Para hacer frente a las crisis, el gobierno mexicano aplicó desde ese entonces programas de ajuste estructural convenidos con el FMI (Fondo Monetario Internacional), entre los que se encontraba la apertura de la economía y la agricultura.³⁴

³⁴ RELLO, F. y Y. Trápaga (2001) *Op. Cit.* P. 36.

A partir de 1985, México redujo de manera significativa sus aranceles como parte de un programa general para liberalizar su economía en vísperas de su adhesión al GATT en 1986. Desde entonces se observa una estrategia de avanzar hacia una liberalización unilateral del comercio externo, a una mayor velocidad que la de otros países y de la que le exigían sus compromisos internacionales. Como parte de las nuevas reglas en el comercio internacional, se hace un mayor uso de medidas pertenecientes a la caja verde³⁵ y se han eliminado otras de la caja ámbar³⁶, en particular los precios de garantía, asimismo se han reducido los subsidios a la exportación.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El TLCAN es un tratado de libre comercio entre Canadá, los Estados Unidos y México. Está constituido por tres tratados bilaterales entre los países firmantes y entró en vigor el 1 de enero de 1994. Su objetivo es eliminar las barreras al comercio entre los miembros, facilitar las inversiones transfronterizas y desarrollar la cooperación en áreas como el medio ambiente y la protección laboral.³⁷

En lo referente a la liberalización comercial, este tratado sigue las pautas del GATT ampliándolas, ya que los aranceles pactados fueron menores que en el Acuerdo General. Se acordó disminuir progresivamente las barreras al comercio, donde al final se eliminaron completamente las barreras arancelarias y no arancelarias. En cuanto a los apoyos a los productores y subsidios a la exportación, este Tratado, al igual que en el AARU comprometió a los tres países a reducirlos.³⁸

De acuerdo con Rubio³⁹, a pesar de la adhesión de México al GATT, durante la década de los ochenta existió protección a la producción nacional, sin embargo fue con la firma del TLCAN, que comienza sustituirse la producción nacional por la importada.

³⁵ Las políticas de la caja verde, son las que pueden usarse libremente. Entre ellas se encuentran las de investigación y desarrollo, extensión, infraestructura y otros servicios generales, los pagos directos a los agricultores, la ayuda alimentaria doméstica, etc.

³⁶ Son las políticas que más distorsionan el mercado y que por ende deben reducirse.

³⁷ Idem. P. 37.

³⁸ Idem. P. 37.

³⁹ RUBIO, Blanca (2003), *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*, México, IISUNAM/ Plaza y Valdés Editores, 288 pp.

Desde la puesta en marcha del TLCAN el comercio agropecuario entre los Estados Unidos, Canadá y México ha mostrado una tendencia creciente, sin embargo, esta tendencia estaba presente antes de la entrada en vigor del Tratado. Otros factores como el comportamiento de la población, el desempeño macroeconómico de los tres países y sus tipos de cambio, así como las condiciones climáticas, han tenido un efecto más importante en el comercio trilateral que el acuerdo comercial.⁴⁰

Si bien es cierto que para explicar el dinamismo y los cambios del comercio agroalimentario de México es necesario hacer referencia a otros aspectos además del TLCAN, este tratado ha facilitado el comercio al definir con claridad las reglas del juego del sector externo y ha acelerado el desarrollo de la infraestructura física e informativa de apoyo a la exportación. Uno de los propósitos de este acuerdo es aislar el manejo de la política comercial de las influencias políticas del momento, para lograr la credibilidad que requieren los procesos de comercio e inversión.⁴¹

De acuerdo con datos de la Organización Mundial del Comercio, el comportamiento de las importaciones agrícolas y alimentarias ha aumentado considerablemente tanto en términos absolutos como relativos. Los siguientes cuadros dan muestra de ello.

Cuadro 3.2

Importaciones de productos agrícolas y alimentarios 1990-2007							
(Millones de dólares y porcentajes)							
	Valor					Porcentajes	
Año	1990	2000	2005	2006	2007	2000	2007
Productos agrícolas	5,374.4	10,989.0	16,457.1	18,461.7	21,901.0	6.3	7.8
Productos alimentarios	4,326.5	8,484.8	13,326.6	14,997.5	18,239.0	4.9	6.5

Fuente: Organización Mundial del Comercio, *International Trade Statistics* 2008.

De acuerdo con el cuadro 3.2, las importaciones de productos agrícolas en general casi se han cuadruplicado de 1990 al 2007, situación similar a lo que se refiere a las importaciones de productos alimentarios. De aquí se puede concluir que el TLCAN y el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay han sido exitosos al contribuir a un mayor comercio de productos del sector primario.

⁴⁰ ROSENSWEIG, Andrés. (2005) *Op. Cit.* P. 27.

⁴¹ *Idem.* P. 34.

Cuadro 3.3

Comercio Internacional						
(Miles de millones de dólares y porcentajes)						
	Lugar mundial	Valor	Porcentaje en las exportaciones/importaciones mundiales			
	2006	2006	1980	1990	2000	2006
Exportaciones	12	14.69	0.8	0.8	1.6	1.6
Importaciones	8	18.46	1.2	1.2	1.8	1.8

Fuente: Organización Mundial del Comercio, International Trade Statistics 2008.

Es cierto que el Tratado de Libre Comercio, así como el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay han sido mecanismos eficientes en lo referente al comercio internacional. Tanto en exportaciones como en importaciones el resultado ha sido un incremento considerable en cuanto a la participación en el total mundial. La participación de las exportaciones se ha duplicado y la participación de las importaciones también ha aumentado aunque no en la magnitud de las primeras. En cuanto a la composición de las exportaciones los grupos de productos que representan una mayor parte del total son las hortalizas, plantas, raíces y tubérculos así como las frutas. Por su parte en las importaciones son los cereales, carne y oleaginosas los grupos que más contribuyen al total.

Los cultivos que fueron menos protegidos en el acuerdo comercial, han mostrado elevados grados de sustitución –como el trigo y la soya- mientras que en el caso del maíz y el frijol, a partir de 1996 ocurrieron importaciones provenientes de Estados Unidos por encima de la cuota acordada, sin el pago del arancel establecido. Dichas importaciones han generado dificultades a los productores nacionales para comercializar su producto.⁴²

A continuación se analiza el maíz, destacando la producción nacional, la importancia que tiene en la economía y como ha influido la apertura comercial en su producción.

⁴² RUBIO, Blanca (2004), Op. Cit. P. 30-31

3.3 Producción de maíz e influencia de las importaciones agropecuarias en la balanza comercial.

El maíz ocupa un alto porcentaje del valor de la producción agrícola y de la superficie sembrada; más de tres millones de productores se dedican al cultivo del grano⁴³; es uno de los ejes de la alimentación, y para hablar de éste, es necesario destacar su importancia económica, social, política, histórica o cultural.

Cuadro 3.4

Valor Producción						
	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Resumen de cultivos	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Maíz	24.98%	25.43%	21.86%	24.18%	16.55%	15.24%
Cereales	30.35%	34.00%	27.42%	28.48%	20.14%	18.11%

Fuente: SIACON 2006.

Cuadro 3.5

Superficie Cosechada						
	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Maíz	42.19%	41.90%	41.16%	42.86%	38.07%	35.65%
Cereales	47.89%	50.41%	47.43%	48.36%	42.44%	39.82%
Resumen de cultivos	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: SIACON 2006.

Entre los cambios que han influido en la producción de maíz, se encuentra el uso de políticas neoliberales ya comentadas. Las políticas del Estado neoliberal se orientan a favor del avance del capital agrícola, y sobre todo, del gran capital comercial e industrial que controla el mercado mundial de alimentos. El cambio más significativo que ha experimentado el Estado es pasar de una política de autosuficiencia alimentaria a la de ventajas comparativas.

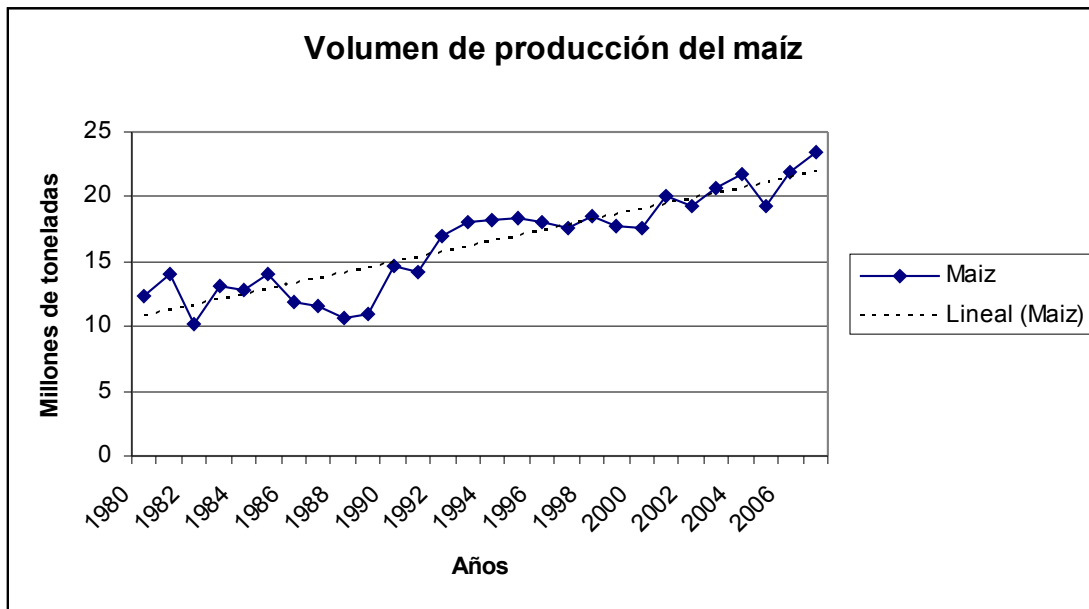
3.3.1 Tendencias de la producción nacional de maíz

Es evidente que la década de los noventa tuvo una producción superior a la de los ochenta, y la tendencia es a continuar aumentando la producción después del año 2001 y con excepción del 2005, la producción ha sido superior a 20

⁴³ PEÑA, Jaime. (2004) "Reestructuración productiva agrícola en México durante los años noventa: el caso del maíz" en Rubio Blanca, *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*. México, IISUNAM/ Plaza y Valdés Editores, P. 50.

millones de toneladas anuales. Una de las explicaciones de este aumento en la producción es la incorporación de tierras de riego a la producción, las cuales tienen un rendimiento superior a las de temporal. Sin embargo la mayor parte de la producción aun se realiza en las tierras de temporal las cuales representan cerca del 80% de la superficie del maíz.

Gráfico 3.5



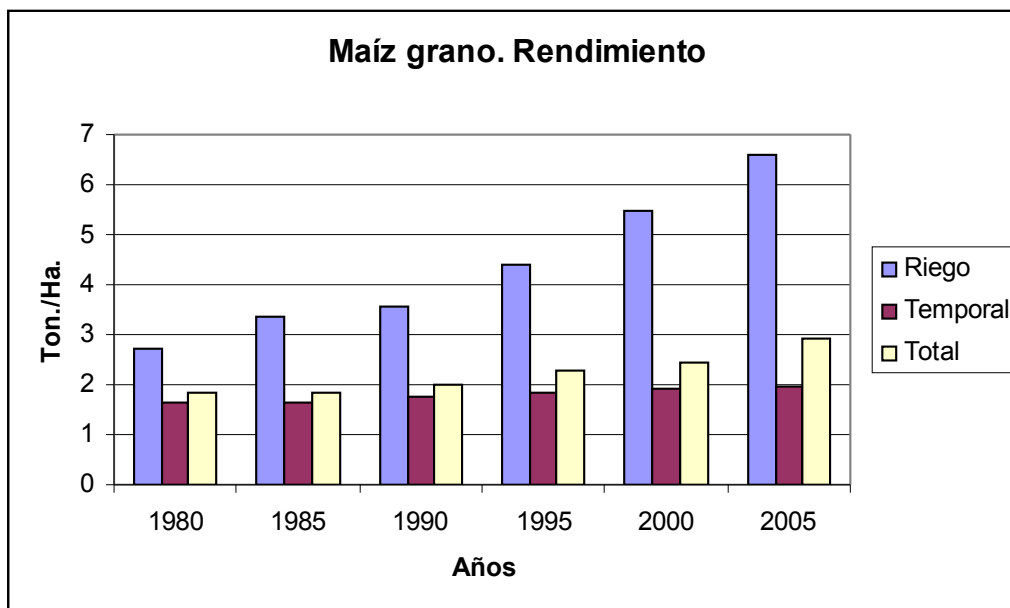
Fuente: Elaboración propia con datos de SIACON 2006.

Cuadro 3.6

Superficie Cosechada (Miles de hectáreas)						
Años	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Riego	1,115	978	931	1,428	1,044	1,363
Temporal	5,651	6,611	6,408	6,593	6,087	5,243
Total	6,766	7,590	7,339	8,020	7,131	6,606

Fuente: SIACON 2006.

Gráfico 3.6



Fuente: Elaboración propia con información de SIACON 2006.

En lo referente al comportamiento regional, la producción de maíz es la más importante en cuanto a superficie y producción ocupada por entidades como Chiapas, Jalisco y el Estado de México. Esto se debe a que dichas entidades tienen buenas condiciones de temporal, aunque con suelos heterogéneos en cuanto a calidad.⁴⁴

En cuanto a los productores, en el caso del maíz es notorio el alto nivel de heterogeneidad tecnológica dependiendo de los recursos básicos de tierra y agua con que cuentan. En un extremo se encuentran los grandes productores de riego del norte, en el otro, los pequeños productores que siembran en temporal tanto en el sur como en el centro del país, aunque también se encuentran en las áreas serranas del norte y eventualmente a grandes productores en superficies de riego en el centro o sur.

La producción y el consumo nacional del maíz han crecido por la dinámica del consumo pecuario: llama la atención el acelerado crecimiento del consumo per cápita de los productos pecuarios: la producción de carne de cerdo, res, huevo y pollo se elevaron de manera significativa en los años noventa, lo cual explica en gran medida el comportamiento de las importaciones de maíz amarillo.

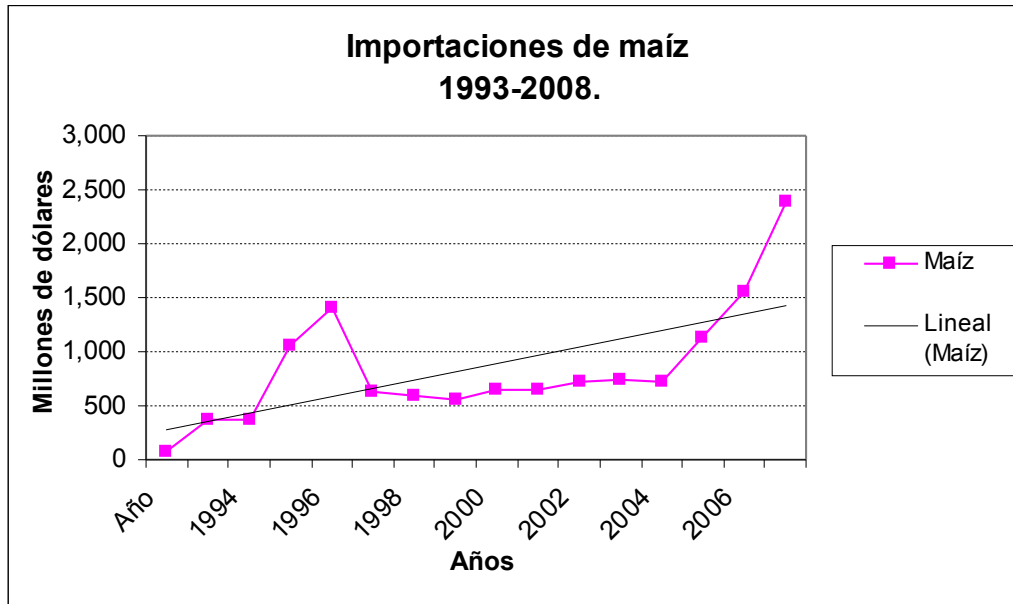
⁴⁴ Ibid. P. 56

3.3.2 Importaciones de maíz

Las importaciones de maíz muestran una tendencia creciente, con un alto nivel en 1995 y 1996, lo cual puede asociarse tanto con la firma del Tratado de Libre Comercio como con la crisis de 1994. Sin embargo en el periodo de 1998 al 2005 se mantuvieron relativamente estables, a niveles superiores que los prevalecientes en los años previos a la firma del TLCAN. La tendencia es creciente para los años más recientes lo cual puede estar relacionado con la desaparición de aranceles a la importación en el 2008.

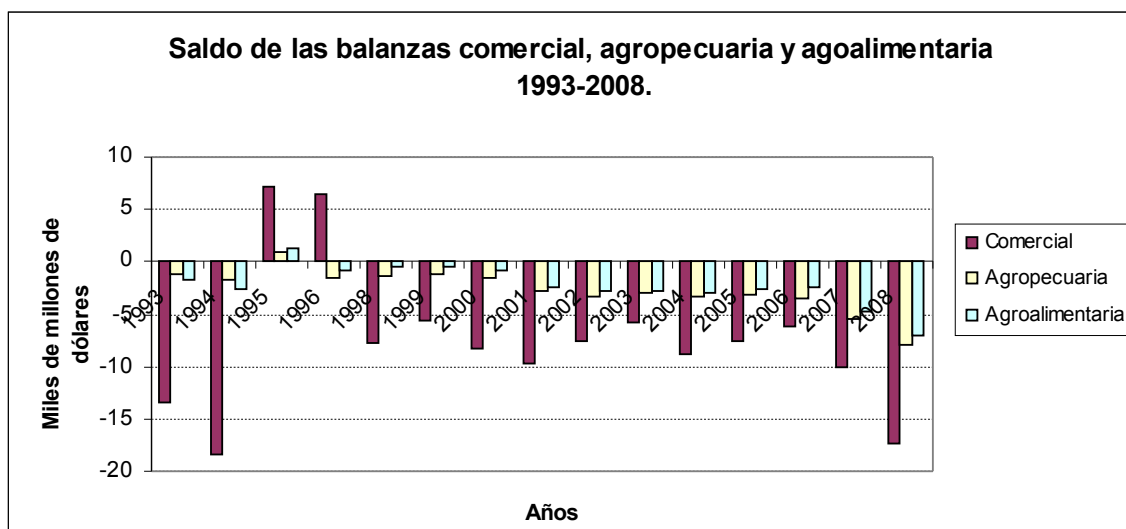
La tendencia creciente de las importaciones de maíz se relaciona con una política agrícola específica de promoción de las importaciones, aunado a la pérdida de recursos fiscales, debido a las importaciones sin cobro de arancel durante el periodo de vigencia del Tratado, lo cual presiona a la baja los precios internos del maíz. La política de apertura comercial que no ha respetado el periodo de transición previsto en el Tratado, ha tenido efectos negativos sobre los productores nacionales, ya que no pueden competir con los precios de los productos importados, en particular provenientes de Estados Unidos.

Gráfico 3.7



Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO 2008.

Gráfico 3.8



Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO 2008, los datos se encuentran en valores corrientes.

Como se muestra en el gráfico 3.8, la balanza comercial muestra un desempeño negativo, salvo 1995 y 1996 cuando la devaluación del peso hizo aumentar la competitividad de las exportaciones incluyendo las exportaciones agrícolas. El saldo de la balanza agropecuaria y agroalimentaria muestra un déficit creciente durante el periodo de 1993-2008. En particular 2007 y 2008 son años donde el aumento del déficit es superior al 50%. La participación de las importaciones de cereales en el total de las importaciones representó en 2008 el 1.47% del total de las importaciones, por su parte las importaciones de maíz han aumentado significativamente, mientras que en 1993 representaban el 0.11% de las importaciones totales, en 2008 representaron el 0.77%.

Los patrones de consumo han sufrido cambios, mientras que en las clases medias y altas a aumentado el consumo de productos pecuarios así como de harina y derivados de maíz, en las regiones “marginales” el maíz es el elemento fundamental de la dieta.⁴⁵ Asimismo es importante destacar el papel del Estado en la promoción del consumo de harina de maíz, lo cual ha acelerado la expansión de este mercado.

⁴⁵ En estas regiones, la pobreza determina el acceso al consumo del maíz, donde dicho elemento es fundamental para vivir.

En el cuadro 3.7 se puede ver el cambio en el consumo de alimentos, es notable que el maíz ha disminuido su participación en el total de forma significativa, sin embargo, sigue siendo el componente más importante en la dieta de los mexicanos.

Cuadro 3.7

Consumo de alimentos (kg/capita/año) (Kg)										
Año	1963		1973		1983		1993		2003	
Cereales	160.0	45.5%	168.8	42.3%	180.3	38.3%	179.3	37.7%	174.0	33.6%
Trigo	30.2	8.6%	40.1	10.1%	49.7	10.6%	42.7	9.0%	37.0	7.1%
Arroz	3.9	1.1%	5.1	1.3%	5.0	1.1%	4.8	1.0%	5.3	1.0%
Maíz	125.3	35.7%	123.1	30.9%	125.4	26.6%	125.4	26.4%	125.6	24.2%
Otros	0.5	0.2%	0.4	0.1%	0.4	0.1%	6.4	1.4%	6.2	1.2%
Féculas	12.6	3.6%	12.6	3.2%	11.3	2.4%	13.0	2.7%	18.4	3.5%
Azúcares y miel	28.0	8.0%	40.6	10.2%	41.7	8.9%	52.0	10.9%	48.9	9.4%
Leguminosas	15.3	4.3%	16.5	4.1%	19.9	4.2%	13.0	2.7%	13.0	2.5%
Aceites	8.5	2.4%	8.8	2.2%	15.9	3.4%	13.1	2.8%	12.0	2.3%
Hortalizas	29.2	8.3%	34.9	8.7%	46.5	9.9%	49.4	10.4%	58.5	11.3%
Frutas	67.2	19.1%	84.5	21.2%	100.6	21.4%	97.9	20.6%	120.2	23.2%
Carnes	26.3	7.5%	25.9	6.5%	42.5	9.0%	42.7	9.0%	58.4	11.3%
Grasas animales	1.4	0.4%	1.8	0.4%	2.5	0.5%	3.9	0.8%	3.7	0.7%
Pescados y mariscos	3.1	0.9%	4.6	1.2%	9.6	2.0%	11.0	2.3%	11.2	2.2%
Total	351.6	100%	399.0	100%	470.7	100%	475.2	100%	518.4	100%

Fuente: FAOSTAT Food Balance Sheets, 2009.

En lo referente al precio del maíz, éste ha sufrido cambios a lo largo de la historia, ha pasado por tener precio de garantía, precio de concertación, precio de referencia y por último en la actualidad se rige por los precios prevalecientes en el mercado de valores de Chicago. En dicho mercado, el precio al que se hace referencia es el maíz amarillo. El precio es una variable que operan el gobierno y las transnacionales estadounidenses, los cuales establecen condiciones a sus productores por ejemplo el costo del financiamiento, subsidios o formas de apoyo, etc. Debido a los volúmenes que estos agentes manejan, asignan precios internacionales que no siempre corresponden a los costos internos sino que se hace en base a criterios políticos.⁴⁶

En cuanto a la calidad del maíz que se consume, es importante destacar que dentro de la producción mundial el maíz amarillo, el cual se destina en parte al

⁴⁶ Peña, Jaime. (2004) *Op. Cit.* P. 60-61

consumo animal, representa el 70% por lo cual gran parte de las importaciones corresponden a esta variedad -ajena al patrón de consumo nacional de maíz blanco-. Sin embargo es más barato, por lo cual los industriales y comercializadores tienden a destinar gran parte del maíz amarillo al consumo humano, con el consiguiente resultado de una franca declinación en la calidad de la tortilla.⁴⁷ Además, la importación de maíz transgénico ha provocado la disminución de la calidad del maíz, una parte importante de este maíz se utiliza en la industria y no es claro hasta que punto también se utiliza en el consumo humano directo.

3.3.3 Actividades gubernamentales relacionadas con la producción de maíz.

Como se vio previamente, el papel del estado ha cambiado radicalmente, en lo referente a política agrícola. Durante la década de cuarenta, el objetivo era modernizar el proceso de trabajo agrícola en lo referente a la tenencia de la tierra, el uso del agua, el acceso al crédito, la promoción del uso de maquinaria. En los sesenta, la estrategia consistió en la fijación de precios de garantía, sistemas de abasto y comercialización, producción de insumos, investigación agrícola, semillas, fertilizantes e incluso la creación de industrias dedicadas al procesamiento del maíz.

La autosuficiencia alimentaria fue el discurso principal hasta la aparición del SAM (1979-1982). Durante este periodo, se llevó a cabo una fuerte intervención estatal, sin embargo, debido a los elevados costos del programa fue cancelado a pesar de los resultados positivos. A mediados de la década de los ochenta el discurso giraba en torno a la soberanía alimentaria y a partir de la década de los noventa, el discurso gira en torno a las ventajas comparativas.

De acuerdo con Peña, a pesar de que la política agrícola nacional se debilitó en los años noventa, en el largo plazo, el papel del Estado ha sido a favor del capital. Asimismo, afirma que la gran industria alimentaria junto con el capital especulativo dominan al sector en un mercado abierto.

En lo referente al gasto estatal, desde los ochenta fue evidente una disminución del mismo, en la actualidad sólo quedan dos programas de fomento al sector agropecuario: los apoyos a la comercialización y PROCAMPO.

⁴⁷ Ibid. Pág. 62.

ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), creado en 1991. Sus funciones básicas son:

- a) Fortalecer la comercialización agropecuaria, en particular de granos y oleaginosas. Se otorgan apoyos fiscales, se fomentan mecanismos de mercado, se estimula el uso de coberturas de riesgos de precios y se proporciona información sobre los mercados externo.
- b) La segunda función es operar y administrar PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo).

El PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo) otorga pagos por hectárea para los productores elegibles, independientemente del cultivo al que destinen la tierra, y desvinculado tanto de la productividad como de los precios. Entre las críticas que frecuentemente se hacen al programa se encuentran: ⁴⁸

- a) La regresividad, vista como una distribución no equitativa de los apoyos ya que los productores con mayores extensiones reciben más apoyos.
- b) Su ineficacia para lograr muchos de los objetivos que se expresaban en el decreto que lo estableció.

A pesar de las críticas es importante destacar que este programa apoyó por primera vez a los productores de autoconsumo, quienes no se beneficiaban de los precios de garantía de la CONASUPO, mejorando en sus inicios la distribución del presupuesto público en el campo. Este programa ha servido para sostener la producción de maíz, los grandes productores reciben por esta vía un subsidio, con la certeza de que lo recibirán y todavía pueden presionar por los apoyos a la comercialización.

Si bien es cierto que tanto Procampo como los Apoyos a la Comercialización han ayudado a mantener e incluso a incrementar la producción, no ha sido posible lograr un cambio de fondo en las condiciones estructurales que determinan la competitividad en el largo plazo. Uno de los problemas a los que México se enfrenta es el hecho de que las funciones, programas y presupuestos están dispersos entre diferentes entidades ejecutoras.

⁴⁸ ROSENSWEIG, Andrés (2005), *Op. Cit.*, P. 47

El problema del crédito es también uno de los puntos más importantes. Desde 1994, el crédito a los sectores agropecuario, forestal y pesquero ha disminuido de 187 a 37.7 millones de pesos en el 2003. Es relevante destacar esto puesto que el crédito era necesario para cumplir con los objetivos del TLCAN respecto de la conversión productiva, el aprovechamiento de ventajas comparativas y la modernización de las unidades productivas.⁴⁹

En 2002, Banrural fue sustituido por la Financiera Rural, organizada bajo un modelo similar a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), aun cuando tiene facultades de otorgar crédito directamente a los productores. El objetivo es otorgar progresivamente el crédito a través de intermediarios financieros del sector rural, como uniones de crédito o cajas de ahorro. El principal desafío es promover la creación de más intermediarios financieros rurales, los cuales no existen en muchas áreas del país, principalmente en las menos desarrolladas.⁵⁰

3.3.4 Política agraria

El 6 de enero de 1992 se publicó la reforma al artículo 27 de la Constitución Mexicana y un mes después se promulgó la Ley Agraria mediante la cual se reglamentó dicho artículo en materia agraria. Entre las modificaciones que se introducen con la reforma se encuentran⁵¹:

1. El fin del reparto agrario y el combate intensivo al rezago agrario⁵².
2. Se reconoce de modo explícito la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales.
3. Se da seguridad plena a las tres formas de propiedad rural.
4. Se establece la autonomía de la vida interna de ejidos y comunidades.

El término del reparto agrario representa la supresión de la posibilidad para sobrevivir de algunos estratos de la población, en particular de los pequeños agricultores así como de algunos ejidatarios, quienes en el anterior régimen de

⁴⁹ Ibidem. P. 63.

⁵⁰ Ibidem, P. 65.

⁵¹ ROBLES, Héctor. (2003), "Tendencias del campo mexicano a la luz del Programa de Certificación de los Derechos Ejidales (PROCEDE)", en Éric Leonard, André Quesnel y Emilia Velázquez Coord. *Políticas y Regulaciones Agrarias*. CIESAS, P. 131.

⁵² Rezago agrario se refiere principalmente a las pequeñas explotaciones de subsistencia e incluso improductivas, uno de los objetivos de la reforma era terminar con éstas, sustituyéndolas por grandes explotaciones, las cuales en teoría deben ser más productivas.

propiedad podían satisfacer su autoconsumo aún ante las condiciones productivas no favorables, debido a que su patrimonio gira en torno a la propiedad agrícola así como en la producción principalmente de maíz.

3.3.5 La respuesta social.

Desde la puesta en marcha de las políticas neoliberales, la respuesta social campesina que rebasa los marcos del control por las vías conocidas del Estado de bienestar, referidas a la cooptación y corrupción frente a los liderazgos como formas para lograr el fin del movimiento o la represión en la faceta coercitiva.

Los campesinos que siembran maíz, durante este periodo han estado ejerciendo presión para obtener mejores precios del cultivo. Los movimientos campesinos se han dado en distintas partes del territorio nacional. Por su ubicación geográfica así como por presentarse en diversos momentos, no han permitido que se haya construido un movimiento nacional.

3.4 Panorama general de la situación agrícola en México.

La producción nacional de alimentos básicos no es una de las prioridades de la política agrícola vigente. La producción de maíz si bien no se ha visto disminuida no es suficiente para abastecer el consumo nacional, ante lo cual, las importaciones son crecientes.

La intervención del Estado en la producción de maíz es inminente, ante la falta de rentabilidad del cultivo y la competencia externa. Uno de los elementos centrales del conflicto es el precio de dicho producto, debido a que este se fija en los mercados internacionales sin considerar las condiciones locales de producción, esto es relevante puesto que los precios se fijan sin considerar que la producción de maíz en los principales competidores es altamente subsidiada. Por parte del consumidor, este recibe el maíz cada vez más caro y con menor calidad, debido a que el maíz que se importa es maíz amarillo cuyo uso es como alimento pecuario. Ante este problema una de las propuestas actuales es el uso de maíz transgénico, el cual se caracteriza por ser creado de forma artificial para hacer el cultivo resistente a plagas, herbicidas, etc., sin embargo, el debate gira en torno a los efectos negativos que el uso de estas variedades puede tener sobre los consumidores y el medio ambiente.

En cuanto a comercio exterior se refiere, México se enfrenta principalmente a tres problemas:

- a) El exportar más hortalizas y frutas, e importar más granos y oleaginosas, eleva la vulnerabilidad del país. Tanto la soberanía como la seguridad alimentaria nacional se han deteriorado desde la apertura del sector externo ante las importaciones crecientes de granos. La seguridad alimentaria podría aumentar con una mayor oferta y una mejora en los salarios reales de la población.
- b) Las importaciones de granos provienen de países que subsidian la producción agrícola, lo cual genera que los productores nacionales no puedan competir con dichas importaciones, a pesar de que México también subsidia a su agricultura en particular granos y oleaginosas.
- c) La exportación de hortalizas y frutas está muy concentrada y tiene baja derrama social. Se argumenta que las operaciones de exportación requieren de volúmenes relativamente elevados, aunque también existen organizaciones de pequeños productores con capacidad exportadora. La mayor derrama social de las exportaciones de frutas y hortalizas está en el hecho de ser una de las actividades más intensivas en la utilización de mano de obra de toda la economía.

En lo referente a la situación alimentaria, uno de los intentos del país por mejorar la actual es el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (auspiciado por la FAO) que se puso en marcha en 2002, cuyo objetivo es desarrollar las capacidades para la reducción de la pobreza de la población que vive en comunidades de alta marginación a través de Agencias de Desarrollo Rural cuyo objetivo es promover, de manera participativa, el desarrollo microregional por medio de proyectos integrados, del fortalecimiento de la gestión local y de la coordinación institucional.⁵³ Los logros de este programa podrán ser valorados en el mediano plazo.

Para que el sector agrícola en México pueda recuperarse es necesario que se consideren como factores fundamentales las condiciones del mercado interno y la expansión de la inversión privada. Entre las condiciones internas del sector debe considerarse el desarrollo regional, identificar las actividades dinamizadoras de cada región, incrementar la inversión en educación, ampliar la

⁵³ SAGARPA, *Manual de campo. Planeación comunitaria participativa*. México 2007. P. 7.

cobertura de la seguridad social y crear las oportunidades de inversión en actividades no agrícolas que permitan obtener mayores ingresos a las familias rurales. Además es necesaria la creación de instituciones que permitan una coordinación eficaz entre secretarías de Estado y gobiernos locales.

Este tipo de medidas tendrán mayores beneficios para los campesinos que concentren los esfuerzos en busca de inserción de la producción agrícola en los mercados internacionales, principalmente de los productores de maíz.

Capítulo 4. Una comparación: México, Taiwán.

Como se presentó en los capítulos 2 y 3, México y Taiwán han seguido dos caminos divergentes en cuanto a política agrícola se refiere. En este capítulo se pretende demostrar que el gobierno en Taiwán ha jugado un papel fundamental al otorgar a la agricultura un lugar esencial dentro de la política económica. En el caso de México, la agricultura no ha sido un elemento central en los objetivos generales de política económica.

En primer lugar, se muestran las variables más significativas de los dos países PIB, población y territorio, para después evaluar las características de sus agriculturas y determinar el nivel de desarrollo económico en relación con el desarrollo agrícola.

En segundo término, se hace una breve referencia a la reforma agraria experimentada en cada uno de los países. Si bien las reformas fueron hechas en distintos períodos históricos, el énfasis se hace en los logros obtenidos posterior a éstas.

La segunda parte contiene una reflexión sobre la situación en los principales cultivos en cada país, el arroz en Taiwán y el maíz en México, así como los elementos que han contribuido a los niveles actuales de producción. Se enfatiza el papel del Estado en el caso de Taiwán como agente activo para no perder el nivel de autosuficiencia en el cereal. Asimismo, se hace una breve descripción de la situación de ambos países ante su ingreso a la Organización Mundial del Comercio, puesto que se enfrentan a escenarios distintos dadas las condiciones particulares de cada uno de ellos

Por último se presentan brevemente algunas conclusiones de la situación de ambos países.

4.1 Desarrollo económico y el papel de la agricultura

Antes de mostrar las diferencias que ambos países presentan con respecto a la agricultura, es relevante mostrar los elementos que los caracterizan. (Cuadro 4.2) El primer elemento importante es la superficie que ocupa cada país, Taiwán representa sólo el 1.84% del territorio de México, sin embargo, su población

representa al 22.05% de la población mexicana. Esta situación se traduce en una alta densidad poblacional, lo cual ocasiona que la presión sobre los recursos naturales en este país sea muy alta. En Taiwán se cultiva el 23% de la superficie mientras que en México es sólo el 11%.

Cuadro 4.1

Principales indicadores México y Taiwán.		
País		
Variable	México	Taiwán
Superficie (km ²)	1,959,248	36,006
Superficie cultivada 2007 (km ²)	217,332.30	8,259.47
Población 2005	103,263,388	22,770,383
Densidad de población 2005 (hab/km ²)	53	629.2
Tasa de crecimiento poblacional 2007 (%)	1	0.36
PIB 2007 (Millones de USD)	1,022,820	383,343
PIB per cápita 2007 (USD)	9,400	16,792
Participación de la agricultura en el PIB 2007(%)	5.4	1.5
Empleo en la agricultura 2006 (%)	3	5.5
Gasto en alimentos 2004 (%)	34	23.7
Participación del 20% de la población con menores ingresos 2004.	4.55	6.67
Participación del 20% de la población con menores ingresos 2004.	51.18	40.21

Fuente: Para México Banco Mundial *World Development Indicators* 2009, INEGI Sistema de Cuentas Nacionales, FAOSTAT. Para Taiwán *National Statistics Republic of China* varios años.

Es necesario enfatizar que los objetivos económicos de un país son principalmente maximizar el consumo actual al mismo tiempo que en el futuro. Si una economía tiene un buen desempeño, el ingreso de las personas aumenta y más bienes y servicios están disponibles para ser consumidos a lo largo del tiempo. Con el desarrollo una nación pasa de tener bajos ingresos (PIB per capita) a tener mayores ingresos. Aunado al cambio en el ingreso per capita, cambia la disponibilidad de recursos y la política pública. Para analizar el distinto nivel de desarrollo de México y Taiwán se hará uso de cuatro variables económicas: PIB per capita, porcentaje de la agricultura en el PIB, porcentaje de trabajo en la agricultura y proporción del gasto en alimentos dentro del gasto total. En términos generales, los países menos desarrollados tienen un PIB per capita bajo, y gran parte de la fuerza de trabajo se dedica a actividades

agrícolas, asimismo, la participación de la agricultura en el PIB es elevada. Por otro lado, el gasto dedicado al consumo de alimentos representa una gran parte de los gastos.

El PIB per capita, nos indica que Taiwán tiene un mejor ingreso que México, el ingreso por habitante en México equivale al 56% del ingreso de un taiwanés. Sin embargo, el ingreso por si mismo no hace referencia a las disparidades que pueden existir en la distribución del ingreso, por ello, haremos referencia solamente a la relación existente entre el 20% de la población que cuenta con mayores recursos y el 20% que cuenta con menores recursos. En Taiwán, la relación es de 6.03%, en México la relación es 11.25%. Esto nos indica que Taiwán cuenta con un mejor ingreso y su distribución es más equitativa que en México.

Como se mostró en los capítulos precedentes, la participación de la agricultura en la economía ha disminuido principalmente considerando dos variables: su participación en la producción nacional y el número de personas ocupadas en el sector. Al respecto, la agricultura representa en México tres veces más para la producción nacional relativamente que en Taiwán, sin embargo, una menor cantidad de personas se encuentran ocupadas en este sector¹.

El cuarto elemento relevante para medir la importancia de las actividades agrícolas dentro de un país es el porcentaje del ingreso que la población destina al consumo de alimentos. Como vimos en el capítulo primero, la Ley de Engel afirma que a mayor ingreso la proporción destinada al consumo de alimentos, esto se cumple para el caso de Taiwán y México, Taiwán tiene un mayor ingreso por habitante, se destina una proporción menor del mismo que México a los alimentos.

Podemos afirmar que Taiwán tiene un mejor desempeño a nivel macroeconómico que México en la actualidad. La economía taiwanesa ha sufrido una transformación estructural, donde la agricultura no es la actividad generadora de una parte relativamente elevada de los ingresos, sin embargo, el desempeño de la agricultura ha permitido que los resultados agregados sean positivos.

¹ Los datos sobre participación de la agricultura en el empleo son del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo cual trabajadores que no estén afiliados a esta institución no son contabilizados.

Distintos autores señalan la importancia que jugó la reforma agraria en Taiwán para el desempeño actual de su sector agrícola, por ello en la siguiente sección se hace referencia a este importante suceso, asimismo, se mencionan los aspectos más significativos de la reforma agraria en México.

4.2 Los antecedentes, la reforma agraria.

La tierra, su posesión y la concesión de derechos de propiedad han sido históricamente y seguirán siendo en el futuro, asuntos esenciales para el desarrollo político, económico y social. Debido a esto, en esta sección se pretende mostrar la importancia de la reforma agraria en general, y en particular en el caso de Taiwán y México. Así como los efectos que generó en cada uno de los países.

Una reforma agraria es un intento de cambiar el sistema de propiedad de la tierra mediante políticas públicas. Puede modificar no sólo la propiedad y el control sobre los recursos de la tierra, sino también el modo de producción y la estructura de clases agraria.²

Una reforma agraria puede ser ocasionada por diversas razones económicas, sociales y políticas. Sin embargo, cuando la reforma agraria implica cambio en la tenencia o propiedad de la tierra, es difícil ejecutarla y no es fácil que la sociedad valore de manera uniforme el éxito o el fracaso de la misma. Para que una reforma agraria pueda considerarse exitosa, se requiere que la misma haya incentivado el trabajo y la inversión de capital de los agricultores, que se reduzca la pobreza y que mejore el *status* social de la clase rural más pobre.³

Para que los efectos de una reforma agraria sean positivos en el largo plazo, es necesario que el gobierno continúe impulsando el desarrollo agrícola, por ello es pertinente presentar hechos más relevantes que caracterizan la reforma agraria en México y Taiwán, así como las medidas adoptadas después de que éstas se llevaron a cabo.

² NORTON, George y Jeffrey Alwang (1994) *Economía del desarrollo agrario* Ediciones Mundi Prensa, Madrid. P. 202.

³ Ibid. P. 209-210.

En primer lugar veremos los resultados en Taiwán.

- a. De acuerdo con Johnston y Kilby, la reforma agraria de Taiwán fue exitosa. El hecho del éxito radica en haber sido una reforma redistributiva y llevada a cabo en un breve período de tiempo.⁴
- b. El éxito de esta reforma fue que el gobierno –de forma autoritaria-, concedió a los campesinos antes arrendatarios de las tierras el derecho sobre éstas, mientras que los antiguos dueños recibieron una compensación económica por esto en efectivo y en bonos. Esto funcionó adecuadamente debido a que lo único que cambió, fue la propiedad de la tierra, el gobierno sabía que los antiguos arrendatarios tenían la capacidad de administrar el recurso.⁵
- c. Entre los resultados más significativos de la reforma agraria en Taiwán destaca el aumento de la productividad después de 1952.
- d. A partir de la década de los setenta, la agricultura dejó de ser una fuente de ingresos para el gobierno, entonces hubo un cambio en la política agrícola, comenzó a subsidiarse al sector debido a que se consideró estratégico, por lo cual no se podía depender de las fluctuaciones del mercado externo.

Los elementos que caracterizan el desempeño de México.

- a. De acuerdo con Rello, la reforma agraria no tuvo una sola dirección fundamental –crear una base de pequeños campesinos que constituyera la fuerza motriz de la modernización y el incremento de la producción- y no se hizo de inmediato. Desde su inicio fue una reforma bimodal. Se extendió a lo largo del tiempo asumiendo rasgos difusos y hasta contradictorios. Con excepción del periodo cardenista, el estado mexicano posrevolucionario, no consideró que el pequeño campesino pudiera ser la base de la evolución agrícola, la propiedad privada rural sería la responsable.⁶
- b. Fue durante la reforma de la época cardenista que la agricultura creció sustancialmente, en el llamado periodo del “milagro agrícola mexicano”.

⁴ JOHNSTON, Bruce y Peter Kilby (1980) *Agricultura y transformación estructural*, FCE, México D.F. P. 288.

⁵ COX, Maximiliano et al. (2003) “FAO in agrarian reform”, en *Land Reform. Land Settlements and cooperatives*. FAO Rural Development Division, Roma. P. 14.

⁶ RELLO, Fernando. (1986) *El campo en la encrucijada nacional*, SEP, México D.F. p. 42

- c. Tras el periodo de auge entre 1940 y 1965 siguió la debacle de la producción, en gran medida ocasionado por el marcado sesgo urbano de la política alimentaria, lo cual no permitió el correcto desarrollo de la agricultura en México. En este escenario, se impusieron precios bajos a los agricultores para mantener el precio de los alimentos de consumo popular, situación que no permitió crear las condiciones necesarias para la capitalización del campo.

Es claro que la reforma agraria es un proceso que puede incentivar la producción agrícola, sin embargo, es necesario que exista un compromiso conjunto entre la sociedad civil y las autoridades gubernamentales para que ésta funcione en el largo plazo. El actual desempeño de la agricultura en Taiwán se atribuye en parte a la reforma agraria, no obstante, se ha mantenido una política de apoyo al sector desde entonces, uno de los ejemplos más claros de esta situación está presente en la producción de arroz. Debido a esto, en el siguiente apartado se presentan brevemente las diferencias en el comportamiento de los granos más importantes en cada país, el maíz y el arroz respectivamente.

4.3 Los cultivos estratégicos y política agrícola.

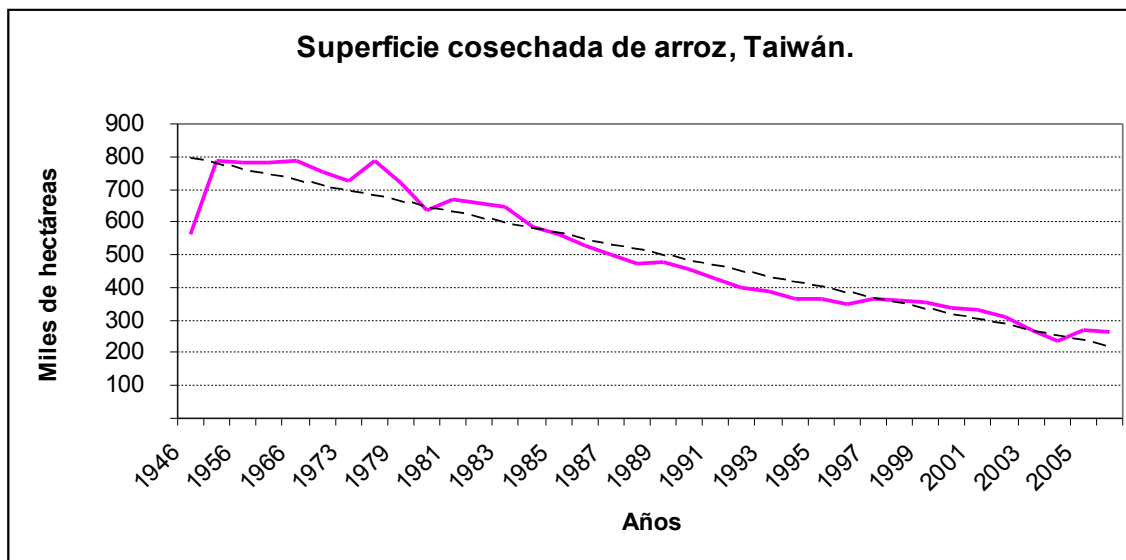
En este apartado en primer lugar se describirán las tendencias generales de la producción de arroz y maíz, para después hablar de los elementos más importantes de política económica que han influido en estas tendencias.

En primer término, la situación del arroz en Taiwán, la cual podemos resumir en los siguientes puntos.

- a. La cantidad de tierra⁷ dedicada a la producción de arroz ha disminuido considerablemente (Gráfico 4.1). Esto se explica por: 1) el aumento en la productividad en su producción, 2) las presiones que otros cultivos ejercen sobre el uso de la tierra, 3) la presión en el uso de la tierra para fines no agrícolas.

⁷ Es importante considerar que la superficie total de Taiwán es de 36,006 km², lo cual en principio es un límite natural a la producción agrícola.

Gráfico 4.1

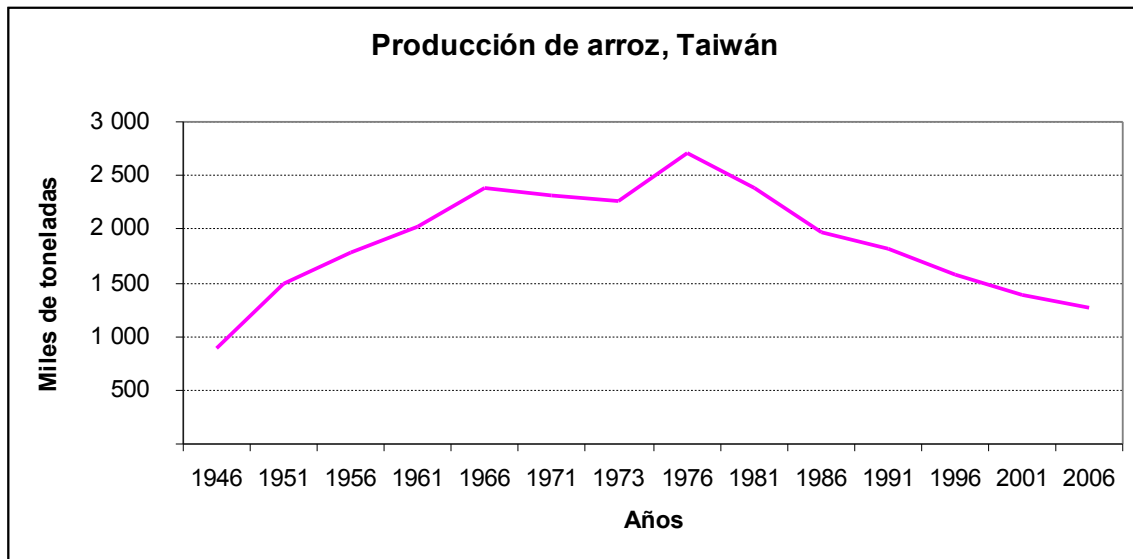


Fuente: Elaboración propia con datos de Taiwan Food Statistics Book 16.

- b. La producción total de arroz ha disminuido. Encontramos tres periodos de acuerdo a la política que se ha aplicado en cada uno. El primero de 1946 a 1961, donde el aumento de la producción es muy rápido, lo cual se explica por ser el periodo de la posguerra caracterizado por aumentos en la producción. El segundo periodo de 1962 a 1986, tiene un notorio aumento en la producción, en particular en la década de los setenta, debido al aumento de los precios de garantía, los cuales incentivaron la producción y generaron reservas, la producción total anual promedio en este periodo es de 2,343 miles de toneladas. Posteriormente, la producción del cereal disminuye debido a que se promueve la liberalización económica, donde la producción total promedio es de 1600 toneladas anuales.
- c. Las mejoras a la productividad han sido un elemento fundamental para mantener la producción de arroz ante la escasez de la tierra, puesto que la presión sobre este recurso tanto para usos agrícolas como no agrícolas es muy fuerte. La productividad medida como toneladas por hectárea se ha casi duplicado de 1961- 2006. (Gráfico 4.5).
- d. El gobierno de Taiwán está comprometido a mantener niveles de producción suficientes de arroz para mantener un nivel óptimo de seguridad alimentaria, al no depender del mercado exterior en este

cereal. Para ello tienen una política explícita de autosuficiencia en el grano, si bien con el ingreso a la OMC estos niveles han disminuido sólo lo han hecho en la medida en que les ha sido requerido.

Gráfico 4.2

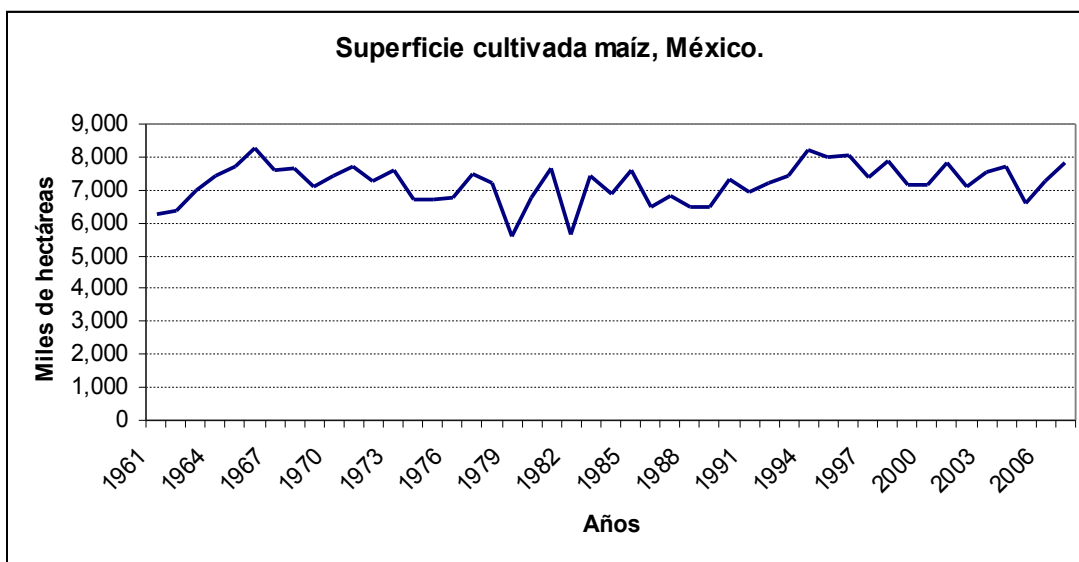


Fuente: Elaboración propia con datos de *Taiwan Food Statistics Book 16*.

La situación de México se expone en los siguientes puntos:

- a. La superficie dedicada al maíz, ha sufrido variaciones considerables desde la década de los sesenta, oscila entre 6 y 8 millones de hectáreas. Las oscilaciones corresponden a distintos momentos de la economía nacional, de tal manera que hasta 1965 el aumento en la superficie dedicada al grano se entiende como parte del llamado "milagro agrícola mexicano". Durante la década de los setenta el maíz muestra una tendencia decreciente resultado del sesgo urbano en la política agrícola. El principio de la década de los ochenta es el periodo cuyo comportamiento es más inestable debido a la crisis y a las medidas tomadas para hacer frente a la misma. Después de 1995, la superficie ha sido muy variable aunque se ha mantenido entre 7 y 8 millones de hectáreas. (Gráfico 4.3)

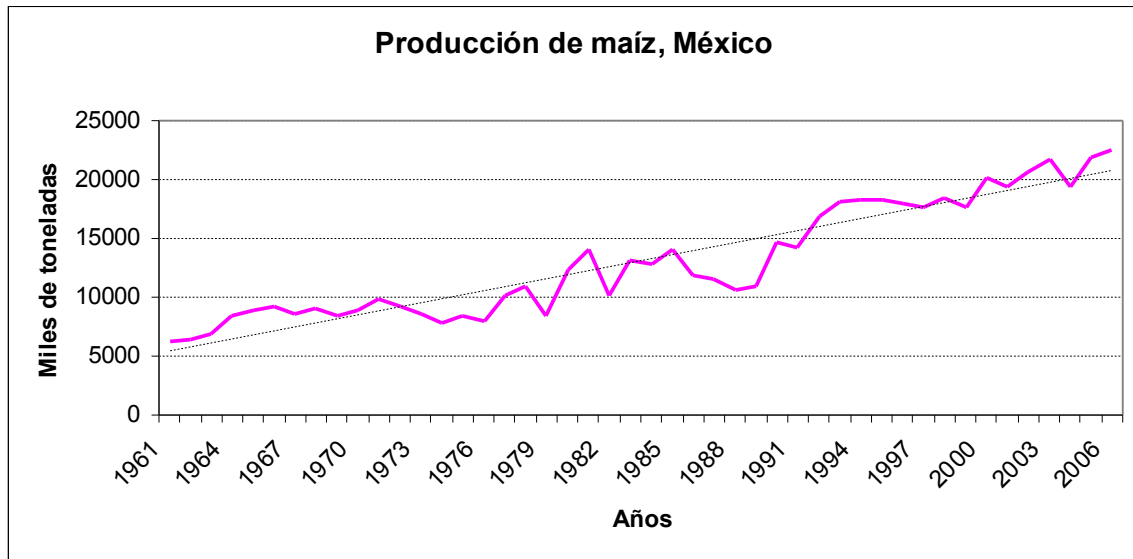
Gráfico 4.3



Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT 2008.

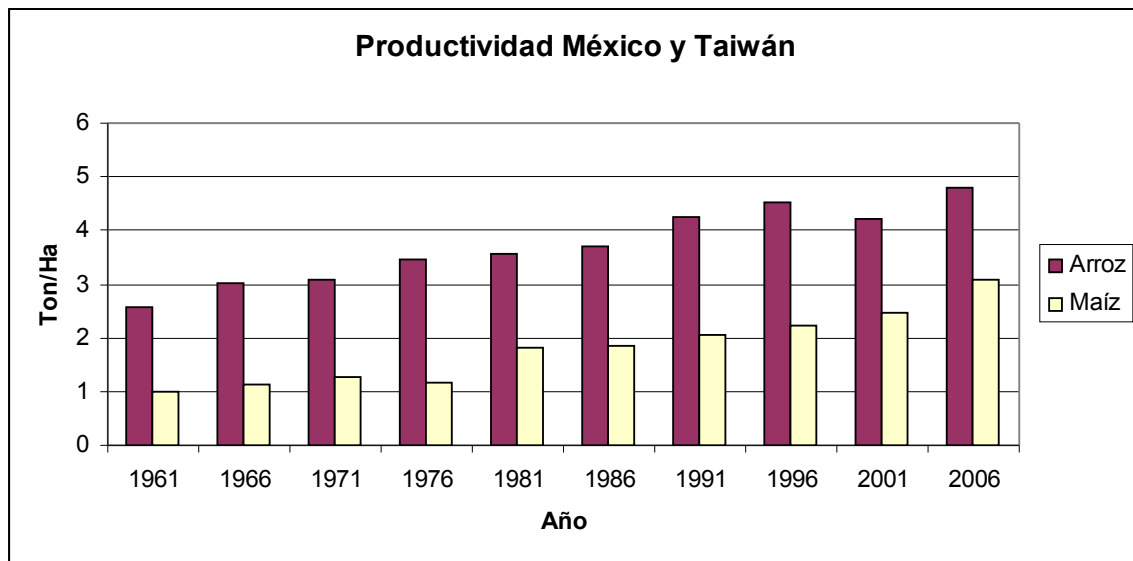
- b. La producción en términos absolutos ha aumentado constantemente. Esta situación se ha presentado en mayor medida después de 1994, año en el cual México firmó el TLCAN, una de las razones que explican el aumento de la producción a pesar de la competencia de importaciones de maíz barato proveniente de Estados Unidos es el autoconsumo. Los pequeños productores se enfrentan a precios demasiado bajos en el mercado, y ante la flexibilidad de un cultivo como el maíz que bien puede satisfacer una parte de las necesidades calóricas de los campesinos, deciden consumir antes que venderlo en el mercado. (Gráfico 4.4)
- c. Las mejoras en la productividad también son esenciales, sin embargo como se hizo referencia en el capítulo 3, la mayor parte de los aumentos en productividad se localizan en las zonas de riego, las zonas de temporal han registrado aumentos de productividad menores. (Gráfico 4.5)

Gráfico 4.4



Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT 2008.

Gráfico 4.5



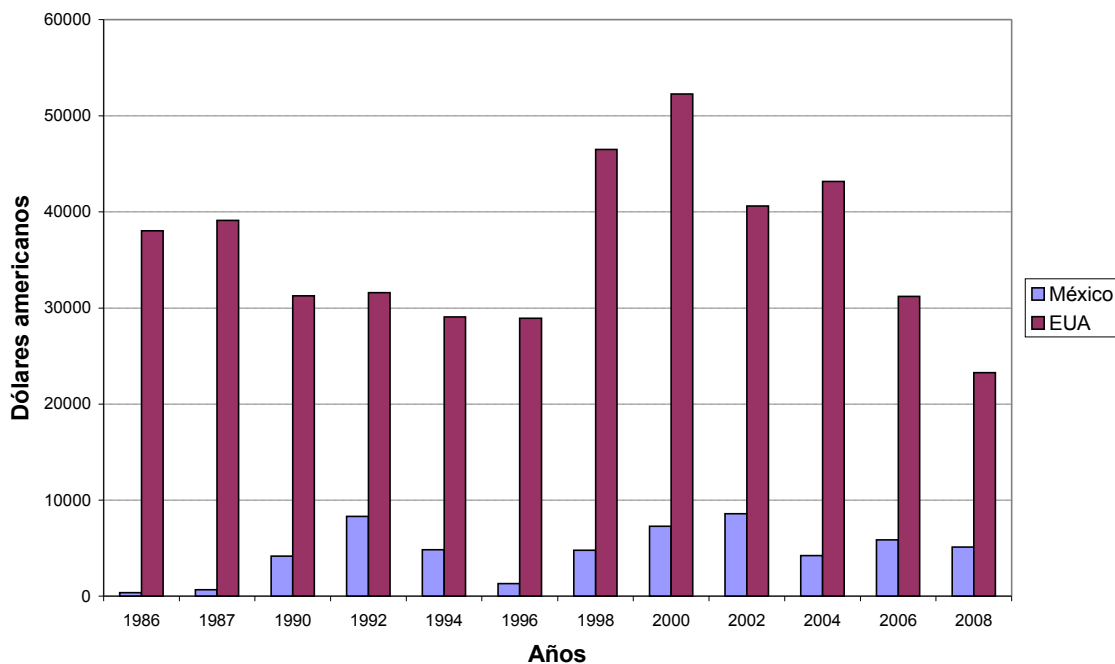
Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT 2008 para el maíz y *Taiwan Food Statistics Book 16* para el arroz.

- d. México ha abierto sus mercados, en particular en productos agrícolas antes de lo convenido y en mayor medida. Esto significa que los

productores locales se enfrentan a la competencia externa desde hace varios años. Además esto muestra que el gobierno no ha estado comprometido con mejorar la estructura agrícola, el objetivo de abrir el mercado a productos como el maíz hasta el 2008 era crear una estructura en el campo capaz de competir con la estructura de Estados Unidos y Canadá, sin embargo, esto no sucedió. A pesar de la existencia de subsidios a la agricultura, el monto de éstos no es comparable a los subsidios que existen en su principal competidor Estados Unidos. En el gráfico 4.6 se presenta la estimación de apoyo a los productores (PSE)⁸ en México y Estados Unidos para el periodo de 1986 a 2008.

Gráfico 4.6

Estimación de Apoyo al Productor 1986-2008.



Fuente: Elaboración propia en base a la información de Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2008.

En el cuadro 4.2, se muestra un resumen de la política agrícola que han seguido los dos países después de la reforma agraria en cada uno de ellos, el objetivo del mismo es mostrar los elementos cuya relevancia ha sido mayor para la

⁸ *Producer Support Estimate*. Es una forma de medir y comparar el apoyo otorgado por los gobiernos a sus productores agropecuarios.

configuración del sistema agrícola actual. En particular, se pretende mostrar las medidas que cada país ha tomado en el contexto de la apertura comercial marcada por el ingreso de ambos países a la Organización Mundial del Comercio.

Cuadro 4.2

Política agrícola		
País Variable	Taiwán	México
Reforma Agraria	Se llevó a cabo en 1948 y se hizo de inmediato. Uno de los programas fue Tierra para el Cultivador (<i>Land to the Tiller</i>).	Inició en 1917, sin embargo en el régimen de Cárdenas (1934-1940) fue cuando tuvo su etapa radical y decisiva.
Periodo posterior a la Reforma Agraria	La JCCR (<i>Chinese American Joint Comission on Rural Reconstruction</i>) planeó el desarrollo agrícola, se establecieron diversos programas de apoyo al sector, por ejemplo el programa de trueque de fertilizante por arroz. Asimismo, se buscó que los campesinos se asociaran para poder proveer servicios conjuntos. Entre 1966 y 1975 la restricción de mano de obra se solucionó con la mecanización de la agricultura, asimismo, ante la restricción de la tierra se fomentó la toma de decisiones conjunta.	Entre 1940 y 1965 se dio el "milagro agrícola mexicano" caracterizado por un flujo neto de fondos hacia la agricultura, en particular por las inversiones en riego. Desde 1965 la producción agrícola comenzó a descender debido al estancamiento de la superficie cosechada y la reducción en el crecimiento de la productividad.
Ingresos	A partir de 1970, mantener el ingreso de los agricultores y conseguir la autosuficiencia en materia de arroz fueron elementos centrales de política.	El aumento en el ingreso de ciertos grupos urbanos, aumento la demanda de productos pecuarios, por lo cual aumentó la producción de soya y sorgo, cultivos a los que se destinaron créditos crecientes.
Estrategias agrícolas.	Desde 1973, la estrategia en el sector agrícola fue aumentar la producción y subsidios al sector, así como promover la agricultura en grupo.	Durante la década de los setenta, los organismos financieros internacionales apoyaron el desarrollo de la ganadería y la expansión de granos para producción animal.
Precios de garantía.	En 1974 se estableció el Fondo de Estabilización del Arroz, mediante el cual se crearon los precios de garantía. Estos precios tenían un margen de beneficio del 20%, sin embargo con el tiempo la diferencia entre el precio de garantía y el costo de producción fue tan grande que se generaron reservas.	A principios de la década de los sesenta se adoptó una política de crecimiento económico con estabilidad de precios y salarios para lo cual los precios oficiales de granos básicos permanecieron sin cambios de 1963-1973. El precio de garantía del gobierno fue un precio tope menor al precio rural en el mercado libre, lo cual significó transferencia de recursos de la

		agricultura al resto de la economía.
Resultados a nivel agregado	La agricultura funcionó como importante fuente de recursos para el Estado, lo cual contribuyó a que el país tuviera un proceso exitoso de industrialización. Desde 1978 se buscó la creación de un sistema agrícola sustentable.	La vinculación entre agricultura e industria no favoreció el crecimiento autosostenido de la agricultura ni de la economía en su conjunto.
Acciones antes del período de liberalización.	(1990-1997) se creó la segunda fase del programa <i>Riceland Diversion</i> para evitar la sobre oferta de arroz, posteriormente de 1997-2001 se estableció el programa <i>Rice Paddy Utilization Adjustment</i> con el objetivo de reducir los subsidios a la producción en vísperas del ingreso a la OMC.	Entre 1979 y 1981 se configuró el SAM con el objetivo de promover la producción agropecuaria. A pesar de los resultados positivos, fue cancelado por escasez de recursos.
Ingreso a la OMC	Taiwán fue aceptado oficialmente en la OMC el 1 de enero de 2002, con lo cual las presiones para liberalizar algunos productos en especial el arroz aumentaron, por lo cual se permite la importación de este grano por la cantidad equivalente al 8% del consumo doméstico durante el periodo de 1990-1992.	México ingresó al GATT en 1986, posteriormente comenzaron a aplicarse programas de ajuste estructural, con los cuales se convenía la apertura de la economía y la agricultura.
Desempeño ante organismos internacionales	Durante la 5a. Conferencia Ministerial de la OMC, Taiwán junto con otros 9 países importadores netos de alimentos, formó el G-10 para mostrar la fuerza del grupo en las negociaciones agrícolas.	Desde 1986 se observa una estrategia de liberalización unilateral del comercio externo a mayor velocidad que la que le exigían sus compromisos internacionales.
Manejo del comercio del grano básico.	La adecuada administración de las importaciones y exportaciones de arroz, así como la información relativa a los comerciantes ha evitado la fluctuación de los precios y posibles daños a los agricultores.	Con el TLCAN, los aranceles pactados fueron menores que en el GATT, con lo cual en el caso del maíz empieza a sustituirse la producción nacional por la importada.
Medidas para mantener la producción de granos básicos.	Para contrarrestar los efectos negativos del ingreso a la OMC, fijación de precios de garantía cuando los precios de mercado son menores al 95% del costo de producción, reforzar investigación y desarrollo agrícola, promoción del	Los programas gubernamentales de fomento a la producción de maíz son PROCAMPO, el cual está desvinculado de la productividad y del precio, y ASERCA que son apoyos a la comercialización tanto dentro del país como en el

	mercado internacional, mejorar el bienestar de agricultores y pescadores.	extranjero.
Intermediarios financieros.	La responsabilidad de las finanzas agrícolas es del Departamento de Finanzas Agrícolas que depende del Consejo de Agricultura, dicho departamento ayudó al establecimiento del Banco Agrícola de Taiwán en 2005.	Las funciones, programas y presupuestos están dispersos entre distintas entidades ejecutoras. El crédito al sector agrícola disminuyó de 1993 a 2003. En el 2002, Financiera Rural sustituyó a Banrural con el objetivo de aumentar la participación de intermediarios financieros en el crédito al sector agrícola.
Comercio internacional	Es un país importador neto de alimentos, sin embargo su balanza comercial tiene saldo positivo.	Presenta un saldo deficitario en las balanzas agroalimentaria, agropecuaria y comercial.
Objetivos actuales en política agrícola	<p>Impulsar aquellos sectores en los que se tienen ventajas comparativas, entre ellos la producción de ganado porcino y pescado.</p> <p>Establecer un sistema agrícola responsable para asegurar la sustentabilidad.</p> <p>Desarrollar una agricultura competitiva haciendo uso de tecnología avanzada.</p> <p>Mejorar el bienestar de los agricultores y fomentar el retiro de los agricultores de edad avanzada.</p> <p>Construir nuevas y mejores comunidades rurales.</p> <p>Aumentar las exportaciones de productos agrícolas promoviéndolos en el exterior y cooperando con la industria agrícola de China continental.</p> <p>Mejorar la administración del sistema agrícola y los servicios de asociación para agricultores.</p>	<p>Aumentar el nivel de desarrollo humano y el patrimonio de los mexicanos que viven en áreas rurales y costeras.</p> <p>Ofrecer en el mercado doméstico alimentos de calidad, seguros y accesibles del campo propio y de las costas.</p> <p>Mejorar el ingreso de los productores aumentando la presencia en los mercados internacionales, promoviendo el proceso de añadir valor agregado.</p> <p>Invertir el deterioro de los ecosistemas a través de actividades para preservar el agua, tierra y biodiversidad.</p> <p>Conducir al desarrollo de áreas rurales a través de acciones coordinadas tomando en consideración acuerdos con todos los agentes de la sociedad rural.</p> <p>Asimismo promover acciones que garanticen la certidumbre en el campo.</p>

Fuente: Elaboración propia, en base a la información de Thorbecke(1992), Rello(1986), COA y SAGARPA.

4.4 Algunas consideraciones.

Ambos países experimentaron reformas agrarias, si bien la situación en la que fueron llevadas a cabo es diferente, son el inicio del desarrollo actual del sector.

La más temprana reforma agraria es la de México y data de 1917, mientras que la de Taiwán se llevó a cabo en 1948, no obstante, la reforma agraria de Taiwán se hizo de inmediato, y las políticas que se adoptaron tras esta reforma generaron un impacto positivo sobre la agricultura.

Por un lado, se encuentra el caso de Taiwán muestra que un gobierno que impulsa a la agricultura puede obtener mejores resultados agregados. Después de la Segunda Guerra Mundial las circunstancias a las cuales el sector agrícola de este país se ha enfrentado han cambiado de ser un sector cuya producción era un componente esencial del producto total, en la actualidad su función es estratégica al mantener la autosuficiencia en arroz como un elemento central para tener grados óptimos de seguridad alimentaria, por lo cual no se ha dejado de lado la importancia de la agricultura. En particular, es significativo resaltar que se ha mantenido una política pertinente después del ingreso de Taiwán a la OMC. Este hecho significó que Taiwán permitiera importaciones de arroz, un sector antes cerrado, sin embargo, esto no significa que la producción de arroz ya no sea incentivada, por el contrario, ésta se sigue apoyando y las importaciones de arroz se hacen exclusivamente según los márgenes acordados.

Por el otro lado, en el caso de México la agricultura se vio sujeta desde mediados de la década de los sesenta, a la extracción de recursos ante el impulso a las actividades industriales y el intento por mantener los salarios estables con un congelamiento de los precios agrícolas. Esta situación llevo a la pérdida de autosuficiencia en materia de granos, por ello a principios de la década de los ochenta se hizo un intento por mejorar la situación agrícola con el Sistema Alimentario Mexicano, sin embargo ante los costos fue cancelado y la estrategia se cambió hacia la apertura económica, marcada por dos hechos el ingreso a la OMC en 1986 y la firma del TLCAN en 1992. La estrategia en cuanto a alimentos, fue una transición de la autosuficiencia hacia la seguridad alimentaria, la lectura que se hizo de este concepto fue: garantizar que el país fuera capaz de abastecerse de granos en el mercado exterior, debido a que otros países son más competitivos en la producción de éstos.

De la experiencia taiwanesa, México puede tomar en consideración los siguientes elementos:

- El tamaño de la propiedad agrícola por sí mismo no explica la ineficiencia agrícola de un país. Taiwán se enfrenta a un problema de escasez de

tierra dadas sus condiciones naturales (su superficie es de 36,000 km²), sin embargo, se han diseñado políticas para que los productores e organicen y trabajen y tomen decisiones de forma conjunta. El objetivo de estas medidas, es aumentar la escala de producción y hacer rentable el uso de maquinaria, lo cual se traduce en un aumento de la productividad.

- Es necesario que el Estado actúe oportunamente frente a los organismos internacionales para que las negociaciones comerciales en materia agrícola contribuyan al desarrollo de un país. El gobierno de Taiwán consciente de su situación como importador neto de alimentos, forma parte de un grupo de países que buscan mejores condiciones en el comercio internacional de alimentos.
- Mantener niveles óptimos de seguridad alimentaria en el alimento básico principal es un elemento importante para el desarrollo económico. La producción de arroz en Taiwán es considerado como uno de sus principales objetivos en política agrícola debido a que este cereal es una mercancía estratégica puesto que es el principal alimento en el país. Sin embargo, la autosuficiencia en granos no garantiza el desarrollo económico. Para ello se requieren no sólo políticas agrícolas, sino también políticas destinadas al aumento de la productividad en diversos sectores, mejora de la distribución del ingreso, inversión en educación, así como en ciencia y tecnología, mejora de la infraestructura, etc.
- La coordinación entre los diversos agentes económicos es importante para la consecución de los objetivos de política agrícola. El Consejo de Agricultura de Taiwán es el organismo que se encarga de elaborar programas para mantener la oferta y demanda de diversos productos agrícolas, así como mantener la estabilidad de los precios agrícolas. Asimismo, el COA es el responsable de la supervisión de las instituciones financieras agrícolas así como de la planeación de préstamos al sector a través del Departamento de Finanzas Agrícolas.

Conclusiones

Es evidente que la agricultura juega un papel fundamental en el desarrollo económico, a pesar de su participación en la producción total y en el empleo es cada vez menor, debido a que su función más importante es proveer de alimentos a la población. La producción agrícola en principio está expuesta a las condiciones de la naturaleza, es por ello que es necesario que el Estado elabore políticas agrícolas que permitan que los productores hagan frente a estas condiciones.

Aquellos países que han alcanzado un mayor nivel de desarrollo históricamente han mantenido una política de apoyo a la agricultura, en particular, consideran ser capaces de satisfacer sus requerimientos de alimentos básicos como una prioridad. Para poder ser autosuficientes, ha sido necesario otorgar subsidios a las actividades de este sector.

A pesar de la importancia del sector agrícola en los países en vías de desarrollo la estrategia fue buscar la industrialización sin considerar lo relevante que es la agricultura en la producción de alimentos, creación de un mercado interno, contención de la migración, etc. Debido a la extracción de recursos del sector agrícola para mantener los salarios urbanos bajos, la dinámica del sector agrícola no contribuyó a que estos países alcanzaran el desarrollo.

Los alimentos son esenciales para la vida humana, en principio las sociedades eran capaces de satisfacer sus necesidades alimenticias, sin embargo, con el crecimiento económico ningún país es capaz de satisfacer estas necesidades por sí mismo, por ello se requieren importaciones en mayor o menor grado. No obstante, la estrategia que los países desarrollados han seguido en materia de granos, es la autosuficiencia, debido a que la producción de éstos es fundamental ya que constituyen el principal alimento de la población.

Entre los países que han mantenido una política de autosuficiencia en granos se encuentra Taiwán. Este país ha cambiado considerablemente desde la Segunda Guerra Mundial, su sector agrícola ha tenido un papel importante en el proceso de industrialización del país. Al principio era una importante fuente de recursos para el Estado, sin embargo, desde principios de la década de los setenta el Estado ha considerado que el apoyo a la agricultura es central en especial en la producción de arroz. Entre los elementos de política que el gobierno de Taiwán ha seguido podemos citar: la fijación de precios de garantía que garanticen a los

productores recuperar su inversión cuando los precios de mercado no son favorables; ante la escasez de tierra, con el objetivo de no modificar la tenencia de la propiedad se ha buscado que los productores se organicen, tomen decisiones conjuntas y de esta forma aumenten la escala de producción; se busca la mejora continua en la calidad de los productos; se ha tomado consciencia sobre la importancia de la agricultura sustentable.

Es interesante sobre el caso de Taiwán la respuesta que ha tenido ante su ingreso a la Organización Mundial del Comercio, ya que este hecho no ha representado que se deje de lado la producción local de arroz para comprarlo en el mercado internacional. Este sector tradicionalmente cerrado a las importaciones, se ha abierto en la medida de lo acordado, Taiwán importa el equivalente a 8% del consumo de arroz promedio entre 1990 y 1992. Esto se traduce en altos índices de autosuficiencia para el grano, cercanos al 90%, lo cual puede considerarse como niveles óptimos de seguridad alimentaria.

Un último elemento a considerar sobre el caso taiwanés, es la importancia que tienen las negociaciones frente a los organismos internacionales. El gobierno de Taiwán está consciente de su situación como importador neto de alimentos, ante esta situación junto con otros nueve países importadores netos de alimentos, participan en las negociaciones internacionales presionando por mejores condiciones en el comercio de alimentos.

Uno de los países que consideró a la industrialización como el objetivo primordial en la búsqueda del desarrollo económico es México. Durante la década de los sesenta el intento por mantener los salarios urbanos bajos se tradujo en el congelamiento de los precios agrícolas lo cual hizo que se extrajeran recursos de este sector. En la década de los setenta el país dejó de ser autosuficiente en granos, ante lo cual a principios de la década de los ochenta se hizo un intento con el Sistema Alimentario Mexicano de alcanzar la autosuficiencia, sin embargo, ante los elevados costos del programa en una época de crisis se abandonó este sistema.

Desde la década de los ochenta en México se han importado granos siguiendo la idea de ventajas comparativas, el país se ha especializado en la producción de frutas y hortalizas para la exportación. El ingreso de México al GATT (ahora OMC) y posteriormente la firma del TLCAN han sido los elementos que han marcado la apertura comercial para el país. Uno de los elementos que constituyen estos acuerdos es la disminución de aranceles para las

importaciones de granos, en particular de maíz. Una de las críticas más grandes ha sido el hecho de que las importaciones de este cereal han sido superiores a lo que los acuerdos comerciales señalaban como necesario.

México se enfrenta a una situación que condiciona la disponibilidad y estabilidad local de los alimentos al importar una parte cada vez mayor de granos. En lo referente a comercio exterior, México tiene un saldo en la balanza comercial agropecuaria negativo a pesar de que la idea original era exportar aquellos productos en los cuales el país era competitivo para adquirir en el exterior los productos en los cuales otros países son más competitivos. Además la importación de granos eleva el grado de vulnerabilidad del país. Asimismo es importante resaltar que los granos importados provienen de países que subsidian la agricultura en mayor medida que México, lo cual dificulta que los productores nacionales compitan con las importaciones. Es claro que en México ni la autosuficiencia alimentaria mucho menos la soberanía son prioridades dentro la política agrícola vigente.

Para mejorar el desempeño de la agricultura mexicana es preciso que se consideren como factores fundamentales las condiciones del mercado interno y la expansión de la inversión privada. Entre las condiciones internas del sector debe considerarse el desarrollo regional, identificarse las actividades dinamizadoras de cada región, incrementar la inversión en educación, ampliar la cobertura de la seguridad social y crear las oportunidades de inversión en actividades no agrícolas que permitan obtener mayores ingresos a las familias rurales. La intervención estatal en la producción de granos es un elemento central ante las características propias del sector y a la competencia externa.

Para mejorar la seguridad alimentaria, no sólo tiene que aumentar la oferta de alimentos sino que también es preciso que los salarios reales de la población mejoren, este posiblemente es uno de los mayores retos en la actualidad.

Con el objetivo de mejorar las condiciones actuales de la producción de granos en México pueden ser consideradas algunas de las estrategias que el gobierno de Taiwán ha seguido, principalmente:

- Aumento de la escala de producción mediante participación colectiva en la toma de decisiones así como en la producción. Esto no afectaría la tenencia de la tierra y contribuiría a aumentar los rendimientos de la tierra al hacer rentable inversiones en materia de riego, mecanización, etc.

- Mantener como objetivo explícito la autosuficiencia del principal producto alimenticio, para el caso de México el maíz, debido a que es el principal alimento entre la población del país.
- Ejercer un papel activo en las negociaciones comerciales internacionales que vayan de acuerdo a los objetivos de desarrollo económico del país.
- Diversificación agrícola hacia los productos en los cuales tienen ventajas comparativas.

Para que México alcance niveles óptimos de seguridad alimentaria además es necesario, que se elabore un plan donde las propuestas sean diseñadas dentro de las comunidades, para lo cual es indispensable la participación efectiva de los miembros de la misma. Esto es relevante puesto que los miembros de una comunidad saben utilizar los recursos disponibles y conocen el límite de los mismos. Sin embargo, también es necesario la participación estatal al proporcionar información adicional referente a los programas de desarrollo, insumos, mercados y nuevas políticas gubernamentales.

Taiwán es un país de industrialización tardía, sin embargo, para que pudiera alcanzar este estado fue fundamental el papel de la agricultura. A pesar de que la agricultura no es la fuente principal de ingresos, éste sector sigue siendo considerado estratégico. México puede considerar algunas medidas que el gobierno de Taiwán ha aplicado para mejorar su situación agrícola, en particular en materia de soberanía alimentaria.

Bibliografía

1. BARKIN, David y Blanca Suárez. (1982). *El fin de la autosuficiencia alimentaria*. Editorial Nueva Imagen, México. Pp. 205.
2. COA Annual Report 2003.
3. COA Annual Report 2004.
4. COA Annual Report 2006.
5. COA Annual Report 2007.
6. COX, Maximiliano et al. (2003) "FAO in agrarian reform", en *Land Reform.Land Settlements and cooperatives*. FAO Rural Development Division, Roma. Pp. 13-26.
7. FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2008*, Roma, 2008, Pp.146.
8. FAO (1996), *Tratado sobre seguridad alimentaria*, Roma, P.3.
9. FAO (2005) *Agricultura y diálogo de culturas. Nuestro patrimonio común*. Depósito de documentos de la FAO Pp.8.
10. GORDILLO, G. (2004) "Food security and family farming", *CEPAL Review* No. 83. Pp. 67-79.
11. Government Information Office (2008) *Imports and Exports*, Republic of China, Taiwan.
12. HO, Samuel. (1968) "Agricultural Transformation Under Colonialism: the Case of Taiwan." *Journal of Economic History* 28 (3) P. 313-334.
13. HUANG, Sophia. (2001) Taiwan's rice import market to open with the WTO Accession, *Rice Situation and Outlook Yearbook*, USDA. P. 33-36.
14. JIMÉNEZ, Santa. (1995) "Métodos de medición de la seguridad alimentaria" en *Revista Cubana de Alimentación y Nutrición*, julio-diciembre, Cuba P. 1
15. JOHNSTON, Bruce y Peter Kilby (1980) *Agricultura y transformación estructura: Políticas económicas para los países en desarrollo tardío*, Fondo de cultura económica, México 1980. Pp. 506.
16. LA VÍA CAMPESINA et. al. (sin fecha), *Nuestro mundo no está en venta: Primero está la soberanía alimentaria de los pueblos*. En <http://www.citizen.org/documents/wtooutoffoodesp.pdf>.
17. MACEDO, Roberto. "La pobreza: Causas y programas de acción", en José Núñez del Arco, *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1995. P. 227-233.
18. MARTÍNEZ, Sergio. (2001) *La Canasta Básica Alimentaria en México: contenido y determinantes 1980-1998*, FE UNAM, México, Pp. 155.
19. Council of Agriculture, *Measures and Strategies in Response to the WTO Impact on Taiwan's Agriculture*, Taiwán 2008.

20. MINDA, Alexandre “La política de ajuste y la agricultura en América Latina” en Thierry Linck *Agricultura y campesinados de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 1994, Pp. 400.
21. MONTAGUT, Xavier y Fabrizio Dogliotti. (2006) *Alimentos globalizados. Soberanía alimentaria y comercio justo*. ICARIA Editorial, Barcelona. Pp. 198.
22. NORTON, George y Jeffrey Alwang (1994) *Economía del desarrollo agrario* Ediciones Mundi Prensa, Madrid. Pp. 415.
23. PAZ, Fernando (2003) *La economía agrícola mexicana ¿sin campesinos?* Fondo Editorial FCA, México. Pp. 231.
24. PEÑA, Jaime. (2004) “Reestructuración productiva agrícola en México durante los años noventa: el caso del maíz” en Rubio Blanca, *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*. México, IISUNAM/ Plaza y Valdés Editores, 288 pp.
25. PIPITONE, Ugo (1996) *Asia y América. Entre el desarrollo y la frustración*. Instituto de Desarrollo y Cooperación, Madrid. Pp. 221.
26. PIPITONE, Ugo (1994) *La salida del atraso un estudio histórico comparativo*. FCE, México. Pp. 493.
27. PORTILLA, B. (1983) *Alimentos: dependencia o desarrollo nacional*. Editorial Nueva Imagen, México Pp.149.
28. RANIS, Gustav (1992) “From Developing to Mature Economy: An Overview”. En *Taiwan, from developing to a mature economy*, Ed. Westview Press, USA. 454 Pp.
29. RELLO, Fernando (1986) *El campo en la encrucijada nacional*, SEP, México D.F., Pp.190.
30. RELLO, Fernando y Yolanda Trápaga (2001) *Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda de Uruguay en Costa Rica y México*. Ciudad de México, Sede Subregional de la CEPAL en México. Pp. 73.
31. ROBLES, Héctor. (2003), “Tendencias del campo mexicano a la luz del Programa de Certificación de los Derechos Ejidales (PROCEDE)”, en Éric Leonard, André Quesnel y Emilia Velázquez Coord. *Políticas y Regulaciones Agrarias*. CIESAS, Pp. 396.
32. ROSENSWEIG, Andrés. (2005) *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Ciudad de México, Sede Subregional de la CEPAL en México. Pp. 88.
33. RUBIO, Blanca (2003), *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*, México, IISUNAM/ Plaza y Valdés Editores, 288 pp.
34. SAGARPA, (2007) Manual de campo. Planeación comunitaria participativa. México Pp. 51.
35. SEITZ, Wesley, Nelson Gerald y Harold Halcrow (1994) *Economics of Resources, agriculture and food*. Mc Graw Hill International Ed., Singapore, Pp. 477.

36. SELDEN, Mark (1992) *The Political Economy of Chinese Development*, Ithaca, New York, Pp. 272.
37. *The Millenium Development Goals Report*, United Nations 2005, Pp. 43.
38. *The Republic of China Yearbook 2008*. Government Information Office, ROC Taiwan.
39. THORBECKE, Erik (1992) "The Process of Agricultural Development in Taiwan." En Ranis, Gustav. *Taiwán, from developing to a mature economy*, Ed. Westview Press, USA. Pp. 454.
40. TORRES, (2003) Felipe. *Seguridad alimentaria: Seguridad Nacional*, Plaza y Valdés ed., México, Pp. 291.
41. TORRES Felipe, Ma. del Carmen del Valle y Eulalia Peña (1996). *El reordenamiento agrícola en los países pobres* UNAM IIEC, México, Pp.381.
42. TRÁPAGA, Y. (1990), "La transición y la disputa agrícolas en los ochenta", *Mercados* Vol. 1 Núm. 2, verano 1990.
43. TRÁPAGA, Y. (1992) "El comercio internacional más allá de la Ronda Uruguay". *Solidaridad*, junio-agosto, No. 49.
44. TRÁPAGA, Yolanda. (2000) "La nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio", *Comercio Exterior*, Vol. 50, número 11, noviembre.
45. XUE DONG, Liu Sun. (1996) Autosuficiencia Alimentaria y Sistema de Producción Agrícola. Un Estudio Comparativo entre China y México Posgrado de Economía UNAM, México.