

39
2ij



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ANALISIS DEL ESQUEMA DE PRODUCCION Y
COMERCIALIZACION PARA GRANOS BASICOS
ESTABLECIDO POR EL GOBIERNO (1991-1993)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
PUBLICA)**

P R E S E N T A :
LIZBETH GASCON ASCENCIO

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

DEDICO ESTE TRABAJO

A mis padres que a través de su cariño, su ejemplo y sus enseñanzas aprendí a amar y a enorgullecerme de este mi país, a mi Universidad Nacional y mis profesores que me enseñaron a comprenderlo; y a ti, que me mostraste su fortaleza de jade y sus columnas de hierro.

Agradezco a Evangelina, Mauricio, Eva, Maury, Migue, Benjamín, José Luis y Lucy el amor, la paciencia y la comprensión que siempre me han brindado; y a Eduardo sus ojos y su alegría.

Gracias porque hicieron posible que rompiera esta cadena.

Los amo

LIZBETH

INDICE

pag

INTRODUCCION	4
1. LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO (1824, 1857, 1917)	7
1.1. Federalismo y Centralismo (1824-1857)	8
1.2. El Estado y la Dictadura (1857-1916)	11
1.3. Gestación de la Constitución de 1917	15
1.4. Artículo 27 Constitucional	22
1.4.1. Modificaciones al Artículo 27 Constitucional	24
1.5. Los gobiernos emanados de la Revolución	30
2. EL CAMPO Y EL ESTADO INTERVENTOR	40
2.1. Papel Histórico del Estado en el Campo: la Producción y Comercialización de Granos Básicos	40
2.2. Función de CONASUPO en un Estado interventor	53
2.3. Precios de garantía en granos básicos	55
2.4. Esquema de comercialización y su deterioro	56
Agricultura comercial	57
Agricultura tradicional	57
Aspectos negativos del esquema CONASUPO	58
3. DEL ESTADO INTERVENTOR AL ESTADO PROMOTOR	64
3.1. El papel promotor del Estado mexicano en el campo	64
3.1.1. Liberalismo social	65
3.2. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)	68
Creación de ASERCA	70
Atribuciones de ASERCA	73
Objetivos de ASERCA	77
3.3. Esquema de comercialización (apoyos al productor y apoyos a la comercialización)	79
3.3.1. Problemática de comercialización	79
3.4. Precios de indiferencia en granos básicos	82
3.4.1. Modelo de precios de indiferencia	85

Ventajas del esquema de indiferencia	91
Desventajas del esquema de indiferencia	92
3.5. Casos presentados en ASERCA	95
Apoyos fiscales 1991	96
Programa para 1992	97
Programa para 1993 y 1994	98
Trigo	99
Arroz	101
Sorgo	102
Frijol - soya	103
4. EL TLC Y LA PARTICIPACIÓN DE ASERCA EN EL PROCESO DE PREPARACION DEL PRODUCTOR.....	105
5. PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (PROCAMPO)	108
5.1. Objetivos de PROCAMPO	109
Esquema operativo	110
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFIA	123

INTRODUCCION

Este trabajo pretende dar a conocer la situación y problemática predominante en el sector agropecuario mexicano durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, ya que se considera que en este periodo se realizaron programas y modificaciones tendientes a mejorar y desarrollar el sector.

Está enfocado a dar una descripción acerca de cuál ha sido la participación del Estado y por tanto el papel de la Administración Pública Federal en el sector, de acuerdo con el concepto de Estado moderno basado en la teoría del nuevo liberalismo y, por ende, del libre mercado. A la par este trabajo trata de demostrar cómo las fuerzas del mercado han sido preponderantes para la situación agrícola y han influenciado fuertemente para la adecuación dentro de dichos cambios del Estado y de la Administración pública.

Con base en lo anterior se describen también las diferentes políticas encaminadas a desarrollar al sector, y, específicamente, se describe cómo la Administración Pública se adecuó a las necesidades y condiciones del mercado para cumplir sus funciones de servicio público a través de la creación de una institución en 1991 denominada Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). Como punto de referencia, para nuestro análisis se tomó a dicha institución y las diferentes actividades que ésta ha realizado a fin de apoyar al sector e insertarlo en el nuevo marco comercial a través del periodo estudiado.

Así también se describen los puntos negativos del sector y su problemática, consecuencia de políticas mal diseñadas o mal puestas en marcha. Las cuales han contribuido a dañar al campo más que a apoyarlo.

Este trabajo está dividido en cinco partes tendientes a reconocer la situación y problemática del campo en sus planos principales y analizar la actuación federal en este ámbito.

En el primer capítulo "La naturaleza constitucional del Estado mexicano" se justifica teóricamente lo que es el Estado moderno y como ha sido el tránsito de nuestro país a través del marco jurídico buscando alcanzar el bienestar y la modernidad.

En el segundo capítulo "El campo y el Estado interventor" se da una breve reseña de cómo éste ha cambiado de acuerdo a las condiciones históricas (sociales, políticas y económicas) el papel y la intervención del Estado en el campo mexicano; así como las repercusiones de dicha intervención, específicamente en el proceso de producción y comercialización de granos básicos.

El tercer capítulo "El papel promotor del Estado mexicano en el campo" describe las políticas agrícolas específicas adoptadas por la administración en cuestión; así como la actuación gubernamental y el tratamiento a los problemas específicos de comercialización, además de los resultados obtenidos durante el periodo.

En el cuarto capítulo "El TLC y la participación de ASERCA en el proceso de preparación del productor" se detalla cómo la situación internacional y la globalización comercial han sido fundamentales para las condiciones de nuestro país, tanto que fue necesario llegar a un tratado comercial; en el cual, ha sido necesaria la intervención estatal para negociar las condiciones del sector agrícola así como los tiempos en que los productores pudieran, o por lo menos trataran, de adecuarse e igualar a sus competidores agrícolas.

Y, finalmente, en el quinto capítulo "Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)" se revisa un programa adicional a nuestro objeto de análisis (la intervención estatal en la comercialización de granos básicos) ya que este programa es una acción directa del gobierno a fin de mejorar las condiciones agrícolas, especialmente del sector no comercial.

1. LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO

Para empezar a hablar de lo que fue la naturaleza constitucional del Estado mexicano es necesario remitirnos a sus antecedentes, citaremos algunos períodos fundamentales, entre ellos nos referiremos a los concernientes a la elaboración de las constituciones más importantes para nuestro país la de 1824, la de 1857 y finalmente la de 1917 de la cual proviene nuestra actual constitución.

El constitucionalismo mexicano no inicia -como generalmente se piensa- a partir de 1917; éste da inicio por lo menos un siglo antes "en los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete congresos constituyentes, que produjeron, como obra, una acta constitutiva, tres constituciones y una acta de reformas y como consecuencia dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos".¹

El Estado mexicano moderno se ha consolidado a través de su historia y sus luchas por medio de documentos rectores que a través de su evolución y desarrollo, constituyen y fundamentan el Estado de derecho en el que vivimos actualmente; y permite que la vida del país se guie por la normatividad de la constitución y no por intereses personales.

"La constitución mexicana ha dado cabida a los derechos fundamentales de la persona humana (individuales y sociales) y a los principios que derivan directamente de la idea de democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal); tendientes

¹ Emilio Rabasa, La Constitución y la dictadura, citado por Jorge Sayeg Helú, p. 738.

a mantener el orden, aparecen el sistema federal y el principio de la división de poderes consagrando, al efecto, el sistema de gobierno presidencial; todos ellos gozando de la supremacía inherente a las decisiones del soberano, que expresamente establece esta constitución en uno de sus preceptos".² Todos estos preceptos se encaminan a mantener el orden sin separarse de la libertad.

1.1. Federalismo y centralismo (1824-1857)

Dentro del marco del constitucionalismo y la formación del Estado mexicano no podemos dejar de mencionar las tendencias liberalistas que dieron forma y sustentaron la forma de gobierno que hasta nuestros días existe. "El modelo ideal, concebido por los liberales, era el de una sociedad en la que el individuo encarnaría el principio rector, mientras que el Estado se limitaría a garantizar y promover los intereses de los particulares. La Iglesia y el Estado deberían divorciarse y éste último adoptaría la forma federal de gobierno. La soberanía de los Estados debería ser celosamente respetada y la división de poderes -ejecutivo, legislativo y judicial- se encargaría de mantener contrapesos dentro de la administración".³

Las fuerzas políticas en pugna después de la Independencia de la colonia en 1821 (liberales y conservadores) se debatieron entre los conceptos de federalismo y centralismo a fin de establecer cuál sería la forma de gobierno para nuestros estados y su destino nacional "Las clases liberales eran federalistas y las fuerzas coloniales eran centralistas: las primeras estaban diseminadas, descentralizadas; las segundas convergían en la metrópoli, estaban centralizadas. Federalismo y centralismo no fueron

² *Ibidem.*, pp. 735-736.

³ Consolidación del Estado liberal-oligárquico, 1867-1900, p. 65.

solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo de la sociedad mexicana".⁴

Los intereses y expectativas de las clases privilegiadas estaban puestas en el centralismo, ya que de éste dependía el mantenimiento o la supresión de sus privilegios. Estos grupos buscaban mantener el poder y el despotismo autónomamente; es decir, sin la intervención de la colonia. La actividad dentro del centralismo se desarrolla fundamentalmente en el centro o la capital. Por su parte, el grueso de la población coincidía en rechazar cualquier forma o elemento colonial o centralizante.

Los liberales plantearon el federalismo como una forma de gobierno conveniente a los intereses generales de la nación, "sus partes integrantes se afectan del interés común; es decir, de la necesidad de sostener las instituciones que afianzan su soberanía, libertad e independencia interior y exterior",⁵ como un sistema que consolida la unidad nacional, amplía la libertad y protege la seguridad. Todo esto por medio del derecho constitucional.

La federación reconoce la soberanía de cada estado integrante pero sin otorgarle autonomía jurídica, así están íntimamente ligados con la federación pero al mismo tiempo tienen la capacidad de decidir y actuar independiente de ella. Esto permite la repartición del poder público en el territorio nacional evitando la desgregación política que amenazaba al país.

Tomando en cuenta que "los fundamentos teóricos y los móviles que originaron la independencia fueron liberales, estos móviles ideológicos debían servir para dotar al país

⁴ Reyes Heróles Jesús, El Liberalismo Mexicano, tomo II, La Sociedad Fluctuante, p. 31.

⁵ Ibidem, p. 32.

de instituciones".⁶ Así, alcanzar el liberalismo era necesidad general y el federalismo implicaba la puesta en marcha de esta ideología.

Finalmente, ante las ideas liberales predominantes en la población y la situación centralista que se había vivido anteriormente, el federalismo tomó forma dentro de la constitución de 1824 para dar fuerza y unir jurídicamente a las partes integrantes del país.

La Constitución de 1824 marcó la pauta para la consolidación de la forma del Estado liberal mexicano, incluyendo en su texto los principios republicano y federal, rompiendo con el régimen centralista de concentración económica, social, demográfica y política preponderantes en esa época. "El federalismo vino a ser estrictamente el instrumento para que las secciones de la sociedad, geográficamente descentralizadas y políticamente democráticas y liberales, no sólo por ideas, sino por defensa de sus intereses, que eran los de la evolución política de México, encontraran la puerta abierta para su entrada al poder político y pudieran plantear el conflicto entre éste, circunstancialmente en sus manos, y el poder económico y social en manos del partido de retroceso".⁷

La República Federal se fundamentó en la separación de los poderes y en un sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes órganos del Estado. Esta forma de gobierno está conformada por estados independientes entre sí pero unidos por una misma constitución jurídica a fin de salvaguardar sus intereses colectivos.

⁶ *Ibidem*, p. 28.

⁷ *Ibidem*, p. 20.

El Sistema Federal ha permitido que "ningún partido ni persona ha podido hacerse dueño de toda la República, ni mandar en jefe a la nación, pues los celos naturales de esa multitud de secciones empeñadas en sostener su independencia, han hecho nulos todos los proyectos de las facciones y de los ambiciosos que pretenden dominar a la República".⁸ Dentro de sus muchos intereses e indefiniciones, esta carta dejó establecida (especialmente en la teoría), la forma y constitución del Estado Liberal Mexicano. Así, la división de poderes, la soberanía del pueblo, la tribuna y la libertad de imprenta se le deben al Sistema Federal.

1.2. El Estado y la dictadura (1857-1916)

A lo largo de este periodo el Estado mexicano pasó por una serie de revueltas y luchas armadas en busca, primero, de una constitución que diera forma al Estado y que representara la realidad del país con sus necesidades y, segundo, que terminara con los constantes conflictos. Así fue que se le dio forma a la Constitución de 1857. Sin embargo, dicha constitución no fue suficiente para mantener la paz y solucionar los conflictos que se encontraron con una nueva fuente de inspiración: la constitución, es decir, ahora eran en pro de la legalidad y el mantenimiento de los preceptos constitucionales.

La Constitución de 1857 tiene su fundamento teórico en lo que fue la Constitución de 1824, principalmente en lo que se refiere a la forma federal del Estado anteriormente descrito. Sin embargo, el documento de 1824 era liberal, pero a favor de las clases privilegiadas como el Clero y el Ejército, garantizando el sistema de propiedad existente. Por lo tanto este documento no daba grandes esperanzas al pueblo en general. Además

⁸ *Ibidem*, p. 14.

de la constitución liberal e individualista de 1824 las primeras Leyes de Reforma dieron también fundamentos teóricos a la constitución de 1857 como fue el caso de "la Ley Juárez (1855) en la cual se suprimían los tribunales especiales con excepción de los eclesiásticos y los militares, y la Ley Lerdo (1856) en la que se expidió la Ley de Desamortización de Fincas Rústica y Urbanas propiedad de las corporaciones civiles y religiosas (desamortización de los bienes del clero). Posteriormente se expidió la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil (1857) que reguló el establecimiento y uso de cementerios, y la Ley Iglesias o de Obvenciones Parroquiales (1857)".⁹ Todo esto constituyó los elementos que moldearon una situación legal a favor del pueblo y no de unos cuantos.

La Constitución de 1857 buscaba constituir a la nación bajo la forma de una República Representativa y Popular en donde la voluntad del pueblo se cumpliera a través de la representación popular en el congreso, a través de un poder legislativo fuerte. "Las grandes esperanzas de la nación se cifraban en la asamblea y la firme resolución del gobierno para sostenerla como legítima emancipación de la voluntad nacional".¹⁰

La Constitución de 1857 fue la primera en nuestro país en incluir un capítulo sobre las garantías individuales o derechos del hombre, los cuales se consideraron como naturales y superiores a la autoridad, a la ley e, incluso, a la sociedad misma; además incluyó un sistema jurídico de protección a dichas garantías o derechos. Se estableció también la libertad de enseñanza, la libertad de trabajo y su justa retribución, y la libertad de culto religioso, la libertad (la no esclavitud) y la igualdad entre los hombres.

⁹ Daniel Cosío Villegas, *Historia General de México*, p. 833.

¹⁰ *Ibidem*, p. 834.

Así dicha constitución se basó en la igualdad del hombre y en la necesidad de democracia, manifestándose en el congreso y su representación del pueblo y de la soberanía nacional. Es por lo anterior que en este documento se da mucho mayor énfasis al Poder Legislativo que al Ejecutivo, justificando que su único interés es la salud pública puesto que es el representante del pueblo, de sus necesidades y de su voluntad.

Sin embargo, esta Constitución trajo consigo una serie de problemas y descontento al gobierno en turno (el de Ignacio Comonfort). La Iglesia se vio afectada en cuanto a sus propiedades, hubo levantamientos en varios estados del país al grito de "religión y fueros", el gobierno tuvo que emplear nuevamente la fuerza pública para combatirlos y restablecer la paz; pero a pesar de que el gobierno disolvía los conflictos, día a día nacían nuevos levantamientos por todas las regiones del país y la revolución crecía, mientras el gobierno era cada vez más impotente.

Otro problema, quizá el más fuerte fue precisamente la debilidad formal del Poder Ejecutivo, pues la Constitución del 1857 "dejaba al Ejecutivo a merced del Congreso y de los gobernadores"¹¹ y se creyó que bastaba simplemente una constitución para formar jurídica y políticamente a un pueblo sin tomar en cuenta las condiciones preponderantes en el país, pero la ley "...es uno de los elementos que contribuyen poderosamente no sólo a la organización, sino al mejoramiento de las sociedades, con tal de que se funde en las condiciones del estado social y en vez de contrariarlas las utilice y casi las obedezca... por haberlo desconocido, quedó nula la constitución mexicana en todo lo que se refiere a la organización de los poderes públicos" ¹²

¹¹ Emilio Rabasa, La Constitución y la dictadura, p. 102.

¹² Ibidem, p. 66.

Ante las constantes revueltas y la debilidad formal del ejecutivo para actuar, la dictadura se hizo presente a fin de obtener fuerza presidencial, mantener el control del país y actuar en pro de la paz y la estabilidad social. La mencionada dictadura fue utilizada por los distintos gobiernos a partir de la administración juarista (1861) la cual hizo uso de la dictadura a pesar de que la constitución fue un título de legitimidad para fundar su mando presidencial. Juárez constituyó un poder inigualable al de cualquier otro gobierno, mantuvo suspendidas las garantías individuales en favor de la paz nacional y su poder se extendió a lo largo del territorio. Así desde 1858 a 1861 mantuvo la autoridad más libre, luego, como presidente constitucional de 1863 a 1867 "gobernó con facultades omnímodas"¹³ logrando con ello restablecer el orden constitucional. Así Juárez durante todo su gobierno ensalzó la constitución y gobernó sin ella siendo un dictador con todo el poder posible, pero que fue utilizado para beneficio de la nación, ya que Juárez sabía que ante las condiciones vividas en esos momentos y en tanto el ejecutivo no tuviera poder suficiente, las cosas no se arreglarían.

Posteriormente Lerdo de Tejada siguió los mismos pasos dictatoriales de Juárez ya que las condiciones sociales no habían cambiado y las revueltas continuaban, ahora tras una nueva constitución, pues era necesario modificar la constitución en cuanto al poder ejecutivo, era menester un gobierno fuerte y determinante para acabar con las revueltas e instaurar la paz de forma definitiva.

La revolución destituyó a Lerdo de Tejada y a su gobierno elevando a la presidencia a Porfirio Díaz el cual no luchó por la constitución ni sus beneficios, solamente llegó al poder por la violencia revolucionaria tomando el poder de forma total y absoluta.

¹³ *Ibidem*, p. 99.

Díaz llegó para quedarse en la presidencia, aunque fue sustituido por Manuel González en 1880-1884 él continuó con el mando político. En 1884 retoma la Presidencia de la República y con ella un poder dictatorial. Su política fue de conciliación entre las diferentes tendencias en donde las convicciones se mezclaron. "Desde entonces su poder, que había sido siempre dominador pero no exento de violencia, no encontró obstáculo alguno... Todas las clases, todos los grupos que clasifican una idea, un estado social o un propósito estaban con él ...como cobijados; así cuando el elemento social estaba de su parte, el político no podía ser ya objeto de preocupación... Durante los 26 años de su administración México vivió bajo la dictadura más fácil, más benévola y más fecunda"¹⁴ y cabe decir más pacífica, aunque no debemos olvidar que las desigualdades sociales y la pobreza, especialmente en el campo, se acentuaron propiciando el movimiento armado de 1910.

Las dictaduras existentes en nuestro país han sido elementos inevitables que poco a poco fueron constituyendo al Estado y la unidad nacional.

1.3. Gestación de la Constitución de 1917

La búsqueda de libertad, seguridad y justicia manifestadas en la Revolución de 1910, exigía cada vez más un Estado de Derecho, es decir un Estado Constitucional (que se responsabilice de salvaguardar las libertades civiles y políticas a través de la ley)¹⁵, en donde predominaran dichos valores. Así, a partir de 1910 y ante las constantes batallas y movimientos posrevolucionarios, se requirieron normas escritas (adicionales a las ya existentes) que rigieran al país con sus demandas, así como a sus gobernantes.

¹⁴ *Ibidem*, p. 109.

¹⁵ Ricardo Uvalle Berrones, Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales # 161, julio-septiembre, 1994. liberalismo, Estado y Administración Pública, pp. 33-34.

Los largos años de lucha dieron como consecuencia la Constitución social de 1917, que fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y puesta en vigor hasta el 1ero. de mayo del mismo año; éste, fue el primer documento que dio razón de ser y en el que se fundamenta lo que hoy conocemos como Estado moderno mexicano. Este documento era eminentemente social y tenía una clara visión de cual era el proyecto nacional, sobre todo hacia donde iba el país y lo que quería su población. Así, la Constitución de 1917 surge como un elemento fundamental del Estado Moderno Mexicano.

Esta Constitución establece lo que es el nuevo derecho constitucional y difiere substancialmente del antiguo derecho constitucional por su carácter eminentemente social que radica en el conocimiento de la situación social (extrajo las necesidades, experiencias y exigencias de la sociedad) y no en teorías de escritorio; además de incluir dentro de lo social los principios del pensamiento liberal logrando un equilibrio socio-liberal (según el concepto dado por Jorge Sayeg Helú). Dicho liberalismo deja de lado los principios individualistas y abstencionistas para dar paso a un liberalismo social y proteccionista, convirtiéndose en un elemento esencial del actual Estado Moderno.

Los principios fundamentales que dieron forma a la constitución, mismos que sustentan hasta nuestros días el nacionalismo, la democracia y la justicia social; fueron principalmente "las ideas de soberanía y representación popular, el sistema federal, los derechos fundamentales de la persona humana, el principio de la división de poderes y el que establece la supremacía del Estado sobre la Iglesia"¹⁶.

¹⁶ Jorge Sayeg Helú, El constitucionalismo social mexicano, FCE., p. 734.

Todo lo anterior fue una parte formativa y fundamental de lo que se ha llamado Estado Moderno y a nuestro modo de ver¹⁷, podemos decir que la formación del Estado Moderno Mexicano propiamente dicho surge hasta el siguiente siglo a partir de 1917, ya que es aquí donde el Estado adquiere su carácter y, sobre todo, entiende su razón de ser liberal y social.

El Estado Moderno Mexicano rebasó con mucho los preceptos que caracterizaban al Estado liberal que hasta esos días se conocía "El Estado Moderno (liberal) surge a fines de la Edad Media, bajo el signo del Individualismo; la estructura que adopta y la actividad que lo caracteriza exigirán ya la forma legislada y rígida para su organización, dándose así origen a las primeras constituciones escritas -no fundadas ya en la costumbre tan solo- y al derecho constitucional como la rama esencial del derecho público"¹⁸ ya que México imprimió al Estado Moderno su sello particular en la Constitución de 1917, la cual va más allá del individualismo y del liberalismo económico; tomó las necesidades sociales (libertad, igualdad, seguridad y bienestar) y los valores predominantes de su pueblo y los imprimió en dicho documento a fin de garantizar su cumplimiento. El Estado que México se planteó fue un modelo de desarrollo propio donde no imperaban ideologías socialistas ni capitalismo exacerbados, sino simplemente buscaba lograr la justicia social dentro de un marco de libertad.

Los preceptos que bajo el liberalismo se proclamaron y que influyeron de manera fundamental en el concepto de Estado fueron que este sólo debe existir para garantizar la vida, la seguridad y la propiedad de los individuos; es decir, el Estado es un ente que

¹⁷ Quizá la vida moderna del país surge anterior a 1917 como afirma Daniel Cosío Villegas (historia moderna de México, la República Restaurada) quien considera que fue en 1867 que da inicio la vida moderna debido a que es aquí en donde se alcanza un equilibrio. Pero el Estado Moderno surge posteriormente ya que tuvo que pasar por un largo período formativo hasta alcanzar su verdadera identidad.

¹⁸ Jorge Sayeg Helú, Op. Cit., p. 704.

garantiza el orden y la paz y los individuos tienen un carácter de ciudadanos tanto política como jurídicamente. El fundamento del liberalismo está en la división del interés privado del interés público.¹⁹

Las garantías sociales emanadas de este documento son aquellas que protegen al hombre como integrante de un grupo social; protege a los grupos más débiles (los obreros, peones, jornaleros y campesinos) en general, todos los explotados por el antiguo régimen procurando asegurarles una vida digna. Por su parte, las garantías individuales (o derechos públicos individuales) que también fueron plasmadas en esta constitución son la libertad, igualdad, seguridad y propiedad; las cuales dentro de este documento toman forma social; ya que el hombre tiene una doble naturaleza que no es posible separar; de ahí su carácter social.

La Constitución de 1917 fue un parteaguas en la historia nacional; que pone fin a la etapa bélica dando inicio a la vida institucional del país, con el fin de que dichas instituciones fueran las encargadas de dar seguimiento a la ley y a los requerimientos revolucionarios, dando continuidad a los planes y programas para alcanzar dichos objetivos, sin importar los intereses personales de los hombres que estuviesen a cargo del gobierno y su administración.

La Constitución como documento supremo de la nación, que da razón de ser y constituye lo que es el actual Estado moderno mexicano, implica mantener un Estado de Derecho en el cual todos los ciudadanos tienen obligaciones y derechos y por el cual existen instancias o instituciones gubernamentales cuya finalidad es, por un lado, proporcionar y asegurar a la sociedad los requerimientos necesarios para vivir:

¹⁹ Por interés público se entiende "la suma de intereses particulares, que se integran con las necesidades y relaciones que los individuos tienen" Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p. 33.

alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad, e incluso deporte y descanso y, por otro lado, hacer cumplir las leyes y por ende la constitución. Además presupone una transformación del papel del Estado en el que es la sociedad quien dicta -a través de las leyes- al Estado su forma de actuar. Por ende, éste tiene un carácter de servicio para los ciudadanos.

"A partir de la promulgación de la constitución se comenzaría, en términos generales, la obra constructiva de la Revolución; los primeros gobiernos emanados de ella harían suceder unos a otros los planes y programas destinados a llevar adelante la obra revolucionaria; transformando en instituciones los más preciados principios que, emanados del movimiento, fueron consagrados en el documento organizativo del pueblo mexicano."²⁰

Al mantener el bienestar social como esencia del documento, se habla de un derecho social, el cual se pone a la par del derecho privado y del derecho público; por medio de éste, el Estado tiene la plena capacidad legal de actuar e intervenir -si es necesario- por el bien común (aún cuando afecte intereses privados). "El llamado derecho social supone la manifiesta intervención del poder público aún en campos que tradicionalmente habían sido reservados al dominio privado; ante él las nociones de derecho público y privado parecen confundirse, así tan sólo como mera costumbre parece ser explicada esta diferenciación."²¹

Ante este documento el Estado se manifiesta como el ente más importante para la sociedad, ya que es él quien garantiza con su carácter paternalista y protector a cada uno de los individuos de la sociedad su bienestar individual y colectivo, además tiene la

²⁰ *Ibidem*, p. 866.

²¹ *Ibidem*, p. 709.

capacidad de hacer cumplir la ley en todos sus ámbitos, sin excepción, a toda la población. Dentro del concepto de libertad social, la libertad es posible gracias a la igualdad entre los ciudadanos y ésta es la finalidad suprema del estado, quien para lograr su fin debe intervenir para equilibrar las fuerzas.

Dentro de este concepto podemos hablar también de que el Estado es el único responsable del bienestar social y, para ello, tiene la capacidad constitucional de crear instituciones (tendientes a servir), intervenir en el aspecto económico y proteger a la sociedad; especialmente a los más débiles, a fin de lograr su objetivo. La Constitución de 1917 dio al Estado el poder necesario para abatir las desigualdades sociales y el gran desequilibrio económico. A partir de 1917 el desenvolvimiento de México se mantuvo apegado a la esencia de su nacionalidad.

La Constitución de 1917 tiene una característica peculiar con la que no cuentan otras constituciones escritas, ésta es la flexibilidad para adecuarse a los cambios y a la realidad que regula sin alterar su esencia "dicha constitución es un documento normativo; de tal suerte que la Revolución ha sido la materialización paulatina del mandato constitucional, conserva el federalismo pero amplía el campo del gobierno central; conserva la división de poderes, pero aumenta las prerrogativas del ejecutivo; defiende las libertades personales del antiguo liberalismo, pero establece el derecho del grupo vocacional contra el individual; conserva la propiedad privada, pero invoca el principio de la distribución equitativa de la riqueza, la propiedad nacional o comunal (ejidal)."²²

²² *Ibidem*, p. 729.

La flexibilidad de la Constitución de 1917 permite que sea susceptible de cambios y modificaciones a fin de adecuarla al tiempo y a su evolución, sin que por ello pierda su esencia social. Esto es posible gracias a su carácter socio-liberal que le permite adecuarse a las condiciones sociales, políticas y económicas de la realidad en México. Sin embargo, la Constitución prevé que las posibles modificaciones a su texto sean mediante el procedimiento que ella misma establece garantizando con esto, que de ninguna manera podrá ser decisión de un solo individuo sino de la voluntad general (o por lo menos de la voluntad de los que nos representan), ya que para un cambio en la ley es fundamental que exista una necesidad social real.

No debemos olvidar que una de las causas predominantes que ocasionaron la Revolución fue la condición y el maltrato brutal de los peones en las haciendas, las jornadas de hasta quince horas de trabajo, la miseria y, en general, la vida de esclavitud que soportaban los peones y los indígenas que despojados de sus tierras durante el porfiriato, fueron los primeros en lanzarse a la lucha armada. Además, en el ánimo de la mayor parte de los que intervinieron en la Revolución se hallaba arraigada la convicción de que era indispensable enfrentarse al problema de la tenencia de la tierra.

Como se señala anteriormente, el movimiento revolucionario fue impulsado por las malas condiciones sociales existentes tales como la gran desigualdad, el abuso, los excesos, y la explotación que el régimen porfirista dio a los sectores más débiles como lo eran -y siguen siendo- los campesinos; así la lucha por la tierra fue punto predominante dentro de la Revolución. En este sentido, en el Artículo 27 de la Constitución de 1917 fue establecido todo lo referente a la tierra, la propiedad privada y la propiedad de la nación, la cual tiene en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada las

modalidades que dicte el interés público, explotación de los recursos naturales, capacidad de adquisición y la reforma agraria.

1.4. Artículo 27 Constitucional

El Artículo 27 fue uno de los logros más grandes dentro de la Constitución de 1917 en el que se establecen los mayores compromisos de la revolución hacia la sociedad; especialmente elevar el nivel de vida de los campesinos mexicanos y hacer posible que el hombre del campo disfrute de la tierra que trabaja. Ante esto se establece que:

- Originariamente la propiedad corresponde a la nación (y sólo al transmitir el dominio de ella a los particulares, se constituye la propiedad privada), en cuanto a la propiedad territorial, este apartado tenía por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública cuidando su conservación y, sobre todo, rompiendo con el derecho de propiedad privada en función social.
- La nación tiene en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (esto se da mediante indemnizaciones) y establece que la propiedad privada es el derecho que la nación ha cedido a los particulares (pero que en caso de interés público puede expropiar).
- Las aguas, los minerales y el espacio aéreo corresponden al dominio inalienable e imprescriptible de la nación (el dominio de las tierras, concesiones para explotación de minas o aguas, sólo puede ser conferido a mexicanos por nacimiento o naturalización y, en el caso de extranjeros, se les podrá otorgar el mismo derecho siempre y cuando convengan en considerarse como nacionales y

no invocar la protección de sus gobiernos). El Estado mexicano rescata para la nación el petróleo y todas las riquezas del subsuelo (energía eléctrica, hidrocarburos, etc.). Aunque esto no fue (o no ha sido) respetado en su totalidad, México sentó las bases para explotar su propios recursos naturales en pro del desarrollo del pueblo.

- Se establecen limitaciones a corporaciones, asociaciones y sociedades para ser titulares del derecho de propiedad, a fin de evitar grandes concentraciones territoriales que podrían llegar a mantenerla ociosa.
- Se agregó la incapacidad de las iglesias de cualquier credo para adquirir ese dominio y se concede acción popular para anunciar los bienes que estuvieran en manos del clero.
- En cuanto a la Reforma Agraria, ésta comprende seis supuestos primordiales:

1) Desaparición del latifundio. Se estableció el fraccionamiento de los latifundios, a fin de fijar la extensión máxima de tierras que podía poseer un individuo (se establece la pequeña propiedad); mientras que el excedente debería ser fraccionado).

2) Establecimiento de la pequeña propiedad. Se fija la extensión de la pequeña propiedad.

3) Restitución de tierras. Se reconoce la capacidad jurídica para disfrutar de las tierras de las que fueron injustamente despojados los núcleos de población que guarda el estado comunal. Se consignó el derecho que tenían los pueblos para reclamar tierras, si no era posible restituirselas, se les dotaría de ellas. Se

establece que la nación puede vender pedazos de terreno, pero con la condición de que los terrenos pasen de padres a hijos y no haya más acaparadores que de ellos se apoderen.

4) Dotación de tierras. Se ordena la entrega de tierras a los núcleos de población carentes de ellas, señalándose la superficie mínima de la unidad de dotación, que será la superficie para el sostenimiento de una familia.

5) Señalamiento de autoridades agrarias. Se establecen las bases para realizar la Reforma Agraria, indicándose las autoridades competentes para llevarla a cabo.

6) Integración de la Reforma Agraria. Señala que además del reparto de tierras, hay que proveer al campesino de medios para explotarla, para que su labor sea económicamente productiva.²³

1.4.1. Modificaciones al Artículo 27 Constitucional

La evolución de nuestra sociedad y la práctica de la constitución han propiciado un sinnúmero de modificaciones a la Constitución original de 1917; sin embargo, según afirman los expertos, dichas modificaciones no han cambiado su esencia social; en el caso de las modificaciones al artículo que nos ocupa (el 27) la mayoría de ellas han sido de contenido (redacción, aclaración y complementación) y es hasta últimas fechas (1992) que se han realizado modificaciones substanciales.

La primera modificación fue realizada el 10 de enero de 1934 a fin de excluir la referencia que se hacía de la Ley del 6 de enero de 1915. Cuatro años después, el 6 de diciembre de 1937, y debido a que existían grandes conflictos entre los pueblos, se publicó la segunda reforma que declaraba de jurisdicción federal todas las cuestiones

²³ *Ibidem*, p. 666.

pendientes por límites de terrenos comunales. Para el 9 de diciembre de 1940, y como consecuencia de la expropiación petrolera, se aprobó la tercera reforma que establecía que en cuestión de petróleo, y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos; no se expedirían concesiones, sino que la explotación de esos productos debía llevarse a cabo por la nación, de forma exclusiva; en la cuarta reforma al artículo que nos ocupa se atribuyó el carácter de propiedad nacional a las aguas permanentes, intermitentes y torrenciales de los manantiales y corrientes, así como cualesquier otras formas y modalidades que pudiesen presentar las aguas dentro de nuestro territorio, ésta limitó aún más la propiedad privada.

La quinta reforma del 12 de febrero de 1947 provocó gran controversia, se refería a la necesidad de ampliar la dotación de tierras; el juicio de amparo debería proceder en todos aquellos casos amparados por certificados de inafectabilidad, cuando existiese amenaza de privación y afectación ilegal de tierras y aguas; y que era también necesario determinar los límites de la propiedad afectable. Para el 2 de diciembre de 1948 fue introducida la sexta reforma como un punto que no fue considerado anteriormente: la posibilidad de que los extranjeros puedan adquirir propiedad de edificios para el uso de representaciones diplomáticas; la séptima reforma del 20 de enero de 1960 se abocó a adecuar nuestra legislación interna al nuevo derecho internacional del mar.

Para establecer el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; en diciembre del mismo año y a raíz de la nacionalización de la industria eléctrica, se llevó a cabo la octava reforma, en la cual se expresa el dominio directo de la nación en lo que se refiere a la energía eléctrica y la generación, transformación, distribución o abastecimiento de ella, en tanto tenga por objeto la prestación de un servicio público.

También se señala que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares; la novena reforma al artículo 27 se realizó el 6 de febrero de 1975 y estableció el dominio directo de la nación en todo lo referente a la energía nuclear. En cuanto a la décima reforma se publicó en febrero 6 de 1976 y declaró que la nación tiene en todo tiempo el derecho para determinar la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, con esto se procura la colectivización de ejidos. Además en esta misma modificación se recogían las inquietudes acerca de la irracional distribución de la población a lo largo del territorio nacional (tomando en cuenta las diferencias regionales y la desigualdad existente entre las zonas rurales y urbanas). En fin, esta modificación buscó fomentar el desarrollo regional y superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad.

En cuanto a la onceava reforma, estableció que la nación tendría en todo tiempo el derecho de regular el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarían las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; a efecto de ejecutar obras públicas así como planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En febrero de 1976 se publica una adición más a dicho artículo en el que se expresa que se hace extensivo al dominio directo de la nación sobre una zona económica exclusiva que se extiende hasta doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

En agosto de 1983, se adicionó la garantía del principio de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la garantía de bienestar para la población campesina, a través del fortalecimiento, planeación y organización de las actividades agropecuaria y forestal. En

agosto de 1987 fue hecha una nueva reforma al artículo como una modalidad impuesta por la nación a la propiedad privada: la de dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Otra reforma al Artículo 27 que causó gran polémica fue la realizada el 6 de enero de 1992, a fin de eliminar el exceso de reglamentación que impedía las relaciones comerciales entre el sector agrícola y el privado para motivar la inversión privada en el sector, reconociendo la propiedad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. Esta modificación termina con el sistema de redistribución de la tierra, garantiza la libertad de decisión y gestión de los ejidos y de sus integrantes; concede definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios y permite la propiedad de sociedades.

La Constitución de 1917 conjuntó los ideales y propuestas revolucionarias en un documento rector supremo del Estado y de la nación, por ello es un instrumento de unidad nacional en el que se manifiestan las prioridades, necesidades e intereses del pueblo mexicano. Podemos decir entonces que tanto la voluntad como las necesidades nacionales están descritas en dicho documento manifestándose en el nacionalismo, que da al Estado su razón de ser.

La teoría del constitucionalismo es sin duda el ideal para un país como el nuestro; sin embargo, en la aplicación de este documento ha habido errores e intereses que propiciaron la separación entre la teoría y la práctica. Es así que con el reparto de la

tierra se rompió con la unidad económica de explotación de las grandes haciendas, y se fraccionó la propiedad territorial y su régimen de explotación individualista lo que propició el minifundio originando una economía de autoconsumo. Así, el gran problema que trajo a la larga el Artículo 27 fue que los campesinos no se desarrollaron económicamente; se les proporcionó su pedazo de tierra para tener que comer, pero no se fomentó la productividad, el desarrollo económico ni la comercialización. Simplemente el Estado se dedicó a repartir tierras y a proteger al campesino (y en general a todos los sectores débiles); ya que era necesario darle seguridad y un trato especial para promover su desarrollo y bienestar.

Así también el Estado se enfocó a ensalzar los "beneficios" de la Revolución, acrecentar su poder y su partido dominante y, consecuentemente, la población creció de manera considerable. Debido a lo anterior el desarrollo rural proyectado en los ideales revolucionarios no fue posible en su totalidad, de ahí que a la fecha la pobreza se siga manifestando en el sector rural. Pero ahora ya no hay más tierra que repartir y sí muchos más campesinos sin tierra que cultivar, los cuales se ven en la necesidad de emplearse en cualquier cosa con salarios mínimos o bien emigrar del país.

Con base en todo lo anterior podemos concluir que el Estado Moderno Mexicano que dio inicio en 1917 con la esencia socio-liberal en la que el Estado es el principal promotor del desarrollo y el cuidador del bienestar social, no ha cambiado su esencia, pero sí ha tenido que adecuarse al contexto actual en el que predomina la globalización mundial. Específicamente durante el Tratado de Libre Comercio en el que es fundamental que los sectores sean -en la medida de lo posible- autosuficientes y que el Estado actúe como promotor y mediador entre las partes; es decir, como promotor del desarrollo de los diferentes sectores con capacidad para desarrollarse y crecer, por supuesto con ayuda

gubernamental ya sea técnica o económica (con apoyos económicos que permitan poner en igualdad de condiciones al mercado mexicano ante el mercado internacional) y como mediador, a fin de proteger a los mexicanos ante posibles situaciones de desventaja jurídica, económica, política, de infraestructura, etc.

Las bases del actual Estado Moderno siguen predominando hasta la fecha en la razón de ser de la Administración Pública Mexicana y, por ende, en las instituciones públicas e incluso en los discursos políticos. Esto se debe principalmente a que el proyecto nacional que estableció la Revolución sigue vigente (por lo menos en la teoría y discurso) para la sociedad, quien a la fecha exige bienestar social con todo lo que ello implica. Incluso en el Estado Mexicano Moderno dentro de las distintas administraciones se han proclamado los principios revolucionarios como base de sus programas, aún con los diversos cambios mundiales en los que destaca la globalización y la cada vez mayor interrelación entre los países; con mayor razón, el sexenio salinista proclamó dichos principios para fomentar la soberanía mexicana dentro de un contexto mundial.

Aún con todos los cambios jurídicos, económicos y políticos resultantes de las circunstancias mundiales en las que estamos involucrados voluntaria o involuntariamente (el TLC, con o sin rectoría económica), el Estado sigue siendo el responsable de la promoción del desarrollo integral de la colectividad.

En el largo andar histórico de nuestro país hacia la modernidad no podemos, ni debemos, olvidar que éste se formó por medio de la lucha armada para lograr un Estado de Derecho donde sean las instituciones, las necesidades y los fines colectivos los que rijan y guíen por medio del gobierno el destino de la nación. Tomando como base que en el Estado moderno impera la ley sus disposiciones emanadas de la voluntad general.

1.5. Los gobiernos emanados de la Revolución

Las modificaciones antes mencionadas tuvieron su fundamento principal en las condiciones sociales, políticas y económicas imperantes en esos momentos e implicaron, finalmente, decisiones de los regímenes en el poder, es por esto que a continuación se presenta un esbozo muy general de los gobiernos con más importancia para el agro, hasta llegar al sexenio que nos ocupa, el salinista.

La época posrevolucionaria fue de suma dificultad. Con la promulgación de la carta magna el país volvía al régimen constitucional y había que dar forma constitucional al Estado; sin embargo, esto implicaba para las mayorías un beneficio en perjuicio de las minorías privilegiadas que a toda costa buscaban cambiar las cosas, dando como resultado nuevamente la agitación en el país.

La época posrevolucionaria trajo consigo cambios fundamentales tanto en el Estado y su razón de ser, como en general en la vida nacional; dichos cambios se manifestaron especialmente en la transformación de la economía semifeudal, la eliminación del latifundismo, la emancipación del indio, el fortalecimiento del trabajo organizado, la propagación de la educación pública, la nacionalización del petróleo, la aparición de una nueva clase media dominante, la creación de un sistema nacional de comunicación y transporte (particularmente la extensa red de caminos), estabilidad política, junto con la reducción de la función de la milicia y el clero, la estimulación de un renacimiento cultural que asumió múltiples formas y utilizó una amplia variedad de medios.

Aunque Venustiano Carranza ya había ejercido el Poder Ejecutivo en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, fue él quien estuvo a cargo de la primera

presidencia constitucional y, por ende, del periodo denominado de la "Reconstrucción Nacional" donde había que crear nuevas estructuras acordes con los ideales revolucionarios y sobre todo con la constitución. Sin embargo, fue Alvaro Obregón quien dio inicio a la Reforma Agraria con la finalidad de hacer propietario a todo hombre que estuviera capacitado para cultivar un pedazo de tierra.

Por su parte cada gobierno emanado de la Revolución realizó actividades encaminadas al desenvolvimiento del sector agropecuario (llevaron a cabo la Reforma Agraria), manifestando la prioridad del sector agrícola, como principal renglón de la economía y desarrollo social del país.

Lo anterior se manifestó en gran escala en el régimen de Avila Camacho, en donde muchos campesinos fueron beneficiados con un reparto que excedió a los cinco millones y medio de hectáreas. En el régimen de Miguel Alemán se dejó de lado el desarrollo agrícola para poner mayor atención al desarrollo industrial que permitió que la economía del país creciera a niveles acelerados. Este desarrollo se ha denominado el milagro mexicano, sin embargo, propició un desarrollo desequilibrado, ya que el progreso se canalizó a unas cuantas manos y los sectores deprimidos quedaron igual o peor (por el acelerado crecimiento de la población), concentrando cada vez más el ingreso en muy pocas manos, especialmente en los industriales y, en su caso, al sector obrero constituido en sindicatos, dejando al campo sin beneficios reales.

Así, otra vez se creó una gran desigualdad que correspondía nuevamente corregir al Estado por medio de los tan nombrados principios revolucionarios y la Justicia Social. Posteriormente en el periodo de López Mateos la preocupación volvió a centrarse en las clases desvalidas por lo que se retomó la Reforma Agraria y se realizaron grandes

repartos, pero "día a día se acentuaban las carencias de nuestros compatriotas: la escasez de vivienda, de alimentos y de empleos. Pero no todos los mexicanos resultaban afectados por ellos; los menos seguían aprovechando de manera exclusiva los frutos del desarrollo; los más hallándose marginados de él continuaban revolcándose en su miseria".²⁴

Así las cosas para 1968 la inconformidad y la intranquilidad se manifestaron en el movimiento estudiantil del 68 en el cual se destacaron las necesidades obreras y campesinas, entre otras causas. Con todo lo anterior, los sexenios posteriores (Luis Echeverría, López Portillo y Miguel de la Madrid), implicaron para el país gran inestabilidad económica, social y política, trayendo consigo devaluación, inflación, descontento social y desconfianza en el gobierno.

El Artículo 27 a lo largo de su historia y de sus modificaciones nos muestra una presencia continua del Estado como protector, regulador y cuidador de los procesos agrícolas y en general del bien público; sin embargo, dejó de lado lo que implicaba el desarrollo económico del sector; ya que el minifundio originó una economía de autoconsumo que no permitió el aprovechamiento de los recursos naturales, técnicos ni humanos con los que contaba (y aún cuenta) nuestro país; en general dicho artículo no fomentó de manera importante el desarrollo productivo, el aprovechamiento de la tierra en productos rentables, la productividad y por ende el proceso de comercialización; es decir, que los productores no sólo sembraran para su consumo personal sino para satisfacer, en primer lugar, las necesidades internas del país y, en segundo lugar, la comercialización de los productos agropecuarios en mercados externos, a fin de brindar mayor capacidad económica a los agricultores mexicanos.

²⁴ *Ibidem*, p. 917.

Ante los grandes cambios dentro del contexto político, económico y social de nuestro país, en estos últimos años (1991-1994), El sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari a través del Plan Nacional de Desarrollo, promovió la modernización del país y consecuentemente para el sector agrícola estableció el Programa de Modernización del Campo, en el cual se estableció que la estrategia de modernización del campo partiría del Artículo 27 constitucional.

Es, precisamente, a partir de este artículo que se busca promover el libre mercado en el sector rural, ya que para que el proceso de modernización fuera posible, era necesario adecuar el papel del Estado dentro del sector y propiciar la libre concurrencia de los sectores social y privado en el proceso de producción y comercialización.

Para impulsar la modernización del campo, el gobierno consideró necesario modificar el marco jurídico y normativo; eliminando el exceso de reglamentación que impedía las relaciones comerciales entre el sector agrícola y el privado a fin de motivar, y a la vez facilitar, la inversión privada en este sector. Así, la modificación al Artículo 27 constitucional "elimina la incertidumbre en la tenencia de la tierra, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege la propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas".²⁵

Las justificaciones que el gobierno dio para modificar este artículo fueron entre otras:

- El reparto agrario ya había cumplido sus funciones, logrando llevar bienestar al campo mexicano; además, la tierra es limitada y la población mexicana es mucho

²⁵ SARH, Artículo 27 Constitucional, párrafo VII, pp. 8-9.

mayor de lo que era cuando se realizó la Reforma Agraria; así las cosas, era muy necesario hacer flexible el régimen de tenencia ejidal y reestructurar las instituciones agrarias.

- Aunque el fenómeno de la pobreza no es privativo del ejido, sí es cierto que en esta forma de tenencia el problema es mayor; ya que el ingreso de los ejidatarios es, en promedio, considerablemente menor al de los pequeños propietarios.
- Aún con la prohibición de enajenar las tierras ejidales, estas acciones se realizan de forma ilegal, y esta ilegalidad propicia términos desfavorables para ambas partes; el que la adquiere tiene la inseguridad jurídica y el ejidatario que vende no obtiene por la venta un precio justo.
- Los inversionistas se resistían a invertir en el campo y los pocos que lo hacían incurrieron en la ilegalidad ya que estaba prohibida la asociación productiva entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresas privadas. Así, se hacía necesario ofrecer un marco jurídico de absoluta seguridad tanto para el productor, como para el inversionista.
- La indefinición de los derechos ejidales sobre la parcela, la inembargabilidad de estas tierras, así como diversas causas de suspensión y cancelación de derechos agrarios (como la contratación del uso de parcelas) influyen en la inseguridad en la tenencia de la tierra de los ejidatarios, además limita las posibilidades de asociación.

- Este artículo limitaba la actividad comercial (se prohibía a las sociedades mercantiles tener en propiedad, poseer o administrar tierras rurales, ya que esta figura podría ser utilizada para disfrazar los latifundios).
- Era importante buscar reformas a la legislación agraria sin atentar contra el ejido y la pequeña propiedad, que le ha dado mantenimiento y fuerza a los ideales revolucionarios.
- El Estado no tiene la capacidad para propiciar por sí solo la modernización del campo; requiere de otros sectores que propicien la inversión en tecnología, infraestructura, etc.

"Al inicio de la década de los noventa era impostergable el fin de la etapa del reparto agrario; era necesario dar definitividad y certeza a la tenencia de la tierra de los ejidatarios y comuneros, y seguridad a los pequeños propietarios, así como a los inversionistas de otros sectores de la economía para que todos ellos participaran sin ninguna limitante en el proceso de modernización del campo mexicano."²⁶

Como anteriormente se señala, la inseguridad en la tenencia de la tierra, las restricciones al uso de la misma, la incertidumbre en las relaciones contractuales, eran unos de los principales factores que detenían la inversión privada y por lo tanto el desarrollo y competitividad del sector, ya que por otro lado, el gobierno tampoco tenía la capacidad para financiar por sí mismo la modernización productiva del campo. Este generalmente otorgaba apoyos o subsidios con carácter social.

²⁶ Luis Tellez Kuenzler, La modernización del sector agropecuario, p. 255.

Es así que una de las acciones más importantes para la modernización del campo fue la reforma al Artículo 27 Constitucional el 6 de enero de 1992, así como la promulgación de su ley reglamentaria (la Ley Agraria) el 26 de febrero.

"La reforma al marco jurídico agrario termina formalmente el sistema de redistribución de la tierra, garantiza la libertad de decisión y gestión de los ejidos y de sus integrantes, concede definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios y permite la propiedad en sociedades". La nueva legislación establece un régimen flexible de tenencia de la tierra ejidal. Divide las tierras del ejido en tres tipos: asentamiento humano, uso común y parceladas".²⁷

De acuerdo al Título Tercero, artículo 9 de la Ley Agraria, los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título. Por su parte, el artículo 45 de la misma ley establece que las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas.

Según el capítulo II, artículo 44 de la Nueva Ley Agraria (la cual es reglamentaria del artículo 27 constitucional y su reforma) sobre las tierras ejidales:

Asentamiento humano. Es la zona de urbanización, la reserva de crecimiento del poblado y las parcelas destinadas por la asamblea del ejido al servicio del mismo, siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables.

²⁷ Ibidem, p. 256.

Es así que una de las acciones más importantes para la modernización del campo fue la reforma al Artículo 27 Constitucional el 6 de enero de 1992, así como la promulgación de su ley reglamentaria (la Ley Agraria) el 26 de febrero.

"La reforma al marco jurídico agrario termina formalmente el sistema de redistribución de la tierra, garantiza la libertad de decisión y gestión de los ejidos y de sus integrantes, concede definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios y permite la propiedad en sociedades". La nueva legislación establece un régimen flexible de tenencia de la tierra ejidal. Divide las tierras del ejido en tres tipos: asentamiento humano, uso común y parceladas".²⁷

De acuerdo al Título Tercero, artículo 9 de la Ley Agraria, los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título. Por su parte, el artículo 45 de la misma ley establece que las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas.

Según el capítulo II, artículo 44 de la Nueva Ley Agraria (la cual es reglamentaria del artículo 27 constitucional y su reforma) sobre las tierras ejidales:

Asentamiento humano. Es la zona de urbanización, la reserva de crecimiento del poblado y las parcelas destinadas por la asamblea del ejido al servicio del mismo, siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables.

²⁷ Ibidem, p. 256.

Uso común. No se puede enajenar, pero puede ser objeto de contratos de renta o cualquier otro que implique el uso de estas tierras por treinta años. Las decisiones acerca de estas tierras las toma la asamblea del ejido.

Parceladas. También son propiedad del ejido, pero en este caso el ejidatario en lo individual goza del derecho permanente del uso y disfrute sobre su respectiva parcela; puede contratar su uso y dar en garantía su usufructo por treinta años renovables; también puede vender o enajenar su parcela a otros ejidatarios. Los ejidatarios en lo individual pueden cambiar el régimen de tenencia de su parcela a pequeña propiedad.

La pequeña propiedad rural. puede ser vendida, enajenada, hipotecada o bien realizar cualquier acto de dominio sobre la misma. Puede ser a personas ajenas al núcleo de población y es posible conjuntar varios predios de distintos propietarios en grandes unidades productivas. La nueva legislación permite también a sociedades civiles y mercantiles, la propiedad de tierras rurales.

Con la nueva legislación se definen los derechos de propiedad y posesión a fin de incentivar la inversión y abrir canales para que los propietarios o poseedores puedan optar libremente por la forma de explotación que más convenga a sus intereses. Tanto los ejidatarios como los pequeños propietarios disponen del consentimiento del marco jurídico para asociarse entre sí o con terceros y celebrar los contratos que permitan un mejor aprovechamiento de sus tierras y así elevar sus ingresos.

Así el gobierno con el objeto principal de modernizar ese sector ha promovido modificaciones legales de gran importancia para el campesino, tal es el caso de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional y su correspondiente Ley Agraria, la creación

de la Procuraduría Agraria y la instalación de los Tribunales Agrarios, así como la creación del Registro Agrario Nacional (órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria). Instituciones responsables de la puesta de la puesta en marcha del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE); todos estos enfocados a dar a la tierra y al campesino la facultad de unirse en sociedades y grupos de producción, a fin de eficientar la producción y hacer más competitivo al campesino, mediante el uso adecuado de sus propias tierras.

La Procuraduría Agraria se creó como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria su función es la asesoría y defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y jornaleros agrícolas. Se constituyen los tribunales agrarios, estableciendo procedimientos sencillos para que en este foro se desarrollen las nuevas relaciones rurales, garantizando la correcta interpretación y ejecución de la normatividad agraria.

El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscriben los documentos en que constan las operaciones originales, las modificaciones que sufre la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal; además de inscribir la propiedad en sociedad.

El marco jurídico ha sido un elemento más para lograr la modernización del campo; sin embargo, no hay que olvidar que la costumbre y los vicios culturales no se desechan con la modificación de una ley. Y que será necesario recobrar la confianza tanto de los productores como de los inversionistas, ya que no es posible que la visión de los

involucrados en este proceso (productores e inversionistas privados) cambie de la noche a la mañana. Actualmente podemos observar que a pesar de la nueva legislación, existen factores negativos que han sido contraproducentes para el proceso de capitalización e inversión en el campo, lo cual se ha observado a últimas fechas pues no se han dado inversiones importantes o satisfactorias en el agro mexicano. Dichos factores se pueden resumir en la gran desorganización de los productores para crear sociedades de producción que les permitan negociar de una manera más fácil a través de un representante, además de la gran desconfianza por parte de estos sectores en el gobierno y a su vez en el sector contrario. Así, la reforma al artículo 27 no ha dado los resultados esperados y la inversión en el campo mínima.

Como se observó a través de este capítulo y a pesar de los aspectos negativos, el Estado Moderno Mexicano sigue vigente y se transforma día con día, adaptándose a los cambios del país y sus necesidades.

2. EL CAMPO Y EL ESTADO INTERVENTOR

2.1. Papel histórico del Estado en el campo: la producción y comercialización de granos básicos

Este trabajo está enfocado fundamentalmente a explorar la intervención estatal en los procesos de producción y especialmente de comercialización de los granos básicos (trigo, soya, maíz, frijol, arroz y sorgo*); ya que son éstos la base alimenticia del pueblo mexicano.

La lucha por la soberanía alimenticia²⁸ formó parte del proyecto nacional que garantizaba la independencia y soberanía nacional, es así que la ideología predominante a partir de la lucha revolucionaria (e incluso de las revoluciones de Independencia y Reforma) fue garantizar la alimentación del pueblo mexicano como un elemento primordial de seguridad para la nación y de servicio social por parte del gobierno.

A través de su historia, el Gobierno Federal ha participado en diversas formas de regulación de la producción, la comercialización y la distribución de los granos básicos, es decir, en la regulación del mercado de las subsistencias populares.

A principios del siglo XX, y como resultado del movimiento revolucionario, se inició el reparto de tierras mediante el sistema ejidal y, con éste, la distribución de las grandes extensiones en poder de unos pocos, a una gran mayoría; además el Estado creó un esquema de regulación y abasto de productos agrícolas, en el que su principal función fue la de repartir artículos de primera necesidad a la población más necesitada.

* El sorgo se considera como básico debido a que este grano es esencial para la alimentación animal.

²⁸ Este término se refiere a la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de la población.

Como un ejemplo de los programas de abasto que se instrumentaron, podemos citar la Agencia Comercial Exportadora de Veracruz dependiente de la Secretaría de Hacienda que se estableció en 1915 a fin de adquirir, almacenar y distribuir comestibles. La sociedad de Veracruz en la búsqueda de soluciones de abasto, creó Juntas de Administración Civil, las cuales eran responsables de la adquisición de productos básicos en el caso de existir faltantes, y para su distribución se establecieron expendios de gobierno.

"Para 1915, la Comisión de Artículos de Primera Necesidad tenía entre sus funciones la fijación de los precios y el abasto a la Ciudad de México. Otorgaba también autorizaciones para el traslado de artículos básicos a la ciudad o para su salida;"²⁹ esta comisión intervenía y amparaba los establecimientos comerciales, en los cuales no se podía disponer de los artículos sin la orden correspondiente.

En agosto de 1915, al entrar a la Ciudad de México el Ejército Constitucionalista, se establecieron expendios para la venta de productos básicos. Se creó una oficina prebostal de la cual dependían el Departamento de Vigilancia y el Departamento de Aproveccionamiento; el primero se ocupaba del control de precios de los artículos de primera necesidad así como los precios prebostales (precios para venta al mayoreo y al menudeo al que debían sujetarse los comerciantes), mientras que el Departamento de Aproveccionamiento autorizaba el uso de los carros de ferrocarril para el traslado de artículos básicos y extendía permisos para la entrada de mercancías a la Ciudad de México, también ponía en contacto directo al productor o al consignatario con los compradores, a fin de evitar que los llamados coyotes alteraran los precios.

²⁹ Gloria Hernández, Enrique Casanova, El mercado de subsistencias populares, CONASUPO, pp. 46-47.

Se estableció una relación de artículos básicos que producían el mínimo de calorías necesarias para el mantenimiento de la buena salud de un individuo activo, en la cual se incluía maíz, frijol, haba, harina, arroz, manteca, azúcar y café.

Debido a la carestía de artículos de primera necesidad, y a fin de evitar los abusos de los comerciantes, se instalaron Expendios Municipales que abastecían las zonas de escasos recursos por medio de tarjetas de consumo o de "obsequio" para las familias que no podían adquirir los productos básicos. La venta de los productos era 20% más baja que en el mercado. Para el abasto de mercancías a los Expendios, se celebraron convenios con particulares a fin de garantizar el precio de maíz y trigo para la elaboración de tortilla y pan.

La verificación del funcionamiento y respeto de los precios de los productos básicos, así como la revisión sanitaria era realizada por los inspectores de la oficina prebostal, quienes levantaban infracciones cuando no eran respetadas las listas de precios.

La creación de estos expendios fue una medida de intervención directa del Estado para el abasto y la regulación del precio de las mercancías.

Durante la gestión del Presidente Venustiano Carranza y debido a los cambios sociales a nivel nacional (la Revolución) e Internacional (Primera Guerra Mundial), se dio un gran descenso de la producción provocando una problemática de abasto, distribución y alza de precios de los bienes básicos. Es así que se decretó "la importación libre de derechos de artículos de primera necesidad y se ordenó, mediante acuerdo del 5 de junio de 1917,

la siembra obligada de todos los campos del país; si los dueños no la realizaban, deberían efectuarla los campesinos que vivieran en ellos".³⁰

A raíz de lo anterior en 1918, "se creó el *Comité de Artículos de Primera Necesidad* el cual tenía la autorización del Gobierno para importar con el fin de abastecer a la población y evitar el alza de los precios".³¹ Este comité estaba constituido por hacendados, organizaciones de beneficencia y compañías privadas; importó de los Estados Unidos productos tales como arroz, frijol, manteca, azúcar y jabón, además en agosto de este mismo año el comité, a fin de regular el precio del maíz, adquirió todo el maíz que se le ofreciera. Esto sirvió para regularizar un poco los precios y para lograr que bajasen en beneficio del pueblo. No obstante, el país se enfrentaba a un descenso continuo de la producción agrícola, descendiendo de una tasa anual de 1% de 1900 a 1910 a 0.1% de 1910 a 1925.³²

En 1926, durante el período de gobierno del General Plutarco Elías Calles, se publicó la primera Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, la cual clasificaba dentro del consumo necesario al maíz, frijol, trigo, papa, lenteja, haba, arvejo, sal, harina, manteca, carbón vegetal, azúcar, panela, piloncillo y panocha. "En la misma ley se prohibió la concentración de arroz, café, garbanzo, cacao, algodón de greña y en pluma, jabón, tejidos de algodón de consumo popular, calzado, carne, pescado, leche, legumbres frescas, nixtamal, pan y materiales de construcción... Asimismo cuando se almacenaban artículos de primera necesidad para elevar los precios, se castigaba con tres años de prisión y multa de 1,000 a 5,000 pesos".³³

³⁰ *Ibidem*, p. 49.

³¹ *Ibidem*, p. 64.

³² Clark W. Reynolds, *La economía mexicana su estructura y crecimiento en el siglo XX*, citado por Gloria Hernández, Enrique Casanova, p. 66.

³³ *Ibidem*, p. 68.

A fin de estructurar sólidamente una intervención estatal y fomentar el desarrollo del agro, se crearon y desarrollaron varios organismos.

En 1934 el presidente Lázaro Cárdenas creó un organismo de regulación operativa denominado *Almacenes Nacionales de Depósito* (ANDSA) cuya función fue la de crear canales de distribución para evitar el intermediarismo, impulsar la organización de los consumidores y regular el comercio interior para impedir actividades especulativas. Este organismo estableció almacenes, silos y empacadoras de algodón en algunos lugares del territorio nacional, contribuyendo al desarrollo de la producción agrícola al permitir almacenar las cosechas que fungían como garantía de créditos; es decir, el campesino podía dejar su producto en los almacenes a manera de depósito para la obtención de un préstamo, obteniendo tarifas de almacenamiento a precios subsidiados por lo que los productos almacenados en ANDSA presentaban costos inferiores a los del mercado.

Durante este periodo, la política económica tenía como uno de sus principales propósitos incrementar la capacidad productiva; se impulsaron las relaciones entre los consumidores y la organización de productores; se fomentó la planeación de la producción para evitar la competencia desleal y las exportaciones que dañan el consumo interno; se elaboró un reglamento general sobre especificaciones comerciales de productos agropecuarios, se recopilaron y distribuyeron por medio de boletines mensuales a los agricultores datos estadísticos sobre cultivos, cosechas, precios, costos de producción, impuestos y derechos arancelarios, entre otros.

Para 1937 los precios de los productos básicos se incrementaron fuertemente; en todo el país surgieron protestas por el alza de precios y la inflación. El incremento en los precios de los artículos básicos se agudizaba en el caso del trigo siendo éste uno de los

productos más importante para la población mexicana ya que el 41% de la población nacional consumía pan de trigo.

Para enfrentar el problema de la escasez y del incremento de los precios del trigo, se integró una comisión con representantes de las Secretarías de Hacienda, de Agricultura y Fomento, y de Economía Nacional. La Secretaría de Hacienda señaló que en caso de que hubiera faltantes, el Gobierno Federal permitiría la entrada de trigo extranjero. "Se constituye por acuerdo presidencial el *Comité Regulador del Mercado del Trigo* integrado por seis miembros, los tres primeros designados por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía Nacional, y de Agricultura y Fomento el resto fue nombrado por los representantes de los productores (la organización de los productores que se acentuaba cuando el precio del trigo bajaba) de las regiones trigueras del noroeste, del norte y del centro del país".³⁴

Entre las principales facultades del Comité Regulador del Mercado de Trigo estaba la de planear la distribución, formar reservas reguladoras para suplir las deficiencias de la producción nacional y la regulación del precio, ya fuera importando o exportando según fuera necesario; el objetivo principal era el de dar solución a la escasez de harina de trigo a nivel nacional ocasionada por la recesión de la postguerra revolucionaria.

El comité, para hacer frente al problema de la escasez, definió como estrategias: agilizar el traslado del trigo de los centros de producción a los de consumo; favorecer la circulación del trigo que estuviera en manos de los intermediarios y poner en contacto directo a compradores y vendedores del grano.

³⁴ *Ibidem*, p. 89.

En junio de este mismo año (1937) se estableció "el *Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.* a fin de promover e intensificar la venta de productos mexicanos en el exterior, preferentemente de productos agrícolas, debido a la necesidad de un estímulo a las exportaciones y compensar las importaciones crecientes y las salidas de capital nacional".³⁵

Al mismo tiempo que el comité realizaba sus primeras importaciones, y con el fin de mantener estables los precios del mercado, no sólo de trigo, sino de los productos de consumo básico por medio de la importación y la exportación, "se constituye la *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA)* como una compañía filial del Banco Nacional de Comercio Exterior... En su carácter de institución de crédito CEIMSA se integró para la realización de las operaciones comerciales que el Banco Nacional del Comercio Exterior no podía legalmente ejecutar".³⁶

En el siguiente paso para regular el mercado, el Estado integró a los organismos productores con las instituciones financieras de almacenamiento, vinculando la producción con la política de financiamiento; además los conocimientos prácticos que se obtuvieron con el manejo de trigo tanto importado como nacional (normas de calidad, almacenamiento y distribución) fueron básicos para aplicarlos a otros alimentos. De tal forma que "el 15 de marzo de 1938 al liquidarse el Comité Regulador del Mercado del Trigo, su capital paso a ser el patrimonio de un nuevo organismo denominado *Comité Regulador de las Subsistencias*".³⁷

³⁵ *Ibidem*, p. 89.

³⁶ *Ibidem*, p. 94.

³⁷ *Ibidem*, p. 99.

Dicho organismo tenía como funciones principales promover iniciativas sobre tarifas aduanales, impuestos, subsidios, transportes, fletes, crédito comercial, prendario, quirografario y de avío, así como operar dentro y fuera del país y almacenar para la regulación de los productos básicos; en fin, regularizar los precios y el mercado de las subsistencias ya fuera comprando, vendiendo o almacenando.

Y es aquí donde el Estado manifiesta una función más integral para el campo: proteger al productor de intermediarios que reducen significativamente su nivel de ingreso y, a su vez, defender al consumidor del alza de precios en los productos de primera necesidad, buscando otorgar productos básicos a precios justos y en tiempo.

Pocos meses antes de iniciar la Segunda Guerra Mundial se establece el *Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesarios* cuyo objetivo era examinar detalladamente los mercados para aportar soluciones que terminaran con el alza de precios, éste fue reemplazado por el *Comité de Vigilancia del Comercio de Artículos de Primera Necesidad* que fue permanente y amplió la cobertura territorial, contribuyendo a las acciones gubernamentales para desarrollo del sector. Con la II Guerra Mundial se definió una política de abasto que buscaba mantener el desarrollo hacia dentro del país, así como la reducción de importaciones.

Finalmente el 18 de junio de 1941, se liquida este comité. Al inicio del gobierno de Avila Camacho "nació en sustitución del Comité Regulador de las Subsistencias la *Nacional Reguladora y Distribuidora, S.A. de C.V. (NADYRSA)*"³⁸ primer organismo regulador coparticipativo, con el fin de atacar desde su origen la formación de los precios mediante una intervención activa del gobierno en sus causas determinantes y evitar así las simples

³⁸ *Ibidem*, p. 144.

medidas de vigilancia y policía. Su objetivo era corregir el encarecimiento de los productos de primera necesidad; para lo cual era preciso encontrar dentro de las prácticas financieras y mercantiles habituales, medios eficaces para combatir excesos y abusos de los especuladores comerciales.

NADYRSA daba facilidades para transporte, almacenamiento, depósito y venta de los productos; manejaba subsidios para importar y exportar, y regulaba las tarifas de transporte y almacenamiento; a su vez manejaba los inventarios de arroz, maíz y frijol para su distribución.

CEIMSA y NADYRSA trabajaron conjuntamente durante ocho años, hasta que en 1949 el gobierno de Miguel Alemán realizó importantes reestructuraciones, CEIMSA asumió las funciones de NADYRSA y se convirtió en un instrumento de regulación, evitando especulaciones inmoderadas así como el intermediarismo al participar en planes de apoyo para los precios y en la adquisición, almacenamiento, distribución y venta de grandes volúmenes de subsistencias.

Durante los siguientes doce años, CEIMSA fue el mecanismo regulador del mercado por excelencia, siendo facultado durante este período para intervenir directamente en la producción y distribución de los artículos de primera necesidad.

En 1953, CEIMSA empezó a fijar formalmente los precios de garantía (establecimiento de precios) en frijol y se realizaron importaciones con pérdidas, a fin de mantener el precio interno bajo. Así, el gobierno utilizaba a CEIMSA para frenar el alza de los precios de los productos agrícolas básicos que se generaba por la disminución del poder

adquisitivo de la moneda, implicando un beneficio para los consumidores en detrimento de los productores, trayendo consigo desigualdad en la distribución del ingreso.

A principios de 1955, los agricultores buscaban entregar todo su producto a CEIMSA, pero era tal cantidad de producto que con frecuencia ésta trataba de eludir sus compromisos de compra, especialmente en frijol; en tanto los precios de garantía seguían bajos y el Gobierno continuaba con el subsidio al consumidor mediante la venta de almacenamientos e importaciones, con fuertes pérdidas.

Por otra parte los pocos compradores que adquirían los productos directamente con el productor compraban el producto a precios menores al mínimo, pues después tenían que vender a precios bajos en competencia con CEIMSA.

Sin embargo, para 1956 las cosechas fueron deficientes e incluso faltó maíz; por lo tanto, el productor no tenía necesidad de ofrecer a CEIMSA a precio de garantía, pues la demanda permitía incrementar el precio de la cosecha.

En 1957 CEIMSA se presenta en el mercado como comprador y se establece la libre importación de maíz. Como resultado de la libre importación, los precios de garantía, así como los precios corrientes se elevaron, propiciando nuevamente precios internos mayores a los de importación. Parecía ser que en un principio CEIMSA no había entendido lo que era su función reguladora, pues competía con los comercializadores, presionando los precios a la baja y beneficiando a los consumidores en perjuicio de los productores.

En 1958, a partir de que la producción fue excedentaria en trigo, maíz y frijol, éstos se vendieron en zonas populares mediante tiendas y camiones expendedores de productos básicos a precios inferiores a los corrientes. También en esa época CEIMSA fundó fábricas de pan, molinos de nixtamal y tostadores de café.

A principios de 1959, CEIMSA entra en una etapa de servicio público encargada de planificar, controlar y sostener los precios de garantía de los productos agrícolas (principalmente maíz, trigo y frijol), con base en el costo de producción, aumentos en la demanda y el nivel probable de la oferta, entre otros. Estos precios de garantía debían anunciarse con anterioridad a la época de siembra para que el agricultor los conociera y pudiera evaluar la conveniencia de dedicarse o no a ese cultivo. Además de regular el precio de tales productos a los consumidores coordinando su actuación con el comercio privado, inició la construcción de nuevos almacenes en función de la necesidad de cada región agrícola del país y tomando en cuenta las vías de comunicación locales y nacionales. Asimismo, se empezaron a crear centros de distribución en ciudades altamente consumidoras.

"A los bancos oficiales, Agrícola y Ejidal se les encargó elaborar y mantener el registro de los productores de granos, pequeños propietarios y ejidatarios, respectivamente. Se comisionó a estas instituciones para expedir las solicitudes de recepción y formular las boletas de liquidación derivadas de las entregas de cosechas, basándose en el certificado de peso y calidad expedido por ANDSA. También pagarían los alcances a favor de los productores, previa la deducción que procediera: por humedad, impurezas, maniobras, plagas, etc. Estas deducciones se llevarían a cabo afectando las órdenes de pago establecidas por CEIMSA en el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., a través de los corresponsales de esta Institución en las localidades donde hubieran

centros receptores de granos. Se dio a CEIMSA la responsabilidad de formular los programas de compra de granos y los calendarios para la ejecución de los mismos".³⁹ CEIMSA tomó conciencia de su función reguladora y distribuidora en el mercado de subsistencias.

López Mateos creó los Sistemas Nacionales de Comercio Agropecuario y se consolidó la estructura nacional de acopio y almacenamiento; los precios de garantía fueron utilizados como instrumento para orientar la producción y no sólo para garantizar un precio mínimo de venta al productor; se inició la elaboración de los programas nacionales de compra; se crearon las normas nacionales de calidad y se fijaron los procedimientos operativos de recepción, liquidación, distribución y almacenamiento de las adquisiciones.

CEIMSA fue puesta en liquidación creándose en sustitución de ésta por acuerdo presidencial en 1961, la sociedad mercantil denominada "*Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA)*" en cuyas funciones se encontraba el manejo integral del mercado de subsistencias; mantenimiento de los precios de garantía, constitución de reservas, regulación, distribución, compra y venta de los productos básicos, especialmente maíz, frijol y trigo"⁴⁰. Los objetivos de esta nueva empresa eran los mismos que los de CEIMSA; sin embargo, se introdujeron modificaciones a fin de eficientar el sistema de recepción y compra buscando beneficios para el agricultor. CONASUPOSA actuaba como órgano regulador en la compra y venta de productos agrícolas nacionales, así como en operaciones de comercio internacional.

³⁹ Haag y Soto, El mercadeo de los productos agropecuarios, pp. 393-394.

⁴⁰ Ibidem, p. 189.

El registro de productores que anteriormente llevaban los bancos fue cancelado ya que propiciaba que los acaparadores o intermediarios se beneficiaran con los precios de garantía, afectando a los productores.

El propósito de CONASUPOSA fue el mejoramiento de la situación (de la población económicamente débil), mediante una política de precios bajos, calidades satisfactorias y abastecimiento oportuno. Es aquí donde se consolidan todas las funciones regulatorias del mercado de productos básicos.

"Por decreto presidencial del 23 de marzo de 1965, CONASUPOSA fue sustituida por un organismo público federal descentralizado denominado *Compañía Nacional de Subsistencias Populares* (CONASUPO) cuya función se enfoca a garantizar el abasto con una alimentación digna, accesible y con dimensiones nacionales, a la población más necesitada".⁴¹ Así pasa de ser una entidad mercantil a un organismo con funciones de servicio social. Esto representaba la culminación de una etapa en la actividad del Estado que se había iniciado desde varias décadas atrás. Este nuevo organismo se dio a la tarea de eficientar el sistema agrícola del país logrando estabilidad en cuanto a la producción, comercialización y abasto a lo largo de varios años.

La situación agropecuaria era propicia; el país era autosuficiente y las exportaciones de maíz y trigo iban en aumento; sin embargo, en 1970 las exportaciones de maíz se desplomaron y se perdió la autosuficiencia alimentaria, convirtiéndose México en una nación dependiente de la importación. Así de 1970 a 1980 hubo necesidad de importar granos básicos para satisfacer la demanda nacional.

⁴¹ *Ibidem*, Tomo II, p. 21.

2.2. Función de CONASUPO en un Estado interventor

Al crear la Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO se buscaba que este organismo regulador del mercado de las subsistencias populares* participara en la comercialización de los productos agrícolas; así, se realizaron estudios de carácter socioeconómico sobre el mercado de los productos agrícolas básicos más importantes tomando en cuenta los aspectos de producción, grados de calidad, almacenamiento, transporte, etc. que finalmente dieron origen a un organismo con patrimonio, personalidad y jerarquía suficientes que le permitieran actuar con nombre propio ante otros organismos públicos y privados relacionados con la reglamentación, planeación y control de la producción, así como la venta y distribución de los productos agrícolas, especialmente de maíz, trigo y frijol.

Los objetivos de CONASUPO fueron definidos de la siguiente manera:⁴²

- Aumentar el ingreso de ejidatarios y pequeños propietarios de subsistencias populares
- Aumentar el poder de compra de los consumidores de escasos recursos
- Inducir a una mayor eficiencia en la comercialización de subsistencias populares

Además CONASUPO debería coordinar sus actividades con otras instituciones oficiales o privadas que tuvieran relación con el campo y la agricultura, con los bancos, así como con cualquier otro tipo de organización agrícola.

* De acuerdo a la filosofía de CONASUPO, las subsistencias populares fueron definidas como la satisfacción de los requerimientos elementales, es decir, la satisfacción de las necesidades humanas primarias como alimentación, salud, vestido y vivienda enfocándose este organismo al primer requerimiento: la alimentación.

⁴² Centro de documentación CONASUPO, Qué persigue CONASUPO, pp. 12-13.

Se facultó a este organismo para adquirir cosechas a futuro, pignorar o retener las existencias a fin de controlar las reservas y regular el mercado interno. Se le dieron atribuciones para intervenir en la distribución de los productos agrícolas a través de los canales adecuados y de igual forma se le dieron facultades para importar o exportar, en las cantidades que estimara convenientes los artículos agrícolas necesarios para mantener el equilibrio interno y el abastecimiento en niveles recomendables.⁴³ Asimismo, se le autorizó para crear, organizar y dirigir instituciones filiales que le ayudaran al buen cumplimiento de las funciones encomendadas.

CONASUPO es un instrumento del Gobierno Federal que en sus inicios tuvo como objetivo contribuir al fomento del desarrollo económico y social a nivel nacional "cumpliendo su función en el campo de las subsistencias populares, o sea en el campo de los artículos de consumo necesario para la alimentación, la salud y el bienestar físico de los consumidores de escasos recursos (los que tenían un ingreso inferior a los 1000 pesos mensuales por familia en 1965)".⁴⁴ En este campo ha cumplido una doble función:

- Regulación de los mercados; es decir, establecer una relación eficiente y adecuada entre el productor y el consumidor a través de la modernización de las operaciones comerciales y la eliminación de intermediarios ineficientes o deshonestos.
- Protección a consumidores de escasos recursos (a fin de que tuvieran acceso a las subsistencias básicas) y a productores de bajos ingresos (para que obtuviesen un medio de vida adecuado).

⁴³ Haag y Soto, *Op.cit.*, p. 359.

⁴⁴ Centro de documentación CONASUPO, *Op.cit.*, p. 12.

CONASUPO ha sido un instrumento de gobierno de gran utilidad por medio del cual, ha tenido el control de toda la cadena de producción; ya que ha controlado las cosechas nacionales definiendo la dirección que deben tomar (vía precios de garantía), de acuerdo a las necesidades del país. Para el productor ha significado la seguridad de la venta total de su producto a precio justo y en tiempo; para el consumidor ha implicado la seguridad de obtener los granos básicos a precios bajos; y para el consumidor final ha permitido obtener los productos de primera necesidad a precios accesibles debido, en gran medida, a los subsidios que este organismo ha otorgado a dichos productos.

2.3. Precios de garantía en granos básicos

Los precios de garantía constituyen un punto fundamental en el esquema y el éxito de CONASUPO; siendo éste un "precio mínimo establecido por el Gobierno Federal vía CONASUPO y que debería ser pagado a los productores por sus cosechas de básicos"⁴⁵. "A través de este subsidio se transfieren recursos de la sociedad a los productores y consumidores económicamente débiles"⁴⁶.

Los precios de garantía funcionaban como subsidios por parte del gobierno con el objeto de abatir las contradicciones e ineficiencias del mercado, ya que la tendencia del mercado propiciaba un gran desequilibrio para el productor que nunca tenía la certidumbre del precio de su producto a la hora de la venta. Sin mencionar el problema con los intermediarios quienes tenían la capacidad de financiar y almacenar las cosechas.

⁴⁵ Haag y Soto, *Op.cit.*, pp. 387-388.

⁴⁶ Centro de Documentación CONASUPO, *Que son los precios de garantía*, p. 1.

Este esquema de precios de garantía de alguna manera permitió orientar la producción de acuerdo a las necesidades del país buscando, en la medida de lo posible, la autosuficiencia de productos básicos y tratando de evitar el exceso de algún producto y la falta de otro.

Con este organismo se manifiesta una de las principales características del Estado interventor en donde éste se da a la tarea de crear y desarrollar las actividades prioritarias para el crecimiento de una sociedad, interviniendo para regular, abastecer y controlar la vida social y económica. Durante varios años este organismo fue estratégico para el Estado permitiendo el manejo y control de la situación agrícola del país.

2.4. Esquema de comercialización y su deterioro

El esquema de comercialización en cuanto a granos básicos seguido por CONASUPO fue de gran utilidad, ya que garantizó la compra de la producción total de sus cosechas a los productores que no contaban con la infraestructura necesaria para comercializar directamente sus productos, evitando -en sus inicios- el intermediarismo; además de propiciar y orientar los cultivo del país.

Sin embargo, en los últimos años la acción reguladora de CONASUPO se ha enfrentado a diversos aspectos negativos; la regulación de los precios fue eficaz en su momento, pero la intermediación comercial ha determinado que en parte el subsidio no llegue a productores de escasos recursos. CONASUPO compra el producto en la región productora pero puesto en sus bodegas y muchas veces el productor no tiene la capacidad económica para transportar siquiera su cosecha; esto provoca que vendan a intermediarios a un precio menor al de garantía y, finalmente, esas ganancias de los

intermediarios comerciales y la de los agricultores comerciales se emplean en consumo y no en inversiones.

Las causas de esta situación negativa puede analizarse por separado en la agricultura comercial y en la tradicional:

Agricultura comercial

En la agricultura comercial los cultivos con precios de garantía ofrecen ganancias estables y pocos riesgos, en tanto que los demás cultivos tienen ganancias fluctuantes y mayores riesgos; por tanto el agricultor comercial prefiere los cultivos protegidos que además atraen el crédito oficial y privado y tienen así una ventaja adicional. Como consecuencia, estos productores no optimizan el uso de sus recursos; no invierten sus ganancias para el sector, concentrándose el ingreso y anulando el efecto de la regulación.

Agricultura tradicional

En el caso de la agricultura tradicional, el costo de producción es muy alto al nivel del precio de garantía o incluso mayor por la pequeñez del predio y el bajo nivel de tecnología. En este caso el productor obtiene mínimas o ninguna ganancia aun cuando obtiene el precio de garantía.

En los predios que han logrado avances tecnológicos y los costos de producción son menores a los precios de garantía, se presenta el caso de que el productor vende su cosecha a intermediarios a precios que sólo cubren sus costos. Esto también ocurre por

ineficiencias en CONASUPO ya que no cuenta con centros de recepción en todas las zonas productoras y el intermediario le ofrece servicios de transporte, desgranado y costalera.

En consecuencia el campesino no obtiene excedentes que le permitan invertir en el cultivo para mejorar su productividad y su ingreso. Además, la ayuda oficial en forma de crédito, precios de garantía, asistencia técnica, etc. no beneficia realmente al campesino, porque va a parar a manos de intermediarios comerciales y financieros que obtienen ganancias excesivas.

Las condiciones antes mencionadas han propiciado al productor comercial un total descuido de su producción; no toman en cuenta las necesidades del mercado, si el producto es excedente o existe déficit tanto a nivel nacional como internacional, ya que tienen la seguridad de la venta total de su producto a un precio de garantía determinado por el gobierno.

Aspectos negativos del esquema CONASUPO

- Hasta 1990, el apoyo del Gobierno Federal al productor agropecuario siguió el esquema de compra-venta, el cual aseguraba al productor la venta de su producto y al consumidor el abasto a un precio a nivel nacional. Bajo este esquema, el gobierno asumía todos los costos inherentes al proceso de comercialización y subsidiaba la ineficiencia de algunos productores.
- Este esquema no sólo llevó al productor nacional a desentenderse del proceso de comercialización y subestimar los costos del mismo, sino que indujo a la

producción de aquellos cultivos que estaban subsidiados por el gobierno, como era el caso de los granos básicos, desviando recursos de la producción de cultivos de mayor rentabilidad.

- La brecha entre los costos de producción nacionales e internacionales iba en aumento, sin que ello afectara al productor nacional, toda vez que los mayores costos eran absorbidos por el Gobierno Federal. En relación a los precios internacionales, el nivel del subsidio se incrementó de manera importante para mantener el precio pagado al productor.

Otro problema de los precios de garantía es que se otorgaba el mismo monto sin importar las zonas productoras, ni los costos de producción de cada zona. Así el precio de garantía podía resultar mayor en las zonas con menores costos de producción, mientras que en las zonas con condiciones desfavorables el apoyo resultaba insuficiente.

Esta forma de operar (precios de garantía) distorsionaba el mercado interno, dado que existía un desfase entre los precios internacionales y los nacionales. Los productores por su parte, tenían la certidumbre de que CONASUPO compraría los granos a un precio establecido por el gobierno, por tanto los productores no necesitaban conocer el comportamiento de los precios en otras partes del país o del extranjero y no requerían información acerca de qué productos eran más demandados en sus zonas; cuáles les resultaban más rentables al cultivar; si había exceso o déficit de algún producto en especial, etc., ya que lo único que ellos sabían era que había una institución gubernamental que les compraría toda su cosecha; es decir, no había un descubrimiento de precio conforme a la oferta y demanda nacional.

El esquema de comercialización seguido por CONASUPO en su tiempo y con las condiciones sociales y económicas del país (antes mencionadas) funcionó de tal forma que influyó en la autosuficiencia alimenticia y en la distribución parcialmente justa del ingreso a la sociedad más necesitada; sin embargo, dado el tiempo actual, y sus constantes cambios económicos, el esquema de comercialización vía precios de garantía y subsidios usado por CONASUPO resultaba demasiado caro para el gobierno y con pocas opciones para el productor; ya que en la actualidad se requiere que el campesino comparta el conocimiento, el interés por la productividad, la calidad y sobre todo, los requerimientos y condiciones del mercado.

Actualmente, ante la globalización comercial y económica se requiere de la agricultura mexicana acciones reales hacia el interior, así como una participación productiva y competitiva ante el exterior en donde se tome en cuenta que las condiciones del mercado internacional son determinantes en la situación nacional.

Es así que a pesar de la importancia nacional de CONASUPO con el esquema de precios de garantía, ahora ha dejado de ser eficiente para cubrir los requerimientos del contexto actual.

Con base en lo antes expuesto, en octubre de 1989 se inició el programa de modernización estructural de CONASUPO, en el cual se pusieron en práctica acciones tendientes a eliminar los subsidios indiscriminados, desincorporar activos no necesarios y reestructurar el sistema de comercialización. La transformación de CONASUPO contribuyó a reforzar la atención en los grupos más desfavorecidos y a reducir su

participación en la comercialización de granos básicos y oleaginosas, interviniendo únicamente en lo relacionado a maíz, frijol* y leche en polvo.

En las administraciones anteriores (1970-1976, 1976-1982 y 1982-1988) se daba la premisa de que el Estado era quien debía regular y garantizar las subsistencias populares en cuanto a la producción, comercialización y transporte; "el acceso a las subsistencias básicas no se produce por la simple interacción de las fuerzas del mercado, sino que es necesaria la decidida intervención oficial que de acuerdo con las modalidades y en la magnitud previstas por nuestra Constitución Política, hace jurídicamente obligatoria y socialmente necesaria la regulación de las actividades de producción, distribución y comercialización".⁴⁷

Sin embargo, con la política de modernización salinista y su apertura de mercado estas premisas han cambiado, afirmando que el mercado debe ser libre y que la comercialización deberá acoplarse a las condiciones de libre mercado.

"El Estado debe regular y modernizar las relaciones de intercambio del mercado de subsistencias populares en sus áreas fundamentales de producción, comercialización y transporte y asumir el compromiso de garantizar el abasto real y oportuno de bienes básicos a las mayorías de la nación".⁴⁸

Es por ello que la administración salinista se dio a la tarea de adecuar los mecanismos de producción y comercialización de granos básicos, entre otros productos.

* El maíz y el frijol también fueron liberados en 1995; es decir, se les retiró el precio de garantía que CONASUPO otorgaba.

⁴⁷ Gloria Hernández, Enrique Casanova, *Op. cit.*, pp. 68-70.

⁴⁸ Jesús Salazar Toledano, *Línea, teoría y práctica de la Revolución Mexicana*, PRI, p. 77.

Adecuación de CONASUPO durante la administración salinista (1988-1994)

A partir de 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari instrumentó las siguientes políticas:

- a) Disminución y eliminación gradual de los subsidios
- b) Desregulación⁴⁹ y liberación del comercio en general

Estas tuvieron como finalidad terminar gradualmente con la participación activa del Estado en el abasto de productos básicos que había regido durante más de 70 años.

La participación del Gobierno Federal en el abasto de productos básicos ha mantenido hasta hace poco una tendencia creciente; sin embargo, la actuación de la Administración Pública mexicana respecto a la promoción del desarrollo del sector no ha dejado de ser importante, ya que actualmente, bajo conceptos y modalidades basadas en las nuevas relaciones de mercado, se sigue buscando el impulso al campo.

La respuesta del Gobierno Federal ante la demanda del agro en el sexenio tratado, fue tendiente a regular la participación institucional en el sector. Se crea un organismo desconcertado llamado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) con la capacidad de otorgar información, capacitación y asesoramiento debido y propiciar la creación de empresas de comercialización de productos agropecuarios que tengan como objetivo agrupar a los campesinos, a fin de velar por los intereses del sector, así como apoyar en la obtención de líneas de crédito garantizando la debida asignación de estos recursos.

⁴⁹ Consiste en "un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados configurados como monopolios legales o en aquellos que constituyen monopolios técnicos. Ello se puede lograr a través de: la simplificación de los reglamentos regulatorios y, que la Administración Pública deposite la confianza en los agentes privados" José Luis Ayala Espino. Limites del Estado límites del mercado, p. 165.

Con lo anterior, nuevamente se manifiesta el papel básico de la Administración Pública, en el que de una u otra forma el Gobierno Federal sigue buscando respuesta a las necesidades de la sociedad y tratando, al mismo tiempo, de adecuarse a los requerimientos y cambios de la vida moderna.

3. DEL ESTADO INTERVENTOR AL ESTADO PROMOTOR

3.1. El papel promotor del Estado mexicano en el campo

Como ya se ha observado en el capítulo anterior, el Estado mexicano había seguido una política agrícola proteccionista y tutelar en la que éste intervenía significativamente en todos los sectores. Sin embargo, las constantes transformaciones a nivel mundial, la globalización de mercados, las nuevas modalidades de integración económica y la competencia internacional han propiciado en nuestro país la necesidad de un cambio radical en el quehacer de la Administración Pública y, por tanto, de sus instituciones.

A partir de la administración del presidente Salinas de Gortari y con base en el contexto político, social y económico, se dio la pauta para iniciar la modernización de nuestro país*, impulsando la reforma del Estado y de sus instituciones.

Uno de los principales objetivos que contempló el Plan Nacional de Desarrollo 1989/94 fue la modernización del campo, conceptualizada especialmente en el papel del Estado en el sector agrícola. En este sexenio, la política de desarrollo agropecuario se basó en el modelo del nuevo liberalismo, en el cual el Estado opera como un regulador de los procesos agrícolas; ya no como un Estado propietario, productor y procesador. El Estado se centra en su actividad reguladora y concertadora a fin de impulsar el desarrollo del país y crear una infraestructura social y productiva.

* El término modernización ha sido utilizado como palabra clave durante la administración salinista y se refiere (de acuerdo al PLANADE en la p. 40) al cambio en la concepción de las relaciones entre gobierno y sociedad. En donde el gobierno permite una libre actuación de la sociedad y fomenta el libre mercado. Con un estado sano en la cuestión financiera, y responsabilizándose en regular los mercados y promover la inversión dando libertad de actuación a la sociedad, es decir, reducir la intervención estatal.

3.1.1. Liberalismo social

Así el Estado promotor en México se fundamenta en el nuevo liberalismo (denominándolo como liberalismo social) y no en el neoliberalismo, éste último es antiestatista y busca dismantelar al Estado. Ante la posible confusión que estos términos pueden provocar René Villareal expone las diferencias existentes entre estos dos esquemas que a continuación se detallan:

	Liberalismo / Neoliberalismo	Liberalismo Social
Objetivo	alcanzar la eficiencia productiva y la asignación óptima de los recursos. Premiar a los más aptos y competentes en el mercado.	Alcanzar un crecimiento económico sostenido y sustentable con equidad social.
Filosofía política	Individualismo, los individuos movidos por su propio interés a través del mecanismo de precios en un libre mercado, llevan a optimizar la eficiencia en la asignación de recursos a la producción, logrando indirectamente el bienestar social.	Las libertades individuales y sus garantías son fundamentales, pero se acompañan de derechos sociales y de la promoción de la responsabilidad individual frente a la sociedad, así como de la acción solidaria en la comunidad.
Papel del mercado	El mercado libre es central, necesario y suficiente por sí solo para garantizar la eficiencia óptima en la asignación de recursos y el crecimiento, con pleno empleo a largo plazo y, por lo tanto, bienestar social.	El mercado es eficiente en la producción pero no genera automáticamente el óptimo social ni asegura la equidad o el pleno empleo, no garantiza la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido.
Papel del Estado	Debe sólo garantizar el orden jurídico y social sin intervenir en el mercado, ya que cualquier intervención altera el mecanismo de precios y, por lo tanto, la asignación eficiente de recursos. El Estado mínimo debe sustituir al Estado benefactor, regulador de la demanda y promotor del crecimiento.	Además de garantizar el orden jurídico, debe promover la eficiencia del mercado, regulando las imperfecciones del mismo. El Estado empresario se concentra en las empresas estratégicas. Se reconocen los alcances y límites del Estado, por ello se plantea una reforma del Estado. La acción del Estado no sustituye al mercado sino lo complementa.
Política económica	Política económica pasiva basada en mantener el monopolio de la emisión de dinero. Debe desregular totalmente y privatizar la económica pública.	Política económica activa para ejercer una política macroeconómica (fiscal, monetaria y comercial) que permita regular los ciclos económicos de recesión inflacionaria, desempleo y desequilibrio externo. Para regular los mercados imperfectos.

	Liberalismo / Neoliberalismo	Liberalismo Social
Política social	No existe como política pública. Está a la libre elección privada como filantropía o beneficencia.	El Estado reconoce que el problema de la pobreza extrema no lo resuelve el mercado y asume su compromiso con la equidad y la justicia social. La mano invisible del mercado debe ser apoyada por una mano solidaria.
Comercio internacional	El libre comercio de dejar hacer, dejar pasar es la política óptima para optimizar la producción y el consumo, y es suficiente para lograr el bienestar.	Apertura activa y negociada con base en acuerdos comerciales basada en los principios de reciprocidad y asimetría.
Empresas públicas	No tienen lugar, todas se deben privatizar.	Se centra en áreas estratégicas y prioritarias según la etapa y objetivos del desarrollo. Pero debe manejarse con criterios de eficiencia y productividad, actuando en un marco de mercados competitivos. Se transparentan las transferencias de recursos en empresas sociales. El estado promueve empresas de solidaridad (apoyos técnicos y administrativos y de aportación de capital temporal y minoritario).
Relación entre actores económicos	Son simples factores de la producción que se relacionan a través de las señales de los precios en los mercados libres.	La coordinación con los actores económicos (empresarios, trabajadores y gobierno) es fundamental para concertar las acciones específicas tanto en materia de estabilización como en el campo del crecimiento, la productividad y la competitividad.
El gasto social en el presupuesto	Es mínimo o inexistente.	Representa un porcentaje importante en el presupuesto total y se enfoca bajo una nueva política social.

El nuevo liberalismo, según Bobbio, está en contra de los excesos del Estado y busca entonces "retomar las dimensiones de la ciudadanía y los derechos humanos para reformar, no para destruir al Estado".⁵⁰ Es dentro de este nuevo liberalismo que el Presidente Salinas de Gortari se basó para hablar de justicia denominando a esta teoría como liberalismo social, el cual tiene sus antecedentes en la Revolución Mexicana.

⁵⁰ René Villareal, El Liberalismo Social y la Reforma del Estado, FCE., p. 32.

Según el esquema del liberalismo social, establecido por el gobierno salinista, se busca dar una mayor participación a los sectores social y privado dentro de la economía, se contempla al mercado como un mecanismo eficiente para la asignación de los recursos. Este esquema ha reorientado las acciones del Estado hacia un papel promotor, normativo, redistributivo y subsidiariamente productivo.

Así pasar de un Estado benefactor a un Estado promotor ha implicado para el gobierno actual, modernizar y actualizar las Instituciones. Ante estas nuevas premisas, dentro del sector agrícola se da la necesidad de fomentar una actuación más libre del mercado con el apoyo del Estado en los procesos de producción y comercialización, sin que éste intervenga de una manera directa como lo hacía anteriormente con los productos agropecuarios, específicamente con los granos básicos.

El proceso de modernización se basa principalmente en la desregulación de los mercados; en la racionalización de la intervención estatal; lograr la disponibilidad de insumos con oportunidad y en condiciones adecuadas en cuanto a calidad y costo, la productividad y un nivel adecuado de ingreso a los productores.⁵¹

Lo anterior supone que el permitir que los sectores social y privado realicen actividades que sólo llevaba a cabo el Estado elevará el rendimiento y eficiencia del sector, traduciéndose en productividad y por tanto en mejores niveles de vida para los productores, capitalizando al campo.

⁵¹ "Foro sobre la reforma del sector agropecuario: los agentes, las políticas, los instrumentos", SARH, p. 5.

3.2. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)

El concepto de modernidad tan de moda en el sexenio salinista lleva implícita la globalización de la economía y la mayor competencia internacional. El modelo de desarrollo establecido por el gobierno se apoyó en la integración eficiente de la agricultura mexicana en el contexto de la economía internacional; es así que uno de los puntos más importantes a desarrollar fue el concerniente a la modernización del campo a fin de preparar y poner al productor mexicano en igualdad de condiciones con los extranjeros ante la apertura comercial y las desventajas radicales a las que se enfrenta. Con base en lo anterior el gobierno salinista inició negociaciones a fin de establecer un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Sin embargo, la apertura comercial por parte de México tiene sus antecedentes en 1986 con la adhesión al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), el cual constituye un foro internacional de negociación comercial mediante la organización de rondas para abordar problemas específicos del comercio internacional. A partir de entonces, México ha seguido una política en pro de una economía abierta y ha buscado consolidar sus relaciones comerciales con países socios; es así como surgió la iniciativa de firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En 1990 se dieron inicio las pláticas para el acuerdo de libre comercio y se formalizaron negociaciones para el Tratado Trilateral de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá un año después; las negociaciones concluyeron en agosto de 1992 y finalmente entró en vigor en enero de 1994.

Ante las condiciones de ventaja que tienen los productores de Estados Unidos y Canadá gracias a los subsidios que les otorgan sus gobiernos, México, dentro del margen de

maniobra que le permitía el TLC y GATT, tenía que establecer una política de apoyos que contrarrestara, por un lado, las ventajas de sus competidores y, por otro lado, que compensara al productor por las deficiencias estructurales en la comercialización, existentes en el país.

Adicional a la situación internacional, hacia el interior, CONASUPO ya no era un organismo viable ni actual; tampoco se apegaba a los nuevos conceptos del liberalismo ya que la intervención de este organismo en la producción, la comercialización y en la distribución de productos básicos (como es el caso de maíz, frijol, trigo, sorgo, soya y arroz) era total, generando un gasto excesivo para el Gobierno Federal debido al alto costo que se pagaba con el programa de otorgamiento de apoyos gubernamentales y precios de garantía. El Gobierno Federal compraba el producto a precio de garantía en la zona productora (subsidio al precio del productor) y después lo transportaba, almacenaba y financiaba (subsidio a las bases), para, por último, venderlo a precios bajos (subsidio al precio del consumidor); este esquema alejó al productor de la realidad del mercado y eliminó, prácticamente, a los demás agentes involucrados en todo el proceso de producción-comercialización-consumo.

Por si fuera poco, el precio de garantía muchas veces no llegaba a los productores más necesitados, ya que vendían su producto a intermediarios que les pagaban menos que el precio de garantía para, posteriormente, éstos vender a CONASUPO.

Es así que la modernización del proceso comercial de la agricultura mexicana requería de la reestructuración del sistema CONASUPO, lo que implicó liberar los precios de garantía de los productos básicos, conservando solamente los de frijol y maíz como

bienes con precio de garantía más alto que el internacional.⁵² Esto debido, principalmente, a que estos productos son los más importantes del sector agropecuario en México, tanto por su participación en la producción como por la superficie cultivable y el empleo que genera en el medio rural. El frijol y el maíz se cultivan en todo el territorio nacional y sus costos de producción son mucho más altos que los internacionales, y en estos casos el problema no sólo es de procesos de comercialización, sino también se mezclan las cuestiones sociales tal como la pobreza rural pues, según aproximaciones de la SARH, la mayoría de estos cultivos se concentran en los estados con mayores problemas de pobreza y pobreza extrema. Además, el apoyo por parte de CONASUPO a estos productos se da también al consumo, en donde la venta de estos productos es a un precio menor que el precio de garantía.

Creación de ASERCA

Con base en lo anterior, el Gobierno Federal con el objeto de retirar gradualmente la protección estatal, los subsidios a insumos y otras distorsiones existentes en el sector; creó un organismo denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) con el objetivo de eficientar y promover la producción y la comercialización de los productos básicos; evitar un gasto excesivo en cuanto a los apoyos y a su vez propiciar un beneficio real para el productor y el consumidor. Teniendo como finalidad última crear una Bolsa Agropecuaria Mexicana que rija el mercado y los precios sin intervención estatal, en la que se comercialicen productos agropecuarios con la participación de los agentes interesados e involucrados en el proceso producción-comercialización.

⁵² *Ibidem.*

El esquema a seguir por parte de este organismo desconcentrado de la SARH (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos) tenía que optar por mecanismos transitorios para llegar al libre mercado que, en primer término, propiciaran la participación activa del productor y del comercializador y/o comprador en el proceso de comercialización y que no fueran partes aisladas del proceso como hasta la fecha lo eran con el esquema de CONASUPO; en segundo término, debían fomentar la productividad del campesino brindándole a éste el conocimiento de las necesidades reales del mercado, todo esto sin incurrir en gastos innecesarios por parte del gobierno. Así fue indispensable adecuar y modernizar el proceso comercial desde la producción hasta el consumo, resolviendo los problemas existentes, ocasionados entre otras cosas por:

- La falta de conocimiento y práctica de los productores en los procesos comerciales, provocado por la alta participación de agentes del Gobierno Federal que facilitaban la comercialización y los costos inherentes a este proceso, antes absorbidos por CONASUPO, distorsionaban la formación de precios y evitaban que se creara una infraestructura privada de comercialización.
- La fuerte competencia de los productos y subproductos agrícolas de importación, ocasionada por las ventajas estructurales en precio, financiamiento (Commodit Credit Corporation), almacenaje y movilización en el tiempo frente a los productos nacionales, lo cual obliga a tomar decisiones que impiden establecer condiciones de mercado de largo plazo.
- La falta de mercados regionales que permitan al productor ventas de contado, y al comprador, eliminar su riesgo en precio y entrega.

- El comportamiento cíclico de la oferta de productos agropecuarios frente a un patrón de demanda doméstica estable en el tiempo, lo cual provoca incrementos en los precios por acumulación de costos de almacenaje, conservación y financiamiento. Este incremento en costos puede ser evitado exportando el producto agropecuario en los meses de cosecha; sin embargo, para ello se requiere ser competitivos internacionalmente.
- Insuficiente o inexistente generalización del uso de normas de calidad en las prácticas comerciales.
- La deficiente infraestructura de acopio, almacenamiento, empaque, conservación distribución y transporte, así como la carencia de esquemas de financiamiento a la comercialización, provocan que nuestros productos pierdan competitividad frente a los importados.
- Las distorsiones causadas por las exportaciones subsidiadas de otros países y la **variación e inestabilidad de los precios internacionales.**

ASERCA se creó por decreto presidencial el 16 de abril de 1991 como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos^{*}; siendo su principal objetivo el de apoyar la comercialización de productos agropecuarios.

Entre sus objetivos básicos está el de apoyar la comercialización de productos agropecuarios y propiciar la comercialización de la producción nacional de granos

* Actualmente conocida como Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

básicos en la que tanto el productor como el comprador obtengan beneficios en cuanto al precio de compra y al precio de venta de los productos básicos.

Este organismo desconcentrado se fundamenta en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, en el que se establece que para modernizar el proceso de comercialización de los productos del campo, se deberá aumentar la producción y productividad del sector agropecuario y consolidar los avances en materia de soberanía alimentaria. Se señala también, "la necesidad de crear un sistema de información y promoción integral de los mercados agropecuarios y forestales, permitiendo a los productores tomar decisiones en forma óptima, así como propiciar una mayor participación de empresas comercializadoras, y esquemas de distribución que incrementen la eficiencia en estas actividades".⁵³

Atribuciones de ASERCA

En el decreto presidencial del 16 de abril, se establecen las siguientes atribuciones para este órgano administrativo desconcentrado de la SARH:

- 1) Fomentar la organización de productores para la comercialización y su capacitación.
- 2) Fomentar la construcción de la infraestructura básica para realizar eficientemente los procesos de comercialización.
- 3) Elaborar, promover o desarrollar sistemas dinámicos de comercialización de productos agropecuarios, previo diagnóstico de los problemas que se presentan en cada una de sus etapas.

⁵³ Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, p. 39.

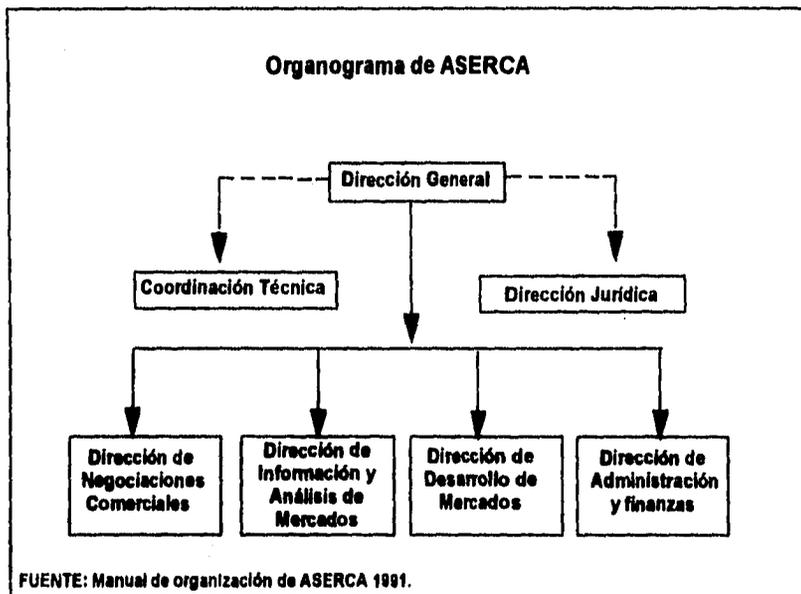
- 4) Fomentar el desarrollo de sistemas de información de mercados nacionales e internacionales de carácter público y privado y proveer de información en las negociaciones comerciales de los productores con los compradores.
- 5) Promover líneas de crédito en el sistema financiero para apoyar la comercialización.
- 6) Fomentar la creación de una bolsa agropecuaria, hacia la que se oriente la comercialización privada.
- 7) Fomentar la creación de una sociedad de inversión de capitales, que apoyará la constitución de empresas comercializadoras especializadas por región o por producto.
- 8) Fomentar la exportación de productos agropecuarios mexicanos.
- 9) Coordinar las actividades de apoyo a la comercialización de productos agropecuarios con las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan atribuciones o participen en el desarrollo de dichas actividades, así como con las organizaciones de productores rurales, cámaras comerciales e industriales, instituciones de crédito y las demás personas e instituciones que juzgue convenientes.
- 10) Operar y supervisar programas temporales de apoyo a productores agropecuarios para hacer fluida la comercialización de sus productos, dentro de los lineamientos presupuestales que definan las autoridades competentes de conformidad con las disposiciones legales aplicables.⁵⁴

Este órgano no puede realizar compras de productos agropecuarios por cuenta propia o por terceros; siendo ésta una de sus principales ventajas ya que implica para el gobierno un fuerte ahorro presupuestal en cuanto a los productos básicos se refiere; pues ya no

⁵⁴ Decreto presidencial del 16 de abril de 1991.

tendrá que absorber los costo por la compra de la cosecha a precios de garantía (que eran mas altos que el precio internacional), ni tampoco pagará costos tan altos por las bases (financiamiento, almacenamiento y transportación). Lo anterior, marca la gran diferencia entre ASERCA y CONASUPO.

El organigrama inicial de ASERCA de acuerdo a sus objetivos y atribuciones conferidas en el decreto de creación y en el reglamento interior de la SARH fue conformado de la siguiente manera:



A pesar de la pequeña estructura organizacional de esta empresa gubernamental, se consideró suficiente para llevar a cabo eficientemente sus objetivos. La dirección de Negociaciones Comerciales sería la encargada de llevar a cabo todo lo referente a la comercialización y tratar de resolver la problemática específica de cada grano y de cada

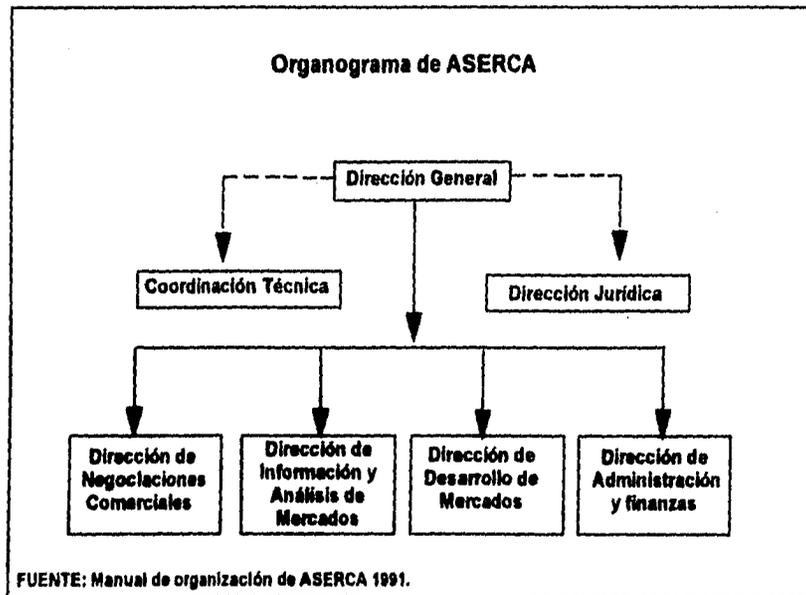
- 4) Fomentar el desarrollo de sistemas de información de mercados nacionales e internacionales de carácter público y privado y proveer de información en las negociaciones comerciales de los productores con los compradores.
- 5) Promover líneas de crédito en el sistema financiero para apoyar la comercialización.
- 6) Fomentar la creación de una bolsa agropecuaria, hacia la que se oriente la comercialización privada.
- 7) Fomentar la creación de una sociedad de inversión de capitales, que apoyará la constitución de empresas comercializadoras especializadas por región o por producto.
- 8) Fomentar la exportación de productos agropecuarios mexicanos.
- 9) Coordinar las actividades de apoyo a la comercialización de productos agropecuarios con las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan atribuciones o participen en el desarrollo de dichas actividades, así como con las organizaciones de productores rurales, cámaras comerciales e industriales, instituciones de crédito y las demás personas e instituciones que juzgue convenientes.
- 10) Operar y supervisar programas temporales de apoyo a productores agropecuarios para hacer fluida la comercialización de sus productos, dentro de los lineamientos presupuestales que definan las autoridades competentes de conformidad con las disposiciones legales aplicables.⁵⁴

Este órgano no puede realizar compras de productos agropecuarios por cuenta propia o por terceros; siendo ésta una de sus principales ventajas ya que implica para el gobierno un fuerte ahorro presupuestal en cuanto a los productos básicos se refiere; pues ya no

⁵⁴ Decreto presidencial del 16 de abril de 1991.

tendrá que absorber los costo por la compra de la cosecha a precios de garantía (que eran mas altos que el precio internacional), ni tampoco pagará costos tan altos por las bases (financiamiento, almacenamiento y transportación). Lo anterior, marca la gran diferencia entre ASERCA y CONASUPO.

El organigrama inicial de ASERCA de acuerdo a sus objetivos y atribuciones conferidas en el decreto de creación y en el reglamento interior de la SARH fue conformado de la siguiente manera:



A pesar de la pequeña estructura organizacional de esta empresa gubernamental, se consideró suficiente para llevar a cabo eficientemente sus objetivos. La dirección de Negociaciones Comerciales sería la encargada de llevar a cabo todo lo referente a la comercialización y tratar de resolver la problemática específica de cada grano y de cada

productor y comprador. Podemos decir que esta área se consideró fundamental en la institución; establecía esquemas de apoyo a la comercialización, buscaba fuentes de financiamiento, etc.

La Dirección de Desarrollo de Mercados, se encargaba de buscar mercados y hacer estudios de otros productos que lo requirieran, además de fomentar con apoyo técnico la infraestructura necesaria. Por su parte a la Dirección de Información y Análisis de Mercados le correspondía generar toda la información requerida en la institución para operar (precios internacionales, etc.). Finalmente la Dirección de Finanzas se ocupaba de lo relativo a todo el proceso administrativo, además de pagar los apoyos a la comercialización.⁵⁵

Sin embargo, en 1993 le fueron asignadas nuevas funciones a este organismo orientadas a establecer pagos directos a productores (PROCAMPO), modificando con esto el organigrama inicial. Cambios que, aunque duplicaron la estructura organizacional (creando incluso delegaciones estatales), no fueron de trascendencia para las actividades que venía realizando este organismo en cuanto al tema que nos ocupa: la comercialización.

⁵⁵ Entrevista con el Director de Negociaciones Comerciales de ASERCA, Juan José Soto Galeano, septiembre 1993.

Objetivos de ASERCA

A partir de la problemática prevaleciente en el campo, la acción de ASERCA se orientó hacia la búsqueda de los siguientes objetivos:

- Dar información oportuna y clara que guíe las decisiones de compra-venta de productos, de siembra y de selección de cultivos con criterios de eficiencia.
- Contribuir a la creación de la infraestructura suficiente de acopio, financiamiento y distribución de productos agropecuarios.
- Alcanzar el fenómeno cíclico en la oferta de productos agropecuarios frente a un patrón de demanda estable en el tiempo.
- Remover los vicios e inercias que arrastran los procesos de intermediación en el campo.
- Lograr con todo ello, un mercado libre en condiciones de equidad dentro de una concepción moderna que aliente la participación de las organizaciones de productores.

Para alcanzar sus objetivos ASERCA desarrolló cinco programas estructurales: Información Comercial, Infraestructura Comercial, Promoción Comercial, Apoyos Financieros y Apoyos Temporales a Productores.

PROGRAMAS ESTRUCTURALES DE ASERCA:	Información Comercial:	Proporcionar información, asistencia técnica y capacitación, induciendo un nuevo concepto en la entrega de apoyos y servicios agropecuarios.
	Infraestructura comercial:	Enlazar a los agentes comercializadores tanto públicos como privados. Realizar diagnósticos sobre los principales problemas de producción agropecuaria y agroindustrial.
	Promoción Comercial:	Analizar y difundir los cambios y perspectivas de los agentes externos que afectan los mercados agrícolas. Y fomentar la integración de empresas comercializadoras a nivel nacional.
	Apoyos Financieros:	Fomentar líneas de crédito en el sistema financiero para apoyar la comercialización. Y gestionar la reducción de costos financieros de trigo, sorgo, soya y arroz.
	Apoyos Temporales a Productores:	Planear, coordinar e instrumentar la operación de apoyos temporales a productores, a la hectárea/producto y la comercialización que permita el pago inmediato.

Así ASERCA tiene como finalidad fomentar el desarrollo del sector agropecuario, proporcionando a los trabajadores del campo los instrumentos que les permitan participar en condiciones semejantes a los productores de otros países. Considerando las características de sus funciones y la problemática existente, ASERCA se enfocó a resolver los principales problemas de comercialización y, posteriormente, a brindar apoyos directos a productores.

Un elemento fundamental en el proceso de modernización fue la política de fijación de precios agropecuarios que están en función de los niveles internacionales, y consideran aranceles y costos de transportación. Este esquema se complementa con mecanismos de concertación, de tal forma que la producción se comercializa crecientemente por los sectores social y privado, con lo que se evita la distorsión en la determinación de precios.⁵⁶

⁵⁶ ibidem.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Es así que ASERCA aplicó, a partir de 1991, un esquema de apoyo a la comercialización de arroz, sorgo y soya (extendiéndose posteriormente al trigo) el cual tuvo como objetivo principal apoyar la comercialización del producto propiciando su venta a un precio justo para el productor y a un precio conveniente para el consumidor, ésto sin tener que gastar dinero público en la compra de la cosecha e incurrir en gastos adicionales de las bases (financiamiento, almacenaje y transportación).

3.3. Esquema de comercialización (apoyos al productor y apoyos a la comercialización)

3.3.1. Problemática de comercialización

Los 3.3 millones de productores de granos básicos que existen en el país tienen, aproximadamente, 13 millones de hectáreas en producción, de las cuales 6 millones son de riego y el resto de las tierras cultivables son de temporal, provocando que la cosecha esté condicionada a la naturaleza y sus cambios. Esta situación en el campo mexicano esta presente desde hace tiempo y trae consigo rezagos que fomentan la grave crisis que vive este sector.⁵⁷

La problemática del campo se basa fundamentalmente en el bajo nivel de vida de los productores rurales, la baja productividad y, por tanto, graves problemas en la comercialización.

La marginación del sector social agropecuario se agrava ya que la mayoría de los productores no cuentan con liquidez para cosechar y transportar sus granos a los

⁵⁷ Programa Nacional de Modernización al Campo 1990-1994, SARH, p. 17.

almacenes; sin mencionar que se enfrentan a graves problemas de calidad en sus productos.

Los productores, por razones de escala y organización, no siempre participan directamente en las operaciones mercantiles lo cual ocasiona, para la gran mayoría, la caída de su ingreso. Cuando los productores comercializan o venden sus productos, se enfrentan a diversas situaciones contradictorias: los centros de consumo generalmente se encuentran muy alejados de los centros de producción y, frecuentemente, no cuentan con transportes propios (camiones, etc.), ni con la capacidad económica para pagar el servicio; la infraestructura existente es inadecuada; las vías de comunicación ya sean terrestres, marítimas o aéreas son pocas e inaccesibles para los campesinos dificultando con esto la venta en un destino final. Como consecuencia de la incertidumbre en la venta, se ven en la necesidad de vender o mal vender sus productos, ya que en ocasiones no recuperan ni siquiera el costo de producción, provocando así el intermediarismo (acaparadores del mercado comúnmente llamados coyotes, quienes tienen la capacidad económica para financiar, transportar y almacenar los productos y por lo tanto regatean al productor el precio de la cosecha, disminuyendo fuertemente su poder adquisitivo). Es en esta etapa en la que finalmente se obtienen las verdaderas ganancias.

En cuanto a la comercialización, existe una alta concentración de la producción, especialmente en las entidades con sistema de riego; exceso de oferta de productos agropecuarios en meses específicos y consumo distribuido en todo el territorio nacional durante el año, lo cual crea una situación fuera de competencia y costos razonables. Adicional a esto, los productores nacionales carecen de experiencia y conocimiento en la

interpretación de la información de precios y de movimientos de mercado, interviniendo muchas veces en la inadecuada decisión a la hora de sembrar y vender.

Por su parte la deficiente infraestructura nacional de transporte, almacenaje, conservación y movilización (maniobras), además de la insuficiente infraestructura de acopio en algunas regiones, elevan los costos de comercialización. Los costos de almacenaje, transporte y las tasas de interés más elevadas en nuestro país, impactan directamente sobre el costo del producto y restan competitividad ante productos similares de importación.

Adicional a esto, el sector agropecuario, a través de las diferentes administraciones, se ha visto afectado por una serie de cambios en las políticas agrícolas: ajustes de precios, cambios en la rentabilidad de los cultivos y productos del campo, cuestiones meteorológicas, caídas en los precios internacionales y, sobre todo, recientemente la inserción en el mercado internacional que propicia graves condiciones de desventaja para el productor, ya que los mercados internacionales de granos y oleaginosas se caracterizan por otorgar elevados subsidios a sus productores, generando costos muy bajos e incluso costos irrealistas de producción. Así el mercado internacional de productos básicos en el periodo tratado (1991-1993) se encontraba a la baja, debido a la sobre oferta de productos agrícolas, aunado a la liberación y desregulación de las importaciones de varios productos básicos en nuestro país.

Consecuentemente resultaba mucho más barato, para los consumidores mexicanos, adquirir el producto internacional que el nacional, ya que además de los altos costos de los productos nacionales, las bases nacionales (transporte, almacenamiento y financiamiento) son muy caras, elevando aún más el costo del producto nacional.

Es así que una de las problemáticas más fuertes que nuestro país enfrenta son los altos costos de producción y, consecuentemente, costos de venta más altos que los granos importados; esto propiciaba que el consumidor mexicano adquiriera el producto internacional más barato que el nacional.⁵⁸

3.4. Precios de indiferencia en granos básicos

Cuando CONASUPO dejó de otorgar precios de garantía para sorgo, soya y arroz se establecieron precios de concertación* como sustituto de precios de garantía; sin embargo, a los comercializadores y/o compradores no les convenía comprar a precios de concertación prefiriendo comprar el producto importado, así la cosecha nacional no se vendía.

Un ejemplo representativo de esta situación se dio con la cosecha de sorgo de Tamaulipas, en la que ASERCA tuvo que intervenir para comercializar la totalidad de la cosecha, pues no había sido comercializada, debido a que el precio concertado era más alto que el internacional.

ASERCA cuestionó a los Industriales acerca de cual era el precio que estaban dispuestos a pagar y con base en eso se otorgó a los productores un apoyo fijo para cubrir el diferencial entre lo que les pagaría el industrial y lo establecido como precio de concertación. Este procedimiento dio inicio a lo que posteriormente fue el esquema de indiferencia.

⁵⁸ Esta situación se presentó frecuentemente hasta 1994, ya que con la devaluación de diciembre los precios de los granos importados se hicieron incosteables para los compradores nacionales debido al tipo de cambio.

* El precio de concertación es el precio del producto en cuestión, establecido entre representantes de los productores, de los compradores o industriales y el Gobierno Federal.

ASERCA buscó un instrumento económico por medio del cual se beneficiara al productor, asegurándole la venta de su cosecha a un precio previamente pactado o concertado, sin incurrir con esto en la baja de su nivel adquisitivo y, por otro lado, se buscaba ofrecer al consumidor un producto con un precio similar o menor al internacional a fin de hacer más atractiva la compra de producto nacional sobre el internacional. Dicho esquema fue denominado esquema de indiferencia.

Se trataba de establecer una comercialización eficaz y eficiente para nuestro país, la estrategia de ASERCA para apoyar la comercialización fue la creación de un esquema de apoyo a la comercialización, en el cual se otorgaran apoyos fiscales al comprador a fin de que éste otorgara un pago establecido previamente por medio de la concertación entre los productores y los industriales; así el productor tiene la seguridad de recibir un pago justo y en tiempo por su producto, mientras que el consumidor se obliga a comprar la totalidad de la cosecha nacional al productor y a pagar por la misma un precio real y justo. En tanto, el Gobierno Federal otorga al comprador o comercializador un apoyo económico que sustituye la diferencia entre el precio internacional y el precio nacional; es decir, para el productor el precio recibido es real (en la medida de lo posible, ya que hay que recordar que los costos de producción son altos) y para el comprador, con el apoyo a la comercialización, el costo del producto nacional es igual o menor que el importado.

Asimismo, se llegó a la conclusión de que ya existen entes que podrían enriquecer el proceso de comercialización -en vez de dañarlo-; éstos son los Intermediarios. Dicho esquema permite al comercializador (o bien da cabida al intermediario quien tiene la capacidad económica) intervenir de una manera oficial en el proceso, sin que por ello

perjudique al productor, ya que por medio de ASERCA éste debe pagar el precio pactado.

El gobierno presenta más atractivo para el comercializador el costo nacional, debido a que establece un apoyo reduciendo el costo de las bases (transporte, financiamiento y almacenamiento); es decir, el gobierno subsidia el costo de las bases por el tiempo que estas persistan y el apoyo ira disminuyendo en la medida en que estas diferencias se reduzcan o eliminen.

Los principales objetivos del esquema de apoyo a la comercialización son:

- Crear un proceso de comercialización eficaz y eficiente, en el que los agentes involucrados participen directamente.
- Eliminar paulatinamente el gasto y la intervención directa del Gobierno Federal en el proceso de comercialización.
- Evitar la aplicación de medidas por parte del gobierno que propiciaran distorsiones en la dinámica de los mercados.
- Eliminar el intermediarismo que inflúa de una manera negativa en el ingreso del productor y hacer de esta práctica un proceso útil en la comercialización.
- Hacer atractivo el precio de la producción nacional con el fin de venderla en su totalidad, sin incurrir por ello en ingresos menores para el productor.

Dicho esquema está apegado exclusivamente al comportamiento de los mercados (oferta, demanda, financiamiento, almacenaje, transporte, etc.) y, además, es acorde a las categorías de subsidio que permite el TLC.

3.4.1. Modelo de precios de indiferencia

ASERCA instrumentó un modelo de precios de indiferencia entre productos agrícolas nacionales e importados en zonas de consumo. Este esquema se aplicó inicialmente para los cultivos de sorgo y soya, extendiéndose posteriormente al trigo.

El esquema de precios de indiferencia le permite al comprador nacional adquirir la producción nacional ya que ésta es más barata o igual al grano importado. El precio de indiferencia es calculado de acuerdo a las distintas zonas de consumo de cada producto.

El cálculo del esquema de indiferencia se establece de acuerdo a las siguientes ecuaciones* :

$$P^*d = P^* + G_i + G_{fin}^* + A_r$$

$$P_{ind} = P^*d - B_N$$

$$B_N = G_f + G_t + G_a$$

$$A_F = P_p - P_{ind}$$

Donde:

P^*d = Precio internacional en lugar de destino en pesos

p^* = Precio internacional en pesos

* Esquema de apoyos a la comercialización, ASERCA, 1992.

Cfin*= Costo financiero internacional (9-10%)

AR= Arancel (se toma un arancel de 7.5%)

GI= Gasto de internación hasta el lugar de destino

Pind= Precio de indiferencia para el comprador

BN= Bases nacionales

GT= Gasto de transporte nacional del lugar de origen al lugar de destino del producto
(este monto varía de acuerdo a las distancias)

GF= Gasto de financiamiento

GA= Gasto de almacenaje (4-6 meses) (tiempo promedio de almacenaje)

AF= Monto del apoyo fiscal o apoyo a la comercialización

Pp= Precio pagado al productor o precio de concertación

El precio internacional del grano puesto en lugar de consumo se calcula con las siguientes variables: precios futuros del grano en cuestión en la Chicago Board of Trade (CBOT) + bases internacionales (de Chicago a distintos puntos de internación como el golfo, la frontera y pacífico dependiendo de la localización de la plaza donde se ubica el molino) + gastos de internación (muellaje, fumigación, derechos y honorarios aduanales, etc.) + almacenaje (2.5 meses en promedio) + flete de internación (de puerto o frontera al lugar de destino).

Por su parte el precio del grano nacional se calcula de acuerdo al precio de concertación + bases nacionales (almacenaje y maniobras de entrada y salida -6 meses en promedio-, costo financiero -tasa libor + 5 puntos porcentuales- + el flete ponderado de las productoras principales a los puntos de consumo).

Una vez obtenidos ambos precios, se calcula la diferencia, la cual representa el monto del apoyo a la comercialización del producto.

Esto es:

Precio internacional	405.08	
Bases nacionales	-62.49	
Precio indiferencia	342.59	
Pago al productor (concertado)	-400	
Apoyo a comercialización	57.41	← monto que el gobierno tiene que erogar

A pesar de que el comprador paga N\$400 por el producto, el gobierno le otorga como apoyo a la comercialización N\$ 57.41 pagando por el grano solamente N\$342.59, resultando este precio menor al internacional.

Con base en lo anterior, a continuación se presenta un ejemplo real del cálculo de precios de indiferencia del sorgo de Tamaulipas, con destino en el DF:

**Cálculo de Precios de Indiferencia*/
Ejercicio para sorgo de Tamaulipas
con destino en el D.F. (N\$/Ton)**

Precio internacional	371.91	
Descuento de ASERCA	-27.88	
Bases internacionales (Chicago-golfo)	51.04	
	395.07	395.07
Gastos de internación		27.64
Flete de Internación frontera/puerto a lugar de destino		28.7
Precio Internacional puesto en lugar de destino		451.41
Costo financiero nacional (promedio de 4 meses)		-8.13
Almacenaje nacional		-26.25
Flete Matamoros -lugar de destino		-95.9
Precio de Indiferencia		321.13

* LAB= Libre e bordo del barco o de la bodega del puerto de embarque.

CBOT=Precio internacional establecido por la Bolsa de Chicago (Chicago Board of Trade).

Todos los montos son en nuevos pesos por tonelada.

Bases para la participación en el programa de comercialización de Sorgo de Tamaulipas ASERCA/ sorgo O-1 93/94.

Cabe aclarar que en el esquema anterior, los conceptos que mensualmente varían son: el precio, las bases internacionales, el tipo de cambio, y por lo tanto, el descuento de ASERCA y los gastos de internación.

En base a la experiencia de ASERCA, se ha observado que la manera más eficiente de asegurar la comercialización y un precio piso al productor es a través de los subsidios a la comercialización (como fue el caso de frijol, soya y sorgo de 1991).

ASERCA busca con su precio de indiferencia igualar el precio nacional al internacional para que al consumidor le resulte indiferente comprar el producto nacional o Internacional. Por otra parte, con dicho esquema el Gobierno Federal tiene un margen de maniobra con respecto al presupuesto, pues en caso de que el precio internacional de alguno de los productos apoyados por esta institución aumente, el precio de indiferencia es más alto y por tanto el apoyo para la comercialización es menor, lo cual contribuye a un ahorro del gasto federal. En caso contrario, el presupuesto ya está asignado con base en cálculos y proyecciones; de esta forma solamente se le dará uso al total del presupuesto asignado (o bien en caso necesario solicitar una ampliación del presupuesto).

Lo anterior se observa gráficamente en la siguiente tabla:

	Aumento del precio internacional ↓	
Precio internacional	405.08	500
Bases nacionales	62.49	62.49
Precio de Indiferencia	342.59	437.51
Pago al productor	400	400
Apoyo a la comercialización	57.41	37.51

Haciendo un análisis comparativo entre lo que se gastaba con los precios de garantía y con los precios de indiferencia; en el último año de operación de los precios de garantía el pago por tonelada de sorgo fue de N\$ 414 para el ciclo Primavera-Verano 90/91, mientras que el precio concertado para ciclos posteriores fue de N\$400 por tonelada de los cuales el costo gubernamental sólo fue de N\$57.41. Monto mucho menor al apoyo otorgado como precio de garantía. En términos porcentuales, esto representa tan solo un 14% del 100% que se pagaba como precios de garantía. Aunque es importante recalcar que este porcentaje comparativo puede cambiar de acuerdo al costo de las bases y al precio internacional, nunca se iguala al 100% pagado por CONASUPO, trayendo como consecuencia un ahorro gubernamental considerable, y una mejor y más eficiente comercialización.

Para garantizar el procedimiento de apoyos a la comercialización y el pago al productor el comprador o comercializador de las cosechas nacionales firma un convenio que suscribe ASERCA, en el cual se establecen la determinación y entrega de los apoyos.⁵⁹

Por otra parte ASERCA se dio a la tarea de formar un sistema de información confiable que contuviera datos acerca de las zonas para producir cultivos rentables, costos de producción por zona, identificación de mercados regionales, así como de la oferta y la demanda de los productos, por región o a nivel nacional; contribuyendo con ello a reducir los costos de las bases para la comercialización agropecuaria (costos de almacenaje, de transporte y financieros).

Uno de los principales logros de ASERCA ha sido, sin duda, las negociaciones comerciales, propiciando el encuentro entre los sectores involucrados en el proceso de

⁵⁹ Manual de procedimiento de la Dirección General de Negociaciones Comerciales de ASERCA, pp. 9-11.

comercialización y funcionando como intermediario, mediador o negociador para obtener beneficios para los mismos.

Para ello ha sido necesario desarrollar un complejo sistema de información, como lo es el Sistema Integral de Comunicación al Sector Agropecuario denominado SICSA, el cual funciona como un sistema de información y difusión agropecuaria a través de un canal de televisión y un decodificador (teletexto). Este servicio proporciona información diaria sobre el comportamiento de los productos agrícolas en los mercados nacionales (variaciones en los precios en las principales centrales de abasto de la República Mexicana, avances de siembras y cosechas de granos básicos, el estado del tiempo, los productos que están egresando del país, su destino y tonelaje, y el resumen de las noticias más importantes del sector) e internacionales (precios de las cotizaciones diarias en los mercados de futuros agropecuarios internacionales). ASERCA también creó una revista mensual que contiene temas sobre cuestiones agropecuarias denominada Claridades Agropecuarias en la que se detallan acontecimientos relacionados con el sector, además de proporcionar cotizaciones mensuales de los productos agropecuarios. ASERCA ha distribuido estos sistemas a través de los diferentes estados de la república a fin de que los productores y consumidores obtengan una información oportuna y veraz de la situación del agro y de las condiciones de las cosechas de los productos con el fin de permitirles tomar decisiones, en forma oportuna, sobre las comercialización de sus productos.

ASERCA distribuyó televisores con el teletexto integrado a las diferentes Delegaciones Estatales de la SARH, a fin de que los agentes involucrados en los procesos comerciales tuvieran la información más cerca.

Ventajas del esquema de indiferencia

- Se oficializó la intervención de los intermediarios en el proceso de comercialización y se buscó la reducción de los costos de las bases, para quien tuviera que incurrir en estos gastos.
- Al implicar para el gobierno un costo menor al precio que anteriormente se pagaba como precio de garantía se reduce considerablemente el costo público.
- Permite la convivencia y el común acuerdo entre productores y compradores, o comercializadores, ya que el precio de concertación está definido por éstos.
- El monto del apoyo disminuye cuando el precio internacional aumenta. Las condiciones del mercado internacional son revisadas periódicamente y en caso de que existan incrementos en los precios internacionales, esto permite ahorros fiscales para el Gobierno Federal; por ejemplo: en la comercialización del sorgo de Tamaulipas de la cosecha de Otoño-Invierno 1994 el precio internacional aumentó significativamente en comparación de los niveles históricos y esto propició un ahorro sustancial en el presupuesto asignado para la comercialización de este producto. Además en el caso de que el producto internacional sea mucho más caro que el nacional, el apoyo tiende a reducirse hasta llegar a cero.
- Al considerar los apoyos fiscales en base a los costos diferenciales entre el mercado doméstico y el internacional de los costos de almacenaje, transporte y financieros, se tiene la ventaja de ser flexible, permitiendo la reducción del apoyo en la medida que estos costos tiendan a igualarse a los prevalecientes en el mercado internacional.

- El apoyo al productor es indirecto ya que recibe un precio piso por su producto aunque no obtenga efectivo por parte del gobierno.
- Permite racionalizar el otorgamiento de recursos fiscales ya que sólo requieren de ser dirigidos a aquellos productores que por su ubicación geográfica y problemas en la comercialización necesiten de apoyos a las diferencias en costos financieros de almacenaje y transporte (bases) para poder competir en igualdad de condiciones contra productos importados que enfrentan costos de bases significativamente menores. Es decir que el apoyo no se otorga a todos los productores del grano en cuestión, sino solamente a los productores de las regiones con problemas para comercializar.*

Desventajas del esquema de indiferencia

- El apoyo a la comercialización es un aliciente para los compradores y consumidores, a fin de alentar el mercado interno y promover la compra del producto nacional; aunque el esquema de comercialización asegura al productor un precio pactado por su producto, este esquema está dirigido a los grandes productores, a las asociaciones de productores y, en general, a todos aquellos que tengan excedentes en su producción; es así que el esquema de comercialización no tiene nada que ver con los sectores más pobres del medio rural: los productores de autoconsumo.

* Al hablar de apoyo al productor nos referimos al apoyo indirecto que por medio del esquema de indiferencia se le otorga; esto es con el incremento en las bases, ya que el comprador tiene que recibir el producto en la zona de producción. Esto en condiciones normales implicaría una reducción del pago del producto.

- En caso de que los precios internacionales bajen más allá de lo pronosticado por el análisis, el gobierno tendrá que solicitar un aumento de presupuesto para cubrir los costos diferenciales aunque éstos no serían comparables con los costos generados por los precios de garantía.
- La diferenciación del apoyo fiscal por productos y por regiones y no por nivel de ingreso, permite que sólo los productores agrícolas eficientes se mantengan dentro de su actividad en el largo plazo.
- Los costos del producto siguen siendo elevados, aun con el esquema, debido a las grandes distancias que recorren los productos para alcanzar a los compradores (las zonas productoras y consumidoras generalmente están muy alejadas y no hay infraestructura adecuada).
- Dependencia de los sectores involucrados en la comercialización de productos agrícolas hacia el Gobierno Federal.
- La concertación del precio del producto entre productores y el sector industrial es más difícil, pues requiere de un aparato burocrático que interfiera y negocie entre los interesados, a fin de beneficiar a ambas partes por igual.

A continuación se realiza un análisis de la razón de ser de CONASUPO y de ASERCA, así como su funcionabilidad.

CONASUPO	ASERCA
Organismo con gran poder (influencia social) económico y sin transparencia en sus procesos.	Sus procesos administrativos tienen transparencia.
Tiene una fundamentación histórico social basada en la Constitución del 1917.	No tiene bases constitucionales, su formación se basa en las condiciones de mercado y en las necesidades del país.
Decide cuáles son los productos básicos y establece el precio de garantía de cada uno.	Se ocupa de los productos con problemas de comercialización.
Mecánica de operación rígida.	Mecánica de operación flexible. Permite adecuarse a las necesidades del mercado y a la realidad preponderante.
Intervención económica en todo el proceso productivo (desde la siembra hasta la venta).	Conciliador y negociador en el proceso productivo. Apoya económicamente el proceso de comercialización.
Compra y vende granos básicos.	Interviene en la comercialización de básicos, pero no puede comprar, ni vender.

Comparativo entre Precios de Garantía y de Indiferencia

SECTOR	PRECIO DE GARANTIA	PRECIO DE INDIFERENCIA
Gobierno Federal	Tenía la obligación de adquirir toda la cosecha nacional a un precio fijo de garantía. Implican para el gobierno altos costos de transporte, almacenamiento y financiamiento.	Tiene que negociar con los sectores involucrados en la comercialización, el precio de concertación para cada producto; así como definir cuál será su participación en cuanto al apoyo a la comercialización.
Productor	Tenía la seguridad de vender su cosecha a un precio preestablecido.	Tiene la posibilidad de solicitar ayuda a ASERCA a fin de conseguir compradores, los cuales se comprometen a pagar el precio previamente concertado por el producto.
Comprador	Acudía a CONASUPO en el tiempo que requiriera el producto sin necesidad de cubrir excesivos costos de bases.	Solicita a ASERCA el apoyo correspondiente por la compra del producto, a un productor establecido a cambio de firmar un convenio de concertación en el que se compromete a comprar el producto al precio concertado.

ANTES DEL ESQUEMA	DESPUES DEL ESQUEMA
El Gobierno Federal realizaba la comercialización y el abasto.	La comercialización y abasto son realizados por particulares.
Los costos de mermas, transportación, almacenaje y financiamiento de inventarios eran absorbidos íntegramente por el Gobierno Federal.	Los costos del apoyo a la diferencia de bases nacionales en relación a las extranjeras son absorbidos por el Gobierno Federal.
El precio del producto lo fijaba el gobierno.	El precio es producto de la negociación entre productores, compradores y las autoridades.
El Gobierno vende el producto a un precio más bajo de lo que pagó como precio de garantía por el mismo producto, absorbiendo además el costo por las bases.	El Gobierno no vende el producto, sólo lo negocia y paga el costo del diferencial de bases, tomando en cuenta la zona de consumo.

El esquema de comercialización aplicado por ASERCA ha logrado avances que han servido para transitar a la apertura comercial del sector y el establecimiento del libre mercado de granos y oleaginosas. Sin embargo, es importante recalcar que las condiciones nacionales e internacionales del mercado pueden repercutir fuertemente en la razón de ser de esta institución. En caso de que los productos internacionales resultaran más caros que los nacionales, esta institución se avocaría a buscar y optimizar las condiciones de comercialización mediante esquemas de apoyo técnico y de asesoramiento, además de crear o fomentar la Bolsa Agropecuaria.

3.5. Casos presentados en ASERCA

Hay que tomar en cuenta que existen discrepancias importantes entre los centros productores y consumidores, lo que puede ejemplificarse en los casos de producción de trigo en el Noroeste y sorgo en el Noreste. En el primer caso, Sonora requiere importar más de 800,000 toneladas de granos forrajeros y, al mismo tiempo, requiere transportar más de 1.3 millones de toneladas de trigo panificable con altos costos a las principales zonas consumidoras, como lo es el Centro y Noreste del país. En el caso de sorgo, entre

el 25 y 30% se produce en Tamaulipas y los principales centros de consumo se encuentran en el Bajío y Puebla, importantes regiones avicultoras y porcicultoras. Los costos de transportar los granos de Tamaulipas a Puebla son 30% mayores a los costos de importar los granos vía Golfo de México y transportarlos a Puebla, según cálculos de ASERCA.

Con base en lo anterior y con el retiro de CONASUPO de la comercialización de arroz, soya y sorgo en 1991, ASERCA intervino en la comercialización de estos cultivos. A través de su mediación fue posible comercializar aproximadamente 1,300,000 toneladas de estos tres productos a un menor costo para el Gobierno Federal. Esto fue posible ya que ASERCA no intervino directamente en el proceso de comercialización, sino que fungió como mediador entre productores y comercializadores a través del esquema de comercialización y la entrega de apoyos fiscales.

Apoyos Fiscales 1991

PRODUCTO	MONTO DEL APOYO/TON. (viejos pesos)	TONELADAS APOYADAS (miles)
Arroz	60,000	121,816
Soya	70,000	675,000
Sorgo	39,000	410,000

Documento "Resultados de la Comercialización en ASERCA" 1991.

En este mismo año 1991, se otorgó por única vez un apoyo económico directo al productor que en años posteriores no fue necesario, gracias al esquema de indiferencia que garantizó el precio concertado.

Este esquema de subsidios a la comercialización fue aplicado por primera vez con los productores de sorgo de Tamaulipas, para quienes el pago directo no garantizó -por sí mismo- la comercialización de la cosecha. Fue el apoyo a la comercialización otorgado por ASERCA lo que finalmente garantizó la venta de la cosecha, ya que su localización y elevados costos post-cosecha impedían competir contra productos importados en mercados tradicionales.

Antes de considerar el apoyo que finalmente se dio a la comercialización, el precio del sorgo de Tamaulipas, incluyendo costos post-cosecha puesto en zonas de consumo tradicionales, en todo momento estuvo por arriba del precio internacional. De hecho en mayo y junio de 1991 (meses en que no se dieron los apoyos mencionados) no hubo venta alguna de este producto al precio de concertación establecido. Este hecho, requirió recursos adicionales del Gobierno Federal y evidenció el problema de comercialización que enfrentan ciertas zonas del país. Mediante el apoyo adicional de ASERCA fue posible comercializar 410,000 toneladas de la cosecha de sorgo de Tamaulipas. Este programa de comercialización tuvo un costo aproximado de 18,972 millones de pesos; es decir, alrededor de 46,000 pesos por tonelada, cantidad que resulta muy inferior a la de los años anteriores (320,000 y hasta 460,000 pesos por tonelada) en los que se operaba con precios de garantía.

Programa de apoyos para 1992

Con base en la experiencia de comercialización del sorgo de Tamaulipas en 1991, para 1992 la SARH llevó a cabo el Programa de Apoyos a la Comercialización de productos agrícolas para lograr la transición hacia el libre mercado de granos y oleaginosas. Este programa fue dirigido a los productores de ciertas regiones del país que se dedican al

cultivo de trigo panificable, sorgo, soya y arroz. El programa se diseñó considerando precios objetivo o de concertación a los productores y apoyos a la comercialización, fundamentado en el modelo de precios de indiferencia entre productos agrícolas nacionales e importados en zonas de consumo, para los cultivos mencionados.

Para este ciclo, ASERCA logró comercializar la cosecha de trigo panificable de las regiones del Noroeste, Centro, Bajío y Norte del país, mediando entre productores e industriales. Partiendo del precio concertado con los productores, se otorgó a la industria molinera del país un apoyo diferenciado, dependiendo de su localización y la zona de producción de donde se obtuvo la cosecha nacional; de tal manera que sólo se otorgó apoyo en función del precio de indiferencia al importar trigo o adquirirlo en cualquiera de las regiones productoras del país. Con este esquema se logró reducir de manera importante el monto del apoyo que otorgaba el Gobierno Federal respecto al esquema anterior de 1991, que únicamente establecía diferencias entre zonas consumidoras y zonas productoras. El Gobierno Federal logró un ahorro aproximado de 250 mil millones de pesos.⁶⁰

Programa de apoyos para 1993 y 1994

Para este ciclo se siguió la misma mecánica del año anterior, tomando como referencia el precio de indiferencia y los esquemas de apoyo a la comercialización, se volvió a apoyar la comercialización del sorgo de Tamaulipas, así como la comercialización de la cosecha de trigo, sorgo, soya y arroz.

⁶⁰ Informe de actividades de ASERCA, 1992.

La comercialización realizada por ASERCA durante el periodo analizado (1991-94) es la siguiente⁶¹:

PRODUCTO		1991	1992	1993	1994
Trigo	ton	340,000	3,973,068	4,614,569	2,828,347
	(N\$)	1,238,991	868,992,100	1,015,056,574	624,022,390
Arroz	ton	121,816	198,000	347,355	157,124
	(N\$)	7,309,000	13,056,300	31,333,512	19,232,378
Sorgo	ton	410,000	1,615,000	1,226,762	89,330
	(N\$)	18,972,000	88,704,600	118,147,218	10,965,847
Soya	ton	675,000	685,500	289,210	273,825
	(N\$)	23,000,000	90,497,700	25,537,836	49,962,828

De acuerdo a la memoria de gestión de ASERCA, a continuación se presentan algunos datos de los productos que se comercializaron durante el periodo analizado, así como los volúmenes y los montos comercializados por esta institución.

a) Trigo

Como anteriormente se señaló, ASERCA detectó la necesidad de comercializar regionalmente la producción de trigo de Sonora, Jalisco, Michoacán, Baja California Norte y Baja California Sur para otros consumos y no sólo para la industria harinera, como parte de un programa de apoyo a la reducción de costos ponderados en la cadena trigo-harina-pan a nivel nacional y lograr con ello la disminución de los subsidios.

⁶¹ ASERCA, Memoria de Gestión de ASERCA (1988-1994), 1994, p.24.

El principal impacto de los apoyos ha sido:

- El productor recibe oportunamente el pago de la cosecha.
- El productor tiene seguridad en la comercialización de su producto.
- El productor sabe el precio que debe exigir como pago de su cosecha.
- Se han evitado cierres de carreteras como forma de presión para exigir la comercialización del producto.

Los apoyos a la comercialización de trigo se realizaron con base en una concertación con la industria molinera en la que se determinó el volumen a comercializar, el financiamiento y la producción para el ciclo correspondiente. Cabe mencionar que también se consideró el volumen estimado de importaciones de trigo, para complementar la demanda de molienda de la industria harinera nacional.

Con base en este esquema ASERCA otorgó los siguientes apoyos para el trigo:

Periodo	Toneladas	Monto (N\$)
1991	340,000	1,236,991
1992	3,973,068	888,992,100
1993	4,614,589	1,015,058,574
1994	2,828,542,347	624,022,390

b) Arroz

ASERCA puso en marcha el programa de apoyos fiscales a productores de arroz a nivel nacional, apoyando la producción obtenida en el ciclo O-I 91/92.

ASERCA otorgó estímulos de N\$60.00 por tonelada a los productores de arroz en los estados de Colima, Chiapas, Guerrero, Jalisco, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa Veracruz, Morelos, Tabasco, Campeche, Tamaulipas y Michoacán, que en su conjunto aportaron el 60% de la cosecha nacional durante este ciclo.

Los períodos de cosecha del arroz se prolongan hasta los meses de enero e incluso febrero, por lo que el resto de los apoyos se otorga durante estos meses.

En base a lo anterior, se elaboró una programación del pago de apoyos fiscales, teniendo como respaldo oficial la información que proporcionaron las delegaciones estatales, con el fin de que los recursos financieros autorizados durante 1991 fueran previstos oportunamente para su aplicación en 1992.

El precio mínimo fijado por tonelada pie de parcela permitió que los productores comercializaran su producción en forma adecuada. Las delegaciones estatales reportaron la problemática existente en cada zona productora, retroalimentando la información para ASERCA con la finalidad de presentar alternativas de comercialización.

La entrega de los estímulos ha beneficiado a los productores en los siguientes aspectos:

- Subsidios de acuerdo al volumen producido y comercializado.
- Complemento del ingreso del productor sin afectar el precio acordado con el comercializador y, por consiguiente, su impacto en el consumidor final.
- Apoyo para solventar (en parte) los pagos de los créditos obtenidos que se utilizan en el proceso de producción.

Los apoyos otorgados al arroz fueron los siguientes:

Periodo	Toneladas	Monto (N\$)
1991	121,816	7,309,000
1992	198,000	13,056,300
1993	347,355	31,333,512
1994	157,124	19,232,378

c) Sorgo

Este programa surgió básicamente en reconocimiento de que, en lo general, el nivel de desarrollo alcanzado por la infraestructura comercial nacional no era suficiente para evitar que el sorgo de Tamaulipas perdiera competitividad frente al importado, sobre todo considerando su lejanía con respecto a las principales zonas consumidoras de granos forrajeros, lo que se traducía en menores ingresos para los productores de esta entidad.

Ante este escenario, ASERCA se propuso como objetivo lograr la comercialización inmediata de la totalidad de la cosecha al precio de concertación, sin la participación directa del Gobierno Federal ni la aplicación de medidas que pudieran propiciar distorsiones en la dinámica del mercado.

La comercialización de sorgo en Tamaulipas se llevó a cabo con las siguientes acciones: convocatoria a compradores, financiamiento a los compradores, apoyo de ANDSA y BORUCONSA, y liquidación. Como resultado la comercialización de este producto tuvo un costo inferior comparado con los años anteriores a 1991.

ASERCA otorgó los siguientes apoyos a la comercialización del sorgo:

Periodo	Toneladas	Monto (N\$)
1991	410,000	18,972,000
1992	1,815,000	88,704,600
1993	1,226,762	118,147,218
1994	89,330	10,965,847

d) Frijol - soya

En 1992 el frijol-soya y sus subproductos la pasta de soya y el aceite crudo, experimentaron una fuerte baja en el precio en el mercado internacional.

Como resultado de las negociaciones entre productores, industriales y ASERCA, se llegó a la conclusión de apoyar la producción y la comercialización del frijol-soya.

A fin de asegurar que la comercialización de la cosecha nacional de soya se desarrollara sin contratiempos, fue necesario profundizar en la estrategia de

diversificación de mercados iniciada en 1992. Gracias a la difusión que se hiciera anteriormente en el subsector pecuario para procesar soya integral, y las alianzas entre los consumidores de algunas empresas aceiteras que maquillaron la soya para obtener pasta y aceite para cada uno de estos agentes, permitió colocar en este mercado casi el 20% de la producción nacional de frijol-soya.

Los principales estados productores de frijol-soya en la República son Sonora, Coahuila, Sinaloa y Guanajuato. Casi el 50% se comercializó en las mismas regiones productoras, lo que implicó un ahorro de, aproximadamente, 35% en los apoyos autorizados, con respecto a los que hubieran sido necesarios para mantener la indiferencia con la soya importada, en otras regiones consumidoras más alejadas.

Los apoyos otorgados al frijol-soya fueron los siguientes:

Periodo	Toneladas	Monto (N\$)
1991	875,000	23,000,000
1992	685,500	90,497,700
1993	289,210	25,537,836
1994	273,825	49,962,826

Este organismo se dio a la tarea de apoyar algunos otros productos con problemas en la comercialización, tal fue el caso del algodón para el cual se implementó un programa piloto de cobertura de precios por medio de la Bolsa de Algodón en Nueva York (New York Cotton Exchange NYCE), para el caso del azúcar ASERCA implementó como empresa privada la Bolsa de Azúcar FORMA, en la cual asisten los agentes involucrados a negociar su producto.

4. EL TLC Y LA PARTICIPACION DE ASERCA EN EL PROCESO DE PREPARACION DEL PRODUCTOR

Para un país en donde la mayoría de los productores agrícolas pertenecen al sector tradicional y en donde la estructura de la producción continúa concentrada en el renglón de granos y oleaginosas, y por lo tanto su capacidad productiva es considerablemente menor a la de cualquiera de nuestros socios comerciales (Estados Unidos y Canadá), ha sido fundamental llegar a negociaciones en donde se dé mayor oportunidad al sector agropecuario para la liberación de sus fronteras.

El gobierno mexicano ha tenido que establecer políticas agrícolas y promover por un lado la productividad del sector y, por otro lado, la sustitución de productos tradicionales por productos en los que México sea competitivo internacionalmente, ya que dentro de las negociaciones del TLC se sostuvo que el cambio en el patrón de cultivos, junto con el incremento en los niveles de productividad, constituyen la única vía sostenible para elevar la producción agropecuaria y el ingreso rural.

En relación con la agricultura el TLC tuvo como objetivos:

- Garantizar el acceso a las exportaciones mexicanas a los mercados de Estados Unidos y Canadá.
- Evitar que las restricciones sanitarias, fitosanitarias y/o las normas de comercialización constituyeran una barrera injustificada al comercio de productos agropecuarios.

- Obtener reciprocidad por las acciones de apertura comercial a partir de la adhesión del país al GATT.
- Elevar el ingreso de los productores, promoviendo la sustitución de cultivos tradicionales de baja productividad, a favor de productos rentables orientados al mercado externo.
- Establecer plazos de apertura adecuada para lograr una reconversión y un ajuste gradual de la producción agropecuaria.
- Promover el desarrollo de productos con un mayor valor agregado a través de la integración vertical de las actividades productivas rurales.
- Reducir los costos de producción y comercialización por medio de la eliminación de aranceles de importación de insumos y de aranceles de exportación.
- Promover y asegurar un mayor volumen y valor de las exportaciones nacionales.
- Reducir las restricciones arancelarias y no arancelarias que limitan las exportaciones de productos nacionales.
- Impulsar una mayor competitividad y productividad en la economía nacional.
- Incrementar los niveles de empleo y de bienestar de la población.

- Reducir los niveles internos de los precios mediante la liberación de las importaciones".⁶²

Dentro del marco de libre mercado que se presenta para nuestro país en materia agrícola, se requiere de condiciones más equitativas para los productores, comercializadores, empresas agrícolas y, en general, todos los agentes involucrados en el sector. En este contexto, ASERCA ha jugado un papel importante ya que el proceso de preparación para el productor implica una paulatina enseñanza por parte del gobierno hacia el productor, de las condiciones y mecanismos del mercado, así como su conveniencia o inconveniencia.

Para lograr que los agentes privados intervinieran de una manera directa dentro la cadena productiva (producción-comercialización) sin la intervención estatal, era indispensable que conocieran la metodología de los mercados internacionales y ello requería, en primer término, de una paulatina desincorporación estatal.

La operación de esta institución ha permitido fomentar en los distintos agentes participantes en el proceso comercial, el interés por los movimientos en los mercados internacionales, así como la comprensión de que dichos movimientos determinan la situación de los precios nacionales.

Puede decirse que el esquema de comercialización aplicado por ASERCA ha logrado avances importantes para transitar a la apertura comercial del sector, y el establecimiento del libre mercado de granos y oleaginosas.

⁶² Georgina Kessel (compilador), Lo negociado del TLC, pp. 76-77.

5. PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO PROCAMPO.

Como hemos observado, los productores de autoconsumo (los más pobres del país) no contaban con un apoyo real a su ingreso por parte del gobierno, ya que el esquema de CONASUPO sólo pagaba el precio de garantía a los productores que tuvieran excedentes, dejando sin apoyo a los productores que siembran exclusivamente para comer. Por su parte el precio de indiferencia aplicado por ASERCA es un apoyo a la comercialización el cual sólo fomenta este proceso promoviendo la intervención y despertando el interés de los agentes involucrados dentro del mismo proceso.

El apoyo a la comercialización es fundamentalmente un aliciente para los compradores y consumidores a fin de alentar el mercado interno y promover la compra del producto nacional; sin embargo, aunque el esquema de comercialización asegura al productor un precio pactado por su producto, este esquema está dirigido a los grandes productores, las asociaciones de productores y, en general, a todos aquellos que tengan excedentes en su producción; es así que el esquema de comercialización no tiene nada que ver con los productores de autoconsumo, quienes sólo siembran para subsistir.

Ante la problemática anterior y ante la pobreza y pobreza extrema que en general se presenta en el sector de autoconsumo, el Gobierno Federal implementó otro programa de gran relevancia a nivel nacional denominado PROCAMPO.

PROCAMPO fue anunciado por el Ejecutivo Federal el 4 de octubre de 1993 y encomendó su operación a ASERCA; para tal efecto, fue necesario reestructurar e incorporar nuevas áreas a la estructura orgánica de ASERCA.

PROCAMPO es un programa de apoyos directos al campo que fundamentalmente busca que el apoyo económico llegue a los 3.3 millones de productores existentes en el país, de los cuales 2.2 millones son de autoconsumo. "Este programa otorga pagos por hectárea e incluye a 11 cultivos, cubriendo con ello el 70% de la superficie agrícola nacional".⁶³

Este programa tendrá una duración de 15 años; desglosados en un periodo transitorio de un año, un periodo definitivo de 14 y un retiro gradual de cinco años, estos últimos incluidos en los 14 anteriores.

Objetivos de PROCAMPO⁶⁴

- Brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales.
- Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre a los productores, en lo referente a la política agropecuaria durante los siguientes años.
- Compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas.
- Estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios.

⁶³ ¿Procampo o anticipo?, El financiero, 20 de octubre de 1993.

⁶⁴ SARH, Programa de apoyos directos al campo PROCAMPO, p. 21.

- Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio, lo que tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.
- Incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola, en especial la actividad pecuaria.
- Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la conservación y recuperación de bosques y selvas, así como coadyuvar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causada por el uso excesivo de agroquímicos, en beneficio del ambiente y del desarrollo sustentable.

Esquema Operativo

Para cubrir dichos objetivos el Gobierno Federal conformó una base de datos desagregada por predio, a través de un levantamiento de campo denominado Padrón de Productores, con la finalidad de establecer las superficies elegibles del programa, entregar los apoyos directos por hectárea e identificar a los productores de granos básicos.

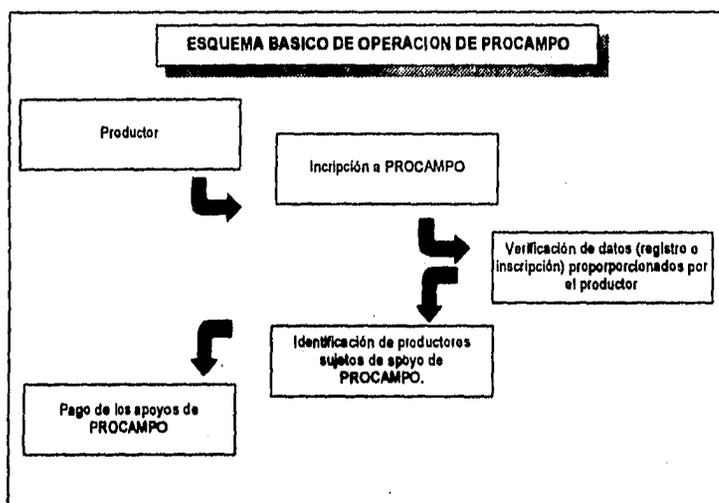
La operación y puesta en marcha de PROCAMPO estuvo a cargo de la SARH, a través de su estructura operativa que consiste en:

- 33 Delegaciones Estatales (DE)
- 193 Distritos de Desarrollo Rural (DDR)

- 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER)
- ASERCA central y 16 Centros Regionales

ASERCA se encargó de procesar electrónicamente las solicitudes, actualizar la base de datos y emitir los certificados de pago de los apoyos via las Delegaciones de la SARH.⁶⁵

A continuación se presenta el esquema básico de operación de procampo:



⁶⁵ Reglas de operación de PROCAMPO, 29 de octubre de 1993, p. 8.

CONCLUSIONES

Podemos concluir que si bien la participación de CONASUPO no ha desaparecido, si ha dejado de ser fundamental dentro de la producción, sobre todo dentro de la comercialización de básicos. Sin embargo, no por esto el gobierno ha abandonado su función en cuanto a la búsqueda de bienestar y atención de las principales necesidades del sector agrícola. Tampoco se ha olvidado de que el sector agrícola implica un punto prioritario y estratégico; simplemente ha buscado desarrollarlo por otros medios más eficaces y menos costosos.

Las actividades que el Gobierno Federal ha realizado a través de ASERCA a lo largo del sexenio salinista han sido satisfactorias y eficaces para el proceso comercial y su desarrollo dentro del libre comercio. Asimismo, la participación del Estado ha sido acorde con la teoría socio-liberal que deja actuar a las leyes del mercado y sus circunstancias, pero en los momentos necesarios (para los agentes involucrados) el Estado está presente, promoviendo, y sobre todo, concertando para el acuerdo de las partes; esto indica que el Estado ha buscado mecanismos que permitan atender las necesidades de los distintos agentes agrícolas.

Se han desarrollado canales comerciales, y fomentado en los agentes involucrados el interés por los mercados y su comportamiento, sin embargo, notamos un problema adicional (que sería motivo de otra investigación profesional) y es el referente a la autosuficiencia alimenticia ya que el desarrollo comercial agrícola en nuestro país implica para nuestros agricultores un cambio de cultivo a otros productos más rentables y por tanto exportables; es aquí donde planteamos nuestras dudas que finalmente son dudas de antaño:

¿Lograr una estabilidad comercial agrícola es una razón suficiente que justifique nuestra dependencia alimenticia?

De acuerdo a la teoría socio-liberal sí se justifica, ya que en la medida en que se logre el bienestar económico, se tendrá la capacidad de adquirir lo necesario; además, esta teoría fomenta que hay que desarrollar las capacidades con que se cuenta. Sin embargo, en cuestión política y de autonomía, hay que recordar que la alimentación es una de las necesidades primordiales e incluso estratégicas para un Estado. Y con base en las premisas anteriores concluimos que nuestro país seguirá dependiendo - aún más - del extranjero, especialmente del país vecino (E.U.), lo cual se considera en términos generales que no es conveniente ni deseable en cuestión política, económica ni social.

Así las cosas, el problema de ser autosuficientes en cuestión agrícola no implica estar peleados con la cuestión comercial, por el contrario, implica ser capaces de mantener la autosuficiencia alimentaria de nuestro país y lograr, al mismo tiempo, un excedente de productos competitivos (a través de la productividad) a nivel internacional. Esto podría ser posible ya que México cuenta con la capacidad humana y natural (no se ha rebasado la frontera agrícola del país) para desarrollar productos competitivos; y sólo sería necesario la capacidad técnica, la cual correspondería al gobierno desarrollar, o mejor dicho fomentar, no financiar.

La propuesta es que en vez de contraponer los términos "agricultura comercial" contra "autsuficiencia alimenticia", éstos pueden depender uno del otro. Considero que en la medida que existan excedentes, es necesario fomentar la exportación de productos agrícolas competitivos que atraigan divisas para nuestro país y, que a su vez, se promueva la producción de productos básicos a fin de alcanzar la autosuficiencia

alimenticia. Es aquí donde interviene el Estado como promotor e intermediario entre los sectores a fin de fomentar la inversión privada en el campo, además de promover créditos y financiamientos preferenciales dentro del sector; por supuesto sin olvidar al sector de autoconsumo del cual ya se ha hablado.

El Gobierno reconoce la necesidad de que los precios de los productos sean establecido por el libre mercado, (por la oferta y la demanda); sin embargo, debido a las condiciones nacionales, los involucrados en los procesos de mercado aún no reconocen dicha necesidad y más aún, no están preparados para la libre competencia internacional (esto es, no cuentan con capacidad técnica, económica, ni con el conocimiento de los mercados); así, el gobierno ha sido el responsable de propiciar y fomentar la participación activa de estos sectores y separarse, en la medida de lo posible, del sector comercial que tiene la capacidad de comercializar sin intervención directa y económica del gobierno.

Uno de los principales objetivos que se buscó con todo el proceso de modernización iniciado por el sexenio salinista fue inducir al sector a una economía abierta, en la cual los agentes intervengan de una manera directa y en condiciones de mercado similares o, por lo menos, más equitativas; sin embargo, la heterogeneidad de los campesinos mexicanos no permite reglas generales que podrían contribuir - si no se manejan adecuadamente - a crear posibles inconformidades sociales.

En lo que a la producción se refiere, el grueso de los productores no cuentan con la capacidad económica ni técnica para obtener productos de calidad competitiva y es aquí donde se hace necesaria la intervención estatal para otorgar apoyos económicos,

técnicos y, sobre todo mecanismos que fomenten la compra de sus productos a precios justos que colaboren en el ingreso rural.

En cuanto a la comercialización, debido a sus condiciones económicas y problemática en general (descrita en los capítulos anteriores), la mayoría de los productores no están en condiciones de negociar precios por sus productos. La infraestructura de transportación existente sigue siendo inadecuada y costosa. En esta etapa el Estado debe continuar con su intervención, otorgando apoyos a la comercialización, fomentando la creación de infraestructura a nivel particular (dando facilidades de carácter administrativo y burocrático), y creando esquemas de financiamiento óptimos para el sector comercial agrícola.

La transformación en el proceso de comercialización agropecuaria que se ha dado de 1991 a la fecha fue fundamental y ha servido al proceso producción-comercialización; beneficiando a productores, asociaciones de productores, comercializadores y compradores, ha servido también para fomentar el interés hacia los mercados internacionales y las necesidades reales del mercado preparando a su vez a los agentes involucrados, es decir se ha dado inicio a una cultura de mercado, sin embargo, hay que señalar que en el caso de los productores de autoconsumo se requiere de apoyos adicionales por parte del gobierno ya que no es posible dejarlos en manos del libre mercado, pues éstos se encuentran en total desventaja y requieren de la participación gubernamental.

Ante la inoperancia de los precios de garantía en el contexto actual, los precios de transición o concertación y el esquema de indiferencia aplicados por ASERCA, permitieron insertar poco a poco al productor y al comprador nacional en dicho contexto

sin que las desventajas y deficiencias estructurales existentes en nuestro país lo saquen del mercado en un primer momento.

Con base en el contexto de libre comercio y las condiciones de pobreza del sector rural era necesario que el Gobierno Federal dejará de subsidiar a sectores que son o pueden ser económicamente autosuficientes y que ese dinero sea distribuido de una manera más equitativa entre los sectores que realmente lo requieren. Así, lo que se ha venido haciendo en la política agropecuaria en cuanto a comercialización se refiere, se considera acertado ya que poco a poco se ha ido enseñando y dejando a los involucrados en el proceso que actúen y se defiendan basándose en productividad y competitividad; implicando para el erario público una sustancial disminución. Sin embargo, la preocupación se centra en los productores que no tienen capacidad económica ni técnica para competir dentro del mercado (especialmente los productores de autoconsumo); es aquí donde el gobierno debe proporcionar más recursos para elevar su ingreso, aunque el principal objetivo es, o debiera ser, elevar su capacidad de producción o bien impulsar el cambio de cultivos a otros más rentables. Es por esto que se apoya la paulatina separación del gobierno respecto a la comercialización (Interviniendo solamente como promotor).

Debe quedar claro que la propuesta no es la separación total del Estado hacia el sector agropecuario, ya que éste es fundamental, especialmente, en el proceso de producción sobre todo en los productores de autocosumo, ya que una función medular del Estado es prever y coadyuvar al bienestar a la población que más lo requiera.

Ahora bien, respecto al Esquema de indiferencia aplicado por ASERCA, un punto importante a tratar es que la diferenciación del apoyo fiscal por productos y por regiones

y no por nivel del ingreso permitirá que sólo los productores agrícolas eficientes se mantengan dentro de su actividad en el largo plazo. En este punto sólo los competitivos se quedan en el mercado mientras los que no lo son desaparecen, cambian de cultivo a otro más rentable o bien, deberán dedicarse a otra actividad a nivel comercial fomentando así el aumento en la calidad y eficiencia; sin embargo, para la Administración Pública esto resulta un problema si tomamos en cuenta que la gran mayoría de los productores de granos básicos del país no tienen recursos para ser competitivos (o peor aún son productores de autoconsumo).

En este sentido PROCAMPO es un programa que en sus inicios fue pensado para abatir esta situación; sin embargo, ante las condiciones políticas preponderantes en ese momento fue utilizado como un programa con fines electorales, políticos, clientelares y de legitimidad en favor del partido de gobierno en vísperas de elecciones presidenciales.

Adicional a lo anterior, este programa no beneficia substancialmente el ingreso del productor de escasos recursos, pues éstos apenas y cuentan con 2 hectáreas, por lo tanto el apoyo que recibe es mínimo, en segundo término, PROCAMPO se maneja por hectárea y no por tonelaje, implicando así que no incentive la productividad ni la competitividad pues no estimula la producción ni el avance técnico.

Se propone que los apoyos sean de diferente índole en función del tipo de producción (autoconsumo o comercial). En el caso de la producción de autoconsumo, los apoyos económicos tendrían un objetivo social: elevar el nivel de ingreso y el nivel de vida de los productores; es decir, lo que PROCAMPO está haciendo.

En cuanto a la agricultura comercial, se propone que el apoyo sea por tonelada y no por hectárea, pues de este modo no se fomenta la productividad ni la eficiencia (ya que no importa el volumen que se produzca por hectárea, sino simplemente cuantas hectáreas se tienen). Adicional a los apoyos por tonelada, se deberán otorgar apoyos financieros que incentiven la reinversión y apoyos técnicos como es la capacitación a los productores, la introducción de paquetes tecnológicos, así como la promoción de sistemas de riego.

El programa de PROCAMPO no es una alternativa del todo real pues, lo que se le otorga a los productores de autoconsumo no incrementa su ingreso de manera importante; para el gobierno implica un gasto durante 15 años que no puede disminuirse; es decir, no puede haber ahorro presupuestal.

Es fundamental que a los sectores rurales competitivos se les permita actuar de forma privada y que el gobierno interfiera lo menos posible en estas actividades, para esto, es necesario liberalizar los precios de los productos agropecuarios a fin de crear la Bolse Agropecuaria, donde los actores involucrados asisten para negociar sus productos y principalmente en donde los precios sean establecidos por el mismo mercado (por la oferta y la demanda) sin que el gobierno intervenga. Aquí la función gubernamental solamente sería de vigilancia e incluso la bolsa sería un mecanismo en el que el mismo gobierno participara como cliente a fin de negociar los productos que aún se mantuvieran protegidos o bien se encontrarán en situaciones difíciles, evitando las fuertes pérdidas que se dan con los precios de garantía y otros esquemas de apoyo.

ASERCA como institución gubernamental ha tenido como finalidad última la creación de esta Bolse Agropecuaria, (mecanismo físico el cual concurren todos los participantes en

la formación de los precios y del mercado agropecuario como son productores, compradores, comercializadores, inversionistas, etc.) y, por ende, la preparación de los diversos agentes involucrados en el proceso. Pero esta institución a la fecha no ha hecho lo suficiente y la Bolsa Agropecuaria está todavía muy lejos de ser creada.

Por otra parte, liberalizar al sector agropecuario implica también dejar de subsidiar la cadena productiva (como es la tortilla o el pan), aquí los más afectados siguen siendo los productores de autoconsumo quienes no venden su producto y por tanto no obtiene las ventajas que pudiera traer la liberalización; al contrario se reduce su ingreso (al igual que al resto de la población pobre) pues los productos básicos como la tortilla o el pan resultarían más caros por la misma liberalización que propicia los precios reales de venta de dichos productos. Esta situación pudiera traer para el gobierno federal problemas sociales que tendría que solucionar con esquemas adicionales de apoyos y subsidios a productos terminados.

Ahora bien, aunque este trabajo abarca solamente lo que fue la administración salinista, es importante recalcar que los cambios posteriores a esta administración (especialmente la devaluación de diciembre de 1994) han repercutido fuertemente en la comercialización y en los programas de apoyo establecidos por ASERCA, pues si bien es cierto que este organismo fue de utilidad para la comercialización en el periodo mencionado, ahora con la devaluación, los precios de los productos internacionales se han vuelto incosteables para los compradores nacionales implicando esto que la cosecha nacional sea absorbida en su totalidad y ya no sea necesario un organismo gubernamental que intervenga para fomentar la venta nacional; sin embargo, considerando la experiencia adquirida de este organismo; creemos conveniente que debe enfocarse a la asesoría, a propiciar créditos preferenciales y, en tanto no exista una Bolsa Agropecuaria Mexicana, crear

mecanismos de mercados de futuros en los que ASERCA sirva como intermediaria entre las bolsas agropecuarias internacionales y los productores y compradores/comercializadores mexicanos que permitan cubrir los riesgos de precios en los productos básicos para la comercialización.

El gobierno debe tener en cuenta que existen condiciones que influyen y afectan en el campo y que no son previsibles, estas cambian año con año (malas cosechas, condiciones climáticas, cambios en los precios internacionales) de esta forma no es posible establecer programas rígidos e inamovibles. Así los programas que el gobierno brinde deberán ser flexibles y adecuables a las condiciones agrícolas del momento. Además debe instrumentar programas que a pesar de que los precios internacionales de los granos suban o bajen, esto no afecte en la producción necesaria, es decir que se garantice un mínimo de producción para el país.

Con una economía abierta es necesario que el gobierno adopte mecanismos preventivos contra bajas de productos internacionales a fin de cubrir su producción nacional y otorgar apoyos a comercializadores para que sea consumida la producción nacional. En el caso de que el producto internacional suba de precio el gobierno sólo habrá pagado un costo por primas de coberturas; es decir, que sirva como (en tanto no exista la Bolsa Agropecuaria Mexicana) una empresa gubernamental que maneje el riesgo en movimientos adversos de los precios de los productos agropecuarios (ya que éstos ya están liberados y se comportan de acuerdo a la oferta y la demanda internacional), a fin de proteger al productor nacional ante las posibles caídas de los precios y, también, proteger a los compradores nacionales ante las posibles alzas en los precios.

Esta empresa es necesaria para continuar apoyando la comercialización y lo puede hacer de diferentes formas de acuerdo a la experiencia que esta empresa ha adquirido. Así, la función de ASERCA no se reduciría a otorgar los apoyos directos acabando con la función principal por la que fue creada, ya que por otra parte, la creación de la bolsa agropecuaria mexicana se ha dejado de lado dando prioridad a otras actividades que a nuestro modo de ver no son de la competencia de este organismo comercializador.

Este órgano público puede ser de gran utilidad para fomentar y asesorar procesos comerciales desde el inicio hasta el fin pues conoce la problemática del sector y cuenta con la capacidad profesional para asesorar y echar a andar proyectos privados que ayuden al sector (sin necesidad de un gasto público excesivo) como es el caso de la Bolsa Agropecuaria.

También puede apoyar profesionalmente al sector privado para crear un sistema de transporte eficaz en el que se encuentren y concurren oferentes y demandantes de los distintos medios de transporte y reducir así los costos por flete, además de crear la reglamentación necesaria en este punto.

Otro aspecto en el que ASERCA podría contribuir es en la regulación y estandarización de las normas fitosanitarias y de calidad las cuales hasta la fecha continúan siendo un tope para comercializar nuestros productos a nivel internacional. ASERCA, como órgano de gobierno, puede presionar a fin de estandarizar las normas con nuestros socios comerciales.

Es importante que esta institución busque nuevos mecanismos para expandir el sistema de información SICSA a fin de mantener al sector agrícola comercial informado y brindarle conocimiento de la situación real y actual del mercado en el momento.

Otro punto importante donde el Estado a través de la Administración Pública tiene que incidir es respecto a la organización de productores, a fin de fomentar el trabajo en grupo (ahora que la legalidad lo permite) y desarrollar asociaciones productivas asesoradas por los servidores públicos especialistas. Esto podría ser posible a nivel regional (cuidando que las políticas del gobierno federal fueran acordes y coordinadas con las políticas de los gobiernos estatales), donde a través de las delegaciones estatales de ASERCA, se fomente la organización de productores, tanto de los de autoconsumo como los comerciales, a fin de que las negociaciones y concertaciones sean con los representantes de las organizaciones y no con cientos de productores, esto es, que el apoyo técnico o económico que el gobierno les brinde sea a sociedades de productores organizados (lo que también significa para el gobierno federal ahorro en tiempo y dinero).

El Estado debe enfocar su política agrícola al desarrollo del sector tanto en el aspecto productivo como en el aspecto comercial.

Se considera necesario que el gobierno impulse programas para fomentar la producción y productividad agrícola, para impulsar la autosuficiencia y promover la exportación de productos excedentes; ya que en la medida en que el productor adquiera capacidad económica y técnica estará en posibilidades de producir con calidad.

Es necesario que el gobierno apoye, norme y supervise programas de mejoramiento y de productividad a fin de lograr la autonomía alimenticia que a su vez promueva programas

de apoyo económico y técnico en la comercialización para la libre competencia y, sobre todo que el Estado intervenga en la regulación cuando las condiciones externas no permitan lograr precios competitivos contra los extranjeros; es decir, que el gobierno iguale los esquemas de apoyo que se dan a los productores extranjeros.

BIBLIOGRAFIA

- Aranda Izguerra, José. "Economía y agricultura en México, 1980-1990", Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1991.
- Ayala Espino, José Luis. "Límites del Estado, límites del mercado", INAP, México, 1992.
- Bobbio, Norberto. "Diccionario de política" tomo I y II, Siglo XXI, México, 1988.
- Cosío Villegas, Daniel. "Historia general de México" tomo I y II, el Colegio de México, México, 1987.
- De Hansen, Roger. "La política del desarrollo mexicano", Siglo XXI, México, 1982.
- De Unanue Ribero, Manuel. "El campo mexicano, tramas de una leyenda", Centro de Investigación y Análisis del Campo, AC. México, 1991.
- Guerrero, Omar. "El Estado y la Administración Pública", INAP, México, 1989.
- Haag y Soto. "El Mercadeo de los Productos Agropecuarios", Limusa, primera edición, sexta reimpresión, México, 1985.
- Habermas, Jorge. "Teoría de la acción comunicativa", (Capítulo Intervencionismo del Estado), Taurus, España, 1992.

- Hernández Fujigaki, Gloria, Casanova Enrique. "El mercado de las subsistencias populares", CONASUPO, México, 1988.
- Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario A.C. "Diccionario Agropecuario de México", México, 1982.
- Kessel, Georgina. "Lo negociado del TLC, un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio", ITAM., Mc Graw Hill, México 1993.
- Rabasa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura", Porrúa, México, 1956.
- Sayeg Helú, Jorge. "El constitucionalismo social mexicano, La integración constitucional de México 1808-1988", F.C.E., México, 1991.
- Silva Herzog, Jesús. "El agrarismo mexicano y la reforma agraria", F.C.E., México, 1964.
- Tellez Kuezzler, Luis. "La modernización del sector agropecuario y forestal", serie una visión de la modernización de México, F.C.E., México, 1994.
- Ulloa Berta, "Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917", el Colegio de México, México, 1988.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "Los nuevos derroteros de la vida estatal", Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1994.

- Villareal, René. "El liberalismo social y la reforma del estado", F.C.E., México, 1993.

Documentos oficiales

- Decreto de creación de ASERCA, Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1994.
- El sector agropecuario en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, Estados Unidos-México-Canadá, SARH, noviembre 1992.
- Manual de organización de ASERCA, 1992.
- Memoria de Gestión de ASERCA, 1991-1994, ASERCA, 1994.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Presidencia de la República, México, 1989.
- Precios de Garantía, Centro de Documentación CONASUPO, México, (sin fecha).
- Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO), SARH, 1994.
- Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, SARH, México, 1990.
- Reforma al Artículo 27 constitucional, SARH, 1992.

- Reglamento interior de la SARH, Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1993.

Revistas

- Claridades Agropecuarias, núm.1, Un Horizonte aserca del mercado agropecuario, ASERCA, México, 1992.
- Línea, teoría y práctica de la Revolución Mexicana, núm.9 (nov-dic), "CONASUPO, regulación operativa y proyecto político nacional" por Jesús Saíazar Toledano, PRI, México, 1982.
- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm.161 (jul-sep), "Liberalismo, Estado y Administración Pública" por Ricardo Uvaile Berrones, México, 1994.