



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL
SUBSECTOR AGRÍCOLA DE
GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL
T Í T U L O D E:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A
ERICK JUÁREZ PARDO

ASESORA DE TESIS:
DRA. MA. ELENA CARDERO GARCÍA



FEBRERO 2006



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.



**“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR
AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”**

**“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE
GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”**

ERICK JUÁREZ PARDO



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
2006**

“Una nación debe y puede aprender de las otras. Aunque una sociedad haya descubierto la ley natural que preside su propio movimiento... no puede saltarse fases naturales de desarrollo ni abolirlas por decreto. Pero puede abreviar y mitigar los dolores de parto.”

Karl Marx



*“...el hombre encuentra
el fondo que es el todo y se
encuentra a si mismo en el todo...la
categoría fundamental del ser
histórico, y del pensamiento de este
ser, es la categoría de totalidad...”*

Jean Paul Sartre



CONTENIDO RESUMIDO

PRÓLOGO	(xvii)
INTRODUCCIÓN GENERAL	(xxiii)
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.	(1)
CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES	(21)
CAPÍTULO 3. MÉXICO POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS	(103)
CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES	(169)
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES	(195)
ANEXOS	(213)
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS	(255)
BIBLIOGRAFÍA	(265)



**“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE
GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”**



CONTENIDO

PRÓLOGO	(xvii)
DEDICATORIAS	(xix)
AGRADECIMIENTOS	(xxi)
INTRODUCCIÓN GENERAL	(xxiii)
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO	(1)
1.1. INTRODUCCIÓN	(3)
1.2. LA AGRICULTURA CAPITALISTA CONTEMPORÁNEA	(6)
1.3. TIPOLOGÍA DE LAS AGRICULTURAS CAPITALISTAS CONTEMPORÁNEAS	(10)
1.4. LA AGRICULTURA EN LAS FASES DEL CAPITALISMO	(15)
CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES	(21)
2.1. INTRODUCCIÓN	(23)
2.2. ESTRATEGIA AGRÍCOLA DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS.	(28)
2.2.1. Estados Unidos	(34)
2.2.2. Unión Europea	(47)
2.2.3. Japón	(57)



2.3. POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ALGUNOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS.	(61)
2.3.1. China	(61)
2.3.2. India	(68)
2.4. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES.	(76)
2.4.1. Composición de la producción cerealera	(76)
2.4.2. Características de la producción cerealera mundial	(77)
2.4.3. Efecto de las subvenciones agrícolas	(82)
2.4.4. Principales productores en el mundo por cereal	(84)
2.4.5. Comercio internacional de cereales	(93)
CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS.	(103)
3.1. INTRODUCCIÓN.	(105)
3.2. POLÍTICA AGRÍCOLA DE MÉXICO.	(110)
3.2.1. Antecedentes	(110)
3.2.2. Política agrícola neoliberal 1982-2006.	(115)
3.3. PRODUCCIÓN NACIONAL DE GRANOS BÁSICOS	(152)
3.3.1. Composición de la producción de cereales.	(152)
3.3.2. Evolución de la producción de granos básicos.	(155)



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.	(159)
4.1. INTRODUCCIÓN.	(161)
4.2. CONSUMO NACIONAL DE GRANOS BÁSICOS E IMPORTACIONES.	(163)
4.3. FACTORES PRODUCTIVOS ÓPTIMOS Y FACTORES PRODUCTIVOS REALES.	(179)
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES	(195)
A N E X O S	(213)
ANEXO 1 DE LA REALIDAD OBJETIVA HASTA LOS PARADIGMAS DE LA CIENCIA ECONÓMICA	(215)
ANEXO 2.EL MÉTODO ECONÓMICO ESTRUCTURAL	(226)
ANEXO 3 LAS ESTRUCTURAS SOCIOECONÓMICAS	(241)
ANEXO 4.LA ESTRUCTURA ECONÓMICA CAPITALISTA	(249)
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS	(255)
ÍNDICE DE CUADROS	(257)
ÍNDICE DE GRÁFICAS	(260)
BIBLIOGRAFÍA.	(265)





PRÓLOGO

Actualmente, en el *entorno mundial*, se está llevando a cabo una reestructuración de los sistemas productivos de las naciones. Algunos afirman que estos nuevos cambios buscan reordenar la producción, basándose en las ventajas comparativas; argumentan que se está buscando asignar a cada país, o región del mundo, la producción de aquellos productos en los que sea más competitivo.

Afirman que esta nueva reorganización se está llevando a cabo mediante la liberalización comercial de todos los sectores económicos. Dicen que será el mercado el que irá asignando qué producir a cada país; y del mismo modo señalan que habrá ganadores y perdedores: que algunos productores tendrán que dejar su actividad y dirigirse a otros sectores en los que su país sí sea uno de los más competitivos. Indican que resistir o salir del mercado es el lema, y que la productividad es la única arma.

No obstante, durante este proceso global, han ocurrido algunos fenómenos peculiares en los sectores agrícolas del mundo.

En el sector agrícola de los países desarrollados se está dando una obstinación por proteger, mediante subsidios, a los productores y a las exportaciones. Ante tal resistencia, organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM), han organizado varias reuniones y negociaciones para que estos países subvencionistas lleguen a acuerdos que busquen liberalizar el mercado y la producción agrícola mundial.

Contrario a la *injerencia* de los países desarrollados, los países subdesarrollados sí han visto reducida la protección de sus sistemas agroalimentarios e invariablemente han aumentado sus importaciones de cereales y de otros bienes agrícolas.



Este doble discurso, de proteccionismo agrícola por parte de los países desarrollados y de liberalismo a ultranza para los países subdesarrollados, es la realidad que se ha estado viviendo, en los últimos veinte o treinta años, y muestra que no es el mercado, sino los países del Centro del Sistema, los que están asignando el papel productivo agrícola, de los países del mundo, en este nuevo reordenamiento de la producción.

Esta nueva división del trabajo agrícola está, entonces, reorganizando más y más la producción de cereales; está generalizando, deliberadamente, entre los países subdesarrollados, una nueva dependencia, la de los alimentos básicos; y está consolidando la soberanía alimentaria de los países desarrollados y su papel como exportadores de cereales.

El objetivo de este trabajo es mostrar que la nueva división del trabajo agrícola del mundo es inducida por los países desarrollados, en la búsqueda de defender sus propios intereses. Y que ha sido en este contexto de parcialidad, que a los países subdesarrollados (como México) se les ha presionado, mediante la firma de Acuerdos (como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), hacia la liberalización comercial de sus subsectores de granos, liberalización que invariablemente los ha llevado a aumentar sus compras de cereales provenientes de los países desarrollados.

Erick Juárez Pardo
(Febrero 2006)



Dedico esta tesis a la memoria de mi padre
el Sr. Sergio Juárez González.
¿Qué lugares alumbrarán tu presencia?...
¡Si se pudo mi checo!...Tu flaquito lo logró...
Y vamos por más...

Dedico esta tesis a mi madre,
la Sra. Esther Pardo Sánchez, que este trabajo sirva
para honrar el amor y esfuerzo
que haz depositado en mí.

Dedico esta tesis a la memoria de mi abuela
la Sra. Julia Sánchez Pérez,
abuelita ya termine la carrera y esta es mi tesis,
siempre recordé sus palabras:
Tú Ponte en las manos de Dios hijo y el te ayudará.

Dedico esta tesis a mi hermana,
Ericka Esther Juárez Pardo,
sí podemos conseguir lo que soñemos,
ojala nunca lo olvidemos.

Dedico esta tesis a toda mi familia Juárez
y a toda mi familia Pardo,
por ser uno conmigo en la consecución de este logro.

Y por último, dedico esta tesis a Liliana Granados Carrillo,
mi novia, porque ella y yo sabemos
que este logro nos alienta a seguir adelante...



AGRADECIMIENTOS

Hay tantas personas e instituciones a las que tengo que agradecer, que me sería imposible enlistar a todas.

A **Dios**, por su gracia, por su deseo de que Erickito terminara su carrera. Desde antes de que yo naciera sabía lo que yo iba a hacer y desde entonces me bendijo.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México** por mantenerse abierta a Jóvenes que como yo tienen el deseo de superarse.

A la **Facultad de Economía** por ser el centro de enseñanza donde se me brindaron los recursos intelectuales y materiales para mi desarrollo y formación como economista.

A la **Dra. Ma. Elena Cardero García**, por su excelente asesoría a lo largo de la elaboración de esta tesis; por las muchas y diversas publicaciones, y demás fuentes de información, que me proporcionó; por la paciencia que me mostró, y por la confianza y fe que me tuvo.

Al **Instituto de Investigaciones Económicas** (IIEc) porque allí adquirí experiencia académica y profesional. Además de que, para la elaboración de esta tesis, me brindó acceso a su biblioteca, a su banco de datos electrónicos; me dio la oportunidad de asistir a varios cursos, a *seminarios de economía agrícola*; y me permitió utilizar diferentes materiales de su infraestructura.



A la **Mtra. Aurora Cristina Martínez Morales**, investigadora del IIEc, por permitirme acceder a su base acervo documental físico y a su base acervo electrónico de estadísticas, fuentes de información que fueron importantes para la elaboración de esta tesis; por permitirme formar parte de su equipo de trabajo y así adquirir experiencia laboral como economista; por brindarme la confianza y apoyo que siempre me ha mostrado; por los consejos y recomendaciones que me hizo sobre este trabajo; y por su calidad humana manifestada hacia mi.

A la **Familia a la que Pertenezco**, por ser mi primera comunidad; por verme protegido, atendido y cuidado durante los primeros años de mi vida; y por verme dotado de la experiencia necesaria para valorar la vida como hoy la valoro.

Con especial posición, al **Gpo. Tlalpan**, por los conocimientos que me ha dado; por el apoyo que me ha brindado en los momentos más importantes y difíciles de mi vida; por la paciencia y amor con que me ha acogido; y por desarrollar muy bien su labor histórico-social que le toca jugar: *“Estoy firmemente convencido de que el principio del mal que prevalece en este mundo llevará a la necesidad espiritual, si pasa sin ser reconocida, a la perdición, a no ser que esté contrarrestado por una auténtica intuición religiosa o por la muralla defensora de la comunidad humana.”* (Carl Jung). Gracias Gpo. Tlalpan por ser mi comunidad.



INTRODUCCIÓN GENERAL

En el primer capítulo de esta tesis se analiza el contexto general en que opera hoy en día la agricultura capitalista y es el marco teórico general en el que desarrolla la investigación. Como punto de partida se usa el concepto de internacionalización de los sistemas agroalimentarios. Mediante éste se explica cómo, desde la posguerra, se gestó en el mundo una nueva división internacional de la producción agroalimentaria mundial, en la que los países desarrollados se asignaron el papel de exportadores de cereales e importadores de productos tropicales y a los países subdesarrollados se les asignó el papel de importadores de cereales y exportadores de productos tropicales. En este capítulo se intentará estudiar como son estos los nuevos patrones productivos que las inversiones y los flujos de comercio están promoviendo dentro de las agriculturas del mundo.

Ahora bien, la internacionalización de los sistemas agroalimentarios es una parte del *proceso general* que está transformando actualmente al Sistema Capitalista Mundial. En los Anexos de esta tesis se amplia más sobre el *método económico estructural, las estructuras socioeconómicas y la estructura económica capitalista*.

En el segundo capítulo se analiza la producción de cereales en el mundo. Se estudia en este apartado la política agrícola de los países desarrollados de la OCDE y particularmente, la política que aplican hacia el maíz, trigo y arroz. También se analiza la política agrícola proteccionista de los tres principales países de la OCDE y de las dos naciones subdesarrolladas más subvencionistas (China e India). Aquí también se va a estudiar como la política de alza en los subsidios agrícolas fue resultado de la crisis que atravesaron los precios agrícolas desde la década de los ochenta y se afirma que la tendencia



proteccionista de las naciones desarrolladas no parece tener fin a pesar de las negociaciones multilaterales emprendidas en torno a la OMC. En la segunda parte del capítulo se analiza la evolución de la producción de cereales en el mundo. Aquí se detalla cuales son los principales cereales, los principales productores y también se analiza a los principales exportadores e importadores. La finalidad de esta segunda parte del capítulo es tomar las dimensiones de la producción y el comercio internacional de cereales y saber qué papel juega México dentro de estas variables.

En el tercer capítulo se estudia la política agrícola de México emprendida desde 1940 hasta 2005. Se explica detalladamente los dos procesos importantes dentro de la política agrícola emprendida desde 1982: la apertura comercial de la agricultura y las transformaciones de las políticas del sector primario. Respecto a los subsidios al sector primario se señala con detalle la composición de los subsidios otorgados a cada cereal básico. En este capítulo también se menciona la evolución de los subsidios generales de México y su progresiva conversión en pagos monetarios directos a los productores agrícolas buscando nulificar su ingerencia en la oferta agrícola. En la segunda parte de este capítulo se muestra la evolución de la producción nacional de granos básicos y su rezago cada vez mayor para satisfacer las necesidades alimentarias internas.

En el capítulo 4 se estudia la dependencia alimentaria y el impacto de las reformas estructurales. En esta parte se evalúa la creciente dependencia de las importaciones norteamericanas y también se ve cómo las inversiones, provenientes de ese país, son las que están determinando qué producir dentro del aparato agrícola nacional.



En el quinto capítulo se plantean las conclusiones, aquí se hace un recuento de lo dicho en este trabajo y se afirma que la decisión de ser autosuficientes en nuestras necesidades básicas debe de ser una decisión del pueblo mexicano y no una tónica impuesta por un grupo de empresas transnacionales que buscan solamente la maximización de las ganancias utilizando cada vez mas los recursos mundiales. Además aquí se muestran también algunos argumentos sobre los que se puede justificar una revisión y una renegociación del TLCAN.



CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.

*Todo idealismo frente a
la necesidad es un
engaño.*

Friedrich Nietzsche



CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.¹

1.1. INTRODUCCIÓN

La agricultura siempre ha jugado un papel importante en la reproducción de las sociedades humanas. En el capitalismo la agricultura es un campo de valorización importante para la reproducción del capital y de la sociedad capitalista. En la actual fase del capitalismo la economía en su conjunto busca maximizar las ganancias utilizando gradualmente los recursos mundiales, superando incluso las fronteras nacionales.

La agricultura de los países de la periferia ha tenido cambios profundos que empezaron desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, no es posible entender el proceso de transformación que está afectando a la agricultura de estos países si se le aísla de los cambios estructurales que han ocurrido en las economías de todo el mundo.

La producción de granos básicos de México ha sido afectada por los cambios que está dándose en el conjunto de la producción agroalimentaria mundial. La producción de los 10 granos básicos tiene una tendencia de crecimiento cada vez menor. La explicación de este débil crecimiento, utilizando la teoría de la internacionalización de los sistemas agroalimentarios, señala que <<en el contexto de una creciente especialización y apertura comercial, se está dando una **nueva división internacional del trabajo**. Dicha división se inició desde la posguerra y su característica principal es la de asignar a los países y regiones del mundo patrones de producción, según sus **ventajas comparativas**. Los países del Centro del sistema, o desarrollados, por tener abundancia de capital,

¹ Se recomienda ampliamente leer los anexos 3 y 4 de esta Tesis (páginas 241 y 249, respectivamente) para entender el **contexto general** de los conceptos que se manejan en este Marco Teórico. Se decidió considerar en este Capítulo 1, como Marco Teórico, solamente aquellos conceptos y teorías que aterrizan específicamente en este asunto de la agricultura.



tuvieron la capacidad de desarrollar un potencial productivo que los hizo autosuficientes en la producción de sus alimentos, esta situación al paso de los años los orilló a convertirse en exportadores de sus excedentes, buscando superar la sobreproducción que estaba aquejando a sus sistemas agroalimentarios. Es así como estos países tomaron el papel de exportadores de algunos alimentos básicos, principalmente de trigo, maíz, arroz, frijol, soya y sorgo.

A los países de la Periferia, entre los que está México, por tener recursos climáticos favorables y abundante fuerza de trabajo, se les ha promovido dentro de sus agriculturas la producción de frutas, hortalizas y otros productos tropicales. A medida que las economías del Tercer Mundo se abren, los flujos de comercio e inversión llegan y se enfocan a dichos productos tropicales por ser más rentables que la producción de alimentos básicos en las naciones de la Periferia. Del mismo modo, la producción de granos básicos de las naciones en desarrollo, por estar en desventaja (si se les compara con la producción de cereales altamente tecnificada y altamente subsidiada de los países desarrollados), está destinada a crecer cada vez más lento o incluso a desaparecer.

En esta dinámica a los países subdesarrollados se les destina a depender en forma creciente de las exportaciones de los países desarrollados para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.

Los cambios que están ocurriendo en las agriculturas de los países de la Periferia no son sino una parte integral de un proceso de internacionalización de la producción, es decir, son solo una manifestación, en la producción y en el comercio agroalimentario, de la conformación de una economía mundial compuesta por las economías de las naciones del mundo. Los sistemas agroalimentarios nacionales de los países de la periferia, en la medida en que



son integrados a la economía mundial son transformados por medio de flujos de capital y de comercio; este proceso busca penetrar cada vez más los sistemas agrícolas nacionales y está dominado por los intereses de los dirigentes de la nueva economía mundial (principalmente transnacionales de los países desarrollados).



1.2. LA AGRICULTURA CAPITALISTA CONTEMPORÁNEA.

De la agricultura se obtienen principalmente tres tipos de valores de uso:

- Energético/alimentarios (vegetales).
- Materias primas (fibras textiles, etc.)
- Utilización de animales como medio de producción.

Para examinar cómo el capitalismo subordina a la agricultura, a su lógica de valorización, es necesario saber cómo se articula la agricultura a la actividad económica global de la sociedad; es decir, cómo se articula en el modo de producción.

La agricultura tiene esencialmente dos tipos de aspectos: los naturales y los económicos.

Los **naturales** se refieren a aspectos geográficos y biológicos: la orografía, clima, tipos de suelo/subsuelo, la capacidad de uso de animales, etc. Estos aspectos representan una característica del desarrollo de las fuerzas productivas en dicha actividad, lo que hace que a la agricultura se le considere una actividad ‘no moderna’, ‘tradicional’ o ‘siempre atrasada’. A pesar de las limitaciones naturales, éstas son modificadas mediante las revoluciones agronómicas².

Los aspectos **económicos** son constituidos por dos tipos de factores: *los tecnológicos*, que hacen referencia a la modificación genética de las especies vegetales y animales, la creación de microclimas, las técnicas de cultivo y aprovechamiento de la tierra, etc.; y los referidos a la *propiedad*, que son los

²Un ejemplo de estas revoluciones agroalimentarias es la **Revolución Verde**, término, que desde la década de 1960, se usa para describir el esfuerzo de varias regiones del mundo, principalmente las menos adelantadas, por incrementar y diversificar los rendimientos agrícolas.



aspectos relacionados con las formas de propiedad y posesión de la tierra y de los medios de producción agrícolas, además de considerar aquí también las características del excedente y de su apropiación.³

La conjunción de los aspectos **naturales y económicos** nos da la forma en que se realiza la *actividad agrícola y cómo se explota la tierra*. Cada modo de producción definirá los aspectos económicos de la explotación de la tierra. El concepto que une ésta relación económico-natural, Sociedad/Naturaleza, se llama **Economía agrícola**.

La economía agrícola es la actividad agrícola caracterizada por estructuras de tenencia de tierra y de control/ tecnología de los procesos de reproducción biológicos, es la relación entre la sociedad y la naturaleza (tierra) que está caracterizada por la forma económica en que se organiza la sociedad (modo de producción).

El **desarrollo agrícola** es el resultado de la aplicación del progreso global en la actividad agrícola: cualquier sociedad esta sustentada en un modo de producción que desarrolla las fuerzas productivas globalmente creando sistemas tecnológicos que afectan a todas las actividades productivas buscando adaptarlos a la estructura económica. El desarrollo agrícola, al igual que el desarrollo global, será función del ajuste que se realice entre las **relaciones económicas** (propiedad/tenencia de tierra) y **la estructura económica global de la sociedad**.

Del mismo modo ahora apreciamos que el **desarrollo agrícola** está siempre buscando adecuar la **economía agrícola** a la **estructura económica de la sociedad** (en su base económica) y que es la misma estructura económica la que definirá el papel que ha de jugar la agricultura en cada sociedad.

³ En lo que se refiere a la propiedad debe mencionarse que las formas en que ésta se ha adaptado a las necesidades de la estructura económica es mediante las **Reformas Agrarias**.



El desarrollo agrícola crea un determinado conjunto de inputs y outputs agrícolas. Este conjunto se llama **infraestructura agrícola**. La infraestructura es de suma importancia para la estructura económica pues proporciona la base alimentaria, materias primas, etc. También mediante su apropiación se crean las clases o subclases sociales que forman parte de la estructura económica.

Estos son los condicionantes del modo de producción en la actividad económica. Sin embargo, como la relación Sociedad-Naturaleza es recíproca también debemos considerar la forma en que la Economía Agrícola está caracterizada desde la Naturaleza por factores que la definen y que son limitados:

A) Los procesos de reproducción biológicos/ecológicos tienen un carácter limitado/finito y dependiente de las condiciones terrestres. Esto nos muestra que siempre habrá cierta dependencia de la Naturaleza (ej. los periodos de rotación agrícola son mas largos y estacionales, hay una constante en la aleatoriedad, siempre existe la posibilidad de desastres naturales, se produce el agotamiento de suelo, etc.)

B) La existencia de la propiedad territorial, que da la posibilidad de que exista la **renta diferencial** (un beneficio que no se produce del trabajo humano sino de características naturales), también modifica el valor que se expresa en una dinámica de costes y precios.

La agricultura tuvo un papel de suma importancia para la transición del precapitalismo al capitalismo. Esto fue así porque la agricultura era la base económica de las sociedades precapitalistas y, por tanto, era la que se tenía que modificar en mayor medida para desarrollar el capitalismo dentro de esas sociedades.



Al modificarse la base económica de la sociedad feudal se modificaron las relaciones económicas, las de poder (nivel estructural) y el desarrollo agrícola (nivel infraestructura):

En la propiedad agrícola los cambios fueron hechos mediante *revoluciones burguesas anti-feudales* y se ha profundizado mediante *reformas agrarias*.

Los cambios en la infraestructura económica han tenido lugar gracias a las *revoluciones agronómicas*.

Mediante estos cambios se generó la **capitalización de la economía agrícola** cuyas características son:

- Referente a los inputs y outputs: la mercantilización de la tierra, de los medios de producción y de los productos fruto de la actividad agrícola. Es así como se convierte la economía agrícola en productora de mercancías (valores de cambio) para satisfacer las necesidades de la acumulación del capital, y ya no como la abastecedora de productos (valores de uso) para satisfacer las necesidades alimentarias de la sociedad.
- Respecto al productor: al campesino se le desvincula cada vez más de la tierra y de los medios de producción y se hace más frecuente la privatización y la asalarización.

La **capitalización de la economía agrícola** también transforma a la **economía agrícola**, subordinándola a la división sectorial del trabajo **para “adecuarse” más a la acumulación capitalista**.



1.3. TIPOLOGÍA DE LAS AGRICULTURAS CAPITALISTAS CONTEMPORÁNEAS.

Las economías agrícolas y las correspondientes infraestructuras agrarias van a depender del desarrollo capitalista en cada país. Cada formación social en el mundo vivió procesos de capitalización diferentes, de allí que las economías agrícolas también sean diferentes. Del mismo modo el proceso capitalista de los países del capitalismo periférico (capitalismo caracterizado por la extraversión, la especialización y la dependencia) han provocado economías agrícolas diferentes a las del Centro (capitalismo caracterizado por un desarrollo autónomo, un mercado interno que muestra la articulación de sus sectores productivos, expansión exterior para superar las contradicciones intra e inter capitalistas, etc).

Una de las causa de la diferencia de la periferia con el centro es la supervivencia de otros modos de producción o de capitales agrícolas que se siguen reproduciendo en fases anteriores a la ‘fase monopolista internacional actual’ o ‘fase transnacional’. La pervivencia de estos modos de producción en las economías periféricas se explica por la historia de cada formación social (en la que se influyen también razones no económicas como lo son: la superestructura, la cultura, la política, etc.).

Características agrarias en el Centro del Sistema.

En el centro se dan dos tipos de explotaciones: las propiamente capitalistas y las mercantiles simples.

La explotación agrícola capitalista se caracteriza por: la tendencia al tamaño óptimo, la mecanización, el elevado consumo energético y químico, la



competitividad basada en la máxima productividad y en los precios, la tendencia a la sobreproducción (excedentes agrícolas), y la profunda conexión con el sistema financiero para promover proyectos productivos. En la actual fase del capitalismo se ha desarrollado la agroindustria o la industria con base agraria. Son auténticas fábricas (granjas) y empresas industriales, con tecnificación y funcionamiento interno similares a las manufacturas. Las características de la agroindustria son:

- Desde el punto de vista del **mercado**,
 - o Las empresas de alimentos, específicamente, concentran la producción de los pequeños y medianos productores agrícolas, lo que implica la formación de un oligopsonio en el mercado.
 - o Las grandes empresas diversifican su oferta cubriendo casi la totalidad del sector agroalimentario; en el entorno mundial, concentran y centralizan el capital agroalimentario mediante la absorción de empresas y la inundación de productos.
 - o Suponen estas empresas la estandarización de los productos alimenticios, homogeneizando los gustos y dietas de los consumidores.
- Viéndolo desde el **progreso tecnológico**:
 - o Muestran un uso sistémico de pesticidas, herbicidas, abonos químicos, etc.
 - o Manipulan genéticamente la rentabilidad de las especies.
 - o Mecanizan al máximo (informatización, entre otras).
- Desde el punto de vista de la **organización interna**:
 - o Se desvincula relativamente de la dinámica rural de la explotación.
 - o Domina la empresa agrícola como Gran Corporación.



Con el desarrollo agrícola se ven modificados los límites naturales de la actividad agrícola. Subordinando al sector primario a los intereses del sector secundario dado el modelo de desarrollo imperante.

El **modo de producción simple** obedece a más factores históricos y una de sus características principales es que son los propietarios los que usan los medios de producción, empleando solo esporádicamente, fuerza de trabajo asalariada. Este modo de producción es más común en formaciones sociales capitalistas ‘viejas’ como en el sur de Europa. La relación con la economía agrícola capitalista es de subordinación pues sus características del modo de producción simple son:

- La explotación tiene una subordinación menor (subóptima).
- Productividad baja.
- Compite con precios más altos.
- Depende de insumos industriales y financieros.

Por las características anteriores, el modo de producción simple, por la lógica del mercado y del capitalismo, ya hubiera desaparecido, pero sus Estados Nación los subsidian y practican un fuerte proteccionismo en su agricultura nacional, defienden este modo de producción, entre otras razones porque:

- Abastece necesidades locales.
- Es una fuerza política y electoral.
- Ofrece calidades diferentes a la estandarización típica capitalista, además de que posee un mercado segmentado y una jerarquización del consumo (un producto <artesanal> puede ser más caro y se considera de <lujo>). Es en este marco como la agricultura ‘biológica’ empieza a ser importante.
- Posee culturas y tradiciones alimenticias diferentes.



Características agrarias en la Periferia del Sistema

El proceso histórico de expansión de la metrópoli hizo que la economía agrícola de la periferia dependiera de la base económica del centro. Esto determinó un proceso distinto de capitalización.

- Antes de la Revolución Industrial no se llevó a cabo ninguna Reforma agronómica.
- Las reformas agrarias se llevan a cabo sólo después de la segunda guerra mundial, salvo algunos casos como el mexicano.

La herencia de la fase colonial imperialista son dos tipos de economías agrícolas:

- El latifundio de explotación (puede ser una suma de pequeñas propiedades que en suma es una gran superficie). Son plantaciones caracterizadas por el monocultivo y se produce para mercados mundiales (extraversión). La propiedad de la tierra está extremadamente concentrada en la burguesía/capitalista de la periferia o de las transnacionales del centro.
- La explotación mercantil simple/subsistencia que tiene baja productividad, esta ligada al autoconsumo y mercado local. Esta actividad la realiza la mayoría de los campesinos pobres.

Esta dualidad se mantiene en la actual fase del capitalismo pues cumple una función en esta nueva etapa de la acumulación a escala mundial:

- ❖ Proporciona la producción de mercancías exóticas de exportación, creando nuevos países agrícolas especializados en la producción de hortofrutícolas.
- ❖ Da estructuras y niveles de salario de subsistencia ventajosos para la acumulación, ya que son menores si existe el área de autoconsumo.



- ❖ Brinda una sobreproducción de materias primas permanente que permite los precios menores de las mismas en beneficio de la industria agroalimentaria y en perjuicio de los productores.
- ❖ Los países de la periferia generan ingresos para el consumo de importaciones de bienes de lujo y de los excedentes del Centro.

En las formaciones sociales periféricas es característica la lucha entre la burguesía industrial y agrícola, ambas quieren dirigir la alianza con el capital internacional del centro. Esta pugna provoca generalmente inestabilidad política en esas naciones.



1.4. LA AGRICULTURA EN LAS FASES DEL CAPITALISMO.

Las funciones de la economía agrícola, según las fases del capitalismo, han variado. En las **dos primeras fases del capitalismo**⁴ las funciones que realiza la economía agrícola capitalizada son:

- Abaratar el precio de las mercancías-alimentos que el capital los considera como bienes salariales, esto con la finalidad de disminuir el capital variable y así cumplir con el objetivo de la acumulación capitalista.
- Dejar libre mano de obra con destino a la industria, esto para evitar una escasez de fuerza de trabajo que provocaría el aumento de los salarios.
- Proporcionar fuentes de excedentes y rentas de origen no capitalista evitando así, desproporcionarse en la regla del proceso de acumulación o reproducción ampliada.
- Se convierte en un mercado en el que el sector industrial y el sistema financiero pueden profundizar constantemente.

Esta forma de capitalizar la economía agrícola implicó:

- Altos niveles de desarrollo agrícola en los países capitalistas con desarrollo 'auto-centrado', fruto de las revoluciones agronómicas. Este desarrollo tiene la finalidad de aumentar la productividad para cumplir con el papel descrito arriba.
- Relaciones conflictivas inter-imperialistas, en competencia por materias primas y rentas agrícolas para fortalecer el proceso de acumulación de las metrópolis.

⁴ Las fases del capitalismo primera y segunda son las que caracterizaron a la primera y segunda revolución industrial. La primera se da en el siglo XVIII y la segunda en el siglo XIX.



- El subdesarrollo agrícola en las colonias, se subordina su infraestructura agrícola a las necesidades de la metrópoli.
- Relaciones antagónicas entre las burguesías y las clases terratenientes, a nivel nacional e internacional.

La **tercera fase del capitalismo**⁵, caracterizada por una revolución tecnológica, modifica parte del esquema que se vino desarrollando en las etapas anteriores. Es característica propia del capitalismo, en su tercera fase, que este nuevo desarrollo agrícola se conecte con el carácter mundial de la acumulación y la monopolización de los mercados, dando como resultado una nueva economía agrícola, que se centra en la agroindustria o industria de base agraria, acrecentándose la vinculación y subordinación de la explotación agrícola a la industria.

El desarrollo agrícola al conectarse con el carácter mundial de la acumulación se dice que está entrando en un proceso de internacionalización de la producción agroalimentaria, que a diferencia de los demás procesos tiene rasgos especiales que condicionan y caracterizan la integración de la producción en este sector:

i) Existen en el mundo condiciones ambientales y recursos naturales que crean el perfil productivo de cada país. Gran parte de la producción del sector de los países y regiones depende todavía de la dotación de recursos naturales y de las condiciones ambientales, y más aún del mantenimiento de esas condiciones en el mediano y el largo plazo. Esto ocurre a pesar de los nuevos avances tecnológicos logrados en el sector. Pareciera que sigue habiendo un lígüe, todavía insuperable, a los ciclos que impone la naturaleza. Sin embargo

⁵ La tercera fase del capitalismo, algunos autores entre los que están Martínez y Villar (aparece su texto en la bibliografía), dice que inicia con la revolución tecnológica de segunda mitad del siglo XX.



se han alcanzado logros, principalmente, en equipos e implementos agrícolas, ingeniería genética, biotecnología, hidrología e ingeniería de suelos, que han logrado avances en la superación de condiciones que impone la biosfera. A través de ésta nueva técnica se ha logrando autosuficiencia en lugares donde antes hubo escasez. Además, los nuevos sistemas tecnológicos revolucionan también el carácter primario del desarrollo agrícola: la dependencia de la naturaleza. Desplazan los límites físico/ecológicos del desarrollo agrícola mediante la creación de microclimas artificiales, la manipulación genética, la previsión climática vía satélite, etc. Sin embargo es muy caro aplicar dichas técnicas, además de que aún quedarían otros factores en los que el hombre todavía no tiene control y que solo los alcanza a predecir parcialmente, como son las catástrofes, huracanes y sequías.

ii) Las características físicas de los productos agroalimentarios. Es decir lo perecible y la cantidad de productos que se comercializan. Esto hace que la modalidad y costos de transporte sean importantes y determinantes en la organización del mercado. Sin embargo, en los últimos años, la modernización y el abaratamiento relativo de los costos de transporte marítimo y aéreo han hecho que la producción de materias primas y recursos naturales de los productos agrícolas se independicen de la cercanía de los centros de procesamiento y de consumo. Un ejemplo claro de esta independencia es el uso de México, Centroamérica y el Caribe para abastecer el mercado de invierno de Norteamérica. Estos avances aceleran el proceso de integración de los sistemas agro-alimentarios al mercado mundial, pues facilitan el acceso al capital internacional y de tecnología moderna a esas áreas de producción útiles, en este caso, para Estados Unidos, y abre nuevos mercados a los productos de exportación no tradicionales de los países latinoamericanos.



Pero debe señalarse que para acceder a los mercados internacionales *ya no se depende solamente de las ventajas de localización y de la dotación de recursos para cultivar dichos productos, sino también del acceso al capital y de tecnología que tiene cada país. Este acceso al capital y tecnología permite desarrollar la infraestructura necesaria para acceder al mercado internacional, logrando producir con estándares técnicos y sanitarios estipulados por los países importadores.*

Además, cabe señalarse que actualmente existe todavía un factor que retarda la especialización productiva: la relativa homogeneidad de las variedades de los principales productos agroalimentarios del sector, principalmente las características físicas (forma, color, sabor).

iii) El desarrollo y difusión de la tecnología moderna. A pesar del progreso técnico en biotecnología e ingeniería genética, el sector agroalimentario se caracterizó en el pasado por la relativa lentitud para incorporar y/o desarrollar tecnología. La única excepción de avance notable ha sido la revolución verde. Principalmente los países de la Periferia se tardan en responder a las necesidades de mecanización de la agricultura y en la aplicación de la tecnología que se utiliza para la preservación y conservación de los alimentos. También hay un retraso en la transmisión de la tecnología y en la producción de las variedades de semillas y de plantas de alto rendimiento, principalmente en varias zonas de climas templados de los países subdesarrollados. Estas asimetrías en el desarrollo y la difusión del progreso tecnológico han detenido la modernización de la agricultura en la Periferia y de ese modo condicionan la forma en que adopta éstos su integración a la economía mundial.



iv) Estructuras socioeconómicas del agro. Hay diferentes características en las estructuras de la propiedad y la tenencia de la tierra, y en la forma de organización de la producción en las diversas regiones y países del globo. Otro factor a destacar es la resistencia, que ha existido en tiempos pasados, a cambios profundos en dichas estructuras. Esto ha retardado el proceso de internacionalización de la producción agroalimentaria.

Un ejemplo claro de esta resistencia al cambio es América Latina: para 1965 México, Bolivia y Cuba eran las únicas naciones de la región que habían avanzado en transformaciones importantes en lo que respecta a las estructuras socioeconómicas del campo. Los latifundios-minifundios, que coexistían con sistemas de plantaciones, o enclave agro exportador, y economías campesinas indígenas, eran lo común en América Latina hasta casi iniciada la década de los setenta.

Por otro lado, existen contrastes importantes entre las agriculturas de América Latina, África y Asia, y en cada región ha existido siempre una aparente resistencia al cambio de sus estructuras socioeconómicas. Esta resistencia se notó principalmente durante el tiempo en que la industrialización sustitutiva y la creciente integración al mercado mundial estaban ya modificando el resto de la economía y la sociedad.



CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES.

*Cuando los ricos se hacen la guerra
son los pobres los que mueren*

Jean Paul Sartre

(En referencia a la guerra comercial
agrícola entre los países ricos)



CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES.

2.1. INTRODUCCIÓN.

Después de estudiar en detalle cual va a ser el planteamiento teórico en el que se basará la investigación, sabemos pues que se ha decidió analizar los fenómenos, que están en torno a la apertura del subsector de granos básicos mexicano, de una manera global; esto quiere decir, que no se buscará explicar esta “parcela de la realidad económica” de una manera aislada, sino por sus relaciones con el todo, por sus relaciones con el Sistema Económico Mundial actual. En otras palabras, deseamos saber de qué manera, la apertura de los granos básicos en México, es resultado de fenómenos más generales que están afectando, no solo a la agricultura, y no solo a México, sino que están impactando a toda la realidad económica del mundo.

Las principales políticas económicas en materia agrícola que se han promovido y seguido, a lo ancho del mundo, en los últimos años, han sido elaboradas por los países del Centro del Sistema. Me refiero, entre otras políticas, a la de liberalización comercial y de cero “tolerancia” a los subsidios a la agricultura.

En los países desarrollados es en donde se decide actualmente el devenir de las políticas agrícolas aplicadas en el mundo, y esto es resultado de la Estructura Sistémica Centro-Periferia actual.⁶ Y es por esta dirección Centro → Periferia que en este capítulo empezaremos analizando el acontecer de las economías de los países desarrollados, centrándonos en sus agriculturas, para

⁶ A esta Estructura Sistémica Centro-Periferia se hace referencia en los Anexos 3 y 4 de esta tesis. Dicha Estructura Sistémica Centro-Periferia, básicamente, es resultado de las modificaciones en la estructura (relaciones entre clases sociales, o relaciones entre las sociedades de países diferentes, etc.) derivadas del modo de producción capitalista.



poder entender el porqué han optado por promover la liberalización agrícola de los países subdesarrollados, y la protección de sus propias agriculturas.

Se intentará mostrar a lo largo de este capítulo que las transformaciones recientes, de las agriculturas del mundo, responden a las necesidades de los países del Centro del Sistema: de mantenerse como naciones hegemónicas; de resolver sus problemas internos de sobreproducción; y de contrarrestar la baja de los ingresos de sus productores. Para esto, primero se darán algunos datos históricos que muestren sucesos que ocurrieron, en los países desarrollados, y que los obligaron a éstos a tomar la postura de exportadores de cereales.

Después se pasará a analizar las políticas agrícolas de los principales países desarrollados, políticas que reflejan fuertemente el deseo de los países del Centro del Sistema por defender a sus agricultores; como siguiente punto, se describirá la manera en que se ha ido presionando a los países subdesarrollados para que, en el marco del “libre comercio”, dejen a sus subsectores agrícolas cerealeros a merced de las exportaciones subsidiadas de los países desarrollados.

Posteriormente, analizaremos cómo es que por las políticas proteccionistas de los países desarrollados, y por las presiones aperturistas hacia los países subdesarrollados, se ha ido cambiando la configuración de las regiones productoras de cereales en el mundo. Para esto describiremos primero la concentración de la producción mundial de cereales en un puñado de naciones subvencionistas;⁷ luego estudiaremos pormenorizadamente la concentración de esta producción cerealera, analizando a los principales productores por cada uno de los cereales más importantes; y por último, analizaremos a las

⁷ En su momento se verá que dentro de este “puñado” de naciones subvencionistas dos son naciones subdesarrolladas.



exportaciones y a las importaciones de cereales, y veremos que es en estas variables en donde se están manifestando, más claramente, las transformaciones recientes que están ocurriendo en las agriculturas de todo el mundo. Estos cambios están induciendo el dominio, por parte de los países del Centro, del mercado mundial de cereales, a costa de generalizar la dependencia alimentaria básica en las naciones subdesarrolladas.

Empecemos pues aportando algunos datos históricos que permitan vislumbrar el porqué los países desarrollados se fueron configurando como exportadores de cereales.

Primeramente cabe mencionar que la decisión de buscar la hegemonía exportadora dentro del sector cerealero, por parte de los países desarrollados, fue tomada por diversas razones. Después de la segunda guerra mundial se vivió un periodo de auge que terminó en la década de los setenta. El país más perjudicado por el declive de la economía mundial fue Estados Unidos.⁸ Japón, con su industria electrónica, y Europa, con su eficiente industria automotriz, ya habían empezado a repuntar y, como respuesta a esto, Estados Unidos inició la búsqueda de otros sectores económicos en los que tuviera ventajas.⁹ La producción de alimentos básicos fue uno de los sectores en los que Estados Unidos centró su atención, tanto por la rentabilidad que tenían los precios de los productos primarios en la década de los setenta, como por las ventajas norteamericanas en calidad de suelo y maquinaria agrícola.¹⁰

Europa del Oeste, dada la experiencia de escasez de alimentos que vivió en la segunda guerra mundial, dio prioridad al logro de su autosuficiencia

⁸ Este hecho se expresó en la baja de la productividad de la industria norteamericana que en 1947-1958 fue de 3% y de 1.6% en 1966-1974 (J. Hirsh, "Qué es la globalización", Cuadernos del sur, año 13, núm. 24, editorial Tierra de Fuego, Argentina, mayo de 1997, pp. 9-20 citado en Rubio Blanca, 'La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano', Comercio Exterior, México, noviembre 2004, vol. 54 núm. 11, p. 949.)

⁹ Ídem, 949-950.

¹⁰ Ídem.



alimentaria y buscó también convertirse en un eficiente productor cerealero. Al cabo de los años, Europa se convirtió en autosuficiente y empezó a exportar para liberar los excedentes que acumulaba, convirtiéndose así cada vez más en rival de EU. Fue así, por necesidades internas de sanar la sobreproducción, que empieza la búsqueda de la hegemonía del mercado cerealero mundial.

Estados Unidos al ver la creciente competencia de la economía europea negociaba constantemente la liberalización internacional agrícola, pero siempre manteniendo fuertes apoyos a sus agricultores. Estos apoyos al sector agrícola, tanto de EU como de la CEE, fueron los que incidieron a políticas proteccionistas en otros países del mundo y mantuvieron en aumento constante la producción cerealera mundial.

El mercado mundial ante tal cantidad de granos respondió con la baja de los precios agrícolas, hecho que no menguó la tendencia productiva de los agricultores subsidiados.

Para la superación de la crisis agrícola solo había en esos momentos dos salidas: la primera era eliminar las subvenciones de los países desarrollados para que bajara la producción y se elevaran los precios; o presionar a los países subdesarrollados a que abrieran sus fronteras para aumentar la demanda.

Fue ante esta encrucijada que se decidió por presionar a los países subdesarrollados para que abrieran sus sectores cerealeros. En el caso de México se presionó a un ajuste estructural en el que se incluyera la liberación de la totalidad de la economía (incluidos los granos básicos) y lo mismo se le pidió, en la década de los noventa, a la India, y a otros países subdesarrollados. La liberalización se convirtió pues en la bandera de los países del Centro del Sistema buscando siempre el aumento de sus ventas de cereales pues sabían que, en el libre comercio, eran superiores



competitivamente frente a los países subdesarrollados y que terminarían dominando los mercados internos de dichos países. Sin embargo, no debe olvidarse que los países desarrollados fueron orillados a buscar el aumento de su demanda en el mercado internacional de cereales dada la crisis de precios del mercado mundial cerealero y dada su obstinación de subsidiar a sus productores para mantenerlos en el mercado.

La tónica de subsidiar a la agricultura, por parte de los países desarrollados, se ha mantenido casi sin variaciones hasta la actualidad (2006), aún a pesar de las negociaciones en torno a organismos internacionales que han buscado, abanderadas por EU, la liberalización agrícola.



2.2. ESTRATEGIA AGRÍCOLA DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS.

Desde la década de los setenta se hizo evidente que la estrategia de los países desarrollados se basaba en: la aplicación de políticas agrícolas austeras que buscaron aumentar tanto su producción de cereales como su participación en el mercado mundial; y presionar a los países deficitarios alimentariamente para que abrieran sus fronteras¹¹.

En los setenta la nueva política expansionista agrícola norteamericana y europea se favoreció por los altos precios de las materias primas. Durante este tiempo se impulsó a la producción de alimentos de los países desarrollados, se aumentó el valor de sus exportaciones, creció su balanza comercial y su número de hectáreas.

Ya en la década de los ochenta la Comunidad Económica Europea siguió aumentando sus exportaciones de granos a causa de la acumulación interna y Estados Unidos, bajo su tesis de ventajas comparativas, hizo lo mismo. Tal cantidad de granos se tradujo en una caída de los precios agrícolas. Esta situación llevó a una crisis mundial, a la que las grandes potencias respondieron con más subsidios a sus agriculturas.

La característica general de las políticas de los países desarrollados, ante la eventual crisis que vive el mercado agrícola desde la década de los ochenta, ha sido la de mantener el ingreso de sus productores y subsidiar sus exportaciones.

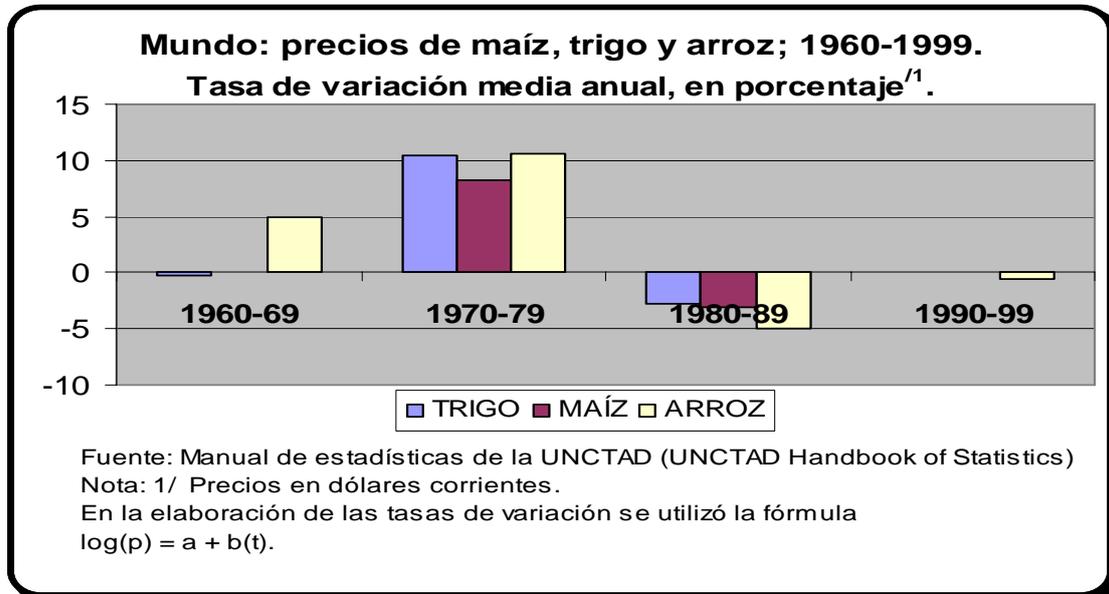
Desde que empezó esta crisis (que se notó por caída de los precios de algunos productos agrícolas durante la década de los ochenta, ver gráfica ***Mundo: precios de maíz, trigo y arroz; 1960-1999***), los países desarrollados

¹¹ Aquí cabe decirse que en los últimos años pareciera ser que se busca aumentar el déficit de estos países para que representen un mercado más grande.



CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES

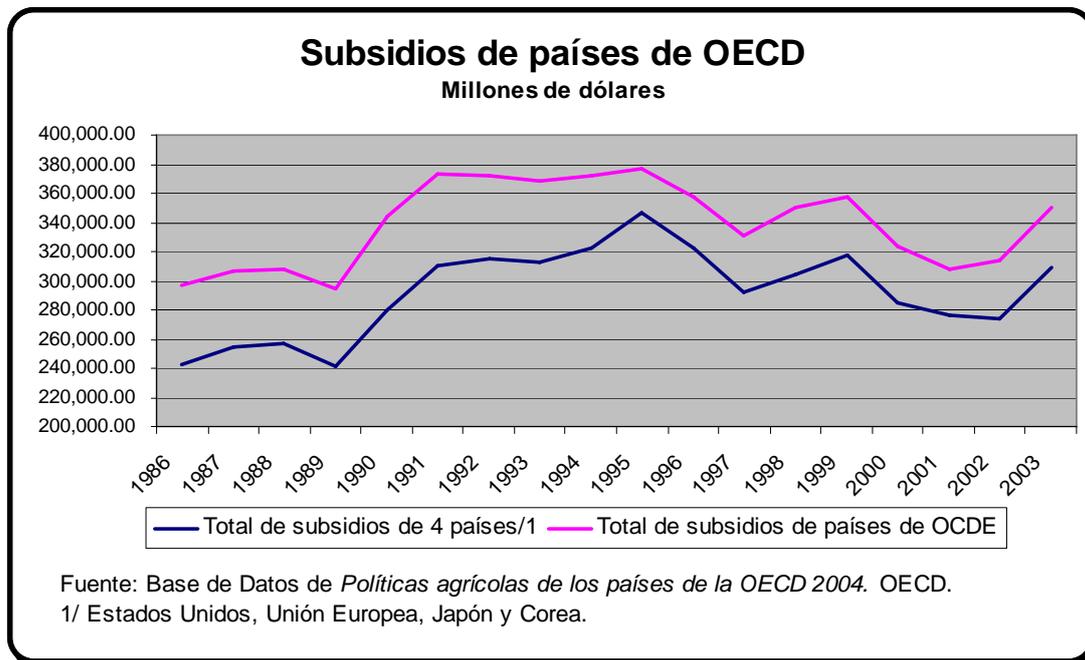
aumentaron sus subvenciones de manera muy importante con el objetivo de proteger principalmente a los productores de granos, de leche y de carne.



La mayor parte de los países que subvencionaron fuertemente a sus agriculturas, durante este periodo de crisis, pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y es por eso que empezaremos analizando los subsidios dados por los miembros de este organismo de Cooperación Económica.

Partiendo de este supuesto debe decirse que no todos los países de la OCDE apoyaron a su agricultura con el mismo monto, en la gráfica siguiente se muestra que el grueso de los subsidios lo otorgaron solamente cuatro países.





Con el aumento de los subsidios a los productores agrícolas empeoró el problema de sobreproducción mundial de cereales, pues se siguió manteniendo a los agricultores en condiciones óptimas de mercado para que continuaran produciendo.

Fue hasta la segunda mitad de la década de los noventa cuando se experimenta una caída muy pequeña en los subsidios otorgados, resultado principalmente de: las negociaciones del GATT de 1995, del monto de los subsidios como porcentaje del erario de los países de la OCDE; y la continua baja de los precios agrícolas.

Estas reducciones estuvieron muy lejos de la eliminación total, que era lo que se esperaba, y no significaron mucha voluntad por parte de los países desarrollados ya que hacia el año 2000 se volvieron a aprobar medidas proteccionistas con lo que se les dio un nuevo impulso a los subsidios agrícolas (ver gráfica de *Subsidios de países de OCDE*).



Los subsidios otorgados por los países de la OECD se componen de la siguiente manera¹²:

- Transferencias a los consumidores de los contribuyentes (TCT por sus siglas en ingles)
- Apoyo estimado a los productores (PSE por sus siglas en Ingles)
- Apoyo estimado en servicios generales (GSSE por sus siglas en ingles)

Las **transferencias a los consumidores de los contribuyentes** son el apoyo neto que se hace a los consumidores, por parte del Estado, para compensar los altos precios que pagan en el mercado doméstico, dados los 'apoyos a los precios de mercado' de ciertas mercancías agrícolas.

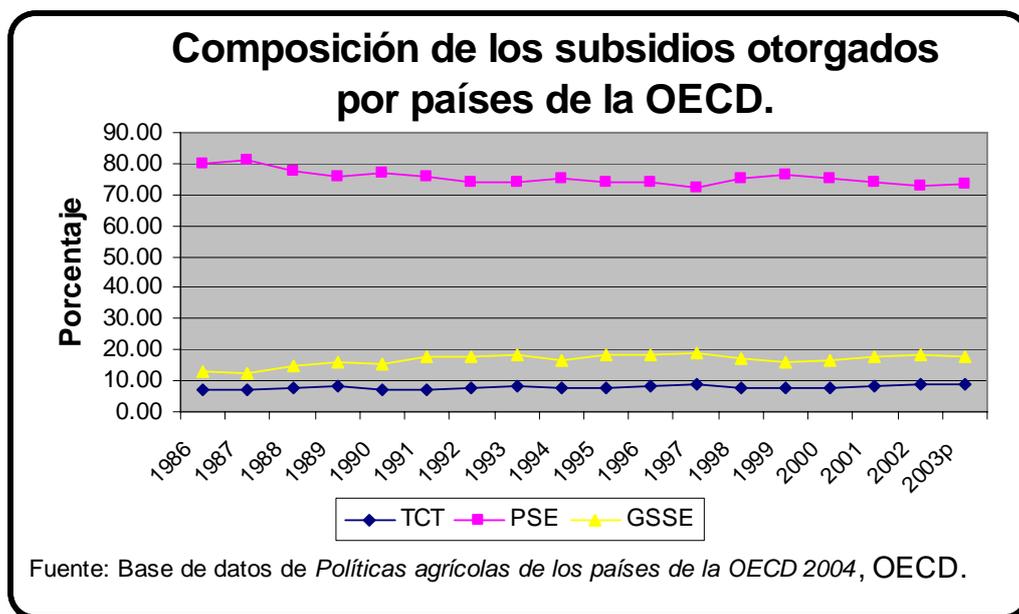
El **apoyo estimado a los productores** es un indicador del valor monetario anual del total de transferencias de los consumidores y contribuyentes para ayudar a los productores agrícolas.

El **apoyo estimado en servicios generales** es un indicador del valor monetario anual del total de transferencias a los servicios generales que se proveen a la agricultura en su conjunto.

Durante todo el periodo de 1986-2003 los Subsidios Estimados a los Productores (PSE) son la forma más importante que se utilizó para apoyar a los agricultores en los países de la OCDE, en promedio siempre representaron más del 70% del total. Ver la gráfica siguiente:

¹² Esta clasificación la hace la misma OCDE en un intento de cuantificar el total de ayuda otorgada por sus miembros y también para homogeneizar los conceptos de apoyo.





Los PSE de los países de la OCDE tienen principalmente la finalidad de ayudar a los ingresos de los agricultores y abaratar sus costos de producción. Estos apoyos se centraron, durante el periodo 1986-2003, en los agricultores que se dedicaron a producir maíz, trigo y arroz: del total de PSE otorgado a todos los agricultores, el porcentaje sumado dado a los productores de maíz, trigo y arroz representó en 1986-1990 el 22.7%, en 1991-1995 el 21.3%, en 1996-2000 el 21.5%, y en el trienio 2001-2003 el 19.8%. En segundo lugar de captación de los PSE se encuentran los productores de leche y en tercer lugar los productores de carne y ternera.

Los países que más apoyaron a los productores de maíz, trigo y arroz mediante PSE fueron Estados Unidos, la Unión Europea, y en el caso del arroz, Japón y Corea; si hablamos del maíz, Estados Unidos y la Unión Europea durante el periodo 1986-2003 otorgaron el 84% del total de subsidios de la OCDE, en la forma de PSE, a los productores de este grano; en el caso del trigo la situación no fue tan centrada, pero aún así Estados Unidos y la Unión Europea otorgaron

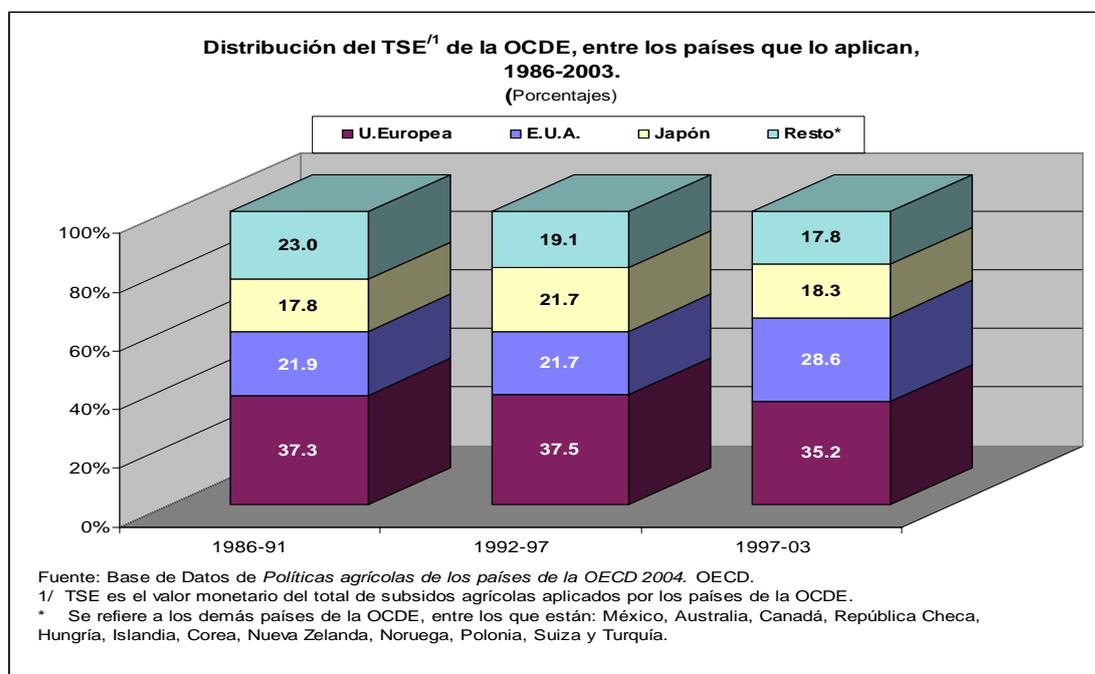


CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES

el 78% de los PSE; y en el caso del arroz Japón fue el país que más subsidió a sus productores, representando el 69% del total de los PSE, Corea el 25%, Estados Unidos el 2.7%, la Unión Europea el 1.4%, y estas cuatro naciones juntas representaron el 99% de los subsidios otorgados a los productores de arroz de los países de la OCDE durante el periodo 1986-2003.

Por último, debe mencionarse que del total de subsidios (tanto PSE, GSSE y TCC) que otorga la OCDE, Estados Unidos y Europa representaron juntas el 60% del total durante el periodo 1986-2003; si sumamos los subsidios dados por Japón, las tres naciones otorgaron 8 de cada diez dólares dado por los países de la OCDE a la agricultura.

Por esta concentración tan alta de los subsidios en la OCDE (ver gráfica *Distribución del TSE de la OCDE, entre los países que lo aplican 1986-2003*), los cambios que hagan, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón son decisivos para estimar el curso que seguirá la liberación agrícola, la producción mundial y los precios internacionales, y es por estas razones que se hará un análisis detallado de las políticas de subsidios de éstos tres países.



2.2.1. Estados Unidos

Dos hechos fundamentales marcaron el curso de las políticas agrícolas de Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX: el inicio de la política agrícola común de Europa que invariablemente convirtió a la CEE en rival de EU en la lucha por el dominio del mercado agrícola mundial; y el crecimiento de la demanda de los productos norteamericanos por parte de los países en desarrollo.

Ante estos hechos Estados Unidos vio la posibilidad de beneficiarse de los ingresos provenientes de las ventas a los mercados emergentes y así ayudar a las entradas de sus agricultores que, en los sesenta, eran afectados por la caída mundial de los precios de las materias primas¹³. Sin embargo, por la dinámica de proteccionismo de la agricultura norteamericana, seguida hasta entonces, EU tenía precios domésticos superiores a los internacionales hecho que lo limitaba para competir en el mercado mundial.

Aunado a la poca competitividad norteamericana se empezaron a notar los efectos de la política agrícola común de Europa (iniciada en 1962) tanto en el mercado mundial como en las ventas externas agrícolas de Estados Unidos. La primera dificultad es que Europa, siendo la primera importadora de productos agrícolas, aprobó la imposición de aranceles a las ventas de EU; la segunda dificultad radicaba en que las políticas expansionistas de la CEE, en la búsqueda de la autosuficiencia, crearon tal cantidad de granos que se tuvieron que exportar y al hacerlo lo hacían con subsidios que abarataban su precio; y la tercera inconveniencia es que los demás mercados agrícolas al protegerse de las exportaciones tan baratas de la CEE, también cerraron las fronteras a las ventas norteamericanas. Ante estas situaciones EU, en la Ronda Kennedy,

¹³ La crisis de los precios agrícolas de la década de los sesenta fue la primera deflación en este rubro que se vivió desde posguerra.



llevada a cabo en la década de los sesenta, buscó la liberación agrícola de la CEE y la eliminación de sus subsidios a las exportaciones. Sin embargo, los resultados fueron escasos, casi nulos.

Fue en ese contexto que Nixon, Ford y Carter, durante toda la década de los setenta aplicaron una política agrícola que buscaba disminuir la injerencia del Estado en la agricultura, y así mostrar al mundo la voluntad de Estados Unidos en pro de la liberalización agrícola mundial y para sentar las bases de futuras negociaciones que llevaran a acuerdos, principalmente con la CEE, y más que nada sobre el comercio de cereales.

Hay dos cosas que se deben destacar de las políticas seguidas por Estados Unidos en la década de los setenta. El primer aspecto es que: el deseo que impulsaba a Estados Unidos por una liberación agrícola mundial, se sustentaba en la idea de que la agricultura norteamericana, por su tecnología agrícola y sus suelos tan fértiles, tenía ventajas en la producción de cereales que invariablemente lo llevarían a dominar la producción y comercio. El otro aspecto es que: la liberalización que llevó a cabo EU durante los setenta se hizo posible, más que nada, por las condiciones favorables de mercado agrícola imperantes en ese tiempo que por una voluntad liberalizadora del comercio mundial.¹⁴

Las fallidas negociaciones, de liberalización agrícola, de la Ronda Tokio del GATT (1973-1979), llevaron a una crisis de relaciones comerciales de Estados Unidos con la CEE. Tal situación hostil vislumbró que el bienestar, de los siguientes años, de los productores agrícolas de los países desarrollados se basaría más en la capacidad de ser subsidiados por sus gobiernos que por los beneficios del libre comercio.

¹⁴ Reagan, tuvo también la voluntad de liberalizar el sector agrícola en 1985 y lo expresó en su propuesta de Ley agrícola de 1985, pero las condiciones adversas de mercado llevaron al congreso norteamericano a firmar una política agrícola más proteccionista.



Ya desde fines de la década de los setenta, EU empezó a experimentar un aumento en la competencia por los mercados agrícolas del mundo, hecho que entre otras cosas, provocó la disminución de sus exportaciones y una sobreproducción doméstica. Ante estos sucesos los agricultores más afectados fueron los del trigo, maíz, arroz, forrajes, soya, algodón y tabaco.

Sumado a la caída de las ventas norteamericanas estuvo la caída de los precios internacionales agrícolas, deflación que se empezó a sentir con intensidad iniciada la década de los ochenta (ver gráfica *Mundo: precios de maíz, trigo y arroz; 1960-1999*), y que reprimió aun más los ingresos de los agricultores norteamericanos.

Como vemos la situación de la agricultura norteamericana, a inicios de los ochenta, no se veía muy alentadora, y fue por eso que Reagan (1981-1990) aplicó políticas más proteccionistas que las ejercidas anteriormente. Veamos tales políticas a continuación.

Ley agrícola de 1981

Durante su primer periodo presidencial, 1981-1985, Reagan dio más concesiones que las administraciones anteriores en su política agrícola y comercial aperturista, y fue firme en su posición en las negociaciones internacionales destinadas a implementar una estrategia de especialización en el contexto de una liberalización de la agricultura mundial.

El costo total de los programas federales de apoyo durante la Ley agrícola de 1981 se estima en 54, 700 millones y se aplicó principalmente en tres programas.

El primero era el pago que recibían los productores si el precio de los productos agrícolas bajaba mucho. Para esto el gobierno tenía un precio fijado por cada cultivo y se comprometía a pagar la diferencia entre éste y el precio que



expresaba el mercado. El precio fijado por el gobierno se llamó 'target price' y durante la administración Reagan se otorgó principalmente al maíz y el trigo.¹⁵ Durante 1979 y 1984 el Target price del trigo creció 28% y el del maíz creció 37%.

Otro apoyo gubernamental importante en este periodo fueron los 'loans rates' o tasas de préstamo. La Commodity Credit Corporation otorgaba una tasa de préstamo por cada tonelada producida, tasa que era diferente dependiendo del tipo cultivo. Para la aplicación de estos préstamos se creó una 'maximum loan rates' que era el máximo que podía recibir un productor como préstamo por cada tonelada producida.¹⁶

Los maximum loan rates también fueron otorgados inicialmente solo al trigo y al maíz. Tales préstamos crecieron para el trigo, de 1979 a 1985, de 89 dólares por tonelada a 121.25 dólares, y para el maíz de 82 a 100.39 dólares.¹⁷

Un tercer programa que buscó reducir la sobreproducción que estaba experimentando EU fue el 'Area Reduction Program', este fue aplicado inicialmente al trigo, maíz, cebada, avena y sorgo. Mediante esta política se buscó retirar tierra de siembra de ciertos cultivos.

El resultado de la ley agrícola de Reagan de 1981 fue negativo, pues garantizó precios muy elevados y rígidos que facilitaron la acumulación de excedentes y deterioraron aún más la competitividad de los productos norteamericanos en el mercado internacional.

¹⁵ No era mera coincidencia que solo se aplicara inicialmente al maíz y el trigo pues estos eran los granos que más exportaba Estados Unidos, a pesar de que también fueron los más afectados por la caída de las exportaciones y los precios internacionales: en 1981 se exportaron 43 millones de toneladas de trigo y 54 millones de maíz. Otro cultivo que fue importante para las ventas exteriores de EU en ese año fue la soya, pero solo con 21 millones de toneladas.

¹⁶ Fuente: CD-ROM OECD Agricultural Outlook 1999-2004.

¹⁷ Ídem.



Ley agrícola de 1985

Buscando una solución a la crisis de la agricultura norteamericana, que se agudizó con la caída mayor de los precios internacionales agrícolas y con el desplazamiento de EU en el mercado mundial, el reelecto Reagan, aplicó la ley agrícola de 1985 que se llamó la Ley HR-2100 (Food Security Act of 1985). Esta Ley cubrió el periodo 1986-1990 y el costo total de los apoyos a la agricultura en estos años fue de 342,398 millones de dólares.¹⁸ Se gastaron 194,606 millones en *apoyo a los productores* agrícolas, 87, 259 millones en subsidiar a los servicios generales que utiliza la agricultura y 61,070 millones en *transferencias* que se hicieron a los *consumidores* para compensar la pérdidas que tuvieron como resultado del aumento de los precios agrícolas (aumento que a su vez fue resultado de la aplicación de los ‘Apoyos a los precios de Mercado’).

Dentro de los **apoyos a los productores** (PSE) encontramos que las políticas en las que se gastó más fueron: los apoyos a los precios de mercado (37% del total del PSE), Pagos basados en insumos utilizados (17%), y Pagos basados en área plantada o número de animales (24%).

Las principales **transferencias a los consumidores** se hicieron mediante tres programas de apoyo: “Food stamp”, “Child Nutrition” y “WIC Nutrition” que representaron 43%, 35% y 15% del total de apoyo a los consumidores.

Respecto a los **servicios generales** tenemos que los subsidios se aplicaron principalmente en: Marketing y promociones (57% del total), Investigación y desarrollo (8%) y en infraestructura (24%).

Estos programas significaron, entre otras cosas, precios agrícolas elevados dentro de EU.

Para cumplir con el objetivo de fomentar las exportaciones de trigo, la ley de 1985 inició un proceso de apoyo. La Export Enhancement Programme (EEP) dio

¹⁸ Datos de la OCDE, Data Base of agricultural policies 2004.



subsidios por cada tonelada de trigo exportada. El promedio de dólares otorgado en 1985, por tonelada de trigo exportada, fue de 3.07 dólares; en 1987 alcanzó su máximo al llegar a 24.08 dólares por tonelada de trigo exportada; y ya en 1990 bajó a 15.75 dólares¹⁹. Con esta medida se logró aumentar el volumen y el valor de las exportaciones norteamericanas, pero al no lograrse avances en la liberalización agrícola mundial se dejó sin alteración los problemas estructurales que aquejaban al sector agroalimentario norteamericano.

Sin embargo la protección en el agro norteamericano, que aumentó durante el periodo 1986-1990, siguió manteniendo la baja competitividad de la agricultura de EU frente al mercado mundial y costó mucho tanto al déficit fiscal como a los consumidores. Además, en este tiempo no se lograron avances en la liberalización del mercado mundial agrícola, con lo que se estancó el crecimiento de las exportaciones norteamericanas y su desarrollo potencial productivo.

Ley agrícola de 1990

En 1990 Bush padre aprueba la Ley agrícola de 1990 (The Food, Agriculture, Conservation and Trade, Act-FACT) que se aplicó durante 1991-1995. Con esta ley se buscó reducir gradualmente el apoyo e intervención federal en la agricultura norteamericana, y continuar con los apoyos a las exportaciones agrícolas. El costo total de mantener a la agricultura subsidiada durante 1991-1995 fue de 393,809 millones de dólares²⁰.

El total de dólares utilizados para **apoyar a los productores** fue de 161,510 millones y fue repartido principalmente en las siguientes políticas: Apoyos a precios de mercado (54%), pagos por área plantada o número de animales (18%), y pagos por insumos utilizados (18%).

¹⁹ CD-ROM OECD Agricultural Outlook 1999-2004.

²⁰ Datos de la OCDE, Data Base of agricultural policies 2004.



Se gastaron 96,929 millones del total en las **transferencias a los consumidores**, tales apoyos se hicieron mediante los tres programas utilizados en la Ley agrícola de 1985 y conjuntamente representaron el 94% del total de transferencias a los consumidores.

Otra parte del gasto se hizo en **servicios generales**, 135,370 millones de dólares, de los cuales el 66% fue en Marketing y promociones, el 19% en infraestructura y el 7% en investigación y desarrollo.

En lo referente a las exportaciones, en promedio durante 1990-1994, por cada tonelada de trigo exportada se dio 22.27 dólares. Ya en 1995 el apoyo dado por unidad exportada de trigo bajó drásticamente a 2.90 dólares. Por otro lado, y con el fin de apoyar aún más a las exportaciones se extendió el programa de créditos de exportación de corto y mediano plazo.²¹ Además en la Ley de 1990 se previó que de no lograrse acuerdos satisfactorios en la Ronda Uruguay del GATT, en lo referente a la liberalización comercial agrícola mundial, se aprobaría un incremento de los fondos para la promoción de las exportaciones agrícolas durante los años fiscales de 1994-1995 y del mismo modo la introducción de modificaciones en el programa ‘retiro de tierras’.

El resultado más importante de la aplicación de la Act-FACT de 1990 fue que los niveles de apoyo se congelaron en los niveles de 1990; y que se redujo el área agrícola elegible para los programas de apoyo; sin embargo, los costos totales de los subsidios fueron más elevados que los de la Ley anterior.

Ley agrícola de 1996

El control Republicano en ambas cámaras del Congreso a partir de 1994, las presiones para reducir el gasto federal (y eventualmente eliminar el déficit presupuestario) y las restricciones impuestas por la Ronda Uruguay del GATT

²¹ Santos, Eduardo. La internacionalización de la producción agro-alimentaria y el comercio agrícola mundial, Argentina, Grupo editorial Latinoamericano, 1992, p. 148.



(principalmente en lo referente a subsidios a las exportaciones) influyeron en que la siguiente ley agrícola fuera más liberal en sus programas de apoyo a la agricultura estadounidense.

La ley agrícola de 1996 estuvo en vigencia hasta 2002 y la aplicación de la misma tuvo un costo total de 631,224 millones de dólares.²²

Las **transferencias** ascendieron, con la ley agrícola de 1996, a 151, 757 millones de dólares. Los tres programas que se utilizaron desde 1985, para compensar los altos precios agrícolas, se siguieron utilizando y representaron el 94% del total de transferencias hechas a los consumidores.

Los **apoyos a los agricultores** se estima en 308, 093 millones de dólares, de los cuales se gastó el 40% en apoyos a los precios de mercado, el 17% en pagos basados en programas históricos de subsidios (aquí están los PFC), 15% en pagos basados en insumos utilizados, 11% en pagos basados en el producto final, y 6% en pagos hechos en por área plantada o número de animales.

En lo referente a los **subsidios a servicios generales** se gastaron 171,374 millones de dólares de los cuales el 65% se gastó en marketing y promociones, el 15% en infraestructura y el 9% en investigación y desarrollo.

La Ley Agrícola de 1996 introdujo algunas modificaciones de importancia, como eliminar los "pagos compensatorios con respecto a un target price" e introducir "Contratos de Producción Flexibles", mediante los cuales se efectuó el pago de subsidios fijos y decrecientes a lo largo de un período de siete años, desasociándolos de la producción. A estos contratos podían acceder todos los productores que habían participado en el pasado en los programas de subsidios de trigo, maíz y otros cereales secundarios, además del algodón y

²² Debe de recordarse que, a diferencia de las leyes anteriores donde se toma en cuenta 5 años, aquí se están tomando 7 años: 1996-2002. Más adelante se hace un estimado de dólares por año. Datos de la OCDE, Data Base of agricultural policies 2004.



arroz. Los PFC eran pagos a los productores basados en tasas de préstamo fijadas dado el tipo de cultivo que cosechaban.

En 1998 mediante una ‘Supplemental legislation’ se autorizan nuevamente los pagos ‘Market Loss Assistance’ (MLA), que no son otra cosa que los préstamos que utilizan a los ‘target prices’ y que buscan proteger a los productores si el precio de sus mercancías baja demasiado. Los pagos basados en el ‘target price’ fueron proporcionales a los pagos por contrato de producción flexible (PFC). Los niveles pagados mediante ‘los target prices’ fueron de \$2,857 millones de dólares en 1998, \$5.5 miles de millones de dólares en 1999, \$5,465 millones de dólares en 2000, y \$4.6 miles de millones de dólares en 2001. En otras palabras, el sistema de ‘target prices’ quedó solo sin operar durante los años de 1996 y 1997.

De acuerdo a lo negociado con la aprobación de la Ley Agrícola de 1996, el Congreso debería eliminar los ‘maximum loan rates’ al término de su vigencia, en 2002. Ahora bien, gracias a que en los años de 1938 y 1949 se crearon las denominadas leyes agrícolas permanentes, que permiten **revertir hacia el tradicional sistema de subsidios elevados**, los ‘maximum loan rates’ no fueron eliminados en 2002. El argumento fue que no cambiaron las condiciones del mercado y se acentuaron las presiones proteccionistas en el mundo.

En lo que respecta al apoyo a las exportaciones la legislación de 1996 termina con el pago dado por la EEP a cada tonelada de trigo exportada. El último de estos pagos se da en 1996 y fue de 0.10 dólares por cada tonelada de trigo que se exportó. Sin embargo, a pesar de que la EEP ya no iba a incentivar las exportaciones, EU siguió manteniendo cierta cantidad de cereales exportada con subsidios. Inició permitiendo 20.20 millones de toneladas de trigo subsidiadas en 1995 y fue bajando esta cantidad hasta llegar a 14.50 millones



de toneladas en 2002. Esto le dio la oportunidad de subsidiar el 58.87% de sus exportaciones durante el periodo 1995-2002.²³

Ley agrícola de 2002

El 13 de marzo el Congreso, sustentado en las leyes permanentes, aprobó una nueva legislación agrícola, la Farm Bill 2002. La finalidad de la ley es apoyar a los productores y protegerlos de los precios tan bajos que muestra el mercado agrícola internacional, y subsidiar a sus exportaciones para que sean competitivas en el exterior. Además esta ley reintroduce mecanismos de apoyo a los ingresos de los agricultores que se mantendrán algunos hasta 2010.

El costo total de la aplicación de esta nueva ley agrícola en 2003 fue de 94,076 millones de dólares²⁴ que es superior al promedio anual de la Ley agrícola de 1996 cuyo costo fue de 90,174 millones de dólares.

Los PFC (pagos por contrato de producción flexible) se mantuvieron aún cuando su eliminación estaba programada para el 2003.

Cuadro 2.1. Pago por contrato de producción flexible según la Farm Bill 2002 (dólares por tonelada)		
	2002	2003-2007
Cebada	-	8.817
Maíz	10.24	11.02
Avenas	1.51	0.88
Sorgo	12.29	12.85
Trigo	16.40	19.10
Soya	No era beneficiado	
Fuente: CD-ROM OECD Agricultural Outlook 1999-2004 y la página http://www.ers.usda.gov/Features/farmbill/titles/titlecommodities.htm#a de USDA.		
Nota: El PFC de la cebada bajo la legislación de 1996 fue eliminado totalmente en 1999. En la legislación 2003-2007 se incluyó a la soya en el programa PFC. Los cálculos de los pagos de la PFC-FarmBill2002 se estimaron basados en datos de la USDA y considerando como un Bushel de trigo y demás granos=0.0272 toneladas y un Bushel del maíz=0.0254 toneladas		

²³ Se obtiene el 58% si se toma en cuenta que sus exportaciones de trigo en dicho periodo fueron de 222.64 millones de toneladas (FAO) y la cantidad en la que tenía la posibilidad de subsidiar fue de 133.3 millones de toneladas (CD-ROM OECD Agricultural Outlook 1999-2004).

²⁴ Datos de la OCDE, Data Base of agricultural policies 2004.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

Los ‘maximum loan rates’ también se postergaron.

Cuadro 2.2. Maximum loan rates de apoyo a productos agrícolas (dólares por tonelada)			
	Legislación de 1996	Legislación Farm Bill-2002	
	1996-2001	2002	2003-2007
Trigo	94.78	102.872	101.035
Maíz	74.40	77.95	76.77
Soya	193.25	183.70	183.70
Arroz	143.29	143.29	143.29
Sorgo ^a	72.74	72.74	71.63
Cebada ^a	69.07	69.07	67.96
Avenas ^a	49.59	49.59	48.86

Fuente: CD-ROM OECD Agricultural Outlook 1999-2004 y la página <http://www.ers.usda.gov/Features/farbill/titles/titlelcommodities.htm#a> de USDA.

Nota:
 Los cálculos de los pagos de ‘maximum loan rates’ estimaron basados en datos de la USDA y considerando como un Bushel de trigo y demás granos=0.0272 toneladas, un Bushel de maíz=0.0254 toneladas y un hundredweight (o quintal norteamericano)= 0.04536 Toneladas.
 a/ El sorgo, la cebada y las avenas fueron protegidas con ‘maximum loan rates’ (MLR) proporcionales y equivalentes a la MLR del maíz durante 1996-2001.



CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES

Por su parte, la asistencia a precios de mercado utilizando 'target prices', fue incorporada nuevamente desde 1998 y fue modificada en 2002 para ampliarse a otros cultivos. Veamos los nuevos productos protegidos:

Cuadro 2.3. 'Target prices' de apoyo a productos agrícolas (dólares por tonelada)			
	Legislación 1990	Legislación Farm Hill-2002	
	1991-1995 ^a	2002-2003	2004-2007
Trigo	146.97	141.81	144.02
Maíz	108.26	102.36	103.54
Soya		93.31	94.42
Arroz		81.19	82.29
Sorgo		51.43	52.90
Cebada		231.48	233.24
Avenas		213.09	213.09

Fuente: CD-ROM OECD Agricultural Outlook 1999-2004 y la página <http://www.ers.usda.gov/Features/farbill/titles/title1commodities.htm#a> de USDA.

Nota:
 Los cálculos de los pagos de 'maximum loan rates' estimaron basados en datos de la USDA y considerando como un Bushel de trigo y demás granos=0.0272 toneladas, un Bushel de maíz=0.0254 toneladas y un hundredweight (o quintal norteamericano)= 0.04536 toneladas.
 a/ Durante el período 1998-2001 no se tienen los 'target prices' pero si se tienen el nivel total de préstamos mediante la asistencia a pérdidas de mercado (MLA). Los niveles fueron \$2,857 millones de dólares en 1998, \$5.5 miles de millones de dólares en 1999, \$5,465 millones de dólares en 2000, y \$4.6 miles de millones de dólares en 2001.

En lo que se refiere al apoyo a las exportaciones las modificaciones dadas en la Farm Bill 2002 son las siguientes: Los gastos del Export Enhancement Program (EEP), dedicados a subsidiar los precios de la agricultura de exportación, fueron \$350 millones en 1996, \$250 millones en 1997, \$500 million en 1998, \$550 millones en 1999, \$579 millones en 2000, y \$478 millones para 2001 y 2002. Para el periodo de 2003-2007, los gastos de la EEP se mantiene en \$478 millones de dólares cada año. Además de lo anterior se mantienen los fuertes programas que ayudarán a formar mercados foráneos para los productos norteamericanos. Con el mismo fin de apoyar a las exportaciones se aprobó que cierta cantidad de cereales exportados se mantuviera todavía subsidiada hasta 2004: el trigo con permiso de aplicar subsidio se estableció en 14.50 millones de toneladas, los 'coarse grains' (que incluyen las exportaciones de cebada, sorgo, maíz y avenas) se estableció en 1.38 millones de toneladas



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

y a la soya se le permitió la cantidad subsidiada de 1.60 millones de toneladas.²⁵

Resumiendo, el costo total en dólares de todas las leyes agrícolas norteamericanas²⁶ aplicadas durante 1986-2007 es el siguiente:

Cuadro 2.4. LEYES AGRICOLAS NORTEAMERICANAS, 1981-2007. Porcentajes					
	Ley agrícola de 1981	Ley agrícola de 1985	Ley agrícola de 1990	Ley agrícola de 1995	Ley agrícola de 2002
	1981-85	1986-90	1991-95	1996-02	2003-07 ¹
Transf. de los contribuyentes a los consumidores. (TCT)	N.D.	18	25	24	27
Subsidios a los servicios generales (GSSE)	N.D.	26	34	27	31
Subsidios a los productores (PSE)	N.D.	56	41	48	41
Total de subsidios otorgados (TSE), millones de dólares.	186,468²	342,938	393,809	631,224	470,381
Millones de dólares otorgados en promedio cada año.	37,293	68,588	78,762	90,175	94,076
1/ El año 2003 es un dato real, de 2004 a 2007 son estimaciones basadas en la permanencia de las principales herramientas de política agrícola norteamericana.					
2/ Dato obtenido en Santos, Eduardo. <u>La internacionalización de la producción agro-alimentaria y el comercio agrícola mundial</u> , Argentina, Grupo editorial Latinoamericano, 1992 p. 140.					
Fuente: Base de datos de Políticas agrícolas de los países de la OECD 2004, OECD.					

Como se ve en el cuadro anterior el monto de subsidios aplicados por año ha ido aumentando, en la ley agrícola de 81 se dio anualmente 37,293 millones de dólares, en la ley del 85 se dieron por año 68,588 millones de dólares, en la ley de 1990 se otorgaron 78,762 millones de dólares, en la ley de 1996 fueron en promedio anual 90,175, y ya para la ley 2002 se estima que el promedio anual dado será de 94,076. Este aumento gradual implica un incremento de la injerencia federal norteamericana en la producción agrícola que se ha reflejado

²⁵ CD-ROM OECD Agricultural Outlook 1999-2004.

²⁶ Datos obtenidos de la base de **Agricultural policies in OECD countries, 2004** de la pagina electrónica de la OCDE.



también en un incremento de la participación de los subsidios norteamericanos como parte del total de los países de la OCDE.

Vemos que hasta 2005 Estados Unidos sigue aplicando esa doble política: busca la liberalización de los productores de cereales de sus competidores y protege a los suyos.

2.2.2. Unión Europea

Política Agrícola Común.

La agricultura ha sido tradicionalmente una de las prioridades de los responsables políticos europeos, y más aún durante la negociación del Tratado de Roma, cuando todavía permanecía fresco en la memoria el recuerdo de la penuria alimenticia de la posguerra. Así pues, desde el primer momento la agricultura ha constituido un elemento fundamental de la Comunidad Europea.

En el Tratado de Roma se definieron los objetivos generales de la política agrícola común (PAC), cuyos principios se establecieron en la conferencia de Stresa de julio de 1958. Dos años más tarde los seis Estados miembros fundadores adoptaron los mecanismos de la PAC, que entró en vigor en 1962.

La base jurídica de la política agrícola aplicada en el conjunto de la Comunidad Europea se definió en los artículos 32 a 38 del Título II del Tratado CE.

La política agrícola común (PAC) está compuesta por una serie de normas y mecanismos que regulan la producción, el comercio y el tratamiento de los productos agrícolas en la CE o Unión Europea (UE) nombre que actualmente tiene.

La PAC se considera uno de los ámbitos más importantes de las políticas de la Unión Europea. La razón no es sólo su peso en el presupuesto comunitario (un porcentaje cercano al 50 %, que disminuye con el paso de los años), el gran número de personas a las que afecta y la extensión del territorio donde se



aplica directamente, también influye el valor simbólico de la agricultura y la amplitud de la cesión de soberanía efectuada por los Estados miembros en favor de las instituciones europeas. La importancia actual de la PAC se refleja asimismo en el hecho de que está vinculada directamente al mercado único y a la unión económica y monetaria (UEM), mecanismos que a su vez son dos elementos fundamentales del proceso de integración europea.

Los objetivos de la PAC, según lo establecido en el artículo 33 del Tratado CE, son los siguientes: 1) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; 2) Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; 3) Estabilizar los mercados; 4) Garantizar la seguridad de los abastecimientos; y 5) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables. Para lograr estos objetivos, en el artículo 34 del Tratado CE se prevé la creación de una organización común de los mercados agrícolas (OCM) que, según los productos, adoptará una de las siguientes formas: a) normas comunes sobre la competencia; b) una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado; c) una organización europea del mercado.

La PAC se financia con recursos del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), que absorbe una parte sustancial del presupuesto comunitario. El FEOGA se creó en 1962 y se dividió en dos secciones en 1964: I. La sección de «Orientación», que forma parte de los fondos con finalidad estructural y fomenta las reformas agrícolas estructurales y el desarrollo de las zonas rurales (invirtiendo, por ejemplo, en nuevos equipos y tecnología);



II. La sección de «Garantía», que financia los gastos de las organizaciones comunes de mercado (por ejemplo, la compra o el almacenamiento de los excedentes y el fomento de las exportaciones agrícolas).

La sección de Garantía es, con gran diferencia, la más importante y está integrada en los gastos obligatorios del presupuesto comunitario. La sección de Orientación forma parte de los Fondos Estructurales, que aspiran a promover el desarrollo regional y reducir las disparidades existentes entre las regiones europeas.

La Comisión propuso la simplificación del sistema de financiación mediante la creación de un único instrumento de financiación y programación: el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Esta propuesta prevé una mayor financiación comunitaria.

Evolución de la reforma de la PAC

La PAC alcanzó sus objetivos iniciales: fomentar la producción y la productividad, estabilizar los mercados, asegurar el abastecimiento y proteger a los agricultores de las oscilaciones de los mercados mundiales. Sin embargo, este éxito se vio acompañado de una serie de efectos colaterales menos positivos: los agricultores comunitarios incrementaron su producción hasta superar el nivel de absorción del mercado, de manera que se generaron enormes excedentes y aumentó exponencialmente el gasto agrícola comunitario. Este es el motivo que explica las diversas reformas que ha experimentado la PAC a lo largo de sus cuatro décadas de existencia.

La primera tentativa de reforma tuvo lugar diez años después de su creación. En 1968 la Comisión publicó un «Memorándum sobre la reforma de la PAC», comúnmente conocido como el plan Mansholt -en referencia a Sicco Mansholt, Vicepresidente de la Comisión y responsable de la PAC en aquella época-, que



perseguía reducir el número de trabajadores agrícolas y promover la formación de unidades de producción agrícola más amplias y eficientes.

En 1972 se introdujeron en la PAC diversas medidas estructurales destinadas a modernizar la agricultura europea. A pesar de los continuos cambios estructurales introducidos a lo largo de los años siguientes, los problemas persistieron; en concreto, se mantuvo el desequilibrio entre la oferta y la demanda de productos agrícolas, lo que trajo consigo un aumento constante de los excedentes.

En 1983 la Comisión hizo una propuesta de reforma integral que formalizó dos años más tarde con la publicación del Libro Verde sobre «Perspectivas para la Política Agrícola Común» (1985). El Libro Verde perseguía equilibrar la oferta y la demanda, introducir nuevos mecanismos de reducción de la producción en los sectores problemáticos y, en general, analizar soluciones alternativas para el futuro de la PAC.

En 1988, el Consejo Europeo acordó una serie de medidas de reforma, incluida una «directriz de gasto agrícola», que limitaron el porcentaje de gasto agrícola en el presupuesto global.

En el periodo 1986-1991, el costo total de la aplicación de la PAC fue de 867,101.8 millones de dólares.²⁷ El 81% se gastó en subsidios a los productores (**PSE**²⁸), el 11% en Subsidios a los servicios generales utilizados en la agricultura (**GSSE**), y el 4% en transferencias a los consumidores para compensarlos por los altos precios agrícolas (**TCT**).

Como se ve, en el caso de la Unión Europea si hay una concentración del gasto en la aplicación de los PSE. Durante 1986-1992 los PSE sumaron

²⁷ Datos obtenidos de la base de **Agricultural policies in OECD countries, 2004** de la página electrónica de la OCDE. Para convertir los datos en dólares se utilizó el tipo de cambio proporcionado por la misma página de la OCDE.

²⁸ Gracias a la estimación de la OCDE los PSE, GSSE y TCT europeos pueden compararse con los de Estados Unidos y con los de cualquier país de la OCDE. Es por esto que no se da nuevamente la definición.



731,863.1 millones de dólares, de los cuales el 81% se utilizó en Apoyos a los precios de mercado (**APM**), el 5.8% en pagos basados en el producto final (**PPF**), otro 5.8% en pagos hechos basándose en insumos usados (**PIU**) y un 4.7% en pagos basados en área plantada o número de animales (**PAPNA**). Hay otros gastos pero son muy pequeños, los principales ya fueron descritos. Los PSE se concentraron principalmente en los apoyos a los precios de mercado aplicados por la PAC. El total de gasto en APM durante 1986-1992 fue de 596,254 millones de dólares, mismos que representaron el 69.2% de los subsidios totales aplicados en la agricultura de la Unión en ese mismo periodo.

Reforma de 1992

En 1991 la Comisión, con Ray MacSharry como Comisario de Agricultura, presentó dos documentos de debate sobre el desarrollo y el futuro de la PAC. Ambos documentos sirvieron de base para un acuerdo político sobre la reforma de la política agrícola común, adoptado por el Consejo el 21 de mayo de 1992. La reforma de 1992, que supuso un profundo cambio de la PAC, se basó en la *reducción de los precios agrícolas* para aumentar la competitividad de los productos en el mercado interior y mundial, la *compensación de la pérdida de ingresos experimentada por los agricultores*, así como en diversas medidas relacionadas con los mecanismos de mercado y la protección del medio ambiente.

La reforma se aplicó de 1993 a 1999, el costo total de su aplicación fue de 933,089.4 millones de dólares²⁹, que se distribuyeron 3.8% en TCT, 8.8% en GSSE, y 88.1% en PSE. Nótese, que aun cuando aumentó el total de subsidios aplicados en la agricultura durante 1993-99, el porcentaje que representaron los TCT y los GSSE disminuyó y el tanto de los Apoyos a los agricultores (PSE) aumentó.

²⁹ Datos obtenidos de la base de **Agricultural policies in OECD countries, 2004**.



El total de los subsidios o **apoyos que se aplicaron a los productores** de la Unión Europea durante 1993-1999 tuvo un monto total de 822,713.6 millones de dólares, de los cuales se dio para la aplicación de la APM (política de precios de mercado) un 63% del total, para la PPF (política de producto final) 3%, para la PAPNA (política de área plantada y...) 22.8%, y para la PIU (política de insumos) 7.1%. Nótese también que como resultado de las reformas, aunque el monto otorgado a la PSE aumentó, no así el porcentaje de la APM, y sí el porcentaje de PAPNA y la PIU (políticas mediante las cuales se buscó compensar las pérdidas de los productores agrícolas, a causa de la reducción del gasto de la política de sostén de precios).

Reforma 2000

En general, se considera que la reforma de 1992 fue acertada e incidió positivamente en la agricultura europea. Sin embargo, los acontecimientos ocurridos posteriormente (la evolución internacional, la ampliación hacia Europa Central y Oriental, las restricciones presupuestarias generadas por la preparación de la unión monetaria, la creciente competitividad de los productos de terceros países y la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio) exigieron modificar de nuevo la PAC, es decir, una nueva reforma. La Agenda 2000 fue un paso en esa dirección.

En julio de 1997 la Comisión propuso la reforma de la PAC dentro del marco de una agenda llamada **la Agenda 2000**, un documento en el que se esbozaba el futuro de las políticas de la Unión Europea en la perspectiva de la ampliación prevista. Las negociaciones acerca de la Agenda 2000 y, por consiguiente, sobre el acuerdo relativo a la reforma de la PAC, se concluyeron en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999.

La Agenda 2000 ha supuesto la reforma más radical y completa de la política agrícola común desde su creación. Ha impulsado el proceso emprendido en



1992 y ha sentado bases sólidas para el desarrollo futuro de la agricultura en la Unión, cubriendo todos los aspectos de la PAC (económico, medioambiental y rural).

En particular, la reforma comprende medidas para: 1) la mejora de la competitividad de los productos agrícolas en los mercados nacionales y mundiales; 2) el fomento de un nivel de vida equitativo y digno para los agricultores; 3) la creación de puestos de trabajo alternativos y otras fuentes de ingresos para los agricultores; 4) la elaboración de una nueva política de desarrollo rural, que se convierte en el segundo pilar de la PAC; 5) la integración de un mayor número de consideraciones medioambientales y estructurales en la PAC; 6) la mejora de la calidad y la seguridad de los alimentos; 7) la simplificación de la legislación agrícola y la descentralización de su aplicación, para aumentar la claridad y transparencia de las normas y reglamentaciones, así como su facilidad de acceso.

Según lo previsto en la Agenda 2000, la reforma establecerá las condiciones para el desarrollo de una agricultura multifuncional, sostenible y competitiva en la UE. Además, sus objetivos a largo plazo no solamente incidirán en los países candidatos, sino que beneficiarán también a las generaciones futuras.

La reforma de 2000 se aplicó de 2000-2003 y el costo total de la aplicación de sus políticas fue de 445, 351.8 millones de dólares,³⁰ de los cuales se utilizó 88.5% en PSE, 8.1% en GSSE, y 3.3% en TCT. Se nota también un aumento en el porcentaje del PSE y una reducción de GSSE y TCT.

El monto total gastado en **PSE** fue de 394,563.7 millones de dólares, de los cuales el 57% fue para la política APM, el 27.25% para PAPNA, el 7.75% para PIU y el 3.7% para la política PPF. En comparación con el periodo 1992-1999, se da una reducción del monto a la APM y un aumento de las otras tres

³⁰ Ídem.



políticas de Apoyo a los productores. Estas variaciones se deben a que se busca la eficiencia y la compensación de las pérdidas de los productores.

Reforma 2003.

La reforma de junio de 2003 se basa en una revisión de la política de mercado. Esta reforma de la PAC incluye las modificaciones a las bases de las ayudas directas a la producción, concedidas a los agricultores o a las asociaciones de productores, eliminándolas progresivamente y disociándolas de la producción. Esta disociación, que se aplica a partir del 1 de enero de 2005 en la mayoría de las organizaciones comunes de mercado (OCM), separa las ayudas recibidas de la producción. El nuevo sistema pretende equilibrar mejor las rentas de los productores a través del pago único por explotación. El agricultor puede decidir qué cultivo produce, sin dejar de recibir ayudas (a las rentas). La reforma prevé un período transitorio para determinados cultivos; este período se aplicará o no, según decida cada Estado miembro, y a más tardar en 2007.

Los nuevos Estados miembros constituyen una excepción a la norma y seguirán aplicando el régimen de pago único por superficie.³¹

Si la Agenda 2000 aumentó las compensaciones de los agricultores para equilibrar la pérdida de rentas motivada por la progresiva desaparición de las *restituciones por exportación*, la disociación tiene por objeto eliminar el *exceso de producción de excedentes* y, de este modo, equilibrar la oferta y la demanda, manteniendo al mismo tiempo las rentas de los agricultores.

³¹ La reforma de la política agrícola común (PAC) debió adaptarse tras la entrada de los diez nuevos países miembros en la UE el 1 de mayo de 2004. Dicha reforma se centró en dos puntos: 1) La adaptación de los anexos del Acta de adhesión relativos a la PAC (mediante una Decisión del Consejo) para incluir en los mismos el resultado de las negociaciones que integran el nuevo acervo; y 2) La adaptación de los textos de reforma de la PAC (mediante un nuevo Reglamento) para su aplicación a los nuevos Estados miembros, integrando el resultado de dichas negociaciones.



Además, la reforma de 2003 contempla: que los pagos directos restantes tienen que subordinarse al respeto de determinadas normas medioambientales y de seguridad alimentaria; que la reducción gradual de los pagos directos (denominada «modulación») servirá para financiar la nueva política de desarrollo rural; que se creará un mecanismo de disciplina financiera para cumplir estrictamente el presupuesto agrícola fijado hasta 2013; y que se revisará la política de mercado de la PAC.

Además del nuevo sistema de ayudas únicas por explotación, se revisaron las organizaciones de mercado siguientes: leche, arroz, cereales , trigo duro, forrajes desecados y las ayudas para los frutos de cáscara y las patatas de fécula .

Reforma 2004.

La reforma de 2004 afecta a los «productos mediterráneos» y al azúcar. Algunos sectores agrícolas mediterráneos, como el algodón y el tabaco son más sensibles a este paso al pago único por explotación, a causa de las características de los cultivos o de las regiones afectadas. Para ayudar a estas regiones y a estos cultivos, se ha aprobado una ayuda a la reestructuración.

Aparte de las ayudas al tabaco y al algodón, las ayudas al aceite de oliva y las aceitunas de mesa y al lúpulo se incluyeron en el sistema de pago único disociado. Todos estos productos, al ser cultivos sensibles, pueden guardar una parte de las antiguas ayudas por superficie (algodón, lúpulo) o tener un amplio período de transición en el que están permitidas esas mismas ayudas, como fue en el caso del tabaco.

Por otra parte, la Comisión presentó una reforma radical de la OCM del azúcar. Esta reforma supone una reestructuración del sector que reducirá las exportaciones de azúcar y las restituciones por exportación mediante la supresión de la intervención y la limitación de la producción comunitaria de



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

azúcar y el precio interior de este producto. La reforma también prevé conceder una ayuda disociada (separada de la producción) a los productores de remolacha azucarera.

Resumiendo podemos decir que la política agrícola común ha sido la principal política comunitaria, si tenemos en cuenta su amplitud, su dotación presupuestaria y las controversias que ha suscitado. La UE tiene más poder en este ámbito que en cualquier otro y la legislación agrícola comunitaria supera en amplitud la legislación aprobada por la UE en cualquier otro ámbito político. El número de agricultores y tierras de cultivo aumentó sensiblemente en la UE con la entrada de los diez nuevos Estados miembros. La UE cuenta actualmente alrededor de 11 millones de agricultores. Las tierras destinadas a cultivos aumentaron un 30 % tras la ampliación. Veamos un breve resumen de los efectos y costos de las reformas a la PAC:

Cuadro 2.5. REFORMAS DE LA UNIÓN EUROPEA A LA PAC, 1986-2013.				
Porcentajes				
	Antes de Reforma de 1992	Reforma de 1992	Reforma del 2000	Reforma 2003
	1986-92	1992-99	2000-03	2004-13 ^{1/}
Transf. de los contribuyentes a los consumidores. (TCT)	4.4	3.8	3.3	2
Subsidios a los servicios generales (GSSE)	11.0	8.8	8.1	6.7
Subsidios a los productores (PSE)	84.5	88.1	88.5	91.3
Total de subsidios otorgados (TSE), millones de dólares.	867,101	933,089	445,351	1,458,364
Millones de dólares otorgados en promedio cada año.	123,871	133,298	113,338	145,836
1/ Estimaciones basadas en la continuación de las principales herramientas de política agrícola Europea y en los subsidios que podrán aplicar los nuevos miembros. Fuente: Base de datos de Políticas agrícolas de los países de la OECD 2004, OECD.				

En la tabla se ve que la política agrícola común europea mantiene la perspectiva de seguir subsidiando fuertemente a sus productores pues no ha



eliminado las principales políticas agrícolas para el periodo 2004-2013. E incluso autorizó a los nuevos miembros la aplicación de políticas tan proteccionistas como las que obtuvieron los antiguos miembros en años pasados.

Además podemos observar que el total de dólares otorgados en promedio cada año, se prevé, crezca a 145 mil millones de dólares para el periodo 2004-13 cantidad que muestra un aumento respecto al dinero otorgado anualmente durante el periodo 2000-03.

En el caso de la Unión Europea podemos alcanzar a ver que a pesar de que hay voluntad para hacer transformaciones en lo que respecta al proteccionismo de sus productores, son poco significativas.

2.2.3. Japón

Japón tiene el tercer lugar, de los países de la OCDE, en lo que respecta a gasto público agrícola. Otorgó el 19%, en promedio durante el periodo 1986-2003, del total de los subsidios dados por los países de la OCDE a la agricultura.

Durante el periodo 1986-1990 aplicó políticas agrícolas que costaron en total 282,274.6 millones de dólares, de los cuales el 84% se aplicó en subsidios a los productores (PSE) y el 16% en subsidios a los servicios generales (GSSE). Los costos totales del PSE en este tiempo fue de 237,058.5 millones de dólares y el 89.4% de este dinero se utilizó en la política de apoyo a los precios de mercado.³²

En el periodo 1991-1995 los costos totales de las políticas fueron más elevados, 390,610.9 millones de dólares, de los cuales el 78% fueron gastados en PSE y el 21% fueron gastados en GSSE. La política principal de los PSE

³² Datos obtenidos de la base de **Agricultural policies in OECD countries, 2004** de la pagina electrónica de la OCDE.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

siguió siendo la de apoyo a los precios de mercado que absorbió 90.6% del total.

Ya en el periodo de 1995-2000 se vio una reducción en el gasto total de las políticas agrícolas, llegando a 337,778.3 millones de dólares. De este dinero el 22.6% fue utilizado en GSSE y el 77.2% en PSE. La concentración del dinero de la PSE continuo estando en la política de apoyo a los precios que en este periodo absorbió el 90.4% del total.

Por último, los costos totales durante 2001-2003 fueron de 169,468.5 millones de dólares. El costo total de los subsidios agrícolas se distribuyó: 78.5% a PSE y 21.4 a GSSE. Del costo total de PSE, que fue de 133,040.3 millones de dólares en este trienio, se siguió gastando principalmente en apoyos a los precios de mercado, pues representaron el 90.0% del total.

Debe decirse que los gastos en GSSE fueron quitando terreno a los PSE durante estos 17 años de análisis, y que tales aumentos de los GSSE sirvieron principalmente para aumentar la infraestructura agrícola japonesa.

Todos los cambios mencionados y los dólares por año de la política agrícola japonesa se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.6. POLÍTICA AGRÍCOLA JAPONESA, 1986-2013. Porcentajes					
	1986-90	1990-95	1996-00	2001-03	2004-13 ^{1/}
Transf. de los contribuyentes a los consumidores. (TCT)	0.0	0.3	0.2	0.1	0.1
Subsidios a los servicios generales (GSSE)	16.0	21.2	22.2	21.4	21.3
Subsidios a los productores (PSE)	84.0	78.5	77.2	78.5	78.6
Total de subsidios otorgados (TSE), millones de dólares.	282,274	390,610	337,778	169,468	431,684
Millones de dólares otorgados en promedio cada año.	56,454.9	78,122.2	67,555.7	56,489.5	43,168.4
1/ son estimaciones basadas en la permanencia de las principales herramientas de política agrícola japonesa. Fuente: Base de datos de Políticas agrícolas de los países de la OECD 2004, OECD.					



Los dólares por año, dados por Japón a su agricultura, tuvieron un crecimiento hasta 1995, posteriormente descendieron hasta llegar a su nivel de 56 mil millones de dólares en 2003, y se estima, según datos de la OCDE, que decrecerán aun más.

Hasta aquí hemos revisado las políticas agrícolas seguidas por los principales países subsidiarios de la OCDE. Al parecer ninguno de estos países tiene la intención de liberalizar su agricultura en el corto plazo. Hay señales que indican la continuación de su proteccionismo agrícola por lo menos hasta 2013. La poca voluntad de liberalización de los países del centro también se ha hecho presente en las últimas reuniones de la OMC y al parecer no va a cambiar esa tónica.

En este contexto, de alto proteccionismo en los países del centro, lo que le quedaría a los países subdesarrollados sería mantener una protección de sus sistemas agroalimentarios básicos ya que, dados los escasos erarios de las economías subdesarrolladas, les sería difícil competir al nivel que exigen los montos de subsidios otorgados por los países del centro. Entonces si no puedes competir con los erarios de los países del centro, y ellos al parecer van a mantener sus niveles de subsidios por lo menos hasta 2013, lo más sano es proteger los cereales hasta que en el mercado mundial haya verdaderas condiciones de libre comercio. Pero sobre esta idea regresaremos más adelante por ahora nos toca adelantar un dato que justifica que se toque el siguiente tema.

La producción mundial de cereales la realizan principalmente cinco naciones: Estados Unidos, la Unión Europea, la Fed. Rusa, China e India. Esto ha sido así desde 1960 hasta 2004. Dada la importancia que tienen China e India en la producción de cereales a nivel mundial es que a continuación se muestran algunos datos que dan más o menos ideas sobre su política agrícola. No se



tienen datos tan precisos como en el caso de los países de la OCDE, pero si muestran suficientemente claro que estas dos naciones han mantenido un fuerte proteccionismo de su subsector de cereales básicos a pesar de las presiones de los países desarrollados.



**2.3. POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ALGUNOS PAÍSES
SUBDESARROLLADOS.**

2.3.1. China³³

La liberalización económica de China procede desde hace más de dos decenios. Desde las reformas económicas emprendidas en 1978. La descolectivización, las subidas de precios y la liberalización de las restricciones comerciales locales aceleraron el despegue de la economía agraria de China después de 1978. Pero las reformas a la agricultura, hacia la liberación, no se han aplicado severamente, incluso algunas se postergaron e intentaron aplicar hasta 2002, con el ingreso de China en la OMC.

Política agraria en el período de reforma, 1978-2002.

El gasto gubernamental en la mayoría de los sectores de la agricultura ha aumentado gradualmente durante el período de reforma, la proporción entre la inversión agraria y el PIB agrícola ha disminuido desde fines de los años setenta. En 1978, el sector gubernamental invirtió un 7,6 por ciento del PIB agrícola. En 1995, este porcentaje había disminuido al 3,6 por ciento. Pero esto no quiere decir que el gasto total dedicado a la agricultura haya disminuido netamente dado que el tamaño del PIB ha crecido fuertemente desde 1978. Lo que si es real es que se han registraron importantes salidas de capital de la agricultura a la industria y de las zonas rurales a las urbanas durante los dos últimos decenios, por medio del sistema financiero y de compras agrícolas del Gobierno.

Las reformas de los precios y mercados fueron componentes fundamentales del cambio de las políticas de planificación centralizada a una economía de

³³ Texto obtenido del Estudio de la FAO Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2002, y muestra la política agrícola de China hasta 2001.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

mercado. Sin embargo, tales reformas comenzaron lentamente y han procedido gradualmente. La liberalización del mercado empezó con productos básicos considerados no estratégicos, como hortalizas, frutas, pescado, productos pecuarios y azúcar y aceite, mientras que se centraron poco los esfuerzos en los cultivos principales.

El Cuadro 2.7 muestran los índices estimados de protección nominal para los principales productos agropecuarios desde 1978. Mediante los índices se calcula el porcentaje en que los precios internos de los productos agrícolas difieren de los precios en frontera de los mismos productos. Un índice positivo indica que los precios internos son superiores a los precios en frontera (y los productores internos reciben una subvención), mientras que un índice negativo indica que son inferiores al precio en frontera (y que los productores internos están sujetos a una imposición implícita). Aunque es posible que se necesite un ajuste ulterior para tener en cuenta los factores de calidad y de otro tipo, estos índices indican aproximadamente el carácter básico de los cambios de política introducidos en el pasado.

Cuadro 2.7. China: tasas de protección nominal de los cereales, 1978 a comienzos de 2000.												
Año	Precio de compra contingentario				Precio de compra negociado				Precio de mercado mayorista			
	Arroz	Trigo	Maíz	Soja	Arroz	Trigo	Maíz	Soja	Arroz	Trigo	Maíz	Soja
<i>(Porcentaje)</i>												
1978-79	-42	15	12	2	-6	72	65	22	10	89	92	40
1980-84	-43	-3	-15	13	2	50	28	25	9	58	46	44
1985-89	-30	4	-13	-13	-5	34	17	15	-4	52	37	39
1990-94	-37	-14	-35	-32	-16	14	-7	7	-7	30	12	26
1995-97	-23	-12	-14	-22	-4	6	3	8	-1	19	20	19
1998-00	-3	10	22	33	-16	9	19	39	-6	26	32	49
1998	2	16	33	8	-16	5	26	37	-6	22	40	37
1999	-6	22	30	53	-19	12	20	59	-9	30	33	67
2000	-4	-7	2	38	-13	9	11	21	-2	26	23	44

Fuente: FAO Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2002

Lo primero que vemos en este cuadro es que el **trigo, maíz y soja han mantenido fuertes protecciones nominales desde 1978 hasta 2000**. Esto se



ve claramente en cualquiera de las tres columnas de precios. En los últimos años los precios internos han sido superiores a los precios en frontera. Hay que señalar que el índice de protección nominal para el arroz ha sido en general negativo durante todo este período y en lo que respecta a las tres series de precios. Por otra parte el trigo que es de los principales productos agrícolas de importación en el país, recibió un trato favorable en comparación con el arroz. Esta diferencia es aún más sensible si se considera que es mayor la proporción de la producción de arroz comprada al precio bajo de entrega obligatoria.

Compromisos y disposiciones en relación con la agricultura derivados de la adhesión de China a la OMC

Los compromisos de China que afectan al sector agrario pueden clasificarse en tres categorías principales: acceso al mercado, ayudas internas y subvenciones a la exportación.

En cuanto al acceso al mercado, China se comprometió a reducir los aranceles de todos los productos agropecuarios, a incrementar el acceso de productores extranjeros de algunos productos básicos mediante contingentes arancelarios y a eliminar las restricciones cuantitativas aplicadas a otros productos.

Los compromisos de acceso al mercado de importación contraídos por China son notables (Cuadros 2.8 y 2.9). Los aranceles generales aplicados a las importaciones agrícolas (en promedio simple) se reducirán de un 21 por ciento en 2001 a un 17 por ciento para 2004 (habían disminuido ya del 42,2 por ciento en 1992 al 23,6 por ciento en 1998). Se ampliarán los contingentes a los que se aplican aranceles bajos y se reducirá notablemente la proporción de la comercialización estatal.

Con pocas excepciones (por ejemplo, algunos productos considerados «productos estratégicos nacionales»), la mayoría de los productos agropecuarios entrarán en un régimen solo arancelario. Para tales productos



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

básicos se eliminarán todos los obstáculos no arancelarios y los procedimientos de concesión de licencias y contingentes, y su protección efectiva se rebajará substancialmente para enero de 2002 y disminuirá ulteriormente para 2004 (Cuadro 2.8). Sin embargo, las importaciones no crecerán necesariamente en igual medida. En efecto, China tiene ventajas comparativas en muchos de los productos presentados en el Cuadro 2.8.

Cuadro 2.8. China: aranceles de importación de los principales productos agrícolas sujetos a protección únicamente arancelaria

	Aranceles efectivos en 2001	Efectivos al 1º de enero	
		2002	2004
<i>(Porcentaje)</i>			
Cebada	114 (3) ¹	3	3
Soja	3 ²	3	3
Cítricos	40	20	12
Otras frutas	30-40	13-20	10-13
Hortalizas	30-50	13-29	10-15
Vacuno	45	23,2	12
Porcino	20	18,4	12
Carne de aves	20	18,4	10
Productos lácteos	50	20-37	10-12
Vino	65	45	14
Tabaco	34	28	10

¹ La cebada estaba sujeta a licencias y contingentes de importación; el arancel era del 3 por ciento para la importación dentro del contingente y en 2001 no se importó cebada fuera del contingente con un arancel del 114 por ciento.

² El arancel era del 114 por ciento antes de 2000 y se redujo al 3 por ciento a comienzos de 2000.

Fuente: Protocolo de Adhesión de China a la OMC, noviembre de 2001.

Entre los productos agropecuarios con protección únicamente arancelaria el desafío real será para cultivos como la cebada, y el vino y los productos lácteos. El caso de la soja, producto en el que China tiene poca ventaja comparativa, podrá ser también instructivo. Antes de 2000, el arancel de importación de la soja era de hasta un 114 por ciento; los importadores necesitaban licencias; y los agricultores de China satisfacían la mayor parte de



la demanda nacional de este producto. Sin embargo, en previsión de la adhesión de China a la OMC, se rebajaron los aranceles al 3 por ciento en 2000 y posteriormente se eliminaron los contingentes de importación. Como consecuencia de ello, los precios cayeron y los índices de protección nominal disminuyeron del 44 por ciento a comienzos de 2000 a menos de 15 por en octubre de 2001. Por consiguiente, las importaciones crecieron de 4,32 millones de toneladas en 1999 a 10,42 en 2000 y es probable que se superen los 14 millones en 2001.

Sin embargo, estas variaciones tan espectaculares se limitarán probablemente a los productos considerados «productos estratégicos nacionales». En realidad, *el acuerdo de adhesión de China a la OMC permite al Gobierno la gestión del comercio de arroz, trigo, maíz, aceites comestibles, azúcar, algodón y lana, con contingentes arancelarios.*

Como se muestra en el Cuadro 2.9, aunque el contingente arancelario es del 20 por ciento para el azúcar y 9 por ciento para los aceites comestibles, es de sólo del 1 por ciento para el arroz, trigo, maíz y lana, si bien se limita la cantidad incluida en estos contingentes arancelarios. Sin embargo, se han establecido tales contingentes de forma que aumenten durante un período de tres años (2002-04) a tasas anuales que varían del 4 al 19 por ciento.

Los aranceles aplicables a las ventas fuera del contingente disminuirán notablemente en el primer año de la adhesión y seguirán bajando entre 2002 y 2005.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

Cuadro 2.9. China: compromisos de acceso al mercado relativos a productos agrícolas sujetos a contingentes arancelarios

	Volumen de importaciones (Millones de toneladas) (Parte del comercio estatal [porcentaje])			Aumento del contingente	Arancel dentro del contingente	Arancel fuera del contingente		
	Efectivo 2000	Contingente 2002	Contingente 2004			2002	2003	2004
					(Porcentaje)	(Porcentaje)		
Arroz	0,24 (100) ¹	3,76 (50)	5,32 (50)	19	1	74	71	65
Trigo	0,87 (100)	8,45 (90)	9,64 (90)	8	1	71	68	65
Maíz	0,00 (100)	5,70 (67)	7,20 (60)	13	1	71	68	65
Algodón	0,05 (100)	0,82 (33)	0,89 (33)	5	1	54,4	47,2	40
Lana ²	0,30	0,34	0,37	5	1	38	38	38
Aceites comestibles ³	1,79 (100)	5,69 (40)	6,81 (10)	15	9	75	71,7	68,3
Azúcar ⁴	0,64	1,68	1,95	8	20	90	72	50

¹ Las cifras entre paréntesis son la parte (en porcentaje) del comercio no estatal en el contingente de importación.

² Comercialización autorizada en 2002-04 y eliminada posteriormente.

³ El régimen de contingentes arancelarios se eliminará en 2006. En 2005, el contingente de importación será de 7,27 millones de toneladas, con un arancel del 9 por ciento dentro del contingente y del 65 por ciento fuera del contingente.

⁴ Contingente eliminado para el comercio estatal.

Fuente: Protocolo de Adhesión de China a la OMC, noviembre 2001; Oficina Nacional de Estadística. 2001. *China Statistical Yearbook*. Beijing, China Statistical Publishing House.

Una vez transcurridos cuatro o cinco años después de la adhesión, se introducirán varios otros cambios. Por ejemplo, China ha acordado eliminar progresivamente su contingente arancelario para los aceites comestibles después de 2006. Se eliminarán también progresivamente los monopolios de comercio estatal de la lana después de 2004 y desaparecerán gradualmente los relativos a otros productos agropecuarios Cuadro 2.9. Aunque la compañía nacional China de exportación e importación de cereales, aceites y alimentos seguirá desempeñando una función importante en el comercio de arroz, trigo y



maíz, habrá un grado creciente de competencia de empresas privadas en la importación y exportación de cereales en el futuro.

El acuerdo de adhesión de China a la OMC contiene también varios otros compromisos, algunos de los cuales son específicos para ese país. En primer lugar, a diferencia de otros países, China deberá eliminar progresivamente todas las subvenciones a la exportación. En segundo lugar, pese a su condición de país en desarrollo, la exención de China es equivalente a sólo el 8,5 por ciento del valor de producción de un producto agropecuario básico en lo que respecta a la ayuda específica al producto, y al mismo porcentaje del valor de la producción agropecuaria total en lo que respecta a la ayuda no específica para el producto (en comparación con el 10 por ciento para otros países en desarrollo y el 5 por ciento para los desarrollados). En tercer lugar, las subvenciones a la inversión y a los insumos en favor de agricultores de bajos ingresos y con pocos recursos, que no están sujetas a los compromisos de reducción, deberán incluirse como parte de su medida global de la ayuda.

China aceptó también una serie de condiciones específicas sobre antidumping y derechos compensatorios. Durante un período de 15 años, China estará sujeta a una serie diferente de normas que facilitarán a los países señalar, demostrar y aplicar casos de dumping contra China. Sin embargo, por reciprocidad, se beneficiará de los mismos derechos al tratar con otros países.



2.3.2. India ³⁴

Antecedentes

En la década de los sesenta la producción agrícola india tuvo problemas para abastecer a la demanda interna y tuvo que importar grandes cantidades de alimentos, principalmente cereales de EU (que a su vez eran exportaciones norteamericanas subsidiadas por la P.L. 480). Ya a finales de la década de los setenta el crecimiento de la producción agrícola se reactivó gracias a la adopción de las tecnologías de la revolución verde en algunas regiones.

En el marco de una política planificadora, en todos sus sectores, la India generó un gran déficit fiscal durante los setenta y ochenta. Este gasto público se dio principalmente como subvenciones, del gobierno central y estatal, a la producción de fertilizantes, alimentos, exportaciones, energía eléctrica, transporte y riego.

El Déficit en cuenta corriente se financió mediante deuda externa: en 1980 las obligaciones de la deuda externa representaron el 35% del PIB y en 1990 ya representaba el 53%. Los créditos cada vez fueron más caros tras la desaparición de los préstamos otorgados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

La India empezó a pedir préstamos a bancos nacionales e internacionales, que eran más caros, para seguir con sus políticas planificadoras. Pero el alto costo de la importación de petróleo y la menor solvencia de este país, provocaron una pérdida de confianza en el crédito y una fuga de depósitos de nacionales indios no residentes. Esta situación hizo que, a pesar de los préstamos del FMI, las reservas de divisas cayeran.

³⁴ Este texto es extracto de una serie publicada por la FAO llamada “El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación; y el objetivo principal de incluirlo en la tesis es mostrar que la India a pesar de las reformas estructurales aplicadas en los noventa sigue considerando como un asunto muy importante la protección de su agricultura de cereales básicos.



Este fue el contexto en que se introdujo una serie de reformas estructurales “exigidas por el FMI y el Banco Mundial” como requisito para ayudar a la India a superar la crisis.

Principales componentes de la nueva política económica de los noventa.

El objetivo de la nueva política era acomodar la demanda interna a los recursos disponibles y emprender cambios en las estructuras de suministro y producción a fin de eliminar el desequilibrio externo. Había que liberalizar la economía e integrarla gradualmente en la economía mundial, lo que suponía el desmantelamiento de los obstáculos arancelarios, la protección de la inversión extranjera directa y el perfeccionamiento de la tecnología de producción en varios campos. Los objetivos generales de los programas eran la estabilidad financiera, la instauración de políticas orientadas al exterior y la desregulación de los mercados internos.

Las reformas tenían dos componentes. Las medidas a corto plazo de estabilización inmediata trataban fundamentalmente de corregir el desequilibrio en el mercado cambiario mediante la contracción de la demanda, la reforma de la política comercial, la reducción del déficit fiscal y el desmantelamiento de los obstáculos a la libre circulación de capital. Debía mejorarse la competitividad externa mediante una considerable depreciación nominal del tipo de cambio.

El programa de ajuste estructural a medio plazo introdujo reformas en la política fiscal, cambiaria, comercial e industrial, además de establecer políticas referentes al sector público, las actividades financieras y el mercado de capitales. Estas reformas contenían elementos como la liberalización de los precios e inversiones, cambios en la estructura del sistema fiscal y de gasto público, moderación en las subidas salariales, privatización de las empresas públicas y mayor integración con la economía mundial.



Las políticas de ajuste introducidas no se referían específicamente al sector agrario, sino a toda la economía. No obstante, dada la importancia y predominio del sector agrario en la economía india, tanto en cuanto generador de ingresos y empleo cuanto por su estrecha vinculación con otros sectores de la economía a través de las relaciones de consumo y de insumo-producto, los cambios macroeconómicos y de otra índole implicados en el programa de estabilización y ajuste estructural tuvieron considerable repercusión en el sector. La descripción general de la evolución agrícola desde la independencia puede ayudar a disponer de la base necesaria para comprender todas las repercusiones de la reforma estructural.

Las políticas de planificación en el contexto del programa de ajuste estructural

Si bien los estudios realizados demuestran los logros conseguidos por las políticas gubernamentales en el intento de intensificar el crecimiento y aumentar la seguridad alimentaria de una población cada vez más numerosa, con el tiempo resultaron insostenibles las enormes subvenciones concedidas a los fertilizantes, actividades de riego, electricidad, crédito y alimentos de consumo. Al mismo tiempo, las políticas de comercio exterior, la reglamentación interior de la agricultura y las consiguientes distorsiones en las políticas adoptadas discriminaron fuertemente a la agricultura en relación con las actividades manufactureras. Además, la reforma agraria no consiguió una distribución equitativa de la tierra y, en consecuencia, continúa habiendo grandes desigualdades. Finalmente, las nuevas tecnologías alentadas por las políticas y reglamentos eran más adecuadas para las regiones de la India con abundantes posibilidades de riego.

Las desigualdades regionales en cuanto a productividad e ingresos han continuado siendo elevadas y en algunos casos han tendido a aumentar. Los



campesinos en general, y los agricultores marginales y en pequeña escala y jornaleros sin tierra en particular continúan siendo sumamente pobres en las regiones con menos recursos. La incidencia de la pobreza rural y urbana es muy elevada. Según las estimaciones más recientes de la comisión de planificación, en 1987-88 el 39 por ciento de la población de las zonas rurales y el 40 por ciento de la población urbana de la India vivía por debajo del umbral de pobreza. Nada menos que 83 millones de niños estaban malnutridos en 1991.

Hasta hace poco se centraba la atención en estas limitaciones, pero no se había llegado a poner seriamente en duda la orientación general de la política agrícola dentro del marco de la planificación. En cambio, una vez introducida la nueva política económica en 1991, han sido objeto de fuerte debate todos los aspectos de la planificación y de la política macroeconómica a ella asociada: la estrategia autárquica de desarrollo, basada en la sustitución de importaciones, y orientada a una rápida industrialización, transfirió los recursos de la agricultura comerciable a la industria haciendo evolucionar las relaciones de intercambio en contra de la agricultura.

La supervaloración del tipo de cambio subvencionó las importaciones y repercutió negativamente en todas las exportaciones, sobre todo en las de productos agropecuarios.

La mayor parte de las políticas sectoriales en todas las fases de producción, consumo y comercialización de los productos agrícolas redundaron en detrimento de la agricultura. Por ejemplo, la política de precios se concibió en la práctica con la finalidad primaria de ayudar a los consumidores. Los agricultores tuvieron que conformarse por lo general con precios administrados bajos so pretexto de ayudar a la población urbana necesitada, aun cuando aquellos tenían que pagar precios más altos por los insumos de producción nacional debido a la protección concedida a la industria local. Además, los



agricultores tuvieron que cargar con una proporción mayor de los costos debidos al ineficiente funcionamiento de las organizaciones paraestatales, como la Food Corporation of India.

Las cuantiosas subvenciones concedidas a los insumos agrícolas han dado lugar a una asignación inadecuada de los recursos. Las diversas subvenciones concedidas al sector agrícola para fertilizantes, riego y electricidad, serían de 90 900 millones de rupias al año durante el decenio de los ochenta³⁶. Estas subvenciones representaron una carga insostenible para las finanzas de los estados y del gobierno central, lo que redujo la capacidad gubernamental de efectuar grandes inversiones. Con todo, estas subvenciones no lograron compensar a los agricultores del efecto negativo de la contracción de los precios de producción administrados, la discriminación contra la agricultura por la sobrevaloración de la moneda y los altos precios de los insumos como consecuencia de la excesiva protección a la industria.

Por todo ello, se considera que muchos componentes de las reformas económicas, como la devaluación de la rupia, la drástica reducción de los derechos aduaneros y la menor protección a la industria, representarán probablemente el fin de la discriminación contra la agricultura comercial. Además, la liberalización del comercio debería llevar a un aumento de las exportaciones de la agricultura comerciable, que ha llegado a disfrutar de una clara ventaja comparativa desde la devaluación y las reformas en el sector del comercio.

Efectos de las reformas macroeconómicas en el sector agrario

Las medidas de estabilización a corto plazo preveían fuertes recortes del gasto público y una política de austeridad fiscal. En consecuencia, se contrajeron notablemente no sólo los gastos corrientes sino también la inversión pública. La grave restricción de la demanda provocó una desaceleración del crecimiento



económico, que descendió del 5,4 por ciento en 1990-91 a sólo el 0,9 por ciento en 1991-92, pero la economía se recuperó posteriormente y la tasa de crecimiento del PIB ascendió al 4,3 por ciento durante 1992-93 y 1993-94. Se prevé que en 1994-95 se acelere hasta el 5,3 por ciento.

La tasa de crecimiento de la agricultura, que era del 3,8 por ciento en 1990, descendió a -2,3 por ciento en 1991, pero luego se recuperó situándose en el 5,1, 2,9 y 2,4 por ciento en 1992, 1993 y 1994, respectivamente. No obstante, la irregularidad de los monzones hace muy difícil establecer una relación entre las reformas económicas y la tasa de crecimiento de la agricultura a corto plazo.

Los ajustes fiscales que provocaron los efectos más significativos en la agricultura fueron la reducción de la inversión pública en riego, energía eléctrica y otras infraestructuras rurales, incluida la investigación agraria, los caminos y carreteras y las comunicaciones.

La devaluación de la rupia, la reducción de los aranceles aduaneros y la eliminación de la protección a la industria (mediante contingentes y licencias) debían ayudar a acabar con la discriminación contra la agricultura y permitirle obtener más insumos a precios internacionales más bajos.

La eliminación de las subvenciones a los fertilizantes, electricidad y riego contribuyó en forma importante a reducir el déficit fiscal.

Liberalización de la agricultura india y problemas relacionados con las políticas

El objetivo central de la política agrícola de la India continúa siendo la seguridad alimentaria. Con una población numerosísima (844 millones de habitantes) y en crecimiento y cuyos ingresos per cápita, según las previsiones, aumentarán en los próximos años, es probable que la demanda de cereales crezca rápidamente. Las autoridades están convencidas de que un requisito



fundamental para poder atender el crecimiento de la demanda de alimentos es acelerar el crecimiento de la producción de cereales.

Para fomentar el crecimiento agrícola se requieren inversiones públicas y privadas en riego e infraestructura rural en general. No obstante, la tasa de inversión en la agricultura ha disminuido desde los primeros años ochenta. Ello se ha debido en gran parte a que, en la mayor parte de los estados, una proporción considerable del presupuesto público se destina a las cuantiosas subvenciones concedidas a la electricidad, transporte y abastecimiento de agua y a sufragar el ineficiente funcionamiento de los sistemas de electricidad y de riego. Además, las autoridades están examinando la posibilidad de descentralización y privatización de los proyectos de riego (con subvenciones específicas para los planes importantes desde el punto de vista social), arrendamiento de los sistemas de distribución a los panchayats y la formación de cooperativas de riego para fijar y recaudar tarifas por la utilización del agua y administrar y mantener los canales de distribución. Es probable que la inversión privada en la agricultura aumente si se fomenta también la inversión pública para permitir a los agricultores adoptar tecnologías que eleven los rendimientos, y si los agricultores encuentran incentivos en unos precios rentables.

Los defensores de la política agrícola de la India argumentan que la India no debe liberar su comercio inmediatamente y que su demanda de cereales debe atenderse con la producción interna. Se sostiene que, dado que la producción de alimentos es el medio de vida predominante de un gran porcentaje de la mano de obra del país, cuya fortuna depende de la tasa de crecimiento de la producción y de la productividad del sector de los cereales, la India debe aislarse de los cambios de los precios internacionales. Por el contrario, el libre comercio acentuaría probablemente la variabilidad de los precios del mercado interno a corto plazo como consecuencia de las grandes fluctuaciones de los



precios internacionales de los productos agrícolas. Ello representaría riesgos e incertidumbres para los precios de mercado. Dichas fluctuaciones repercutirían de forma negativa en la seguridad alimentaria de los pobres.

Desde la década de los noventa unas de las principales herramientas de la política agrícola de la India han sido la aplicación de altos aranceles y subsidios a los fletes para protegerse de las exportaciones subsidiadas de los países de la OCDE.

En resumen podemos decir que tanto China (desde hace casi 30 años) como la India (desde hace 15 años) llevan tiempo dentro de la política económica liberal. Las dos naciones han seguido aplicando políticas proteccionistas para la producción de sus productos alimentarios cerealeros básicos: maíz, trigo, arroz, cebada y otros. Han mantenido constante su finalidad de buscar la autosuficiencia alimentaria, esencialmente por el número tan importante que tienen dentro de sus fronteras.

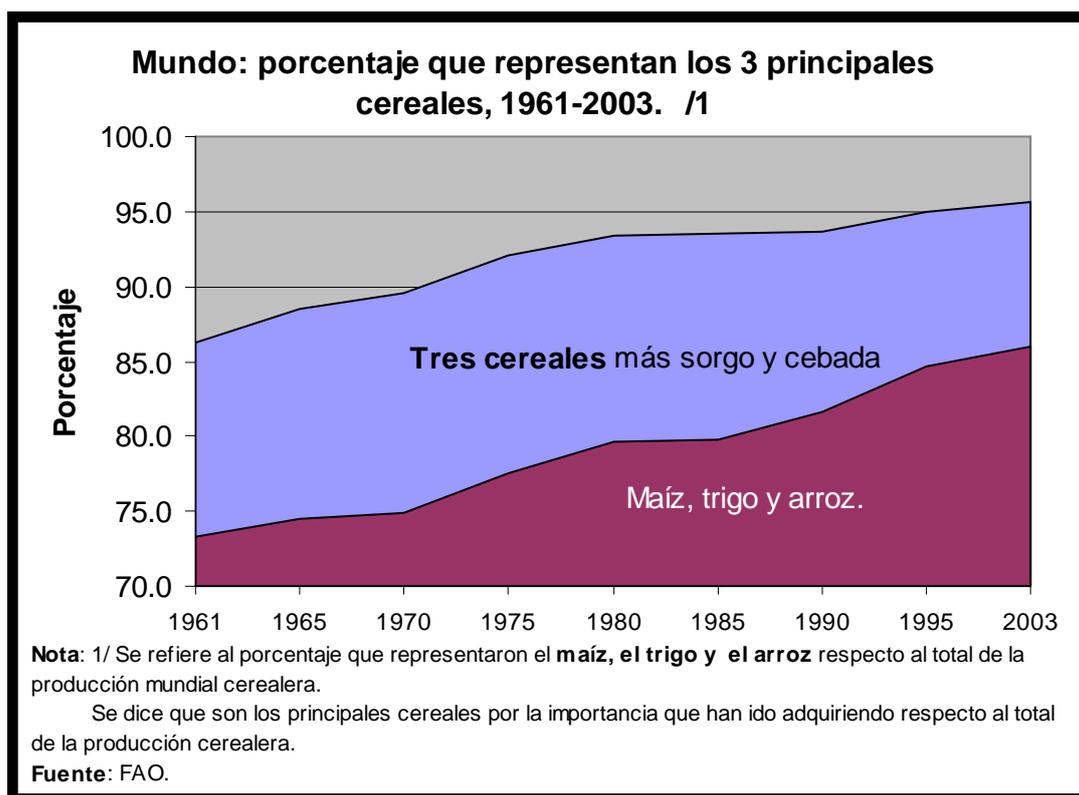
China ha empezado reformas para incluir a sus producciones básicas al libre comercio, pero mantiene fuertes restricciones tanto arancelarias y no arancelarias. Y por otro lado la India hace lo mismo para protegerse de las exportaciones subsidiadas de los países de la OCDE.



2.4. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES.

2.4.1. Composición de la producción cerealera

La producción de cereales en el mundo tiende a concentrarse en menos tipos de cultivos producidos a medida que pasan las décadas. Hasta la década de los ochenta los cereales más producidos en el mundo fueron maíz, arroz, trigo, cebada y sorgo, en 1960 estos cultivos representaron el 86% de la producción total de cereales, veinte años después representaron el 93% y en 2003 ya representaban el 96% del total.



2.4.2. Características de la producción cerealera mundial

De la misma forma en que se concentra la producción de cereales en 5 granos, también lo hace en pocos países productores. China, India, EU, la Unión Europea³⁵, y la URSS/FED-Rusa han sido los principales productores durante la segunda mitad del siglo XX. Pero a diferencia de la composición de los cereales, la producción de los mismos si ha tenido más transformaciones que a continuación se detallan.

Durante la década de los sesenta la producción de cereales mundial tuvo una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) del 2.70%. Los principales productores de cereales en aquel entonces fueron Estados Unidos, China, Rusia, la India, y la CEE³⁶, su producción, en conjunto, tuvo una TCPA de 2.87%, y el resto del mundo³⁷ de 2.43%. Las principales políticas de apoyo en el mundo durante los sesenta las aplicaron Estados Unidos (política que empezó desde la crisis de 1929); China, la URSS y la India; y la Política Agrícola Común de la CEE (que empezó en 1962). Estas políticas impidieron desde entonces la libre movilidad de la oferta agrícola mundial.

Tales aumentos en la producción de los países desarrollados, responden a la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria por parte de estas naciones y a la aplicación de medidas tecnológicas que aumentaron la productividad.

Durante los sesenta E.U.A representó el 18% de la producción mundial, China el 15%, la URSS el 13%, la India el 9% y la CEE (de seis naciones) el 7%. Por su parte el resto del mundo representó el 38% de la producción mundial cerealera.

³⁵ Tomando en cuenta las transformaciones de esta unión económica durante la segunda mitad del siglo XX.

³⁶ Durante toda la década de los sesenta, y hasta 1973, la CEE estuvo integrada por seis miembros: Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Francia, Italia y los Países Bajos.

³⁷ El resto del mundo son las 176 naciones restantes que produjeron durante la década de los sesenta algún tipo de cereal.



Ya durante la década de los setenta, en el contexto de altos precios internacionales, derivados principalmente del aumento de la demanda de algunos países en desarrollo, la producción mundial de cereales creció a una TCPA de 1.89%. Las cinco principales naciones, (los países de la CEE, la India, China, la URSS y E.U.A.) crecieron un 2.00% cada año, y el resto del mundo creció a una TCPA de 1.70%, (tasa inferior a la del mundo y a la de las cinco principales naciones cerealeras).

Como resultado de los anteriores crecimientos, la composición de la producción mundial se modificó y la producción mundial se centró 2% más en las cinco principales naciones productoras: E.U. produjo el 18% de la producción mundial, China el 17%, la URSS el 12%, la India el 9%, y la CEE³⁸ 8%; el resto del mundo³⁹ produjo el 36% del total producido en el mundo.

Desde la década de los ochenta la producción mundial de cereales sufrió cambios importantes respecto a la tendencia austera de las dos décadas anteriores.

Durante la primera mitad de los ochenta la producción mundial creció a una TCPA de 1.64%, las 5 principales productoras a una tasa de 1.77% y el resto del mundo a una de 1.41%. Estas tasas respondieron a la caída internacional de precios agrícolas mundial, resultado, entre otras cosas, de las políticas expansionistas de los principales productores cerealeros.

En la segunda mitad de la década de los ochenta, la continuación de los bajos precios se tradujo en una caída mayor de la producción mundial que creció a una TCPA del 1.18%, las cinco principales productoras 1.42%, y el resto del mundo a una tasa de 0.72%.

³⁸ La CEE durante los setenta se compone de Alemania, Italia, Francia, Luxemburgo, Bélgica, los Países Bajos, y desde 1973, Irlanda, Dinamarca y Reino Unido.

³⁹ El resto del mundo lo componen aproximadamente 172 naciones que durante los setenta produjeron algún tipo de cereal.

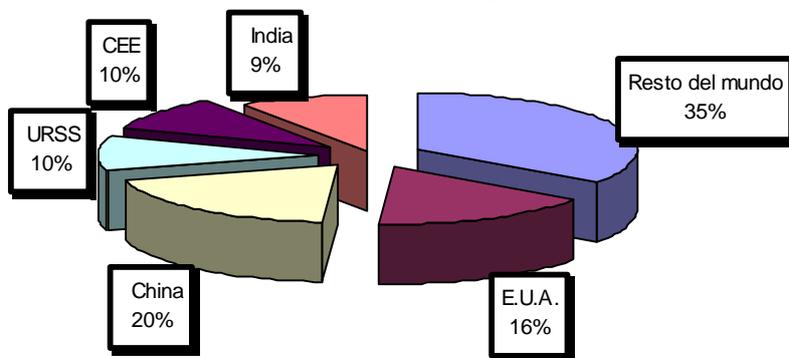


CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES

Los principales resultados de la crisis de la década de los ochenta fueron la caída de Estados Unidos como principal productor cerealero, superado por China; el aumento de la CEE⁴⁰ respecto al total de la producción mundial; y un retroceso general de la participación de los demás países en el mundo.

El aumento de China y la CEE en su participación mundial, así como la constante participación de la India, responden principalmente a políticas agrícolas proteccionistas en esos países. En el caso de China, aunque vivió reformas económicas liberales en los setenta, siguió manteniendo la mayor parte de sus políticas agrícolas; en el caso de la India tales políticas las empezó a aplicar en los sesenta y las continuó dando hasta iniciada la década de los noventa; y de igual forma, la CEE durante los ochenta siguió otorgando sus altos subsidios principalmente como ayuda a los ingresos de sus agricultores.

**Principales productores de cereales en el mundo,
1981-1990.
(Porcentajes)**



Fuente de datos: **Faostat-FAO.**

El Resto del mundo lo componen aprox. 170 naciones, y a la CEE la componen Alemania, Italia, Francia, Luxemburgo, Bélgica, los Países Bajos, Irlanda, Dinamarca, Reino Unido, desde 1981, Grecia, y desde 1986, España y Portugal.

⁴⁰ Ingresó a la CEE Grecia (1981), Portugal (1986) y España (1986).



También como resultado de la crisis de la década de los ochenta las naciones del mundo empezaron a aplicar mayores subsidios a sus agriculturas con el fin de proteger a sus productores. La aplicación de estos subsidios no solo fue característica de los países desarrollados sino también de algunos países en desarrollo. Los países desarrollados que empezaron a aplicar subsidios, o que ya lo venían haciendo desde décadas atrás, fueron: los países desarrollados de la OCDE entre los que están: Australia, Canadá, Rep. Checa, Hungría, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Eslovaquia, Suiza, Islandia y los 12 países de la CEE. Los países subdesarrollados que empezaron a aplicar subsidios, o que ya tenían antecedentes, fueron: China, India, los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y los países subdesarrollados de la OCDE⁴¹ (México, Rep. de Corea y Turquía).

Durante la década de los noventa, y como estragos de la crisis de precios de los ochenta, la producción mundial cerealera decreció aún mas: durante 1991-1995, tuvo una TCPA de -0.04%, las cinco principales naciones productoras también decrecieron⁴² -0.74%, y el resto del mundo fue el único con saldo positivo 1.1%. En la segunda mitad de la década de los noventa la situación no mejoró, la producción mundial y la producción de los 5 principales países cerealeros mostraron otra vez decrecimientos: -0.09% y -0.28% (TCPA) respectivamente. El resto del mundo, fue el único que creció, aunque menos que en el quinquenio anterior, a una TCPA del 0.21%.

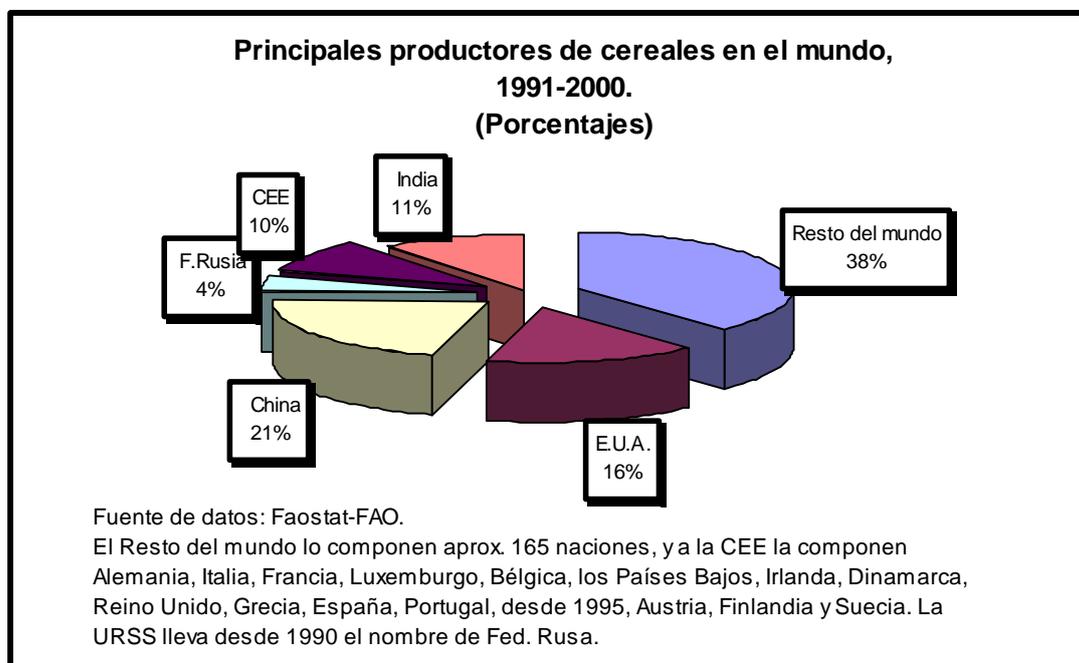
Las constantes caídas durante los noventa, de la producción mundial y de la producción de las principales naciones cerealeras se tradujo, al final del

⁴¹ En este análisis se les considera miembros desde la década de los ochenta, aunque algunos ingresaron después.

⁴² Aquí debe hacerse mención de que se sufrió un retroceso en la producción de los principales productores cerealeros a pesar de que en 1995 la CEE incluyó a 3 nuevos miembros (Austria, Finlandia y Suecia), mismos que a su ingreso producían el 0.66% de la producción mundial.



decenio, en una mayor participación por parte de los países del Resto del mundo en la producción total.



Ya para el año de 2004 las cinco naciones productoras representaron el 59% de la producción mundial (que es una proporción menor al 62 % que representaron en el quinquenio 1996-2000), la caída de su representatividad fue causada por la nueva crisis de precios que se vivió en el mundo a inicios de la primera década del siglo XXI. Estados Unidos en 2003 representó el 17% del total mundial de cereales producidos, China 18%, la Fed. Rusa 3%, la Unión Europea⁴³ el 10%, y la india el 10%. El resto del mundo representó el 41% de la producción mundial. Estados Unidos y la Unión Europea mantuvieron o hicieron crecer su porcentaje, respecto al total mundial, gracias a las políticas proteccionistas de estas naciones.

⁴³ La Unión Europea sustituyó a la CEE dado el nuevo proceso de integración que vivió Europa, pero considera la producción cerealera de las mismas 15 naciones.



También es importante hacer notar el crecimiento que realizaron China e India dentro de la producción mundial total de cereales derivado también de sus fuertes políticas proteccionistas emprendidas hasta 2000. La única nación, que por razones obvias muestra un retroceso importante fue la Fed. Rusa.

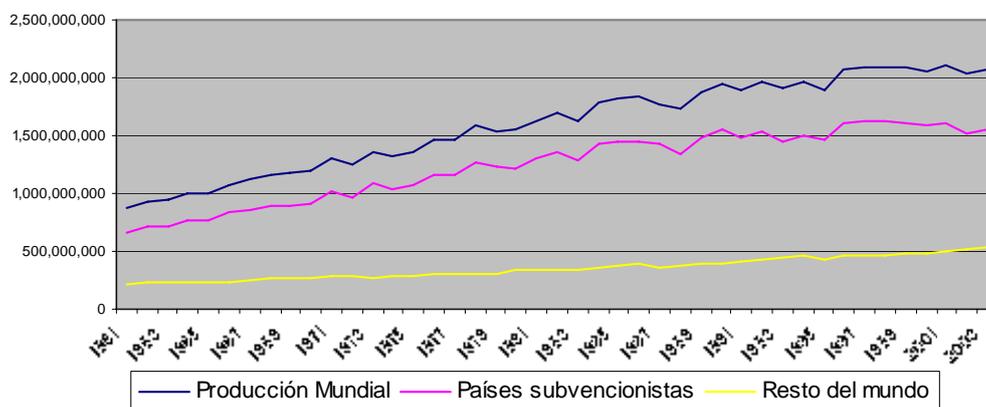
2.4.3. Efecto de las subvenciones agrícolas

Desde 1981 fueron 36 las naciones que aplicaron algún tipo de política agrícola: Australia, Canadá, Rep. Checa, Hungría, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Eslovaquia, Suiza, Islandia, los países de la Unión Europea, China, India, los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y los países subdesarrollados de la OCDE (México, Rep. de Corea y Turquía). La producción mundial de cereales de estos países explica las variaciones más importantes que ha tenido la producción mundial durante 1981-2003.

En la gráfica *Características de la producción mundial de cereales 1961-2003*, se nota cómo los decrecimientos y aumentos de la producción mundial se dieron principalmente como efecto de la producción de cereales de los países que otorgaron algún tipo de subsidio. En la misma gráfica vemos cómo el crecimiento del resto del mundo ha sido más constante y menos variable que los aumentos y decrecimientos que ha mostrado, en los últimos veinte años, la producción mundial.



**Características de la producción mundial de cereales, 1961-2003.
(Toneladas)**



Fuente: FAO

Nota: Los países subvencionistas son aquellos que aplicaron subsidios durante el periodo 1961-2003, el resto del mundo compone a los países que no aplicaron subsidios o que no se tienen datos sobre eso.

Los subsidios aplicados por las naciones proteccionistas, durante 1981-2003, se han reducido, se han vuelto a aumentar, se han transformado, y todos estos cambios, en conjunto, han significado periodos de tiempo de mayor o menor protección a los productores de estas naciones para que sigan su actividad. Estas variaciones de los 36 países, en el apoyo, se han traducido a su vez en aumentos y disminuciones de su producción de cereales que se ha reflejado fuertemente en la producción mundial de alimentos básicos. En la gráfica se nota cómo la línea de la producción de cereales mundial es paralela a la producción de cereales de los países que han aplicado subvenciones. La línea de los países del resto del mundo casi no tiene variaciones y su tendencia no es en nada parecida a la de la producción mundial.

Los 36 países producen porciones diferentes de la producción subvencionada mundial. Solo 5 naciones produjeron el 62% del total durante 1981-2004:



Estados Unidos 16%, China 20%, India 10, EU-15 10% y la URSS/FED-Rusa el 6%.

2.4.4. Principales productores en el mundo por cada cereal.

A lo largo de este capítulo se ha detallado cuales son los productores mundiales de los cereales en general. A continuación se muestra cuales son los principales productores de cada uno de los cereales más importantes.

Primero vamos a escoger cuales son los cereales más importantes y para eso vamos a analizar qué porcentaje representa cada grano dentro del total de la producción mundial cerealera.

La producción cerealera, dado el comportamiento y la participación de cada grano dentro del total, durante 1961-2004, puede clasificarse en cuatro grupos: *principales*, dentro de este grupo están los cereales que mostraron una participación que nunca fue menor al 20% del total; *secundarios*, dentro de este segundo grupo encontramos a cereales que representaron durante todo el periodo menos del 11% y más del 2% del total; *terciarios*, dentro de este tercer grupo están cereales que han ido perdiendo participación dentro del total cerealero y que representan menos del 2% de la producción cerealera mundial; *poca importancia*, dentro de este cuarto grupo están los cereales que durante 1961-2004 nunca representaron más del 1% del total de la producción cerealera.

Clasificando a cada cereal según sus características de volumen de producción tenemos el siguiente cuadro.



Cuadro 2.10. Mundo: clasificación de los cereales dado su comportamiento durante 1961-2004			
Principales	Secundarios	Terciarios	Poca importancia
Maíz Trigo Arroz	Cebada Sorgo	Mijo Avena	Centeno Triticale Cereales Mezclados Alforfón Cereales nep Alpiste Fonio Quinoa Maíz Reventón

Fuente: FAOSTAT, FAO.

En este análisis nos vamos a concentrar solamente en la producción de los cereales del grupo de “principales” y “secundarios”, es decir solamente nos referiremos al maíz, trigo, arroz, cebada y sorgo. No incluimos al mijo y la avena porque han ido perdiendo importancia: el mijo representa menos del 2% desde 1976 y la avena desde 1991. Veamos cual ha sido la participación de estos cinco granos dentro de la producción cerealera mundial. Para esto se realizó el cuadro **“Mundo: Porcentaje de los 5 principales cereales dentro de la producción mundial, 1961-2004”**. De este cuadro podemos ver varias cosas: primero, la producción más importante dentro de la producción mundial cerealera fue la del trigo misma que junto con la del arroz en los últimos años ha empezado a ser relegada cada vez más por la del maíz; segundo, que la importancia del maíz, trigo y arroz ha cambiado ligeramente mientras que la producción mundial durante 1961-2004 se ha triplicado de 952 millones a 2,100 millones de toneladas; tercero, la importancia de la cebada y sorgo si se ha visto ligeramente menguada al paso de los años; y cuarto, estos cinco cereales concentran cada vez mas del total de la producción mundial de cereales representando durante 2000-2004 el 95.4% de la producción mundial cerealera. Veamos el cuadro:



Cuadro 2.11. Mundo: Porcentaje de los 5 principales cereales dentro de la producción total cerealera, 1961-2004.					
(Porcentajes)					
	1961-65	1971-75	1981-85	1991-95	2001-04
Maíz	22.5	24.1	25.5	26.9	30.3
Trigo	26.0	26.9	28.4	28.5	27.7
Arroz en Cáscara	25.3	25.0	25.9	27.7	27.9
Cebada	9.2	10.5	9.5	8.4	6.8
Sorgo	4.7	4.6	4.1	3.1	2.8
Suma del % de 5 princ. Cereales	87.8	91.0	93.3	94.6	95.4
Producción mundial de cereales (Miles de toneladas)	952,055	1,320,496	1,711,913	1,923,875	2,117,106

Fuente: Faostat, FAO.

En conclusión podemos reafirmar con el cuadro que los principales cereales son el maíz, trigo, arroz, cebada y sorgo. Ahora toca analizar qué países producen a cada uno de estos principales cereales. Para esto se han desarrollado 5 cuadros, un cuadro para cada grano.

En cada cuadro se presentan los porcentajes de los 10 principales productores de cada cereal durante 1961-2004. El periodo de 1961-2004 se agrupó en décadas. Los 10 principales productores varían al paso de las décadas, algunos productores dejan de ser de los 10 principales y otros entran como tales. Empecemos a ver el caso para cada grano en la siguiente página.



CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES

Maíz

Cuadro 2.12. Mundo: 10 principales productores de maíz en cada decenio, 1961-2004.					
(porcentajes)					
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004
Estados Unidos de América	43.9	44.8	41.4	40.2	40.0
China	10.6	13.5	16.3	19.9	18.9
Brasil	4.8	4.6	5.0	5.6	6.6
México	3.4	2.7	2.8	3.1	3.1
Francia		2.5	2.6	2.6	2.4
Argentina	2.7	2.3	2.1	2.3	2.3
India	2.2			1.8	2.0
Italia				1.5	1.6
Indonesia					1.6
Rumania	2.7	2.7	2.0	1.6	1.6
Yugoslavia RFS	2.7	2.5	2.2		
Sudáfrica	2.4	2.5	1.9	1.6	
URSS/ Federación Rusa	4.8	2.7	3.0		
Suma del % de los 10 principales	80.2	80.8	79.3	80.2	80
Producción mundial de maíz (miles de toneladas)	238,087	352,152	447,325	558,068	640,527

Lo primero a destacar es que Estados Unidos es por mucho el principal productor de maíz en el mundo, durante 1961-2004 nunca representó menos del 40% de la producción mundial de este grano. Cabe destacar que ningún otro país tiene tanta concentración de la producción de los otros 4 granos (trigo, arroz, cebada y sorgo) como Estados Unidos tiene en la producción del maíz. Los segundos y terceros productores nunca han rebasado el 20% de la producción de este mismo cereal.

Otra observación que debe de hacerse de la producción realizada por los 10 principales productores de maíz es que durante 1960 siempre representó el 80% de la producción total mundial de maíz, solo fue ligeramente inferior a este porcentaje durante la década de los ochenta (79.3%). Esto habla de una gran concentración en el mundo de la producción de este cereal que según estos



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

datos se ha producido principalmente en Norteamérica, Sudamérica, Asia, Europa y Europa del Este, y el Sur de África.

Por último, debe mencionarse que en promedio se produjeron de maíz cada año durante 1961-1970 alrededor de 238 millones de toneladas en el mundo y ya para el periodo 2001-2004 se produjeron en promedio anual 640 millones de toneladas, en otras palabras podemos decir que la producción mundial de maíz se duplicó en cuarenta y tres años. Esto significa un doble mérito para aquellos productores que se han mantenido dentro de los principales productores con un porcentaje más o menos estable pues es un valor que expresa un crecimiento real de su producción de maíz. Los países que mantuvieron o aumentaron su porcentaje dentro del total mundial fueron China, Brasil e Indonesia; México y Argentina también aumentaron su participación en las últimas décadas pero no lograron llegar a la participación que tuvieron durante los sesentas.

Trigo

Cuadro 2.13. Mundo: 10 principales productores de trigo en cada decenio, 1961-2004.					
(porcentajes)					
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004
China	8.4	11.7	16.4	18.6	15.4
India	4.8	7.2	8.8	11.2	11.9
Estados Unidos de América	12.9	13.5	12.7	11.0	9.4
Federación de Rusia/URSS	26.1	22.8	15.7	5.7	7.4
Francia	4.7	4.7	5.6	6.0	6.0
Alemania		2.6	2.7	3.2	3.8
Canadá	5.8	4.5	5.0	4.7	3.6
Australia	3.4	3.0	3.0	3.1	3.5
Turquía	3.3	3.8	3.5	3.4	3.3
Pakistán			2.5	3.0	3.2
Italia	3.3	2.3			
Argentina	2.5				
Suma del % de los 10 principales	75.2	76.1	75.8	69.9	67.6
Producción mundial de trigo (miles de toneladas)	278,276	388,351	509,233	571,092	586,516



Desde la década de los ochenta China ha sido el principal productor de Trigo en el mundo, en las décadas anteriores el país más productor de este grano fue la URSS seguido siempre de Estados Unidos. El dominio de China sobre este grano no es tan notorio como el dominio estadounidense sobre el maíz, es más, este grano junto con la cebada son los cereales que menos concentración tienen de su producción en pocos países.

Los 10 principales países productores del trigo durante 2001-2004 fueron China, India, Estados Unidos, URSS/Federación Rusa, Francia, Alemania, Canadá, Australia, Turquía y Pakistán. De estos 10 países solo ocho han estado dentro de este rubro desde 1961. Alemania ingresó a este rubro en la década de los setenta y Pakistán hizo lo mismo pero hasta los ochenta, los demás ya estaban. Los países que dejaron de ser de los principales productores fueron Italia y Argentina.

La suma del porcentaje de los 10 principales productores de trigo muestra menor concentración (en pocos países) de la producción mundial del trigo, en comparación con la concentración de la producción mundial del maíz.

Las toneladas de trigo producidas, en promedio cada año, durante la década 1961-1970, en comparación con el promedio anual registrado durante el cuatrienio 2001-2004, muestra que la producción de trigo se ha duplicado en cuarenta años. Esto aumenta el mérito de las naciones que se han mantenido dentro de los 10 principales productores con porcentajes constantes o crecientes.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

Arroz

Cuadro 2.14. Mundo: 10 principales productores de arroz en cada decenio, 1961-2004.					
(porcentajes)					
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004
China	33.2	37.1	37.2	34.1	29.8
India	20.8	19.6	19.9	21.7	21.3
Indonesia	5.4	6.6	8.4	8.8	8.8
Bangladesh	6.0	5.1	5.0	5.2	6.4
Viet Nam	3.5	3.1	3.4	4.6	5.8
Tailandia	4.6	4.2	4.1	4.0	4.4
Myanmar	2.9	2.7	3.0	3.1	3.9
Filipinas			1.9	1.9	2.3
Brasil	2.4	2.2	2.0	1.8	1.9
Japón	6.5	4.4	2.9	2.2	1.8
Rep. de Corea	1.9	1.9			
Suma del % de los 10 principales	87.1	86.9	87.7	87.3	86.4
Producción mundial de arroz (miles de toneladas)	264,586	352,348	466,179	559,837	590,964

En el caso del arroz el país que concentra mayor cantidad de la producción mundial es China, durante 1961-2004 nunca dejó de producir menos del 30% de la producción de este grano, solamente hasta el cuatrienio 2001-2004 fue cuando cayó su participación a 29.8%. El país que le sigue es India, Indonesia y otros países asiáticos.

Los diez principales productores de arroz han sido casi los mismos desde 1961-1964, con excepción de Rep. de Corea. La concentración de la producción de arroz en estas naciones es la mas fuerte de los cinco granos que estamos analizando. En promedio, durante 1961-2004, 10 naciones producen el 87% de la producción total.

Por otro lado la producción de arroz del mundo también se vio duplicada durante 1961-2004. En promedio cada año durante la década de los sesenta se producían 264 millones de toneladas y ya para el cuatrienio de 2001-2004 se producían 590 millones.



CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES

Cebada

Cuadro 2.15. Mundo: 10 principales productores de cebada en cada decenio, 1961-2004.					
(porcentajes)					
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004
Federación de Rusia/URSS	23.5	30.1	26.6	11.1	12.9
Alemania	5.7	7.0	8.1	8.2	8.3
Canadá	5.6	7.0	7.5	8.5	7.6
Francia	7.7	6.8	6.1	6.2	7.2
Ucrania				5.3	6.7
España		4.0	5.2	5.7	5.9
Turquía	3.6	2.9	3.8	5.1	5.7
Australia			2.3	3.7	4.9
Reino Unido	7.6	6.1	5.7	4.6	4.3
Estados Unidos de América	8.8	5.8	6.4	5.4	3.9
Dinamarca	4.1	3.8	3.2		
Polonia		2.2			
China	3.7				
India	2.6				
Suma del % de los 10 principales	73.0	75.9	74.9	63.7	67.4
Producción mundial de cebada (miles de toneladas)	99,383	150,507	167,027	151,667	144,144

En el caso de la cebada el país que concentra mayor cantidad de la producción mundial es la Fed. Rusa, durante 1961-2004 nunca dejó de producir menos del 11% y llegó a producir hasta el 30% de la producción de este grano.

Los diez principales productores de cebada han sido muy variados desde 1961-1964,. La concentración de la producción de cebada en estas naciones es muy baja. En promedio, durante 1961-2004, 10 naciones producen el 70% de la producción total.

Por otro lado la producción de cebada del mundo también se ha visto casi duplicada durante 1961-2004. En promedio cada año durante la década de los sesenta se producían 99 millones de toneladas y ya para el cuatrienio de 2001-2004 se producían 144 millones de toneladas.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

Sorgo

Cuadro 2.16. Mundo: 10 principales productores de sorgo en cada decenio, 1961-2004.					
(porcentajes)					
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004
Estados Unidos de América	32.6	31.0	29.1	25.6	19.1
Nigeria	7.9	5.2	6.8	11.2	13.3
India	18.4	16.1	16.9	15.4	12.2
México	2.6	5.9	8.3	8.4	10.5
Sudán	2.6	3.1	3.6	5.3	7.5
China	15.6	13.2	9.4	7.6	5.2
Argentina	3.9	8.4	7.6	4.4	4.5
Australia		1.7	2.0	2.2	3.2
Etiopía	0.0	0.0	0.0	1.6	2.6
Burkina Faso			1.2	1.9	2.5
Egipto	1.6	1.2			
Yemen	1.4				
Suma del % de los 10 principales productores	86.6	85.7	84.8	83.6	80.6
Producción mundial de sorgo (miles de toneladas)	49,557	62,123	66,561	60,663	58,416

En el caso del sorgo el principal productor en el mundo desde 1961 ha sido Estados Unidos, su participación ha ido disminuyendo en los últimos años pero continua como el principal productor. Hay otros países que han tenido crecimientos notorios en la producción de este grano, como lo es Nigeria, India y México.

Los países que producen al sorgo son casi los mismos desde 1961 y ellos en promedio siempre han producido más del 80% de la producción total.

El crecimiento de la producción de sorgo ha sido muy poco en comparación con los otros granos. En la década de los sesenta se producían 49 millones de toneladas en el mundo de sorgo y para 2004 la cantidad solamente había aumentado a 58 millones de toneladas.



2.4.5. Comercio internacional de cereales

Exportaciones.

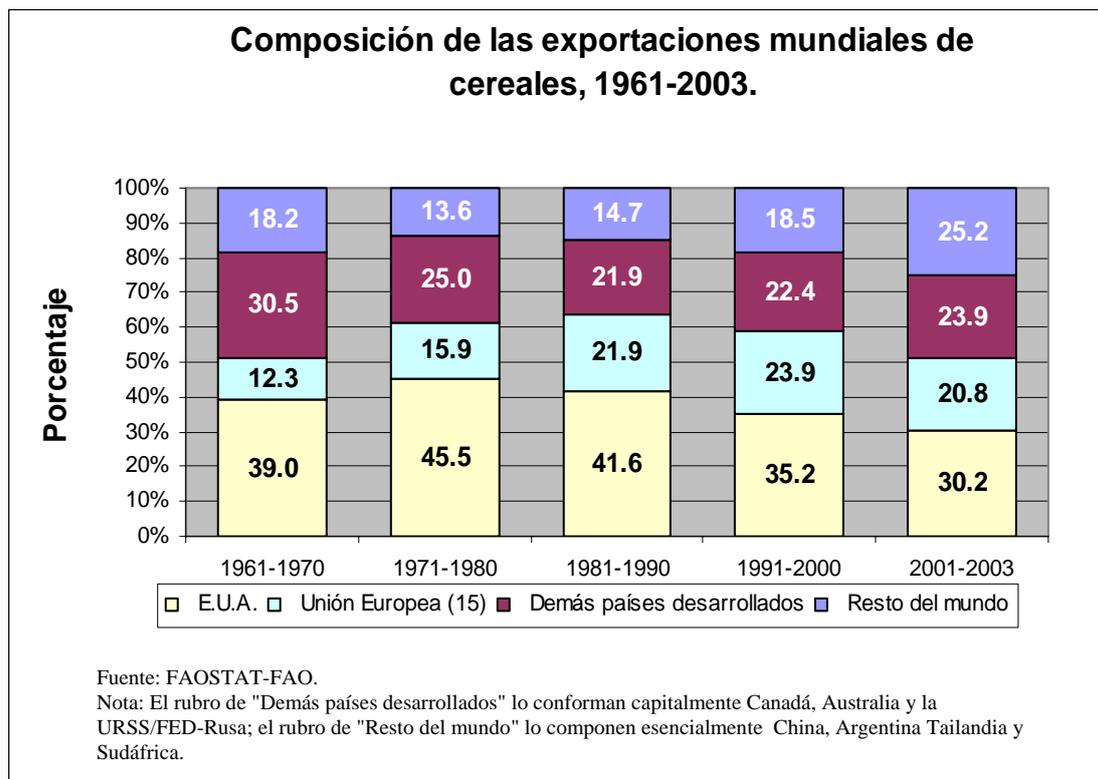
Las exportaciones de cereales durante 1961-2003 tuvieron una Tasa de Crecimiento Promedio Anual del 2.89% en todo el periodo, durante 1961-1980 creció a una TCPA de 5.29% y durante 1981-2000 creció a una tasa de 0.76%. Los cereales que más se exportaron en el mercado mundial durante 1961-2003 fueron el trigo y el maíz, juntos representaron siempre montos superiores al 70% del total de cereales exportados; estos dos cereales mas sorgo, arroz y cebada, representaron, durante los mismos 40 años, montos superiores al 90% del total de las exportaciones hechas en el mundo. Esto habla de la concentración de las ventas al exterior en pocos tipos de granos.

Los principales exportadores en el mundo durante 1961-2003 fueron los países desarrollados, principalmente: Estados Unidos, los países de la Unión Europea, Canadá, Australia y la URSS/FED-Rusa.

En los últimos 10 años algunos países subdesarrollados⁴⁴ empezaron a ganarle terreno a las ventas de los países tradicionalmente exportadores, China y Argentina principalmente, que junto con Tailandia y Sudáfrica fueron los más fuertes exportadores de los países subdesarrollados durante el mismo periodo.

⁴⁴ La FAO los considera en su clasificación de FAOSTAT como países subdesarrollados.





Dentro de los países desarrollados, la CEE⁴⁵ le ganó terreno a Estados Unidos, mientras que este último fue decayendo dentro del mercado mundial cerealero. Otro hecho es que todos los países desarrollados desde la década de los ochenta han sufrido, tarde que temprano, pérdidas de su posicionamiento dentro del mercado mundial, posicionamiento recogido, cada vez mas, por los países subdesarrollados, principalmente China.

Importaciones.

Los cereales demandados también se tienden a centrar en trigo, maíz, arroz, sorgo y cebada. Durante 1961-2003 representaron juntos alrededor del 91% del total de cereales importados en el mundo.

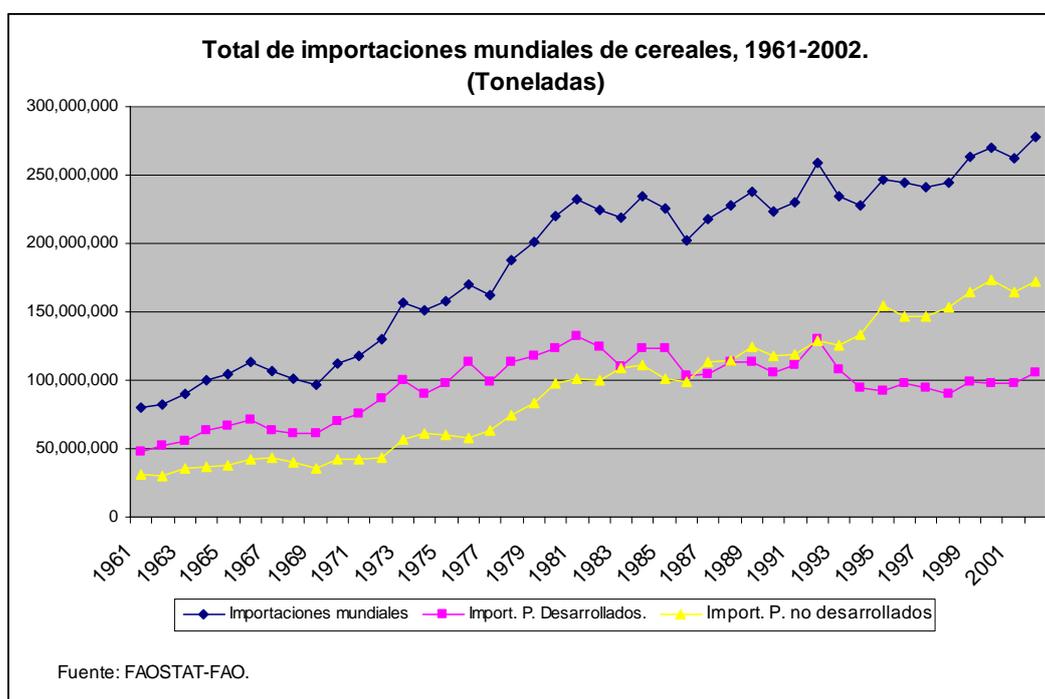
⁴⁵ Si no se hace mención de las nuevas naciones miembro de la CEE, o la Unión Europea, es porque las naciones que ingresaron a esa Área de integración aportaron poco o nada al monto de exportaciones o importaciones de la Comunidad.



CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES

Las importaciones de los países no desarrollados han crecido fuertemente en los últimos veinte años, al mismo tiempo que las compras de los países desarrollados han ido cayendo.

Las importaciones mundiales tuvieron esencialmente dos momentos de crecimiento, el primero fue de 1961 a 1980, periodo donde creció a una Tasa promedio anual (TCPA) de 5.2%. En este primer periodo las importaciones de los países subdesarrollados y desarrollados crecieron a altas tasas: la TCPA de los países desarrollados fue de 4.8% y de los países no desarrollados fue de 5.8%. Posteriormente se vive la crisis de los ochenta y los estragos de la misma durante la década de los noventa. En este segundo periodo, 1981-2000 se tuvo una TCPA de las importaciones mundiales de 0.8%, de los países desarrollados una de -1.5%, pero las importaciones de los países subdesarrollados tuvieron una TCPA de 2.8%.



Estos comportamientos han hecho que las importaciones de los países no desarrollados compongan cada vez más a las importaciones mundiales, además de que este aumento es una muestra del aumento de la dependencia alimentaria básica de las exportaciones de los países desarrollados (Ver gráfica de la *Composición de las exportaciones mundiales de cereales*).

Dentro de los países importadores **subdesarrollados** que incluye 118 naciones, en el bienio 2001-2003, México fue el país que más cereales compró, superando a naciones tradicionalmente importadoras (como lo son China, Egipto, Rep. de Corea y otras).

Además de lo anterior, en las compras de cereales de los países subdesarrollados se está dando un crecimiento de las importaciones de los mismos países, es decir no están entrando nuevos países compradores al mercado mundial cerealero: durante 1961-2002 aproximadamente 40 naciones subdesarrolladas realizaron el 90% de las compras cerealeras. Esto habla de que el aumento de la cantidad de cereales importada por los países subdesarrollados responde más a un crecimiento de la cantidad de cereales importados por cada país, que a un aumento de las naciones que están realizando compras.

Los 10 principales importadores de cereales en el mundo, tomando en cuenta a **países desarrollados y subdesarrollados**, en el trienio 2001-2003 fueron la Unión Europea, Japón, México, República de Corea, China, Egipto, Brasil, Irán, Argelia y Arabia Saudita, juntos representaron el 62.9 de las importaciones totales del mundo. Las 10 principales naciones importadoras no han sido siempre las mismas: hay naciones que han disminuido su importancia en este rango dada su disminución en las compras de cereales que hacen en el mercado mundial (entre estos países están la Unión Europea, Japón, la Fed. Rusa/URSS, Polonia, la India, Checoslovaquia, China y Suiza). Hay otras que



han aumentado su demanda de cereales en el mercado mundial (entre estas naciones están México, Corea, Brasil, Egipto, Argelia, Arabia Saudita e Irán). Entre los países que han aumentado su presencia en el mercado internacional de cereales como compradores encontramos que hay diferencias en las tasas de crecimiento de las importaciones: el país que ha tenido el crecimiento más dinámico en los últimos 30 años es México y el que menos dinamismo ha tenido en sus tasas de crecimiento es la UE (ver cuadro Mundo: 10 principales importadores de cereales por década, 1961-2003.)

La dinámica importadora de México aparece aquí, no por que México sea el país estudiado en esta tesis, sino porque la tasa de crecimiento de las importaciones mexicanas son relevantes a nivel mundial. Cada país importador tiene un porcentaje respecto al total mundial, el aumento de este porcentaje de la Unión Europea fue de 0.9%, Irán 0.1% y Argelia 0.2%, durante el periodo 1991/2000-2001/2003, pero no superan **juntos** el aumento que tuvo México (de 1.6%, al pasar de 3.7% a 5.3%, ver cuadro Mundo: 10 principales importadores de cereales por década) en el mismo periodo.

El crecimiento de las importaciones de México es aún más alarmante pues de seguir esta tendencia, y dada la declinación de las importaciones de Japón, en menos de 10 años pasaría a ser el segundo importador a nivel mundial de cereales. La pregunta es si México, en su constante aumento de dependencia alimentaria básica, siempre tendría la capacidad de importar alimentos en su posición de país subdesarrollado, como la tienen países desarrollados como los de la Unión Europea y Japón, o si tendría la capacidad de aumentar su producción como lo podrían hacer países subdesarrollados como Brasil y China.

El siguiente cuadro muestra más claramente los aumentos de las importaciones de México, y de los demás países.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

Cuadro 2.17. Mundo: 10 principales importadores de cereales por década, 1961-2003^{1a}
(PORCENTAJE DEL TOTAL DE LAS IMPORTACIONES MUNDIALES)

Países	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2003
Unión Europea ^{1/2}	41.4	36.9	25.8	23.6	24.5
Japón ¹	10.1	12.3	11.8	11.3	9.8
México		1.5	2.6	3.7	5.3
Corea, República de		2.2	3.5	4.8	4.8
China	6.4	5.7	8.0	6.4	3.5
Egipto	2.1	2.4	3.7	3.5	3.4
Brasil	2.4	2.1		3.4	3.2
Irán, Rep Islámica de			2.0	2.6	2.7
Argelia			2.1		2.6
Arabia Saudita			2.7	2.4	2.6
Fed. de Rusia (URSS) ^{1/3}	3.7	10.7	16.6	4.6	
Polonia ¹	2.5	3.1			
India	6.3	1.9			
Checoslovaquia ^{1/4}	1.9				
Suiza ¹	1.1				
Suma 10 princ. importadores	77.9	78.8	78.8	66.3	62.9
Import. mundiales (1000 ton)	98,657	165,514	224,396	246,094	269,758

Fuente: FAOSTAT-FAO

Nota: a/ Los porcentajes y demás valores son los promedios de cada década, excepto en el trienio 2001-2003.

1/ La FAO considera a estos países como "desarrollados".

2/ En la Unión Europea se toma en cuenta a los 15 miembros de 2003.

3/ En este país esta sumada la Fed. Rusa y la URSS en el periodo 1991-2000.

4/ Incluye las importaciones posteriores de la Rep. Checa y Rep. de Eslovaquia.

Por último, podemos decir que la postura de los países desarrollados de postergar sus fuertes subsidios agrícolas fue expresada rotundamente por uno de los principales dirigentes de EU en 2002: “La agricultura es la primera industria de nuestro país. El éxito de los agricultores estadounidenses y de los ganaderos es esencial para el éxito de la economía” (George Bush, Periódico La Jornada, México, 14 de mayo de 2002).

Esta postura proteccionista moverá hacia la generalización de la manutención de los productores y las exportaciones agrícolas de los países



desarrollados,⁴⁶ agravando, o por lo menos perpetuando, los desequilibrios en la oferta mundial de cereales, inestabilidades que exigen, para ser superadas, que algunos productores (los menos eficientes) de los países desarrollados salgan del mercado, para reducir así la producción mundial de cereales y aumentar los precios.

Por su infranqueable decisión de no reducir su oferta cerealera, los países desarrollados, han aplicado medidas para aumentar la demanda en el mundo, medidas que pretenden que algunos países subdesarrollados permitan la entrada de los cereales de las economías avanzadas.

Las principales herramientas de apertura utilizadas son las negociaciones de acuerdos en pro del libre comercio (entre naciones o multilaterales), en la Ronda Uruguay, y en las negociaciones de Qatar. En todos estos ámbitos Estados Unidos ha buscado la reducción de los subsidios a las exportaciones de sus competidores y la eliminación de los aranceles; cabe decirse que las mismas pretensiones se han venido haciendo a los países deficitarios alimentariamente a través de acuerdos comerciales como el TLCAN y el ALCA.

La apertura que buscan los países desarrollados, y que ya es una realidad en algunos casos, está sumiendo más y más a los países en desarrollo en una dependencia alimentaria básica. Tal dependencia no se la permiten los países avanzados, que a lo largo de la historia reciente han aplicado un sin fin de medidas para la consecución de su autosuficiencia alimentaria. Pero contrario a esto, varios países subdesarrollados han emprendido políticas de desmantelamiento, de la protección, de su producción básica y la han puesto

⁴⁶ La tendencia proteccionista se generaliza ya que cuando un país ha aplicado subsidios en el pasado, los demás países, que pueden, también lo hacen para no verse superados por aquel país que los aplicó primero.



frente al “libre comercio”, Sin tomar en cuenta la creciente inseguridad alimentaria que se está viviendo en varias partes del mundo.⁴⁷

Al abrirse a un mercado mundial de cereales fuertemente subsidiado, los países subdesarrollados, están dejando a sus productores rurales desprotegidos, con ninguna posibilidad de competir y con grandes riesgos de salir del mercado. Esta eliminación de productores rurales en los países no desarrollados aumenta cada vez más su necesidad de importar, creándose así un círculo vicioso que al parecer termina, si no se hace nada por revertirlo, con la total dependencia de las exportaciones cerealeras de los países desarrollados para satisfacer sus necesidades básicas.

En resumen, podemos decir que las naciones desarrolladas empezaron a exportar sus excedentes cerealeros como una forma para solucionar sus dificultades internas, principalmente, problemas de sobreproducción y de baja en los ingresos de sus productores agrícolas.

Fue así que los países desarrollados, para colocar sus excedentes en el mercado mundial y para aumentar la demanda de los mismos, comenzaron a presionar a los países de la Periferia para que abrieran sus economías agrícolas al comercio internacional.

Algunos de los países subdesarrollados si abrieron sus sectores cerealeros al comercio mundial y como resultado de esta apertura empezaron a experimentar: una salida de sus productores agrícolas del mercado, y un aumento de la cantidad de granos que compraban del exterior.

Estos hechos, en conjunto, influyeron para que, a finales del siglo XX, se empezaran a dar algunas transformaciones relevantes en la producción y en el comercio internacional de cereales:

⁴⁷ FAO, Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 2003 y 2004.



El primer cambio significativo se manifestó en la producción global de granos: más del 50% de la producción mundial de cereales, durante todo este periodo, la realizaron solamente cinco naciones (EU, la Unión Europea, la Fed. Rusa/Rusia, India y China).⁴⁸

En el comercio internacional se dieron otras transformaciones más notorias. Los países desarrollados empezaron a: disminuir sus importaciones de cereales como resultado, principalmente, de sus políticas expansionistas y proteccionistas internas; y a aumentar sus exportaciones como resultado, esencialmente, de su política exterior de apoyo a sus ventas y de su política de presión, en el mundo, en pro del libre comercio.

Los países subdesarrollados, por su parte, empezaron a: disminuir sus ventas de cereales en mercado mundial,⁴⁹ a causa de las exportaciones subvencionadas de los países desarrollados; y a aumentar considerablemente su cantidad de cereales importados, ocasionado principalmente por la salida, del mercado, de sus productores agrícolas.

Es en este contexto, que México apareció como uno de los países subdesarrollados que han aumentado, de manera considerable, su cantidad de granos importados en los últimos años. Sin embargo, por el momento nos limitamos a hablar de México ya que este país, su producción, su importación de cereales, y otros temas, son cuestiones que se tratarán en los capítulos siguientes.

⁴⁸ China y la India son consideradas naciones subdesarrolladas y se han mantenido como principales naciones productoras de cereales debido a la cantidad de habitantes para los que tienen que producir alimentos y a su decisión de proteger sus sectores cerealeros mediante aranceles.

⁴⁹ Con excepción de China.



**CAPÍTULO 3. MÉXICO POLÍTICA AGRÍCOLA,
APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS
BÁSICOS**

*Si los polvos empiezan a razonar
todo está perdido*

Voltaire



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS.

3.1. INTRODUCCIÓN.

Después de describir el comportamiento de los países desarrollados y de los países subdesarrollados, en lo que respecta a política agrícola, y después de analizar las tendencias generales de la producción y del comercio mundial de cereales, saltemos ahora a otro nivel de concreción, pasemos a describir a la economía agrícola mexicana y a su *sector cerealero*.⁵⁰

Para esto debemos recordar primero que son los países desarrollados los que han introducido, en varias ocasiones, relaciones de producción y comercio con algunos países de la Periferia; la mayoría de las veces lo han hecho en la búsqueda de: nuevos mercados; de mejores condiciones para la inversión de capital y su rentabilidad; o en la búsqueda de solucionar problemas del Centro (como por ejemplo, la sobreproducción agrícola o la caída en la tasa de ganancia).

Pero los países desarrollados no establecen relaciones económicas en cualquier actividad de los países subdesarrollados, sino en aquellas que interesan directamente a los países del Centro. La manera de integrar, al mercado mundial, a alguna nación subdesarrollada, es mediante la especialización de ese país en la realización de aquellos productos que

⁵⁰ Que en México generalmente al sector cerealero se le denomina "subsector de granos básicos". Como veremos más adelante, los cereales incluidos dentro de los "granos básicos" no difieren mucho de la tendencia de consumo mundial de cereales, pero sí esta tendencia está centrada particularmente hacia uno o dos granos, por ejemplo hacia el maíz. En el caso de los países asiáticos el consumo se inclinación hacia el arroz y en Europa, y algunos países de Norteamérica, hacia el trigo.



interesan a los países desarrollados (este es el proceso característico, por ejemplo, de las plantaciones de exportación).

México, como país subdesarrollado, no se ha visto exento de estos procesos de especialización.

La primera especialización que México experimentó, en el siglo XX, se llevó a cabo durante gran parte de la primera mitad de este siglo, aquí se le asignó la realización y la exportación de productos agrícolas, sirviendo así de proveedor, de materias primas baratas, a Europa y Estados Unidos.

Ya posteriormente, hacia finales del siglo XX, México empezó a experimentar una nueva especialización, promovida esencialmente mediante los flujos de comercio e inversión extranjera, ésta nueva especialización está buscando la realización de productos agrícolas de exportación (principalmente frutas y hortalizas) en este país.

Este nuevo patrón productivo, inducido en la economía mexicana, no solo está afectando a la agricultura, sino que está influyendo también a los demás sectores económicos; y además, cabe decirse, que es promovido por los actuales “agentes económicos mundiales” (constituidos principalmente por transnacionales de los países desarrollados), actores que están llevando a un nuevo reordenamiento de la producción agroalimentaria mundial, en pro de la búsqueda de la maximización de ganancias.

La primera especialización de la economía mexicana del siglo XX se inició con el Porfiriato, y durante ese tiempo se le asignó el papel a México de exportador de productos agrícolas. Ya posteriormente, después de la crisis económica de 1929, nace la intención de formar una base económica industrial en México. En este intento de industrializar al país se hicieron varias reformas y se aplicaron varios programas en materia agrícola, el objetivo de todas estas políticas era



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

modernizar a la agricultura para que, en el marco de una industrialización, no se llegara a una situación de escasez de alimentos o de insumos.

Sin embargo, las políticas aplicadas al campo, durante todo este tiempo, beneficiaron solamente a un puñado de productores agrícolas, principalmente a los “empresarios”. A los demás productores constituidos, la mayoría, en ejidatarios temporaleros, se les destinó, desde entonces: a la reproducción, como fuerza de trabajo, mediante economías de subsistencia; a altas tasas de natalidad y de mortandad infantil; a la existencia permanente de sobrepoblación relativa en la agricultura, intensiva en trabajo y baja en productividad (excepto en el sector moderno agrícola de las plantaciones); a bajos niveles de nutrición; a acceso limitado a los medios sanitarios y de salubridad; a bajos niveles de escolarización y alfabetización; a bajo nivel de ingreso; a la necesidad de migrar hacia las ciudades o hacia el extranjero, etc.

Estas características, derivadas de la estructura agrícola vigente en ese momento, terminaron deteriorando la capacidad de producir de alimentos de las unidades campesinas, hecho que empezó a generar la necesidad de importar granos básicos.⁵¹ El Estado mexicano respondió ante esta “crisis del campo” con mas montos de apoyo, pero al mantener la misma estructura agrícola, no resolvió de fondo la mayoría de los problemas. Entre esos problemas que se postergaron estuvo la creciente insuficiencia, en la producción de alimentos básicos, para abastecer al mercado interno.

Tras la crisis de 1982 se dejó a un lado la intención de industrializar al país mediante el modelo ISI,⁵² método que para su ejecución había utilizado ingresos provenientes de las ventas petroleras y del endeudamiento público, y que desde hace mucho había empezado a mostrar sus dificultades estructurales. La decisión de abandonar el modelo industrializador llevó a

⁵¹ Aquí veremos en el cap. 4 (pág. 159) que este aumento en las importaciones fue un efecto combinado de varios factores en los que si resalta la baja en la capacidad de producir de las unidades campesinas, pero que también influyó mucho el aumento de la población nacional.

⁵² Modelo de Industrialización por medio de la Sustitución de las Importaciones.



empezar a buscar en la agricultura nuevas metas: la mayoría de los programas hacia el campo empezaron a llevar el objetivo de hacerlo, entre otras cosas, competitivo.

Sobre el proceso histórico-económico que vivió la agricultura mexicana, desde que estaba especializada en la exportación de productos primarios (a inicios del siglo XX), hasta llegar a la crisis económica de 1982, es sobre lo que trata la primera parte de este capítulo 3.

Poco después de la crisis de 1982 se empezó a considerar la opción de seguir la orientación que, los organismos internacionales propusieron, en ese momento, a México; las líneas de acción sugeridas por dichas instituciones eran claras y hacían referencia esencialmente a: la liberalización comercial y a la reducción-eliminación de la injerencia del Estado en la economía.

Después de empezar a aplicar estas políticas neoliberales en la agricultura y, en particular, en el subsector de granos básicos, se comenzaron a dar algunos cambios importantes: el primero fue que se inició el desmantelamiento del entramado de instituciones con las que se había aplicado, durante mucho tiempo, la política agrícola en México; el segundo cambio fue la modificación de la forma de los subsidios que se otorgaban a los productores, transformándolos de apoyos que incidían en la oferta agrícola, a en meros ingresos que tenían como objetivo apoyar la subsistencia de los productores; y el tercer cambio importante fue el inicio de la entrada de cereales de los países desarrollados (principalmente de Estados Unidos) para abastecer nuestra demanda interna. Sobre estos cambios, que ocurrieron en la agricultura mexicana a raíz de las políticas neoliberales, empezadas a aplicar después de 1982, es sobre lo que trata la segunda parte de este tercer capítulo.

Posteriormente, como tercer tema de este capítulo, se analizará cómo es que todas las políticas aplicadas al campo, a partir de la crisis de 1982, están



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

afectando la tendencia de crecimiento de la producción de granos básicos nacional, haciéndola cada vez más débil.



3.2. POLÍTICA AGRÍCOLA DE MÉXICO.

3.2.1. Antecedentes

Política del Cardenismo.

Entre 1900 y 1930 México fue un país exportador de productos agrícolas tales como el algodón, tabaco, maíz, frijol y henequén. A partir de la crisis de 1929 en México ocurrió una reestructuración de fuerzas políticas y económicas. La mayoría de los terratenientes agroexportadores, incluidos los extranjeros del norte del país, se quedaron sin mercado para colocar sus productos en el corto plazo. Esto llevó a una crisis nacional dada la fuerte dependencia de los ingresos que provenían de este sector.

Ante esta situación el Estado tuvo que empezar a intervenir, en algunas regiones y mercados agrícolas, para intentar frenar el escenario económico adverso.

En este contexto fue que Cárdenas empezó una nueva forma de desarrollo agrícola sustentado en la intervención estatal que, entre otras cosas, terminó con la estructura agraria hacendaria vigente hasta entonces. La política cardenista basó el desarrollo agrícola en el ejido. También buscó terminar con el monopolio de la tierra, eliminar el estrangulamiento del mercado interno, acabar con los altos precios de los insumos agrícolas y crear las posibilidades para impulsar una industria nacional.

Para reforzar su modelo ejidal Cárdenas empezó una serie de medidas que buscaron abastecer al ejido con los recursos necesarios para su desarrollo. En esta línea se creó la Comisión Nacional de Irrigación en 1939, se ampliaron los servicios de extensionismo en 1937, se volvió a establecer la banca oficial para el campo a través del Banco Nacional de Crédito Ejidal y Privado, se crearon servicios de salud en 1936, escuelas rurales en 1936, se transformó la



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

Comisión Nacional Agraria en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en 1939; y además, se pretendió influir en la creación de infraestructura agrícola, en el control del mercado, en los apoyos financieros y en los recursos crediticios del sector.

Durante el cardenismo las unidades campesinas y domésticas de producción alcanzaron la autosuficiencia alimentaria e incluso empezaron a vender productos de exportación como algodón, henequén, azúcar y ganado.

No obstante, con las reformas y cambios que realizó Cárdenas también se generaron varios problemas: el reparto agrario realizado fue injusto e insuficiente, ya que se afectaron zonas hacendarias, que antes de los cambios de la estructura agraria, dieron altos recursos productivos y organizaron la oferta agrícola en las regiones productoras de maíz y frijol; además el reparto posibilitó la creación del “rentero agrícola”, estructura de propiedad, que fundaría posteriormente latifundios fantasma basados en la inversión directa aplicada en maquinaria y en el control de los mercados de exportación.

Del mismo modo la reforma cardenista no pudo afectar a los productores exportadores que se habían creado en el porfiriato, dado que estas unidades volvieron a tener poder político y económico con el aumento de la demanda internacional de los productos mexicanos de exportación (aumento provocado por el ambiente bélico imperante en el mundo en esos años).

Concluyendo podemos resumir algunos cambios del cardenismo: se conformó la estructura agraria que caracterizaría a México durante los siguientes 40 años; se crearon instituciones que se consolidarían posteriormente en instrumentos de intervención del Estado en la producción agrícola; se dio pauta y forma a la subordinación que viviría después el desarrollo rural respecto al desarrollo urbano (industrial); y se prolongó la dependencia nacional de los recursos provenientes de las exportaciones agrícolas.



Política agrícola de 1940 a 1970.

Las políticas del Estado dirigidas al campo, durante los siguientes treinta años, tuvieron la finalidad de ajustarlo al proceso macroeconómico industrializador de la economía mexicana (basado en la sustitución de importaciones).

El proceso de industrialización nacional se inició como consecuencia de la pérdida del dinamismo del modelo de crecimiento hacia fuera y se llevó a cabo mediante el gasto público, el fomento de la inversión privada (mediante una alta protección arancelaria y facilidades tributarias y crediticias), y el control deliberado de la balanza de pagos.⁵³ Los recursos del gasto público se obtuvieron al principio de la reactivación de las exportaciones del modelo hacia fuera, y posteriormente del endeudamiento estatal.⁵⁴ Las políticas hacia el campo tuvieron la finalidad de modernizar la agricultura para que aumentara su productividad y producción. Este paso era necesario dado que, con la expansión industrial que se pretendía emprender, se corría el riesgo de que amplias capas de la población rural quedaran fuera del mercado y de que se encarecieran las materias primas y los alimentos.⁵⁵

Fue así que el Estado emprendió una amplia gama de intervenciones en la agricultura: aplicando una política de organización económica de macrocuencas, protegiendo al sector de importaciones agrícolas, otorgando crédito e inversión, continuando la creación de infraestructura básica, abriendo nuevas tierras al sistema de riego, fomentando la investigación para mejorar la tecnología de los productos y de sus procesos de producción, ampliando las zonas dedicadas a la siembra, controlando la producción tradicional vía precios, formando más instituciones paraestatales que tendrían la tarea de intervenir en el mercadeo de productos, etc.

⁵³ Sunkel Osvaldo y Paz Pedro. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI, 1970, p. 356.

⁵⁴ Ídem, p. 375.

⁵⁵ Ídem, p. 365.



Los productores ejidatarios temporaleros⁵⁶, se vieron marginados de la mayoría de las acciones emprendidas por el gobierno, los que si se beneficiaron fueron los llamado agricultores “empresariales”; estos agricultores estuvieron conformados por los “pequeños propietarios”⁵⁷, los neolatifundistas y los productores agroexportadores. Esta desigualdad en el otorgamiento de los recursos, a la larga, ocasionó una polarización económica de los agricultores.

Política agrícola en el populismo, 1970-1982.

En la década de los setenta e inicios de los ochenta se dio en México un periodo en el que el Estado buscó llevar a la economía nacional hacia nuevos horizontes y empezó a financiar los programas de gobierno con un fuerte gasto público.

Al principio, esta política económica generó inflación, endeudamiento, contracción de la inversión privada, fuga de capitales, desaceleración económica, devaluación y la crisis económica de agosto de 1976.

Durante el sexenio siguiente (1976-1982), el Estado siguió teniendo problemas para financiar los programas estatales. Dichas dificultades se resolvieron con el auge de los precios del petróleo y el aumento de las reservas nacionales de este bien. Desde ese momento México pasó a ser cliente preferencial del mercado financiero internacional (mismo que tenía a su vez urgencia de colocar el excedente de capital ocioso que la recesión mundial de posguerra estaba provocando en los países desarrollados) y le otorgó los recursos necesarios para que continuara apoyando los diversos proyectos productivos. De estos créditos dados por la banca internacional echó mano tanto el sector público como el sector privado.

⁵⁶ Este tipo de productores representaron durante este periodo el grueso del contingente de productores agrícolas y se dedicaron a producir los alimentos para el mercado interno.

⁵⁷ Nombre que no estaba de acuerdo con la capacidad económica que tenían, pues abarcaba a aquellos propietarios que tenían una tierra de 5 has. de temporal hasta aquellos que tenían una tierra de 300 has de riego.



Los recursos públicos adicionales (obtenidos por las ventas petroleras, el endeudamiento y el aumento de masa monetaria) hicieron que se olvidara momentáneamente los problema de la estructura productiva nacional, y que empezara a crecer el tamaño e ineficiencia del sector público.

El final del auge petrolero llegó con la caída de los recursos obtenidos por las ventas de petróleo en 1981, las finanzas públicas se colapsaron, aumentó el déficit de la balanza de pagos, las reservas extranjeras se agotaron, se devaluó la moneda, aumentó fuertemente la inflación, disminuyó la inversión productiva, resurgió la desconfianza en las acciones del gobierno, se tuvo que aumentar a 100% la producción protegida con permisos de importación (para equilibrar la balanza de pagos) y creció la fuga de capitales.

En el ámbito agrícola el Estado aplicó programas buscando resolver los problemas más apremiantes: 1) la insuficiencia productiva para abastecer, al mercado interno, de los alimentos básicos, 2) la migración, 3) la polarización de ingresos 4) la pobreza, y 5) el crecimiento demográfico. Para ello aplicó diversas políticas que se sumaron a las ya existentes: programas de convencimiento para que la gente se quedara en sus tierras; programas de control del crecimiento poblacional; programas de servicio de salud; y programas que buscaron dar más recursos y aumentar la tecnología.

Además de lo anterior, también se buscó modificar las áreas de cultivo para dedicarlas a labores de exportación; continuar interviniendo en el mercado de insumos y productos agrícolas mediante las paraestatales; se aplicó el programa PIDER que tuvo la tarea de llevar dinero, infraestructura y apoyo técnico a varias regiones del país; se empezó a apoyar a productores temporaleros con escasa o nula oportunidad económica mediante programas que intentaron modernizarlos (algunos de estos programas fueron PLANAAT, Programa Nacional de Desarrollo de la Agricultura de Temporal y PRODERITH, Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo); se siguió



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

aplicando el control de precios de algunas mercancías agrícolas; se otorgó más crédito; se invirtió una mayor cantidad de recursos en la creación de tierras de riego; y se mantuvo el sistema de protección arancelaria que evitó la competencia externa en la agricultura nacional. Quizá el programa más ambicioso, de todos, aplicado en la agricultura, fue el SAM (Sistema Alimentario Mexicano), ya que planeó transformar radicalmente al campo para superar los problemas de insuficiencia alimentaria en el corto y mediano plazo, asegurar los abastos urbanos y superar la desigualdad rural.

Todas estas acciones y proyectos estatales fueron posibilitados en la política expansionista del gobierno, pero no todas las políticas dieron resultados satisfactorios. Así los programas de modernización, de crédito y de apertura de tierras de riego, que buscaron resolver el problema de la insuficiencia productiva de los agricultores temporaleros, no lograron estimular los aumentos de productividad necesarios para generar internamente los alimentos básicos que necesitó el país en aquél momento, ya que el problema de la insuficiencia alimentaria no fue generado por la forma tradicional de producir de los agricultores temporaleros, sino resultado de la estructura agrícola que desde el inicio predispuso al sistema económico agrícola a una desigualdad de recursos, misma que terminó por agotar la capacidad productiva del grueso de los campesinos.

3.2.2. Política agrícola neoliberal 1982-2006.

A raíz de la crisis económica de la deuda externa y la devaluación de 1982, México emprendió una serie de medidas que significaron un cambio fundamental en la orientación y el diseño de la política económica mexicana⁵⁸. Las administraciones posteriores buscaron la progresiva reducción del estado

⁵⁸ Gazol Sánchez, Antonio. *Bloques Económicos*, México, UNAM, Cátedra Extraordinaria "Maestro Octaviano Campos Salas", septiembre de 2002. p, 225-226.



en la economía; terminar con el proteccionismo; ser más rígidos en la disciplina fiscal (entre otras cosas poner topes al endeudamiento); controlar la inflación; y diversificar las relaciones económicas con el exterior. Se terminó con el Estado Benefactor y se dio paso a uno “neoliberal” sustentado en la teoría monetaria y en la libre movilidad de los factores económicos.

Al principio estas medidas se consideraron necesarias para superar los problemas que aquejaban a la economía y las dificultades derivadas de la crisis de 1982. Sin embargo, estos cambios se acentuaron en 1989: aumentó la apertura comercial, se aceleró la desincorporación de paraestatales, se redujo aún más la inflación y el déficit público, y creció la diversificación de las relaciones comerciales mediante la firma de acuerdos de libre comercio⁵⁹. Es en este marco macroeconómico en el que se inician los cambios profundos que ha vivido la agricultura mexicana en los últimos años.

En la agricultura, al igual que en la economía en general, el objetivo primordial de la nueva política económica fue la transformación acelerada de una economía cerrada y orientada al mercado interno a otra muy abierta y más integrada a la economía internacional.

Hasta la crisis de la deuda externa el desarrollo agrícola dependió de una serie de políticas estatales: de la protección ante las importaciones agrícolas y de los subsidios al sector (subvenciones hechas directamente a la producción, a la comercialización, a la transformación, a los precios y a los créditos). En el marco de la política económica neoliberal la protección de los granos básicos, del comercio exterior, se fue eliminando mediante una *apertura económica*; y los subsidios a la producción agrícola se fueron reduciendo mediante el retiro gradual de la *intervención estatal en la agricultura*.

⁵⁹ Gazol Sánchez, op. cit.



Apertura comercial de la agricultura.

La apertura comercial de la agricultura y de los granos básicos, se da en dos fases: la primera inicia con la apertura comercial de 1985, en esta primera fase se eliminan la mayoría de los permisos de importación de la agricultura, y los permisos restantes fueron sustituidos por algún tipo de arancel; la segunda fase inicia en 1994, con la entrada en vigor del TLCAN, en esta etapa se planea la supresión de cualquier tipo de arancel del sector agropecuario (incluidos los aranceles de los granos básicos). Veamos en detalle cada fase.

Primera fase: apertura de 1985.

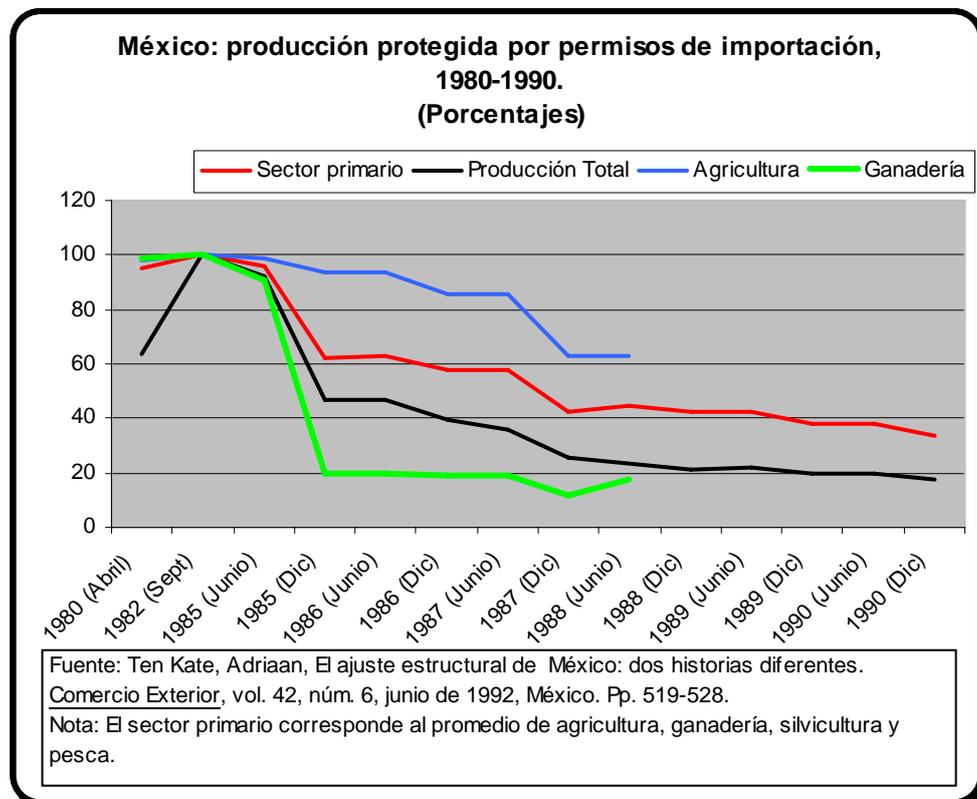
México inició un proceso de apertura comercial en este año mediante la eliminación gradual de los precios oficiales de importación (PI); la eliminación de los permisos de importación (PI); y la baja de los promedios arancelarios generales (PA).

En lo referente a los **permisos previos de importación**, estos se fueron reduciendo gradualmente mediante un calendario de liberalización. Tal calendario no excluyó a ningún sector o subsector, todos fueron liberalizados total o parcialmente. El único producto que se mantuvo 100% protegido mediante PI fue el petróleo y el gas natural.

En la gráfica siguiente se ve cómo el porcentaje de la producción nacional protegida con permisos de importación (que es la línea oscura de la gráfica) se fue reduciendo desde 1985, hasta llegar a un monto menor del 20% en 1990.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”



En el sector primario, y en sus subsectores, ocurrió una apertura similar a la de la economía en general. En 1985 el sector primario tenía el 95% de su producción protegida con PI y ya para 1990 tenía menos del 35% en esa condición; el sector primario durante 1985-1990 representó en promedio el 8.1% del PIB nacional⁶⁰.

Todas las ramas del sector primario también sufrieron procesos de apertura. La agricultura (que durante 1985-1990 representó en promedio el 58.9% de la producción del sector primario) en 1985 tenía el 98.5% de su producción protegida con PI, y ya para 1988 solo tenía el 63%. La ganadería (que durante 1985-1990 representó en promedio el 32.1% de la producción del sector

⁶⁰ Datos calculados con base en información de las Estadísticas de la Contabilidad Nacional de la página del INEGI.



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

primario) en 1985 tenía el 91% de su producción protegida con PI, y en 1988 ya solamente tenía el 17.5%. En el caso de la Silvicultura (que durante 1985-1990 representó en promedio el 5% de la producción del sector primario) en 1985 tenía protegida el 96.9% de su producción, y ya para diciembre de 1986 tenía la totalidad de su producción libre de permisos de importación. En la caza y pesca (que durante 1985-1990 representó en promedio el 3.8% del total del PIB sectorial) en 1985 tenía el 100% de su producción protegida, y para 1988 ya solo tenía el 63.3% de su producción bajo el régimen de PI.⁶¹

A inicios de 1989 solamente quedaban en el sector primario 54 fracciones controladas, mismas que representaban aproximadamente el 60% del valor de las importaciones del sector. Entre los productos todavía protegidos se encontraban: leche, huevo, **granos**, semillas, oleaginosas, aceites, grasas, café, cacao y tabaco. El comercio de estos bienes agrícolas hacia el mercado interno de estos productos, seguía estando regulado mediante paraestatales: CONASUPO, INMECAFÉ, CONADECA y TABAMEX.⁶² Tras las continuas eliminaciones de los PI, o sus sustituciones por aranceles, para 1993 solamente se tenían protegidos, mediante esta modalidad, a pocos productos: maíz, frijol, cebada, papa, pollo entero, trozos y despojos de pollo, carne de pollo, huevo, leche en polvo, mijo, malta, copra, aceites animales, café, caña de azúcar y tabaco.

Del mismo modo en el que se eliminaron los PI, también los **promedios arancelarios** (PA) se vieron fuertemente reducidos en 5 años; aumentaron al principio, en 1985 (esencialmente para compensar la eliminación de los PI), pero posteriormente, hasta 1990, vieron constantes reducciones en sus montos: el promedio arancelario de la producción total de bienes, en junio de 1985, era de 23.5%, en diciembre de 1985 fue de 28.5%, y para diciembre de

⁶¹ Ten Kate, Adriaan. Apertura comercial y estructura de protección en México, en Comercio Exterior, vol. 39, núm. 4, abril de 1989, México. pp. 312-329.

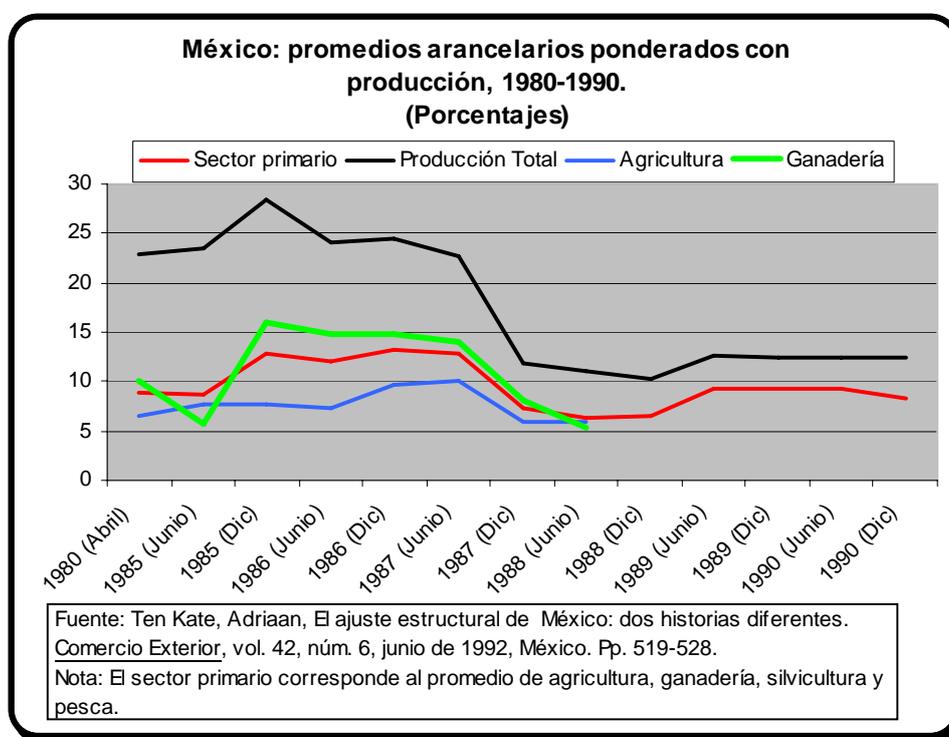
⁶² El Financiero, Medina Santos, Julieta. 30 de marzo de 1989, p. 43.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

1990 ya era del 12.4% (ver línea negra de la gráfica de promedios arancelarios ponderados).

En el sector primario los PA también fueron reducidos, pero no tanto como en el caso de los PA nacionales: estuvieron en 8.6% en 1985, en 12.9% en diciembre de ese mismo año, y en 8.3% en 1990. Los PA de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la caza y la pesca también sufrieron reducciones: en 1985 empezaron, respectivamente, con PA de 7.6%, 5.8%, 15.4% y 49.2%, y para 1988 tales promedios estaban ya reducidos a 6.0%, 5.3%, 9.7%, y 19.7%.⁶³



Los **precios oficiales de importación** también fueron afectados en el proceso de liberación iniciado en 1985: en junio de ese año el 18.7% de la producción nacional estaba protegida con tales precios, y para 1988 ya solo lo estaba el 0.6% de la producción total. En el sector primario y sus ramas los PI también

⁶³ Ten Kate, op. cit.



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

fueron reducidos, de tal manera que para 1988 ya no eran significativos como medidas proteccionistas. La razón principal de la eliminación de la mayoría de los PI fue, entre otras cosas, los compromisos adquiridos, por México, en el GATT en 1986.⁶⁴

En el caso de la producción de los granos básicos,⁶⁵ la eliminación de los permisos previos de importación inició un poco más tarde. Los PI de los básicos empezaron a ser eliminados en 1989, con la supresión de los PI de sorgo y soya; y ya para 1993 se eliminaron los PI de trigo, cebada, frijol y maíz. A continuación se muestra una gráfica que da cuenta del porcentaje de la producción de granos básicos que fue quedando desprotegida de permisos previos de importación, desde 1989 hasta 1993:



⁶⁴ Ten Kate, op. cit.

⁶⁵ Maíz, frijol, trigo, arroz, soya, cebada, sorgo, ajonjolí, cártamo y semilla de algodón.



Segunda fase: apertura de 1994, TLCAN.

Antes de la entrada en vigor del TLCAN, México siguió realizando cambios y reducciones importantes en los permisos previos de importación y en los aranceles. La mayoría de los aranceles a productos agropecuarios en 1994 ya no eran mayores al 20 por ciento, esto gracias a la primera fase de apertura de México.⁶⁶ En lo referente a los productos protegidos con Permisos Previos de Importación antes del TLCAN (es decir antes del 1° de enero de 1994), fueron convertidos en aranceles o en aranceles-cuota temporales.⁶⁷

TLCAN

En el TLCAN México, Estados Unidos y Canadá buscaron establecer una *zona de libre comercio*, de acuerdo al artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.⁶⁸ El TLCAN se firmó el 17 de diciembre de 1992, entró en vigor el 1° de enero de 1994.

La principal intención al firmar el tratado era establecer acuerdos que buscaran substancialmente la liberalización de las inversiones;⁶⁹ y en segundo lugar, terminar de liberar el comercio entre los tres países, eliminando las trabas arancelarias y no arancelarias existentes todavía.

Con el TLCAN los tres países quedaron obligados a eliminar todos los aranceles y barreras no arancelarias al comercio y a la inversión en un plazo máximo de 15 años, a partir de la entrada en vigor del Tratado. Dentro de ese periodo se establecieron tiempos distintos de desgravación arancelaria, según la sensibilidad de cada producto. Los plazos establecidos variaron desde la

⁶⁶ La reducción arancelaria que hizo México (a raíz de la apertura iniciada en 1985 y continuada hasta 1994), superó lo establecido por el GATT: este organismo había pedido la reducción solamente del 50% de los promedios arancelarios.

⁶⁷ Los aranceles cuotas y aranceles fueron fijados de acuerdo al método de tarificación del GATT: basándose en el promedio anual de protección vigente en el periodo 1989-1991.

⁶⁸ SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

⁶⁹ EL FINANCIERO, “Modestos los objetivos comerciales mexicanos del TLC;...” 14-julio-1992.



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

desgravación inmediata, hasta 5, 10 y 15 años. Se estableció (en el artículo 302 del TLCAN sobre 'Desgravación Arancelaria') que a petición y de acuerdo con las partes, se puede acelerar la cancelación de aranceles sin necesidad de renegociar el Tratado o modificar su texto

En el Capítulo 7 del TLCAN es en el que se trata al sector agropecuario. En este apartado se consideran como productos agropecuarios a los bienes clasificados en los capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado (excepto pescados, mariscos y sus productos);⁷⁰ y se habla principalmente de 5 temas: i) subsidios o apoyos internos, ii) subsidios o apoyos a la exportación, iii) medidas sanitarias y fitosanitarias, iv) órdenes de comercialización y, v) reglas de origen. De estos 5 puntos, los tres primeros fueron negociados trilateralmente, y los dos últimos (el acceso a mercados y las órdenes comerciales) se negociaron bilateralmente: entre México-Canadá, México-Estados Unidos, Estados Unidos-Canadá.

Los aspectos más importantes pactados en el TLCAN sobre el sector agropecuario son: el proceso de desgravación arancelaria de las partidas agropecuarias y las salvaguardas especiales.

Sobre el proceso de **desgravación arancelaria de las partidas agrícolas** se acordó en el TLC que, al igual que en los demás sectores, se iba a hacer en 5 etapas, no quedaría ninguna partida sin liberalización. El proceso de desgravación de las partidas agrícolas es detallado excelentemente por José María Mella (de la Universidad Autónoma) y por Alfonso Mercado (del Colegio de México);⁷¹ estos autores definen las cinco etapas de desgravación de la siguiente manera:

⁷⁰Mella, José y Mercado Alfonso. La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN. Francia, Séminaire EMMA-RINOS. Analyse comparatiste des processus d' intégration régionale Nord-Sud, marzo de 2003. p. 2.

⁷¹ En su texto La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN. Francia, Séminaire EMMA-RINOS. Analyse comparatiste des processus d' intégration régionale Nord-Sud, marzo de 2003.



- Las partidas agrícolas que fueron liberadas de aranceles inmediatamente el 1° de enero de 1994 se clasificaron dentro de una clase llamada Categoría “A”.
- Las partidas liberadas de aranceles en cinco periodos anuales iguales y libres a partir del 1° de enero de 1998 se clasificaron dentro de la Categoría “B”.
- Las partidas liberadas en diez periodos anuales iguales y libres a partir del 1° de enero de 2003 se clasificaron como categoría “C”.
-
- Las partidas liberadas en quince periodos anuales iguales y libres a partir del 1° de enero de 2008 se conjuntaron en la categoría “C+”.
-
- Las partidas que antes del 1° de enero ya estaban liberadas de aranceles y que continuaron así después de esa fecha se conjuntaron en una categoría denominada “D”.



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

Con base al texto de José María y Alfonso elaboré el siguiente cuadro en el que se muestran la cantidad de partidas que México fue liberándole en cada categoría a Estados Unidos y Canadá.

Cuadro 3.1. México: desgravación de las partidas agrícolas con Estados Unidos y Canadá.							
Categoría de desgravación	Estados Unidos			Canadá			
	General		Trato Especial ^b	General		Trato especial ^b	Sin desgravación ^a
	Total partidas	% del total		Total partidas	% del total		
D	91	9.1	1	91	7.9	0	0
A	438	43.6	1	492	42.5	0	0
B	125	12.5	1	115	9.9	4	0
C	347	34.6	137	330	28.5	34	0
C+	3	0.3	14	2	0.2	13	0
Sin desgravación ^a	0	0.0	0	0	0	0	77
Total	1,004	100	154	1,158	100	51	77

Fuente: Elaborado con datos obtenidos en Mella, José y Mercado Alfonso. La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN. Francia, Séminaire EMMA-RINOS. Analyse comparatiste des processus d'intégration régionale Nord-Sud, marzo de 2003. p. 3.

a/ Corresponde a la cláusula de México en el GATT mediante la cual se le autoriza a México adoptar o mantener prohibiciones o restricciones, así como aranceles aduaneros de conformidad a sus obligaciones y derechos derivados del GATT

b/ Se refiere a las partidas con desgravación arancelaria bajo condiciones especiales.

El TLCAN ofrece, en el caso del sector agropecuario, condiciones especiales a varias partidas: 154 partidas, en el caso de Estados Unidos y 51, en el caso de Canadá. Estas condiciones especiales pueden ser salvaguardias, aranceles o restricciones al comercio.

Las barreras no arancelarias (negociadas bilateralmente) también se ven expresadas en el cuadro anterior. México y Estados Unidos acordaron suprimir todas la barreras no arancelarias, mientras que Canadá se negó a liberalizar las restricciones a la importación de lácteos, aves, huevos y azúcar; productos en los que mantendrá barreras arancelarias y no arancelarias. México mantuvo permisos de importación para los mismos bienes a los que Canadá impuso



aranceles. Es por eso que México tiene 77 partidas “sin desgravar” con Canadá (véase cuadro “México: desgravación arancelaria...”).

Entre las salvaguardias especiales⁷² que los tres países pueden aplicar para ciertos productos considerados sensibles, están los aranceles-cuota.⁷³ México aplicó estas salvaguardias especiales para especificaciones de los siguientes cinco productos: cerdos, carne porcina, papas, manzanas y extractos de café; Estados Unidos aplicó salvaguarda para 7 partidas referentes a 6 productos: tomates, cebollas, berenjenas, pimientos, calabazas y sandías; y Canadá protegió con salvaguardas a 8 partidas referentes a 7 productos: flores, tomates, cebollas, pepinos, brócoli y coliflor, fresas y pasta de tomate.

A si mismo, México también aprobó un arancel-cuota a algunos de los productos que, en 1993, estaban protegidos mediante permisos de importación; ese fue el caso del Maíz, Frijol, Cebada, Papa, Pollo entero, Trozos y despojos de pollo, Carne de pollo, Huevo y Leche en polvo. El arancel de estos productos fue disminuyendo progresivamente, y la cantidad de importaciones dentro de cuota fue aumentando 3% anualmente (excepto para la cebada cuyo aumento anual fue de 5%). La eliminación de los aranceles para los volúmenes fuera de cuota tendría un periodo de transición de 10 años; excepto para el maíz, frijol y leche en polvo, cuyo periodo de transición es de 15 años.

Los granos básicos dentro del TLCAN ya no contaban con permisos previos de importación; los últimos 4 PI de los granos básicos fueron eliminados en 1993,

⁷² El asunto de las salvaguardias especiales se trata en el Artículo 703 sección A, del TLCAN, en el apartado Acceso a mercados. En este apartado el tratado concuerda con las medidas y procedimientos establecidos por el GATT en lo relativo a acceso a mercados y salvaguardas especiales.

⁷³ Un arancel cuota es un mecanismo que protege a ciertos productos de fuertes aumentos en las importaciones. Su funcionamiento se basa en la aplicación de cierta tasa arancelaria, a las importaciones de un producto, si están dentro de cierta cantidad (cantidad dentro de cuota), y una tasa diferente (casi siempre mayor), a las importaciones del mismo producto, que excedan esa cantidad.



y sustituidos por tres aranceles-cuota (que se aplicaron al maíz, frijol y cebada) y un arancel (aplicado para el trigo).

En el TLCAN se acordó la eliminación todas las trabas arancelarias y no arancelarias de los granos básicos, es decir la supresión de aranceles y aranceles-cuota. El proceso de desgravación arancelaria de los granos básicos desde la entrada en vigor del TLCAN fue la siguiente: el primero de enero de 1994, México eliminó los aranceles del sorgo; el primero de enero de 2003 eliminó los aranceles de trigo y arroz; y en 2008 se tiene planeada la liberación de maíz y frijol.

Subsidios a la agricultura

Los subsidios otorgados por México a la agricultura se componen a grosso modo de la siguiente manera:⁷⁴

- Apoyo estimado a los productores (PSE),⁷⁵
- Transferencias a los consumidores de los contribuyentes (TCT) y⁷⁶
- Apoyo estimado en servicios generales (GSSE).⁷⁷

La suma de estas tres formas de subsidios dan el total de subvenciones otorgadas a la agricultura (TSE).⁷⁸

La composición general de los subsidios aplicados a la agricultura mexicana se muestra en la siguiente gráfica:

⁷⁴ Esta es clasificación que hace la OCDE buscando homogeneizar los conceptos de apoyo aplicados en el mundo.

⁷⁵ **El apoyo estimado a los productores** (PSE, Producer Estimate Support) es un indicador del valor monetario anual del total de transferencias de los consumidores y contribuyentes para ayudar a los productores agrícolas.

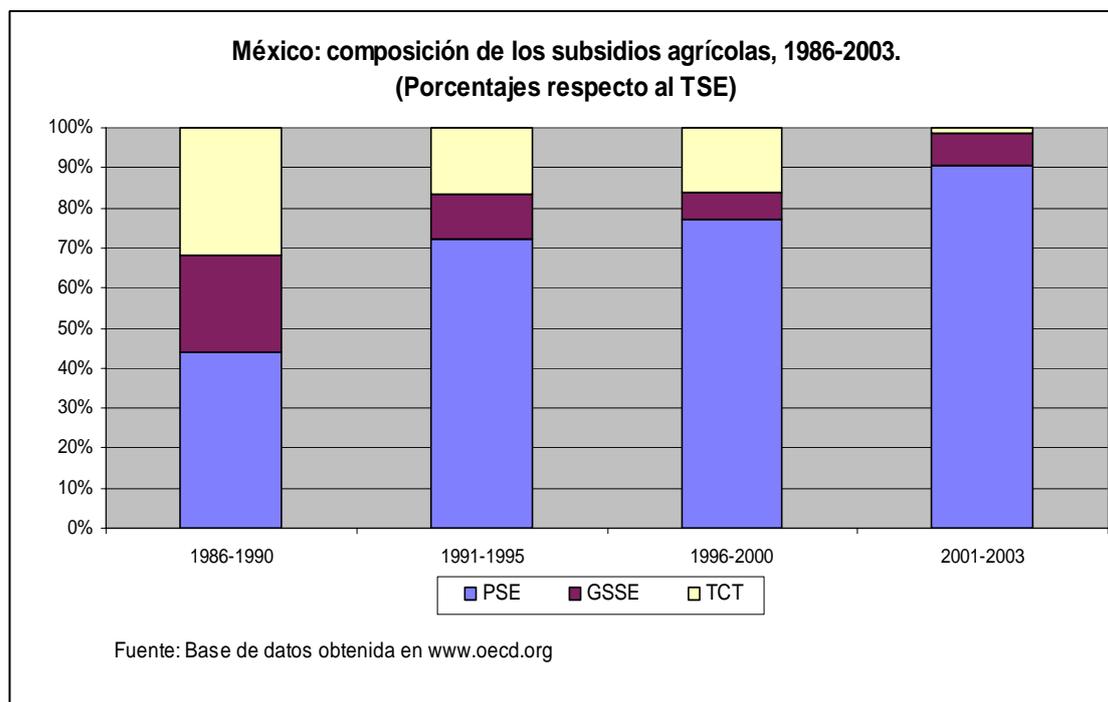
⁷⁶ **Las transferencias a los consumidores de los contribuyentes** (TCT, Transfers to Consumers of Taxpayers) son el apoyo neto que se hace a los consumidores, por parte del Estado, para compensar los altos precios que pagan en el mercado doméstico, dados los 'apoyos a los precios de mercado' de ciertas mercancías agrícolas.

⁷⁷ **El apoyo estimado en servicios generales** (GSSE, General Services Support Estimate) es un indicador del valor monetario anual del total de transferencias a los servicios generales que se proveen a la agricultura en su conjunto.

⁷⁸ Se escribe TSE porque traducido al inglés es Total Support Estimate.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”



Como se advierte los **PSE** han ganado terreno a las demás formas de subsidio, y la composición de los subsidios mexicanos se asemeja cada vez más a la composición promedio de los países de la OCDE.⁷⁹

Los PSE acumularon durante 1986-1990, 7,401.8 millones de dólares, lo que hizo que representaran un monto cercano al 40% del TSE. Durante el siguiente quinquenio las políticas de los PSE acumularon 434% más que en el quinquenio anterior, llegando a un gasto acumulado de 32,180 millones de dólares, tal monto hizo que representaran 72% del total de subsidios (TSE); para el siguiente quinquenio (1996-2000) el dinero acumulado en el gasto de los PSE se redujo a 25,424.3 millones de dólares como resultado de los

⁷⁹ Ver esa composición promedio de los países de la OCDE en una gráfica del capítulo 2 de esta Tesis, ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES, p. 29.



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay.⁸⁰ Sin embargo esta reducción no frenó la concentración del dinero en los PSE pues su porcentaje aumentó a 77.1%, respecto al total de los subsidios (TSE); finalmente para el periodo 2001-2003 los PSE han acumulado la cantidad de 21,921.8 millones de dólares, llegando a representar el 90.8% del total de los subsidios (TSE), haciendo cálculos se estimaría, prolongando el promedio de 2001-2003 al periodo 2001-2005, que para 2005 los PSE habrán acumulado los PSE 36, 000 millones de dólares.

El gasto en **TCT** (transferencias de dinero que el Estado hace a los consumidores para compensar los altos precios que resultan de la política de Apoyo a los Precios de Mercado) se ha ido reduciendo y para 2003 estaban casi eliminados. Estas transferencias a los consumidores empezaron (durante 1986-1990) representando el 31.9% del total de subsidios (TSE), con un gasto acumulado de 5,354.9 millones de dólares; durante el siguiente periodo (1991-1995) su monto acumulado aumentó a 7,375.9 millones de dólares, pero su representatividad, dentro del total de subsidios (TSE), se redujo a casi la mitad, a 16.5%; para el periodo siguiente (1996-2000), periodo de eliminación generalizada de subsidios, el gasto acumulado de las transferencias a los consumidores (TCT) bajó levemente a 5,284.5 millones de dólares y su representatividad dentro de los TSE se mantuvo casi invariable en 16.0%. El cambio más importante se dio durante el trienio 2001-2003, donde el monto acumulado de los TCT se redujo a 462.3 millones de dólares representando el 1.1% del total de subsidios (TSE).

El gasto del Estado en la manutención de los servicios generales utilizados en la agricultura (los subsidios **GSSE**) ha tenido la misma suerte que el gasto en las TCT. Empezaron representando (durante 1986-1990) el 23% del total de subsidios (TSE) con un monto acumulado de 4,004.2 millones de dólares;

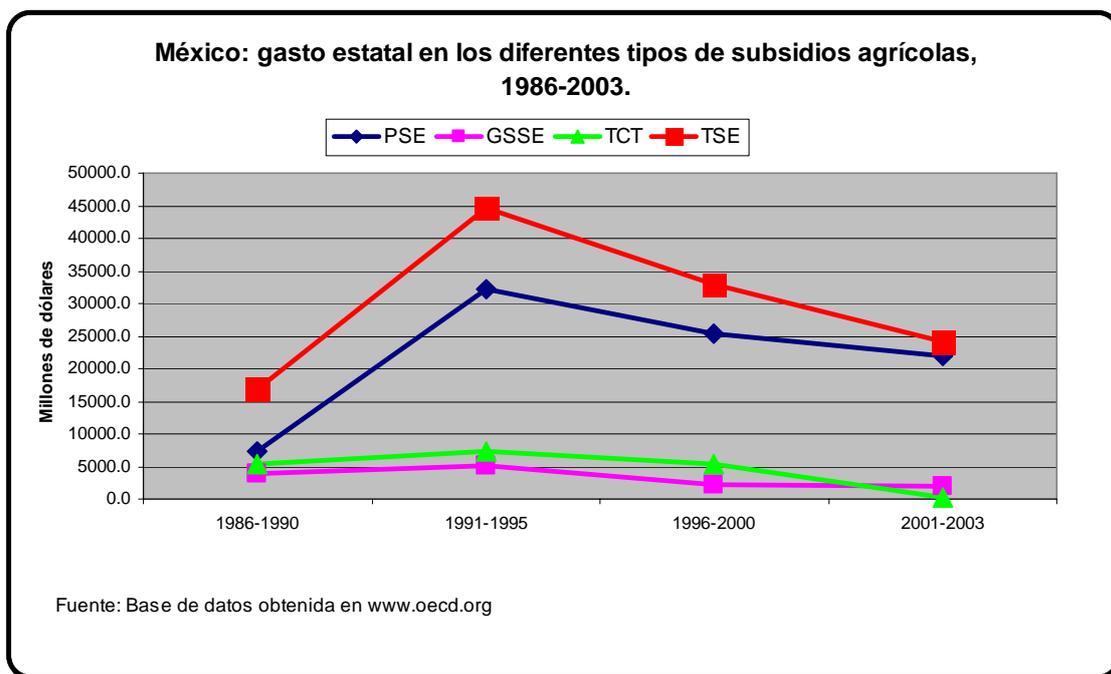
⁸⁰ Estos compromisos buscaban la reducción de la participación del Estado en la agricultura, buscando su liberalización comercial sin trabas.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

durante el siguiente periodo (1991-1995) acumularon un monto ligeramente superior, 5,033.5 millones de dólares, pero su representatividad dentro del total de subsidios, a pesar del aumento, se redujo a más de la mitad, a 11.3%; para el siguiente periodo los GSSE acumularon 2,277.4 millones de dólares con lo que representaron el 6% respecto al total de subsidios (TSE); y finalmente para el periodo 2001-2003 los GSSE acumularon en su gasto la cifra record, mínima, de 1,951.5 millones de dólares representando el 8.1% del total de subsidios (TSE).

En los últimos años los montos totales de subsidios agrícolas (TSE) han estado, cada vez más, determinado por los PSE (ver la gráfica *México, gasto estatal en los diferentes tipos de subsidios*). Los cambios en los TCT y los GSSE son cada vez menores y tienden a ser insignificantes dentro de los TSE. Veamos la siguiente gráfica.



Principales políticas de subsidios y apoyos PSE, GSSE y TCT.

Hemos ido analizando la evolución de los tres tipos de subsidios agrícolas, ahora vamos a analizar cuales son los programas que componen cada tipo de política. Empezaremos con los principales programas de apoyo de los PSE por la importancia que han ido adquiriendo en los últimos veinte años.

- ❖ Las principales políticas del **PSE** durante 1986-2003 fueron: a) Apoyo a los precios de mercado; b) Pagos basados en características históricas; c) Pagos basados en insumo; y d) Pagos basados en el rendimiento.

a) Apoyo a los precios de mercado: es la diferencia que paga el gobierno a los productores agrícolas (diferencia entre el precio de mercado y el precio fijado por el Estado, el precio fijado también es llamado precio de garantía). Esta política sirve para proteger a los productores agrícolas de las caídas de los precios internacionales. Sin embargo durante algunos años esta política significó un impuesto a la mayoría de los productores agrícolas y no un apoyo: dado que los precios que fijó el estado fueron menores a los que signó el mercado.

b) Pagos basados en características históricas. Estos pagos se componen de: los Pagos basados en plantíos y número de animales históricos, o en producción histórica; y los Pagos basados en los programas de apoyo históricos. Estos pagos se hacen por medio de PROCAMPO y ALIANZA.

c) Pagos basados en el uso de insumos, este tipo de apoyos está compuesto de los pagos basados en el uso de: insumos variables, insumos fijos, y servicios relacionados con la granja.



1. Basados en insumos variables. Estos pagos están compuestos por: Pagos a fertilizantes, Pagos de mantenimiento de irrigación, Pagos de seguro, Pagos a los alimentos, Pagos a la maquinaria, Pagos a las semillas, Pagos al servicio energético, Concesiones impositivas sobre tierra y construcciones, Concesiones impositivas sobre el valor agregado y el Programa avenero.

2. Basados en el uso de servicios relacionados con la granja. Estos pagos están compuestos por los programas: Extensión, Control de pestes y enfermedades, Mejora genética, Alianza y otros.

3. Basados en insumos fijos. Estos pagos están compuestos por: Concesiones en las tasas de interés, Concesiones de capital y Cancelación de deudas.

d) Pagos basados en el rendimiento. Estos pagos están compuestos por Pagos PACE (Programa de Apoyo a la Comercialización en los Ejidos) y los Pagos a la comercialización de ACERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria).

- ❖ Las principales políticas del **GSSE** durante 1986-2003 fueron: a) Escuelas agrícolas, b) Almacenamiento público de Stocks y c) infraestructura.

a) Escuelas Agrícolas: Es el gasto del presupuesto en los Institutos Técnicos Agrícolas y en las Escuelas Agrícolas Profesionales

b) Almacenamiento público de Stocks: Es el gasto del presupuesto público que cubrió el funcionamiento de CONASUPO y los costos que significaron el



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

sostenimiento de inventarios públicos. Este gasto se estimó en 30 por ciento del presupuesto total de la CONASUPO hasta antes de 1995. Desde 1996 BORUCONSA (Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. de C.V) realizó este papel hasta 1999, año en el que dejó de funcionar.

c) Infraestructura Es el gasto público en la infraestructura de: áreas alimentadas con lluvia (áreas temporales), los caminos rurales; y la protección de "riber beds".

- ❖ Las principales transferencias, mediante las que se compensaba a los consumidores por los altos precios derivados de la Política de Apoyo a los Precios de Mercado (*Transfers to consumers from taxpayers*, TCT), durante 1986-2003 se hicieron mediante: ACERCA, CONASUPO, FIDELIST, LICONSA Y DICONSA; veamos en detalle cada forma:

ASERCA: Presupuesto gastado en pagos por-tonelada a los molineros de trigo, a los procesadores de alimento compuesto, y a la industria de aceites vegetales, para ayudarles a comprar, a precios convenidos, la producción doméstica de trigo, sorgo, soya y otras semillas de aceite (oilseeds),. Esto era una manera de proporcionar apoyo a los productores. La tasa de pago varía según los Estados buscando facilitar el mercadeo en las áreas que están lejos de los principales centros de consumo. El pago se calcula sobre la base del año agrícola y se asignaba al trigo, sorgo y soya.

CONASUPO: Presupuesto gastado para cubrir el déficit de CONASUPO asociado con las ventas subsidiadas de comestibles domésticos e importados (maíz, frijol, trigo, arroz y semillas de aceites (oilseeds). Desde 1990 a 1998, solamente se subsidio a maíz y frijol. Se vendía el producto a un precio equivalente a o por debajo del precio de la compra. En este rubro también se



suma el gasto del presupuesto en FERRONALES (Compañía de Ferrocarriles nacionales) asociado con el transporte de los granos de CONASUPO a una tasa preferencial, de las áreas de producción-importación a los lugares de procesamiento/venta. Este gasto se calculó en base al año fiscal y se asignado al maíz, frijoles, trigo, arroz, y soya; y entre 1990 y 1998 solamente al maíz y frijol. [La OCDE no tiene datos disponibles sobre los pagos a FERRONALES].

FIDELIST: Presupuesto gastado en FIDELIST (Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla) para proporcionar gratuitamente diariamente un kg de tortillas de maíz a 2 millones de familias de bajo ingreso en las áreas urbanas. Calculado en base al año fiscal y asignado al maíz.

LICONSA: Presupuesto gastado en LICONSA (CONASUPO-Leche Industrial) para vender, a precios subvencionados, cuatro litros de leche cada semana a 5 millones de infantes de familias de bajo ingreso en las áreas rurales. Calculado en base al año fiscal y asignado a la leche.

DICONSA: Presupuesto gastado en DICONSA (CONASUPO-Distribución Comercial y Promoción) para cubrir la diferencia, entre el precio de maíz y harina de maíz comprado por CONASUPO y el precio de venta más bajo, a los consumidores rurales. Calculado en base al año fiscal y asignado al maíz. [La OCDE no tiene datos disponibles sobre el monto de estos subsidios].

Evolución de las principales políticas de subsidios agrícolas en México.

Los cambios dentro de las políticas de los PSE, GSSE, y TCT, durante 1986-2003, responden a las transformaciones estructurales que se llevaron a cabo en el campo mexicano, dentro del marco de la nueva política económica.

En el campo dichas transformaciones estructurales se iniciaron en 1986 con la adhesión de México al GATT y se acentuaron en 1989 con un programa de modernización del campo centrado en la promoción de los mercados.



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

1986-1990

Durante el quinquenio 1986-1990 se dieron algunos cambios importantes dentro de las políticas agrícolas mexicanas:

Primero, a raíz de que los precios que fijaba el Estado fueron menores a los precios que fijaba el mercado, para la mayoría de los productores agrícolas, los precios de garantía, significaron un impuesto más que un apoyo; esto se refleja el signo negativo que tienen los Apoyos a los Precios de Mercado (APM), durante 1986-1990, en el cuadro 2.

Cuadro 3.2. México: estructura de las principales políticas agrícolas, 1986-2003.				
(Porcentajes respecto al TSE)				
Políticas	1986-90	1991-95	1996-00	2001-03
PSE				
a) Apoyo a los precios de mercado.	-6.4	51.9	50.6	60.4
b) Pagos basados en caract. históricas	0.0	5.2	14.7	15.4
c) Pagos basados en insumos.	50.4	14.5	10.3	8.3
d) Pagos basados en el rendimiento	0.1	0.5	0.1	4.5
GSSE				
a) Escuelas agrícolas	3.1	2.1	1.9	2.2
b) Almacenamiento público de stocks	13.0	4.2	0.0	0.0
c) Infraestructura	5.3	2.3	1.1	1.8
TCT				
ACERCA, FIDELIST, DICONSA, etc.	31.9	16.5	16.0	1.1
Suma de las princ. políticas agrícolas	97.5	97.2	94.8	93.8
TSE (millones de dólares)	16,761	44,590	32,986	24,150
TSE promedio en quinquenio (millones de dólares)	3,352	8,918	6,597	8,050

Fuente: base de datos de OCDE obtenida en www.oecd.org

Segundo, empiezan a disminuirse los subsidios que apoyaban, a los productores, en la compra de algunos insumos: las reducciones durante 1986-90 se dieron en fertilizantes, maquinaria, control de pestes y enfermedades, y en las concesiones a las tasas de intereses. Sin embargo estas disminuciones



no fueron fundamentales para notar una baja general de los subsidios otorgados a la compra de insumos.

Tercero, en 1988 se iniciaron los pagos basados en el área plantada y en el número de animales, y aumentaron los pagos basados en rendimientos desde 1989. Estas dos formas de pagos, más las reducciones de algunos pagos basados en insumos, empezaron a mostrar cual sería la tónica de los subsidios mexicanos durante la década de los noventa: una disminución de los subsidios a la producción y un aumento de los pagos directos a los productores.

Cuarto, las políticas agrícolas de apoyo a los servicios generales (GSSE) y las transferencias a los consumidores (TCT) tuvieron un relajamiento desde 1987, pero, para 1990, recibieron montos más altos que los recibidos en 1986.

Quinto, empieza la eliminación paulatina de la CONASUPO. Esta paraestatal protegía a la mayoría de los productores agrícolas de diferentes maneras: les garantizaba a algunos productores la compra de sus productos a un precio fijo (precio de garantía); el producto que compraba también lo almacenaba, lo transportaba, lo transformaba, lo comercializaba, lo distribuía y lo vendía al menudeo; y mantenía el control de las importaciones de cereales que México hacía del exterior.⁸¹ Todas estas tareas fueron eliminadas paulatinamente y durante 1985-1990 se dieron pasos importantes hacia ese fin:

- En 1985, se da fin al monopolio que CONASUPO tenía del control de importaciones de granos básicos;⁸²
- En 1989 se eliminan los precios de garantía para algunos productos básicos (trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo y ajonjolí);

⁸¹ Es un hecho significativo mencionar que la importación de alimentos siempre fue la parte más importante en la que se gastó el presupuesto de la CONASUPO, y lo fue aún más con los aumentos de la insuficiencia alimentaria de México durante la década de los ochenta.

⁸² “Hasta 1985, CONASUPO era el único importador legal de estos productos- se refiere a maíz, trigo, arroz, sorgo, frijol, soya, oleaginosas y la leche-, a partir de tal año (1985) los procesadores privados han sido autorizados a importar todos los productos excepto la leche en polvo y el frijol”, (Uno mas Uno, 22 octubre de 1989, p. 7).



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

- En 1989, se cancela para trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo y ajonjolí, la obligación de ser adquiridos por la CONASUPO,⁸³ conservándose tal obligación solo para el maíz y el frijol, (utilizando para ello todavía un precio de garantía⁸⁴);

1991-1995

Para el quinquenio 1991-1995 algunos cambios fueron aún más importantes:

Primero, se empieza a notar que la tónica de los subsidios agrícolas mexicanos sería, cada vez más, a través de pagos directos a los productores, y, cada vez menos, a través de subsidios a la producción en general.

El acumulado del total de subsidios aplicados a la agricultura (TSE), durante 1986-1990, fue de 16,761 millones de dólares y durante 1991-1995 tal acumulado fue de 44,590 millones de dólares. El aumento real fue de 27,829 millones de dólares (cantidad que resulta de restar el *acumulado 1986-1990* al *acumulado de 1991-1995*), de este dinero adicional se aplicó el 7.26% en transferencias a los consumidores de los contribuyentes (TCT); 3.69% en subsidios a los servicios generales utilizados en la agricultura (GSSE); 86% en Apoyos a los Precios de Mercado (política de los PSE); y 3% en el resto de las políticas de los PSE. Aquí se nota una clara concentración del dinero extra invertido en pagos directos a los productores más que en subsidios a la producción en general.

Segundo, se empiezan a eliminar subsidios a los insumos agrícolas: el monto general de Pagos basados en insumos se redujo de 8,450 millones de dólares, acumulado durante 1986-90, a 6,453.1 millones de dólares acumulado durante 1991-95. Esta reducción en el monto general de subsidios a los insumos se

⁸³Palabras de Ignacio Ovalle, director de CONASUPO en 1989, (Novedades, Algunos comentarios sobre la reestructuración de CONASUPO, México, 19 de noviembre de 1989).

⁸⁴ Aquí debe decirse que realmente solo se benefició al maíz con la política de compra mediante un precio de garantía dado que el precio del mercado de frijol era mayor al precio oficial de compra. (Novedades, op. cit.)



debió a la eliminación de los Pagos en fertilizantes en 1992 (con la privatización de FERTIMEX S.A.); la eliminación de los Pagos a las semillas en 1990; la eliminación de los Pagos de alquiler de maquinaria en 1992; reducción del Pago en seguros agrícolas; y a la reducción de las Concesiones en las tasas de Interés (principalmente otorgadas por BANRURAL).

Todas estas reducciones y el aumento de los PSE dentro del TSE hicieron que los Pagos basados en insumos redujeran su participación dentro de los TSE de 50.4% (durante 1986-90) a 14% (durante 1991-95). Ver cuadro 2.

Tercero, en 1991 se crea ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización agropecuaria) para apuntalar la formación de mercados privados, y hasta 1995 alternó también con el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) en una segunda tarea: la promoción de altos rendimientos.

Gracias a estos dos programas los Pagos basados en los rendimientos aumentaron su porcentaje dentro del total de subsidios de 0.1% (durante 1986-90) a 0.5% (durante 1991-95). Ver cuadro 2.

Cuarto, en 1992 bajo un fuerte debate nacional se realizan las reformas al artículo 27, buscando facilitar el mercadeo de la tierra y facilitar las economías de escala.

Quinto, se dan dos pasos más en la eliminación de las funciones de la CONASUPO:

- Desde 1993 la CONASUPO es declarado solamente un comprador de última instancia de maíz y frijol, siendo éste el papel más importante que desempeñó hasta su liquidación en 1998.⁸⁵
- En 1993 se eliminan también los precios de garantía del maíz y el frijol;

⁸⁵ “CONASUPO fungirá como un comercializador más en los mercados de maíz y frijol, y promoverá la cada vez más activa participación del sector social y privado en las transacciones de estos productos” (El Financiero, Beneficios a 3.3 millones de productores, Lizárraga R. Rebeca., 5 de octubre de 1995).



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

Sexto, en 1994 se crea PROCAMPO, organismo que transformó la orientación de los subsidios agrícolas. Apoya el ingreso de los productores temporaleros mediante pagos monetarios por hectárea o fracción de ésta; basa sus pagos en superficie elegible de maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, algodón, cártamo, soya y arroz; y desde 1995 incluye otros cultivos para aumentar la diversificación agrícola. Con PROCAMPO en 1994 se inauguran los Pagos basados en históricos, alcanzando a representar durante 1991-1995 el 5.2% del TSE. Debe decirse que este tipo de Pagos basados en características históricas tiene características de pago directo a los productores más que de pago a la producción agrícola en general.

Séptimo, en 1995 se elimina el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal quedando solamente ASERCA como la encargada de promover la comercialización.

Octavo, dentro de los subsidios a los servicios generales hubo un aumento neto de la mayoría de los rubros que lo conformaban durante este quinquenio. La única política que se redujo fue el Almacenamiento público de Stock (mediante la CONASUPO), en este caso su reducción hizo que su porcentaje se cayera dramáticamente a un 4.2% del TSE en contra del 13.0% que representó durante el quinquenio anterior, ver cuadro 2. En lo referente al monto real gastado en TCT éste aumentó, su reducción durante este quinquenio, dentro del TSE, se debió al aumento de los PSE más que a una reducción real.

1996-2000

Para el siguiente quinquenio, 1996-2000, se intensificaron las políticas estructurales aplicadas en la agricultura (dados los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay y los convenios suscritos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Veamos



Primero, la política agrícola neoliberal se acelera en pro de la eliminación de cualquier tipo de subvención reduciendo, respecto al acumulado del quinquenio anterior, el monto de los subsidios totales en 11,604 millones de dólares; esta reducción fue resultado de las caídas en los montos de los tres diferentes tipos de subsidios agrícolas: los PSE se redujeron 6,756 millones de dólares, los TCT se disminuyeron 2,756 millones de dólares y los GSSE decayeron 2,091 millones de dólares.

Segundo, al mismo tiempo en que cayeron la totalidad de los subsidios aplicados en la agricultura, se dio un desplazamiento mayor de aquellos subsidios que se aplicaban a la producción agrícola en general. Los pagos directos a los productores no disminuyeron tanto e incluso fueron de las únicas políticas que aumentaron durante 1996-2000. Un ejemplo de la reducción de los subsidios generales a la producción agrícola es la disminución de los Pagos a los insumos utilizados en un 47%, respecto al acumulado durante 1991-1995. Los programas de Pagos a los insumos que disminuyeron durante 1996-2000 son: Pago a pesticidas, Pago a irrigación, Pago a alimentos, Pago para alquiler de maquinaria, Servicio de extensión, Mejora genética, las concesiones en tasas de interés.

Tercero, se intentó compensar la salida estatal de la actividad agrícola mediante la formación del Programa Alianza para el Campo, en 1996. Su principal objetivo era aumentar la productividad, para esto incluyó a PROCAMPO y a otros programas que ya estaban en funcionamiento.

Durante 1996-2000 la mayor participación de Alianza se dio en forma de pagos directos de apoyo a los productores mediante a) el Programa de Pagos basados en área plantada/animales producidos, b) Pagos basados en características históricas y c) Pagos basados sobre el establecimiento de un ingreso mínimo en áreas de extrema pobreza.

Cuarto, se terminan de eliminar las funciones de la CONASUPO:



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

- De 1995 a 1998 las bodegas de almacenamiento de granos básicos de CONASUPO (Bodegas Rurales CONASUPO, BUROCONSA, y Almacenes Nacionales de Depósito, ANDSA) fueron transferidas a particulares.
- En 1998 se elimina la CONASUPO.

Quinto, en 1998 se dio un cambio en la Política de financiamiento rural, se aprobó: individualizar los créditos y los seguros agrícolas; aplicar la elegibilidad de los productores según su potencial productivo para acceder al financiamiento de Banrural, la banca comercial o Pronasol; se privatiza el seguro agropecuario, liquidándose la Aseguradora Nacional Agropecuaria, S.A. y creando Agroasemex. Este hecho limitó también el consumo de insumos fijos de los productores (ya que aquí se clasifican las concesiones a *las tasas de interés*) reduciendo aún mas la fila "PSE-c" del Cuadro 2.

2001-2003

Para el periodo 2001-2003 se siguen dando los ajustes estructurales en el campo buscando la eliminación de los subsidios agrícolas, o la conversión de los mismos en pagos directos a los productores que no incidan tanto en la producción agrícola. Las principales características del proceso son:

Primero, se sigue la reducción de políticas agrícolas de apoyo a la producción, hecho que se manifiesta mediante la disminución del porcentaje de Pagos a los insumos y el decrecimiento del porcentaje del dinero dado al GSSE.

Segundo, tres políticas de pagos directos a los productores (Apoyos a los precios de mercado, Pagos basados en características históricas y Pagos basados en el rendimiento) representaron durante 2001-2003 el 80.3% del total de los subsidios agrícolas otorgados a la agricultura

Tercero, en 2002 se crea Alianza Contigo, programa que dará pagos por tonelada, a través de ASERCA, a compradores de trigo, maíz y sorgo, en



diferentes estados del país. Gracias a esta política crecen aún más los pagos directos a los productores.

Cuarto, aunque en promedio se han dado más dólares durante este trienio que en quinquenios anteriores (ver fila *TSE promedio en quinquenio* del cuadro 2), debe tomarse en cuenta que este crecimiento responde más a un blindaje económico que se aplicó durante 2001 y 2002 para compensar los subsidios agrícolas que aprobó EU (con su Farm Bill 2002); es decir es un evento circunstancial y no una nueva tendencia alcista de los subsidios agrícolas mexicanos. Lo anterior se corrobora dado que en 2003 el nivel de los subsidios volvió a bajar a 6,624 millones de dólares, cantidad similar al promedio anual del quinquenio 1996-2000.

Si clasificamos los subsidios en dos formas pagos meramente monetarios y aquellos que no lo son tenemos:

Tipo A: Aquellos subsidios que se otorgan a la **producción agrícola en general** o que se otorgan, no necesariamente, como un pago monetario directo a los productores y que utilizan algunas instituciones para ser ejecutados. Ahí incluiríamos a:

- Los subsidios a los servicios generales (GSSE),
- Las transferencias a los consumidores de los contribuyentes (TCT), y
- Los pagos a los insumos utilizados (política parte de los PSE).

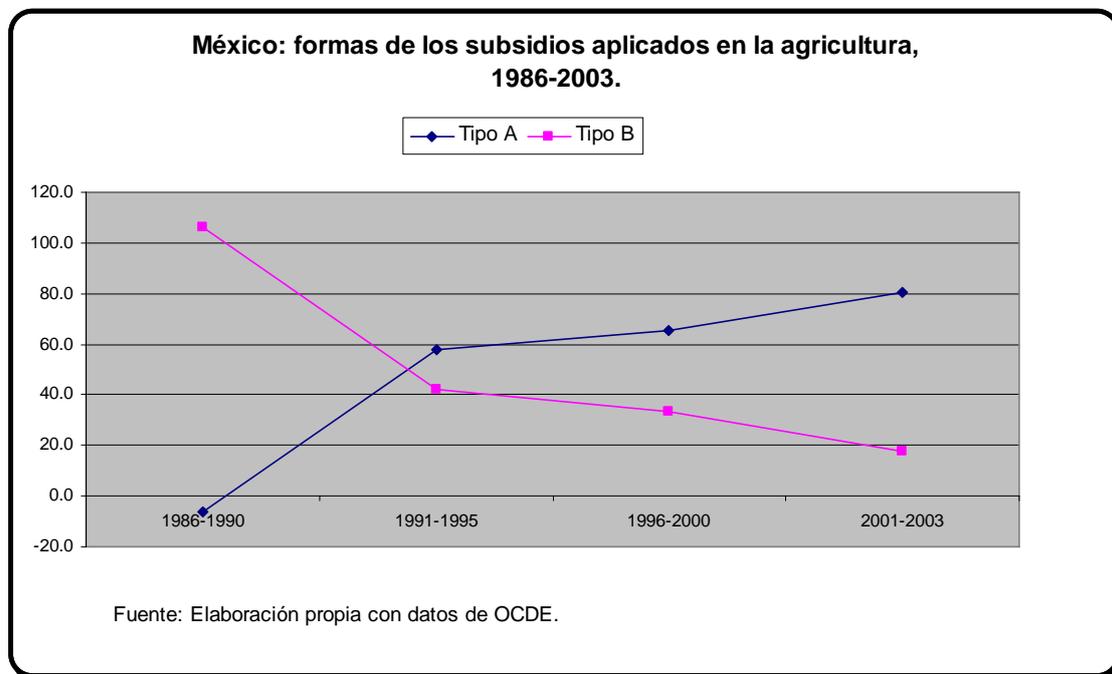
Tipo B: Aquellos subsidios que se otorgan a los **productores como un pago monetario directo**, mediante varios programas oficiales, sin necesitar todo un entramado institucional. Solo es un cheque. Aquí clasificamos a los:

- Pagos basados en características históricas,
- Pagos basados en el rendimiento, y



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

- Pagos de Apoyo a los Precios de Mercado.



En la anterior gráfica se ve el porcentaje que representaron cada tipo de subsidio respecto al total de subsidios otorgados a la agricultura (TSE).⁸⁶ Se ve claramente que la tendencia de los subsidios mexicanos es transformarse en pagos monetarios directos.

Se fueron eliminando los subsidios otorgados a través de instituciones, incluso se han ido eliminado las mismas instituciones. Una de las razones de este proceso es porque se cree que con los pagos a los productores no se afecta tanto a la libertad de la oferta agrícola. Lo mejor, se afirma, sería la eliminación de cualquier tipo de subsidio, pero, de no poderse realizar tal supresión, se dice que los subsidios a la producción son más perjudiciales.

⁸⁶ Durante el periodo 1986-1990 los montos son inferiores a 0% porque algunas políticas significaron, esencialmente los Apoyos a los Precios de Mercado, un impuesto más que un apoyo.

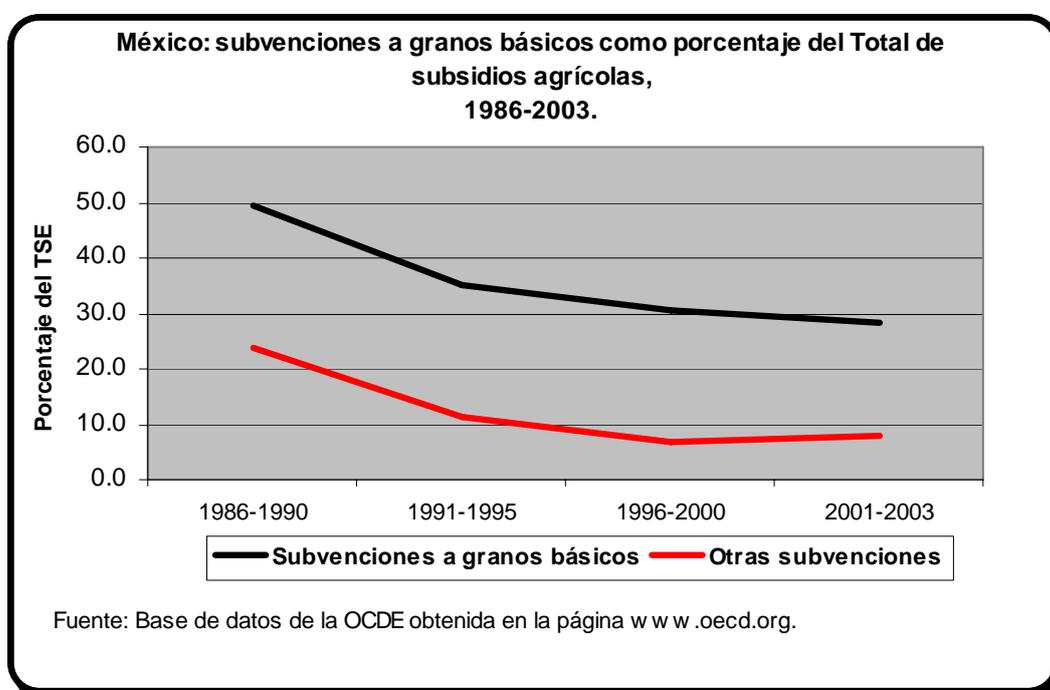


“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

Subsidios otorgados a los granos básicos.

En este apartado vamos a analizar: primero, cuánto del TSE se da para subvencionar a la producción, a los productores y a los consumidores de los granos básicos; segundo, cuales son las principales políticas con las que se apoya a la producción, a los productores y a los consumidores de los granos básicos.

Para analizar cuánto del gasto total en subvenciones agrícolas se dio a los cultivos básicos se realizó la siguiente gráfica:



Antes de empezar con el análisis de las fluctuaciones, que se muestran en la gráfica, son necesarias cinco observaciones.

- Primera observación: se consideró como Total de los subsidios agrícolas al TSE (Total Support Estimate) variable calculada por la OCDE, y sobre



la que se calculó el porcentaje de los subsidios agrícolas otorgados a los básicos;

- Segunda observación: se entienden como “Subvenciones a granos básicos” al total de dinero gastado en apoyar a los productores (PSE) de granos básicos más la cantidad gastada en apoyar a los consumidores (TCT) de estos mismos granos.⁸⁷ De estos tipos de apoyo (PSE y TCT) sí se sabe cuánto se dio a los granos básicos de una manera específica;
- Tercera observación: se entiende como “Otras subvenciones” a los subsidios otorgados a los servicios generales (GSSE). De este tipo de subsidios no se sabe, específicamente, cuánto se dio a los productores de granos básicos, pero si es un hecho que fueron beneficiarios.⁸⁸ Por presentar el apoyo a los granos básicos de una manera no especificada, los GSSE si se clasificaron como un apoyo a los granos básicos, pero aparte de los tipos de subsidios en los que si se tiene detallado el importe otorgado específicamente a los granos básicos (los PSE y los TCT).
- Cuarta observación: no se consideraron a los 10 granos básicos, se tomaron en cuenta solamente 6 granos (maíz, trigo, cebada, sorgo, soya y arroz). Estos granos representaron durante 1986-2003 más del 94% del total de toneladas de los 10 granos básicos, en otras palabras son una muestra significativa. Sumados a los 6 granos considerados se tomo en cuenta además, en el caso de los Apoyos a los productores (PSE) de granos básicos, a los Apoyos a los Precios de Mercado (APM) del Frijol.

⁸⁷ Este apoyo a los consumidores, como se recordará, se otorga para tratar de compensar la pérdida de dinero que resienten los compradores cuando se aplica una política de Apoyo a los Precios de Mercado (APM). En este caso se intenta compensar la política de APM de los granos básicos.

⁸⁸ En el caso de los GSSE, los productores de granos básicos han sido beneficiados, por ejemplo, por la política de Almacenamiento Público de Stocks, del programa PROFECA de ASERCA y de los gastos en infraestructura, entre otros.



- En las cuatro observaciones anteriores se han detallado los conceptos de “Subvenciones a granos básicos” y “Otras subvenciones”; y además se aclaró que cuando se hable de “granos básicos” nos estaremos refiriendo solamente a 6 de ellos, y que cuando se hable de “Total de subsidios agrícolas” nos estaremos refiriendo a los TSE de la OCDE. En lo sucesivo, cuando hablemos de estos puntos nos estaremos refiriendo a los conceptos y aclaraciones detallados en las 4 observaciones anteriores.

Hechas las observaciones anteriores pasamos al análisis de la gráfica. La primera situación evidente es la caída de las “subvenciones a los granos básicos” respecto al TSE, en el quinquenio 1986-1990 tales subsidios representaron el 49% del TSE y ya para el trienio 2001-2003 representaron el 28%, sufrieron una reducción de 20 puntos porcentuales en menos de veinte años. El descenso de las “subvenciones a los granos básicos” se nos presenta aun más crítico si consideramos que el “total de subsidios agrícolas” se duplicó durante 1986-2003, es decir que mientras los subsidios totales crecieron, el monto otorgado para subvencionar a los productores y consumidores de granos básicos se redujo.

“Otros subsidios” sufrió igual suerte, para 1986-1990 representaba más del 20% del TSE y ya para el trienio 2001-2003 representó menos del 10%.

Consideremos por un momento que los “Otros subsidios” (es decir los GSSE) son otorgados totalmente a los granos básicos. Si esto ocurriera para el quinquenio 1986-1990 el total de subsidios dados a los granos básicos hubiera representado más del 70% del TSE y ya para 2001-2003 solamente el 36%. En otras palabras, a pesar de que le sumáramos el monto de los GSSE a los “subsidios a los granos básicos”, la representatividad de este tipo de apoyo seguiría mostrando montos muy bajos comparados con los del quinquenio de 1986-1990.



Principales políticas de subsidios para granos básicos.

No se tiene identificado con claridad qué políticas de los GSSE benefician a los productores de granos básicos, es por eso que solamente nos centraremos en las políticas de “subsidios a los granos básicos” (integradas por los PSE dedicados a productores de granos básicos y a los TCT dado a los consumidores de básicos también). El suprimir del análisis a los GSSE no es tan importante dada la eliminación gradual que han venido experimentando en los últimos años, ver gráfica *México: composición de los subsidios agrícolas 1986-2003*, en esta misma gráfica se nota también el decrecimiento que han experimentado la totalidad de los TCT (incluidos los TCT de los granos básicos).

El principal herramental de políticas agrícolas, tanto para los granos básicos como para toda la agricultura mexicana, son los PSE, ver la gráfica *México: composición de los subsidios agrícolas 1986-2003*, estos han mantenido una tendencia alcista en los últimos 15 años y ya para 2001-2003 representaron el 90.8% del Total de los subsidios agrícolas.

Ahora bien, veamos cuales son las principales políticas agrícolas aplicadas a los granos básicos, recordando que solamente se analizará a los PSE y TCT que van a este subsector.

Las políticas más importantes a lo largo de 1986-2003 han sido cinco: Apoyos a precios de Mercado (APM), Pagos basados en eficiencia, Pagos basados en insumos utilizados, Pagos basados en características históricas y Transferencias a los consumidores de básicos, éstas últimas son para compensar los efectos de la política de APM. En este apartado no se darán las características de cada política porque son las mismas que ya se habían descrito en el ***apartado Principales políticas agrícolas de los PSE, GSSE y TCT.***



En el siguiente cuadro (Cuadro 3. México: principales programas de apoyo a granos básicos) se ve como el dinero dado, como PSE y TSE, a los granos básicos, a lo largo del tiempo, se ha ido aplicando en programas diferentes. Al inicio del quinquenio de 1986-1990 el dinero se gastó, en orden de importancia, como TCT a los consumidores de granos básicos, Apoyo a los precios de mercado y como Pagos basados en el uso de insumos. Para el siguiente quinquenio, el dinero se gastó principalmente en el programa de Apoyo a los precios de mercado, en TCT a los consumidores de granos básicos, en pagos basados en características históricas, y en Pagos basados en productividad. Cabe señalarse que los Pagos basados en características históricas superaron en menos de dos años el dinero gastado en la Política de pagos basados en el uso de insumos.

Para el siguiente quinquenio, 1996-2000, el monto dado para apoyar a los granos básicos se redujo drásticamente, de 3122 millones de dólares durante 1991-1995 a 2005 millones de dólares durante 1996-2000. Esta baja hizo que todas las políticas redujeran su gasto, pero hubo algunas que lo redujeron más que otras: las políticas más afectadas fueron la política de Apoyo a los precios de mercado y la política de Pagos basados en insumos utilizados. La política de Pagos basados en características históricas de PROCAMPO durante este mismo periodo aumentaron su importancia a 39.6% del total de los subsidios a los granos básicos representando el aumento más importante de cualquier política agrícola durante 1986-2003 (ver cuadro 4).

Para 2001-2003, las principales políticas agrícolas en las que se gastó el dinero fueron los Pagos basados en características históricas (representando el 40% de los subsidios dados a los granos básicos, SGB), los Apoyos a los precios de mercado (representando 37.6% del SGB) y los Pagos basados en productividad (representando 14% del SGB). Las políticas que redujeron su



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

importancia fueron los Pagos basados en insumos y las TCT a consumidores de granos básicos que, juntos, no superaron el 10% de los SGB.

En resumen podemos decir que las políticas de apoyo a los granos básicos se han transformado y que actualmente tienen la característica de ser, en su mayoría, pagos directos a los productores de granos básicos. Este tipo de pagos se hacen mediante: pagos basados en características históricas, pagos basados en eficiencias o pagos dados como apoyo a los precios de mercado. Las políticas que protegían a los productores o consumidores mediante un entramado más complejo, utilizando paraestatales e interviniendo en la producción de granos básicos, se ha ido suprimiendo. En el siguiente cuadro se muestra un resumen de los cambios que se han ido efectuando en las principales políticas agrícolas aplicadas a los granos básicos:

Cuadro 3.3. México: principales programas de apoyo a granos básicos¹.				
(Porcentajes)				
	1986-90	1991-95	1996-00	2001-03
I. PSE a granos básicos	51.6	67.9	65.7	96.7
A. Apoyo a los precios de mercado ²	25.9	46.3	19.1	37.6
B. Pagos basados en productividad	0.3	1.4	0.2	14.5
D. Pagos basados en caract. históricas	0.0	12.2	39.6	40.0
E. Pagos basados en Insumos usados	25.3	7.9	6.2	4.0
II: TCT a granos básicos	48.4	32.1	34.3	3.3
"Subsidios a Granos Básicos" (SGB)³	1651	3122	2005	2269
TSE (millones de dólares)	3352	8918	6597	8050
SGB como % de TSE	49	35	30	28
Notas:				
1/ Solamente se analizan las políticas de PSE y TCT dadas a maíz, trigo, cebada, sorgo, soya, arroz. Para el frijol solamente se analiza la política de Apoyo a los precios de Mercado.				
2/ Incluye los Apoyos a los precios de mercado de maíz, trigo, cebada, sorgo, soya, arroz y frijol.				
3/ Cifras en millones de dólares. Se entiende por "Subsidios a granos básicos", o SGB, a la suma de la parte de los PSE totales dados a los productores de granos básicos más la Parte de las TCT totales dada a los consumidores de granos básicos.				

Ha quedado claro que los PSE son la principal forma en que se subvenciona a los productores de granos básicos. Ahora vamos a analizar cuales son los



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

productores que más se benefician de los PSE. En el cuadro 4 vemos cual es el porcentaje que se le dio a cada cultivo del total de los Apoyos a los Productores (PSE). Vemos que el Maíz era el cultivo en el que se gastaba la mayor parte de los PSE durante el quinquenio 1986-1990, durante este mismo periodo para otros cultivos se cuantificaron signos negativos del PSE, esto se debió a la política de precios que significó un impuesto más que un apoyo. El caso de PSE negativo se dio para trigo, frijol y arroz. En conjunto los granos básicos durante 1986-1990 representaron el 57% del total de los PSE.

Ya para los siguientes quinquenios, hasta llegar al trienio de 2001-2003 los subsidios a los granos básicos bajaron hasta representar el 30% del total de PSE y esto sin considerar que los PSE si tuvieron aumentos. El maíz durante todo el periodo 1986-2003 fue el producto básico que más dinero recibió seguido del arroz.

Cuadro 3.4: apoyo a los productores agrícolas (PSE) otorgado a los productores de granos básicos, 1986-2003.				
<i>(Porcentajes respecto al PSE total)</i>				
	1986-90	1991-95	1996-00	2001-03
Maíz	51.8	25.9	17.0	19.6
Trigo	-0.9	2.3	2.6	2.3
Frijol ^{1/}	-10.2	0.5	1.0	3.1
Arroz	-1.5	0.2	0.2	0.2
Sorgo	14.0	3.0	4.3	4.1
Soya	3.3	0.5	0.2	0.1
Cebada	1.1	0.5	0.7	0.6
Suma de los 7 granos básicos	57.5	32.9	25.9	30.0
PSE total (millones de dólares)^{2/}	1480.4	6436.1	5084.8	7307.3

1/ Se esta considerando solamente a los *Apoyos a los Precios de Mercado (APM)* de los PSE de este grano básico.
 2/ Se refiere al PSE promedio anual de cada quinquenio y al promedio del trienio 2001-03.
Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE.



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

Comparación de los subsidios mexicanos con el mundo.

En esta parte vamos a hacer una comparación de los montos de subsidios que dan algunas potencias agrícolas con las cuales competirá la agricultura mexicana en el “libre comercio agrícola”. En el cuadro 5 aparece el dinero promedio anual, de cada quinquenio, otorgado por varios Estados nación.

Cuadro 3.5. Subsidios agrícolas^{1/} otorgados por algunos países del mundo, 1986-2003. (millones de dólares)				
País	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2003
Unión Europea	113,388	140,347	126,542	114,720
Estados Unidos	68,588	78,762	87,983	95,128
Japón	56,455	78,122	67,556	56,489
Corea	16,628	24,123	21,909	20,253
México	3,352	8,918	6,597	8,050
Canadá	7,592	6,635	5,003	6,331

Fuente: Base de datos de la OCDE en www.oecd.org
1/ Se refiere al Total Support estimate, promedio anual de cada quinquenio, de los países seleccionados.

La cantidad de subsidios otorgados por México en 1986-1990 no se aproxima, ni poco, a los 68,588 otorgados por Estados Unidos, o a los 113,388 millones de dólares que concedió la Unión Europea. Y esta situación no ha cambiado 19 años después: México casi ha triplicado los subsidios otorgados a la agricultura hasta llegar a 8,050 millones de dólares, pero esta cantidad sigue lejos de los 114 mil millones de dólares dados por la Unión Europea o los 95 mil millones de dólares dados por Estados Unidos.

Se está abriendo nuestro sector agrícola a un mundo sumamente subsidiado y se le está retirando el apoyo a la producción de granos básicos dejándole solamente con una gama de pagos directos a sus productores que son insuficientes.



3.3. PRODUCCIÓN NACIONAL DE GRANOS BÁSICOS

3.3.1. Composición de la producción de cereales.

La producción de granos básicos la componen 10 cultivos: maíz, trigo, frijol, arroz, cebada, sorgo, soya, ajonjolí, cártamo y semilla de algodón.

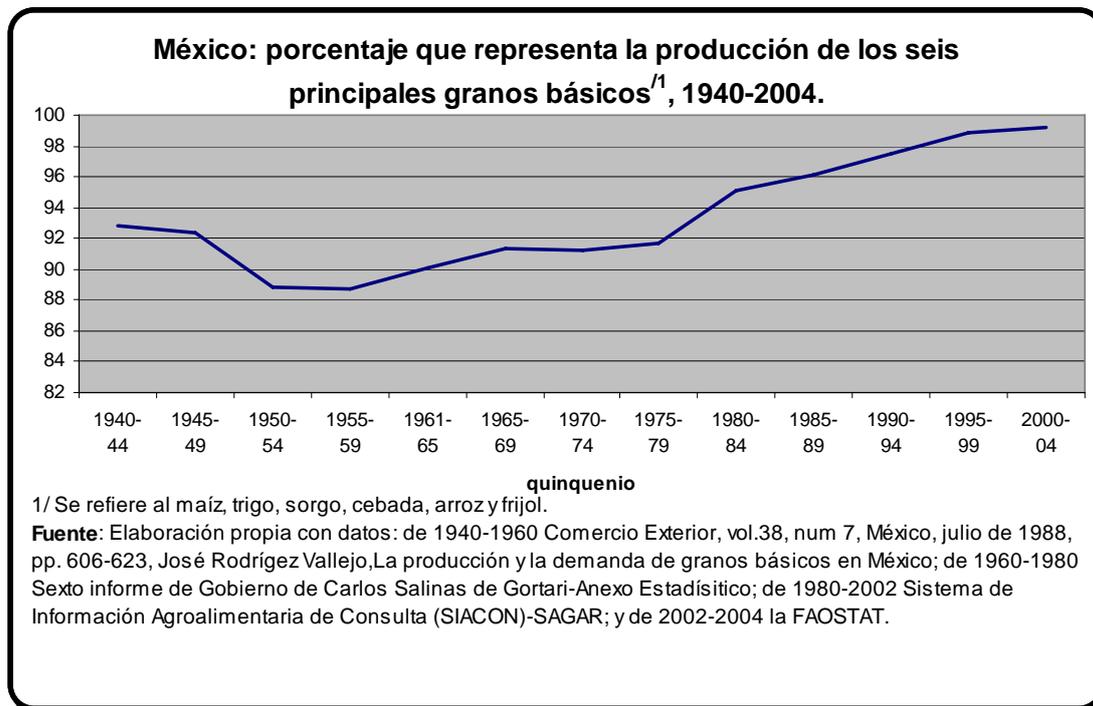
La producción de granos básicos tiende a concentrarse en menos tipos de cultivos a medida que pasan las décadas. A nivel mundial ocurre un fenómeno similar: la producción mundial de cereales se concentra principalmente en tres cereales: maíz, trigo y arroz, estos tres granos representaron, en 2004, aproximadamente el 25% cada uno, del total de la producción cerealera mundial.

En el caso mexicano la producción de los 10 granos básicos se concentra en el maíz, el arroz, el trigo, la cebada, el sorgo y el frijol. Estos seis granos han representado desde los años cuarenta la mayor parte de la producción básica nacional. En los años cuarenta y cincuenta estos seis granos tuvieron un descenso en su porcentaje llegando a representar menos del 90% del total de la producción de los 10 granos básicos; ya para las décadas de los sesenta y setenta esta situación cambió y estos granos empezaron a ser otra vez importantes llegando a representar más del 90% del total. La concentración productiva en los seis granos básicos mencionados se acentuó en las décadas de los ochentas y noventas llegando en 2004 a representar más del 99% del total de la producción de los 10 granos básicos.

Ver la siguiente gráfica.



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS



El cereal de mayor producción en México es el maíz. Casi siempre ha representado más del 50% del total de la producción de los 10 granos básicos (solamente no fue así en el quinquenio 1975-1979 donde representó 47.2%, y en el quinquenio 1985-1989 donde representó 47.3%). Es tan importante el maíz que ha llegado a representar el 70% del total de la producción de los granos básicos (en el quinquenio 1945-49).

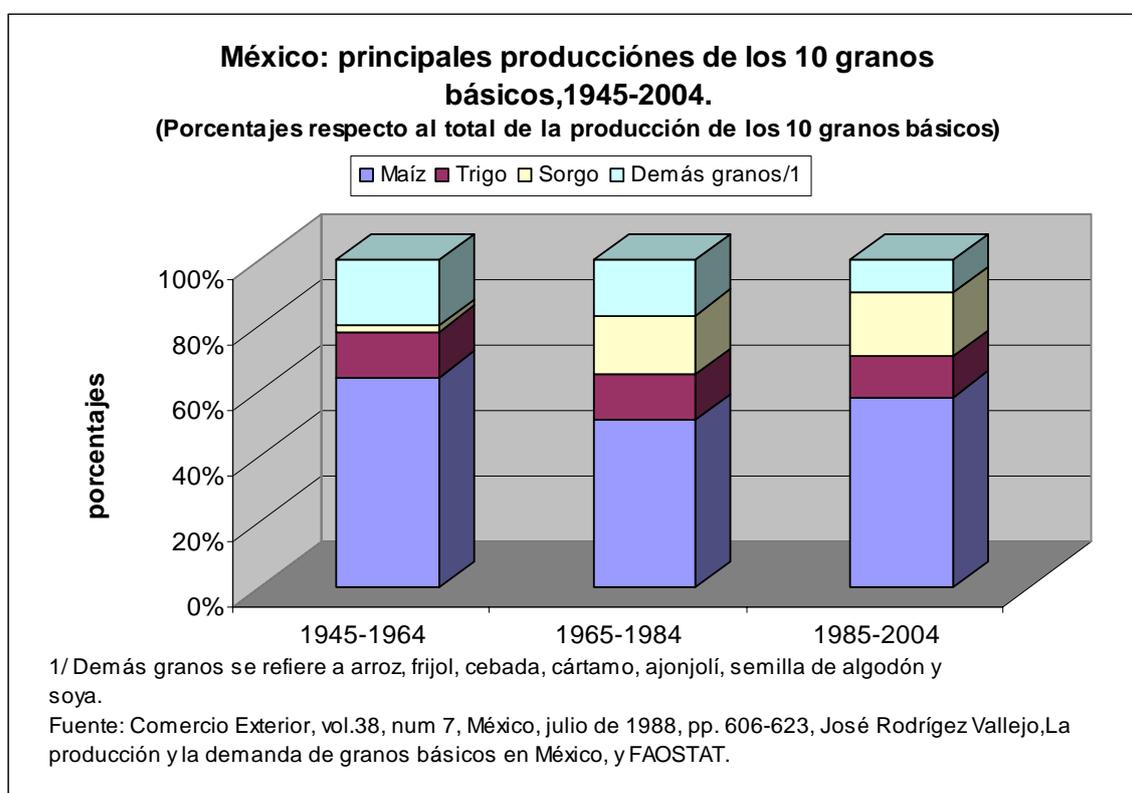
El siguiente grano en importancia dentro de la producción nacional de granos básicos es el sorgo, su producción empezó a ser contabilizada en México en 1958 y mantuvo un porcentaje cercano al 3% hasta 1964, posteriormente elevó su porcentaje, hasta llegar a representar el 22% del total de la producción de básicos, en menos de 25 años. Para 2004, su participación descendió hasta 19% de la producción de los granos básicos.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

El trigo es el tercer grano en importancia, hasta 1985 mantuvo siempre un porcentaje constante dentro de la producción de cereales de 13.7%, pero ya para 2004 su participación se ha visto reducida a 10%.

El maíz, el trigo y el sorgo en el quinquenio 2001-2004 sumaron el 90% del total de la producción de los granos básicos. Ello se debe principalmente a disminuciones en la producción de los otros siete cultivos. La siguiente gráfica ilustra la participación de cada cultivo dentro de la producción total de los diez granos básicos.



3.3.2. Evolución de la producción de granos básicos

La producción de granos básicos ha tenido tres momentos en la última mitad del siglo XX. La primera etapa la vivió durante 1944-1964, durante este tiempo la producción de básicos experimentó un gran crecimiento. Tal aumento en la producción fue demandado principalmente por las nuevas zonas urbanas, por las nuevas industrias alimenticias, y por el rápido crecimiento de una población necesitada de alimentos. Para satisfacer el rápido aumento de la demanda se llevó a cabo una serie de políticas agrícolas: la creación del ejido, la búsqueda de aumentos en la productividad, la creación de nuevas tierras, etc. Durante esta década la producción de granos básicos creció a una tasa de crecimiento promedio (TCPA) de 5.72% anualmente.

El segundo momento para la producción básica nacional se da durante 1965-1984. Durante este periodo la producción de básicos entró en una etapa de crisis debido a que la concentración de recursos económicos en el campo empezó a ser insoportable para los ejidatarios temporaleros, que eran esencialmente los que producían los alimentos básicos para el mercado interno. Las nuevas formas de concentración económica en el campo mexicano empezaron a raíz de las reformas que se llevaron a cabo en la estructura agraria y de la concentración de los beneficios de las políticas agrícolas.

Algunos productores temporaleros empezaron a abandonar sus actividades volviéndose necesario importar alimentos básicos en grandes cantidades. Las autoridades creyeron que con más recursos buscando aumentar la productividad de los ejidatarios temporaleros sería suficiente. Las nuevas tecnologías que se alcanzaban a aplicar en las producciones tradicionales retiraban gente del campo y creaban fuertes oleadas de migración hacia las ciudades de México y hacia EU; además de que tales formas modernas de producción crearon una dependencia a los insumos importados.



Ante todas estas situaciones los productores agrícolas de granos básicos se quedaron imposibilitados de aumentar su producción a los niveles necesitados por el país.

Dadas las condiciones anteriores la producción nacional de básicos creció durante 1965-1984 a una tasa de crecimiento promedio anual de 2.35%. Esta T CPA fue la mitad de la registrada durante 1965-1964 (de 5.72%).

Una tercer etapa para la producción agrícola de granos básicos empezó desde 1985 y se extiende hasta la actualidad (2005). Los principales efectos hacia la producción de granos básicos de la nueva política económica fueron: la búsqueda de una liberación de cualquier tipo de protección del comercio exterior (principalmente permisos de importación, aranceles y aranceles cuota); y la sustitución de todo un entramado de subsidios agrícolas por pagos directos a los productores.

Cabe decirse que el aumento de la dependencia alimentaria en esta nueva fase del desarrollo mexicano, se justificó bajo el principio de ventajas comparativas. Bajo este supuesto teórico a México le conviene producir más productos tropicales y menos alimentos, los alimentos, se afirma, serán comprados en el mercado internacional. Es así como la independencia alimentaria como meta del progreso nacional se escuchó menos, y se dejó de buscar aún más, a medida que avanzó el tiempo dentro de la nueva política económica neoliberal. Resultado de la aplicación de los nuevos objetivos del proyecto neoliberal, hacia los cultivos básicos mexicanos, ha sido que éstos últimos tengan durante 1985-2004 las tasas de crecimiento promedio anual más bajas comparadas con las registradas desde 1940.

A lo largo de éste capítulo se ha estudiado la manera en que la agricultura mexicana se ha convertido en varias ocasiones, mediante su especialización, en un espacio económico al servicio de los países desarrollados, y al servicio



CAPÍTULO 3. MÉXICO: POLÍTICA AGRÍCOLA, APERTURA, SUBSIDIOS Y PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

de la acumulación de capital de éstos países. Así fue durante la primera especialización que vivió nuestra economía, a inicios del siglo XX y, así está pasando otra vez, en esta nueva división internacional del trabajo agrícola, proceso que se está afectando actualmente a toda nuestra economía y, en particular, a nuestra agricultura.

La internacionalización de los sistemas agroalimentarios del mundo surge, esencialmente, como una necesidad de los países desarrollados de liberar sus excedentes en el mercado mundial. Y es en este contexto que se le presionó a México para que abriera su subsector de cereales.

La política de apertura comercial de México ha sido severa y no ha dado tiempo para que los productores rurales se preparen ante la eventual competencia que van a experimentar, por parte de las exportaciones de los países desarrollados.

Sumada a la política de apertura, aparece la política de eliminación de subsidios agrícolas que, entre otros efectos, deja a nuestros productores prácticamente solos en contra de las exportaciones de los países desarrollados altamente subvencionadas. Y les quita la posibilidad de prepararse para competir como iguales en el mercado mundial.

La aplicación de estas políticas neoliberales en la agricultura, ha dado como resultado un crecimiento cada vez menor de nuestra producción de cereales básicos. A raíz de esta debilidad, en el crecimiento de la producción de granos básicos, se está creando una dependencia alimentaria de cereales, cada vez mayor, que se refleja en el aumento de nuestras importaciones.

Este tema de la dependencia alimentaria y otros, se van a tratar con más detalle en el siguiente capítulo.

Pero antes de pasar al siguiente capítulo, dejemos claro que en todo este proceso de apertura de México de los últimos años, ha existido siempre una “coincidencia”, entre dos hechos fundamentales, que está determinando el



futuro del subsector de granos básicos de México; en esta “coincidencia, por un lado está el hecho de la necesidad de exportar cereales de los países desarrollados, derivado de sus problemas internos de sobreproducción (entre otros), y por el otro lado, tenemos el hecho de la propuesta que se le hace a México, por parte de los organismos internacionales y por parte de los propios países del Centro (mediante Tratados de Libre Comercio), para que abra su subsector cerealero.

Pareciera ser que, la liberalización en el campo mexicano, tiene como finalidad beneficiar a los países desarrollados en esta actual crisis, de precios y de sobreproducción, que les aqueja.



**CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E
IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES**

Todo lo que se
come sin necesidad
se roba al
estómago de los
pobres

Mahatma Gandhi



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS
REFORMAS ESTRUCTURALES.

4.1. INTRODUCCIÓN.

En los anteriores capítulos se ha llegado a cuatro conclusiones importantes. La primera fue que las políticas, tanto las proteccionistas de los países desarrollados y las de presión hacia los países desarrollados (para que abran sus economías agrícolas), eran resultado del surgimiento de problemas, de sobreproducción y de baja en los ingresos, en las agriculturas de los países del Centro.

La segunda conclusión fue que, éstas políticas (de protección y de presión hacia el libre comercio), reorganizaron la producción y el comercio mundial de los cereales, cambios que, al parecer, buscan destinar a los países subdesarrollados a depender alimentariamente de las exportaciones de los países desarrollados.

Una tercera conclusión fue que, México decidió seguir éstas sugerencias de apertura agrícola (invitación hechas por organismos internacionales); y empezó a liberalizar a su agricultura de cualquier restricción al comercio (aquí se describió, como método de apertura, al TLCAN); y también empezó a eliminar progresivamente los apoyos “sustanciales” que habían servido, durante mucho tiempo, como bastón a un sector agrícola en crisis.

La cuarta conclusión fue que, a raíz de que se empezaron a aplicar las nuevas políticas en la agricultura mexicana, se comenzó a hacer más insuficiente la producción de granos básicos nacional.

Ahora bien, es en este cuarto capítulo en donde se va a profundizar, en el efecto de las reformas estructurales, sobre la producción de granos básicos nacional.



En la primera parte de este capítulo se va a mostrar el proceso que vivió nuestra producción de granos básicos desde 1940 hasta 2003. Aquí vamos a empezar a tratar el tema de la dependencia, de las importaciones de granos básicos, para satisfacer nuestra demanda interna.

En la segunda parte de este capítulo vamos a analizar a la producción de granos básicos utilizando un modelo. En este modelo vamos a comparar los niveles de los factores productivos (tierra y productividad), que se utilizaron durante 1960-2004, con otros niveles hipotéticos. Cabe decirse que, estos niveles hipotéticos son los niveles de tierra y de productividad que, durante todo este periodo (1960-04) hubieran logrado la autosuficiencia alimentaria de México. Este ejercicio va a ser de utilidad para analizar, principalmente, el efecto de las políticas estatales en materia de soberanía alimentaria.

En la tercera parte de este capítulo, se va a analizar a la Inversión Extranjera Directa (IED) y sus efectos en la agricultura. Aquí se intenta analizar las repercusiones de la IED, en la producción de granos básicos y en la agricultura en general.

4.2. CONSUMO NACIONAL DE GRANOS BÁSICOS E IMPORTACIONES.

Durante 1940-1959 México vivió una autosuficiencia de granos básicos, a pesar de que hubo un rápido crecimiento de la demanda interna: tanto por parte de los consumidores de alimentos como por parte de las empresas.

En 1940 éramos 19 millones de mexicanos y ya para 1959 éramos más de 34 millones, es decir durante 1940-60 tuvimos una tasa de crecimiento promedio anual de la población de 2.6%. Claro esta que este crecimiento de la población, sumado al crecimiento de la demanda de las nacientes industrias procesadoras de alimentos, causó un aumento del consumo interno de los granos básicos: durante el quinquenio 1940-1944 se consumieron, cada año,



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

poco más de 3 millones de toneladas, y ya para el quinquenio 1955-1959 se consumieron en promedio anual casi 8 millones de toneladas. Tal aumento del consumo de los granos básicos se reflejó en una Tasa de crecimiento media anual de esta variable del 4.8% durante 1940-1959.

Si el crecimiento de la población fue de 2.7% y el crecimiento del CNA de granos básicos fue de 4.8% podemos afirmar que hubo otro sector, en el mercado interno, aparte de la población, que también influyó fuertemente al aumento de la demanda de granos básicos, nos referimos a las nacientes industrias alimenticias nacionales.

En total durante 20 años, 1940-1959, el mercado interno, conformado tanto por población como por empresas, demandó 104 millones de toneladas de granos básicos. La composición de este consumo la dominó el maíz, el trigo, la semilla de algodón y el frijol. Veamos:

De las 104 millones de toneladas consumidas durante 1940-1959 el 93% se produjo internamente y el 7% restante se importó. Estos datos indican que a pesar del rápido crecimiento de la población México se dio abasto durante estos veinte años para satisfacer las necesidades internas de cereales básicos. El total de toneladas importadas por México durante 1940-1959 fue de poco más de 7 millones, y fueron compras esencialmente compuestas por trigo (que representó el 62.6% de las importaciones durante ese periodo), y maíz (que representó 33% del total de las compras).

La capacidad de responder al alto crecimiento de la demanda por parte del aparato productivo agrícola nacional durante 1940-1959 se puso a prueba y lo logró. Veamos como lo hizo.

Para hacer este análisis, de cómo respondió el campo mexicano al crecimiento de la demanda interna, nos vamos a comparar las condiciones de producción



de dos quinquenios (en el quinquenio 1940-1944 y en el quinquenio 1955-1959), y también vamos a recordar que son dos los factores que nos determinan cuánto se produce en el campo (la tierra sembrada y la productividad).

Durante el quinquenio 1940-1944 la productividad promedio con que se produjeron todos los granos básicos fue de 0.6 toneladas por hectárea; y el total de Superficie promedio cosechada anualmente fue de 5,183.1 mil hectáreas. Con esta combinación Superficie/productividad se obtuvo una producción en toneladas de los granos básicos de 2,950.9 mil toneladas que dejó satisfecho el 93% del consumo nacional aparente (que fue de 3,170.6 mil toneladas).

Ya para el quinquenio 1955-1959 la productividad promedio en la producción de los granos básicos había pasado de 0.6 a 1.07 tonelada por hectárea, y la superficie dedicada a los granos básicos había pasado de 5,183.1 mil a 9,306.9 mil hectáreas. Con esta combinación productividad/superficie se logró satisfacer el 95% del consumo realizado durante el quinquenio (consumo que fue de 8,221.3 mil toneladas promedio anual).

La productividad y la superficie de la producción de los granos básicos crecieron a tasas de crecimiento promedio anual de 2.94% y 2.97%, respectivamente, durante 1940-1959. Estas tasas de crecimiento promedio anual, de los factores productivos de la agricultura, dedicada a la producción los granos básicos, hizo que durante 1940-1959 México fuera autosuficiente en la producción de sus demandas de granos en un 93.2%.

En otras palabras México fue aumentando sus tierras dedicadas a la producción de granos básicos y se esforzó en aumentar la productividad de estos mismos; en el apartado en el que hablo de Política agrícola mexicana ya se han descrito cuales fueron las principales políticas que aplicó el Estado para tales fines.



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Inicio del problema de la autosuficiencia alimentaria, 1960-1979.

Después de 1960 la producción de alimentos empezó a tener problemas para abastecer a la demanda interna, tanto la de los consumidores como la de las empresas.

El crecimiento de la población fue un factor muy dinámico durante este periodo: en 1960, éramos 34 millones de personas y ya para 1979 éramos 67 millones. Este crecimiento de la población dio como resultado una Tasa de crecimiento media anual, durante 1960-1979, de 3.35%; esta TCMA fue mayor a la registrada durante 1940-1969 (de 2.6%); este crecimiento de la población influyó en la demanda de granos básicos, es decir, en el Consumo Nacional Aparente, que creció durante estos mismos veinte años a una TCMA de 3.7%.

Durante 1960-1979 se consumieron 329 millones de toneladas de granos básicos cantidad que supera en un 200% a las 104 millones de toneladas que se consumieron durante el par de décadas anteriores. El consumo de granos básicos se compuso de la siguiente manera:

Como se alcanza a ver, nacionalmente se consumieron más toneladas de sorgo que de semilla de algodón, frijol y otros granos. Este crecimiento del consumo del sorgo es el cambio más notable registrado durante estos veinte años puesto que los demás granos, como el maíz y el trigo, consiguieron mantener su jerarquía de antaño a pesar de que ésta se vio ligeramente reducida.



Ahora veamos cómo se compuso el Consumo Nacional Aparente. El 97% de lo consumido nacionalmente se produjo internamente durante 1960-1979. Sólo hubo necesidad de importar el 3% del exterior.

Sin embargo, el alto promedio de la demanda nacional cubierta con producción interna (de 97%) es fuertemente afectado por las altas producciones de granos básicos que se registraron durante el quinquenio de 1960-1964 y durante 1965-1969; ese 97% no muestra enteramente la realidad de dependencia que ya empezábamos a tener, ya que para 1970-1974 el tanto de la demanda cubierta con producción nacional fue 93% y ya para 1975-1979 era de 86%. En otras palabras durante este periodo ya se empezaban a mostrar serios problemas de abastecimiento interno de granos básicos.

Para darnos una idea de los serios problemas que ya aquejaban, en la segunda mitad de los setenta, a nuestra producción de alimentos básicos, podemos comparar las toneladas de granos básicos importadas durante el periodo de 1940 a 1974, con las importaciones realizadas durante el quinquenio de 1975-1979: durante el primer conjunto de quinquenios (los que abarcan desde 1940 hasta 1974 y que representan 34 años de importaciones) se acumularon 16.14 millones de importaciones realizadas, y durante el quinquenio 1975-1979, un solo quinquenio, se importaron 16.09 millones de toneladas, casi la misma cantidad.

En total durante 1960-1979 se importaron 25.1 millones de toneladas cantidad que triplica los 7 millones importados durante 1940-1959. Los granos que más se importaron fueron los siguientes:



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Como se ve claramente las importaciones de sorgo ya aparecen representando el 23% y, en menos de veinte años, superó a las importaciones tradicionales de trigo. Cabe decirse también que el crecimiento de las importaciones de la cebada fue similar al del sorgo.

Durante 1960-1964 en la producción de los 10 granos básicos se tuvo una productividad promedio de 1.017 toneladas por hectárea y se dedicaron 10.6 millones de hectáreas para la siembra de los mismos. Esta composición hizo que durante este quinquenio se logaran producir 10.85 millones de toneladas. Con esta cantidad de toneladas se logró abastecer el 99% de la demanda interna (Consumo Nacional Aparente), demanda interna de 10.86 millones de toneladas, se logró satisfacer casi la totalidad de la CNA.

Para el quinquenio de 1975-1979 la productividad promedio con la que se produjeron los granos básicos fue de 1.63 toneladas por hectárea, y se dedicaron 11.9 millones de hectáreas para su siembra. Con esta combinación de productividad/superficie en el quinquenio 1975-1979 la producción fue de 19.49 millones de toneladas, al parecer los pequeños aumentos que tuvo la productividad y la superficie cosechada sí crearon un aumento en la producción; sin embargo con esta producción de 19 millones de toneladas se logró abastecer solamente el 86.3% de la demanda interna que fue de 22.5 millones consumidos cada año durante 1975-1979, lo demás se tuvo que importar.

1980-1999. Las reformas estructurales y el aumento de la dependencia alimentaria.

Después de 1980 la producción de alimentos vio agudizados sus problemas de insuficiencia de hectáreas e ineficiencia productiva. El campo productor de



básicos se encontró cada vez más lejos de satisfacer las necesidades internas. Por un lado estuvo el campo con fuertes problemas productivos y por el otro estuvo la demanda interna creciente de granos básicos.

Dentro de los factores que siguieron estimulando el crecimiento del consumo nacional aparente, de los granos básicos, estuvo el crecimiento de la población: en 1980 éramos 67 millones de mexicanos y para 1999 ya éramos 97 millones. Durante este mismo periodo, y en parte como resultado del crecimiento de la población, el Consumo Nacional Aparente de los granos básicos pasó de 24 millones de toneladas demandadas en promedio durante 1980-1984 a 29 millones de toneladas consumidas anualmente durante 1995-1999, con este aumento en la cantidad de toneladas consumidas, por el mercado interno, el CNA creció a una tasa de crecimiento media anual del 0.87%.

Las restricciones a la demanda interna no evitaron que el número de toneladas consumidas de granos básicos, durante 1980-1999, fuera de 714 millones de toneladas, cantidad 100% mayor a la registrada los veinte años anteriores. El consumo de granos básicos se compuso de la siguiente manera:

Como se alcanza a ver nacionalmente se consumieron más toneladas de maíz, sorgo, trigo, y soya. Durante este tiempo se vio el desplazamiento del frijol por parte de la soya como cuarto grano (en el rango de nivel de consumo).

Ahora veamos de dónde se obtuvieron estos 714 millones de toneladas de granos consumidas durante 1980-1999. El 75% de lo consumido nacionalmente se produjo internamente durante 1980-1999. Hubo necesidad de importar el 24% del exterior. Tal cantidad de importaciones muestra que ya para 1999 teníamos una fuerte dependencia del exterior para satisfacer nuestras necesidades alimentarias básicas. En total durante 1980-1999 se



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

importaron 180.7 millones de toneladas cantidad que representó 7 veces los 25 millones importados durante 1960-1979.

Las 180.7 millones de toneladas de granos importadas, durante 1980-1999, se compusieron de la siguiente manera:

Como se ve claramente las importaciones de maíz, sorgo, soya y trigo son las más importantes y juntas representaron el 95% de las importaciones de granos básicos. En esta gráfica sería conveniente resaltar el rápido crecimiento de las importaciones de sorgo, que han crecido tanto que casi alcanzaron el número de toneladas importadas de maíz.

Otro análisis que es importante realizar es el que nos muestre de dónde vienen las importaciones que realizamos del exterior. El 77% de las toneladas importadas que realizamos durante 1980-1999 estuvo compuesto por 5 tipos de granos: de maíz, trigo, sorgo, cebada y arroz. Como se ve en el Cuadro 4.1, Estados Unidos es nuestro principal vendedor de maíz, sorgo, trigo, cebada y arroz; de las 141, 248 mil toneladas importadas de estos granos, durante 1980-1999, Estados Unidos nos vendió el 91.1%, Canadá el 5.3%, Argentina el 2.3% y el resto del mundo solamente nos vendieron el 1.1% de las importaciones que hicimos de estos cinco granos.

Cuadro 4.1. México: origen de las importaciones de 5 granos básicos, 1980-1999

(Miles de toneladas y porcentajes)

Total de importaciones (miles de ton.) Importaciones provenientes de:
(Porcentajes)

EU Canadá Argentina China Otros países



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

Maíz	61,109	99.1	0	0.9	0	0
Sorgo	52,883	95	0	5	0	0
Trigo	21,533	63.1	31.9	0.7	0	4.3
Cebada	2,195	70.6	24.6	0	0	4.8
Arroz	3,524	78.4	0	0	6.1	15.5
Total	141,248	91.1	5.3	2.3	0.2	1.1

Fuente: FAOSTAT

Esta alta dependencia de las importaciones de Estados Unidos no es nueva y es un fenómeno que no afecta solamente al subsector de granos básicos; en general, la economía nacional depende fuertemente, en su comercio exterior, de las ventas y compras norteamericanas. Aquí lo nuevo es el crecimiento acelerado de las toneladas importadas, de Estados Unidos, durante 1980-1999. En la siguiente gráfica se muestra cómo han ido aumentando, en valores absolutos, las compras realizadas de maíz, trigo, sorgo, cebada y arroz provenientes de Estados Unidos.

En esta gráfica se alcanza a ver la disminución de las importaciones que venían de Estados Unidos en 1982, como resultado del control arancelario que hasta ese entonces todavía tenía el Estado. También se alcanza a ver los aumentos de las importaciones mexicanas como resultado de los pasos, en el proceso de liberación agrícola, que ha llevado a cabo desde 1985. Como resultado de las liberalizaciones agrícolas que ha hecho México se nota claramente cómo han ido aumentando las importaciones provenientes de Estados Unidos. Al parecer la liberación agrícola mexicana y el aumento de las importaciones norteamericanas, es una función positiva. De ser así, se



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

entiende la insistencia, por parte de EU, de abrir nuestro mercado de granos básicos a sus ventas.

2000-2004: Continuación del mismo modelo de desarrollo.

Durante 2000-2004 se ha seguido el mismo modelo de desarrollo que no ha hecho otra cosa que aumentar la cantidad de alimentos básicos importados, es decir aumentar la dependencia alimentaria.

El consumo nacional aparente desde 2000 hasta 2003 fue de 49 millones de toneladas cada año. De esas toneladas el 63% fue producido internamente y el 36.4% fue importado.

Durante 2000-2003 se han importado 17.8 millones de toneladas de granos básicos, en promedio cada año, comparemos este promedio con los de otros periodos anteriores: el promedio de 17.8 millones de toneladas importadas es el más alto que ha visto la economía mexicana en todos los tiempos. No tiene comparación con cualquier otro periodo. El promedio de importaciones que más se le acerca es el promedio de importaciones del periodo 1980-1999, en el cual se importaron 9 millones de toneladas en promedio anualmente. El siguiente cuadro muestra estos hechos resumidamente:

Cuadro 4.2. México: importaciones realizadas de granos básicos, 1940-2003.
(miles de toneladas)

	Total de Toneladas importadas durante cada periodo	Promedio anual de importaciones
1940-1959	7,107.5	355.4
1960-1979	25,131.5	1,256.6
1980-1999	180,797.3	9,039.9



2000-2003 71,433.5 17,858.4

Fuente: Rodríguez Vallejo José, La producción y la demanda de granos básicos en México, en Comercio Exterior vol. 38, num. 7, México, julio de 1988, pp. 606-623; y FAOSTAT.

Si nos damos cuenta durante los veinte años que abarca el periodo 1980-1999 se importaron 180 millones de toneladas, y durante los 4 años del periodo 2000-2003 se ha importado 71,433 millones de toneladas, esta cantidad representa el 39.51% de los 180 millones importados durante los veinte años anteriores. De seguir esta tendencia, de aumento de las importaciones, antes de 2015 habremos importado más de lo que importamos durante todo el periodo de 1940 a 1999.

A continuación se muestra una gráfica en la que se ve claramente cómo el Consumo Nacional Aparente está siendo sostenido, cada vez más, con compras provenientes del exterior.

En el cuadro anterior se ve claramente cómo la producción nacional está cada vez más lejos de satisfacer las necesidades internas y esta tendencia, al parecer, va a crecer aún más, dadas las siguientes razones: la decisión de abrir totalmente al comercio internacional lo que falta de la producción de maíz en 2008 (grano que como vimos es el principal cultivo básico y el más producido), la decisión de dejar a la producción de los granos básicos sin subsidios que intenten compensar o proteger a nuestros productores de los altos subsidios que reciben los productores de las naciones desarrolladas, como Estados Unidos (que además de todo es nuestro principal vendedor).



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

En el siguiente cuadro se muestra el porcentaje de importaciones de maíz, trigo, sorgo, cebada y arroz, que provienen de Estados Unidos. Como se muestra en este cuadro el porcentaje que viene de los EU ha aumentado su representatividad dentro del total de cereales que compramos.

Cuadro 4.3. México: origen de las importaciones de granos básicos/1 realizadas durante 1980-2002

(Porcentajes)

Países	1980-1999	2000-2002
Estados Unidos	91.1	92.9
Canadá	5.3	6.7
Argentina	2.3	0.3
China	0.2	0.0
Otros	1.1	0.1

1/ Se refiere solamente a importaciones de maíz, trigo, sorgo, cebada y arroz. Las importaciones de estos cinco granos representaron durante 1980-2002 el 76.6% de las importaciones totales de los granos básicos.

Fuente: FAOSTAT.

En este cuadro resalta el desplazamiento que han ido sufriendo, en el comercio con México, los países que están fuera del área del libre comercio de Norteamérica: Argentina fue desplazado en un 2%, China en 0.2% y el resto de los países del mundo en 1%. El país que más nos vende es, entonces, Estados Unidos.

Los cereales que más se importaron, durante 2002-2003, siguen siendo el maíz, sorgo, soya y trigo. Veamos:



Como se ve en la gráfica, las importaciones de granos básicos las componen principalmente algunos granos forrajeros (sorgo entre ellos); sin embargo, ante la eventual apertura al comercio del maíz, en 2008, esta tendencia de importaciones puede revertirse convirtiéndose éste grano en el más comprado por México en el mercado mundial.

El peligro de abrir el maíz al “libre” comercio es un riesgo ya que es el principal grano que consumimos los mexicanos: dentro de los 10 granos básicos es el que representa el 50.1% del Consumo Nacional Aparente, seguido por el sorgo (22% del CNA), el trigo (12.1% del CNA) y la soya (8.9% del CNA).

4.3. FACTORES PRODUCTIVOS ÓPTIMOS Y FACTORES PRODUCTIVOS REALES.

En el apartado anterior se ha visto como han aumentado nuestras importaciones de alimentos básicos. Ahora veremos algo referente a los factores óptimos y reales de la economía agrícola básica. Como factores productivos óptimos entendemos a aquellos factores (tierra y productividad) hipotéticos que se hubieran necesitado para lograr producir internamente los alimentos básicos que demandaron los mexicanos durante 1960-2004. Como factores productivos reales definimos a la tierra y la productividad que se aplicaron realmente durante ese mismo tiempo.

Vamos a analizar cómo se han rezagado los factores productivos (tierra y productividad) de la producción de los básicos, para hacer frente a la demanda



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

interna. Se va a mostrar qué productividad ha habido en la producción de granos básicos y qué productividad hubiera sido necesaria para producir internamente nuestras necesidades básicas. Del mismo modo vamos a analizar qué superficie cosechada se ha ido utilizando y qué superficie dedicada a los básicos se hubiera necesitado para lograr autosuficiencia alimentaria básica.

Productividad real y Productividad hipotética.

En la siguiente gráfica se muestra cual fue el desarrollo de la productividad durante cada quinquenio desde 1960 hasta 1979, y también se muestra qué productividad se debería de haber desarrollado, en la producción de básicos, para que en cada quinquenio se hubiera logrado la autosuficiencia alimentaria. En la gráfica hay dos líneas. Una representa la productividad real con la que se produjeron, en promedio, los granos básicos en cada quinquenio del periodo 1960-1979. Esta productividad real promedio de los granos básicos se obtuvo, para cada quinquenio, con la siguiente fórmula:

es la producción real de granos básicos obtenida en cada quinquenio

es la superficie cosechada real de granos básicos en cada quinquenio.

es la productividad promedio real obtenida cada quinquenio durante 1960-1979.

La segunda línea representa la productividad hipotética que es la productividad que, durante 1960-1979, necesitó cada hectárea sembrada de granos básicos para lograr la autosuficiencia interna en cada quinquenio. Cada punto de la línea, de la productividad hipotética, se obtuvo con la siguiente fórmula.



es el Consumo Nacional Aparente de granos básicos en cada quinquenio

Esta variable es la misma que en la productividad real, es la superficie cosechada real de granos básicos en cada quinquenio.

es la productividad hipotética que necesitó durante cada quinquenio cada hectárea sembrada para cubrir la totalidad del CNA.

Como se ve en la gráfica de productividades durante 1960-1964 la productividad real y la productividad hipotética eran casi las mismas, pero a medida que fue pasando el tiempo se fue haciendo más grande la brecha entre ambas.

En esta gráfica se alcanza a ver que la productividad real tuvo un crecimiento constante, crecimiento que la llevó incluso a rebasar a la productividad hipotética, y lograr la autosuficiencia nacional de básicos, durante 1965-1969; el problema empezó a radicar en que, durante los dos quinquenios siguientes, México vivió un periodo de política económica expansionista que aumentó la demanda por habitante de varios alimentos. Este aumento del consumo per cápita se sumó a otras presiones de las que ya se ha hablado: a la alta tasa de crecimiento de la población y al crecimiento de la demanda por parte de las empresas. Estos fenómenos hicieron que, para el quinquenio 1975-1979, en el campo, se necesitara ya una productividad de 1.9 toneladas por hectárea, mientras que solamente se estaba dando una de 1.6 ton/ha.

Para precisar las diferencias entre las dos productividades, la hipotética y la real, podemos decir que la productividad real durante 1960-1979 tuvo una



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Tasa de crecimiento promedio anual de 2.37%, mientras que la TCPA de la productividad hipotética, fue de 3.26% (partiendo de la misma superficie cosechada en ambos casos).

Veamos ahora, con el mismo método de productividades reales e hipotéticas, el siguiente periodo de 1980-1999.

En la siguiente gráfica se muestra cual fue el desarrollo de la productividad real, durante cada quinquenio desde 1980 hasta 1999, y también se muestra la productividad hipotética. En la gráfica hay dos líneas. Una línea representa la productividad real y la otra línea representa la productividad hipotética.

En el periodo 1980-1984, la productividad real y la productividad hipotética, ya tenían cierta diferencia, heredada de los veinte años anteriores, y a medida que fue avanzando la década de los ochenta y la de los noventa, la brecha se fue ampliando con mayor rapidez. Hubo un momento en el quinquenio 1980-1984 en el que la diferencia entre productividades, real e hipotética, fue reducida, debido principalmente a la caída del consumo de granos básicos derivada de la crisis económica de 1982.

Posteriormente, con la reactivación económica de México las productividades se vuelven a enfilar a una diferencia cada vez más grande: durante los veinte años anteriores a 1980, la diferencia más grande entre la productividad real y la productividad hipotética fue de 0.3 toneladas por hectárea (y se dio durante el quinquenio de 1975-1979); ya durante 1980-1999 la diferencia se fue agrandando hasta terminar con una diferencia, en la productividad, de 1 tonelada por hectárea (en el quinquenio 1995-1999).



Para precisar las diferencias entre las dos productividades, durante 1980-1999, podemos decir que la productividad real tuvo una Tasa de crecimiento promedio anual de 0.7%, mientras que la T CPA de la productividad hipotética, tuvo una de 1.1%.

Superficie cosechada real y Superficie cosechada hipotética.

Ahora vamos a hacer un ejercicio similar al de la productividad de los granos básicos, pero ahora analizando la superficie cosechada de estos mismos granos.

En la siguiente gráfica hay dos líneas, una corresponde a la Superficie Cosechada de granos básicos real, es decir la superficie que se cosechó, durante cada quinquenio de 1960-1979, y que se obtuvo con la siguiente fórmula:

es la producción real de granos básicos obtenida en cada quinquenio

es la superficie cosechada real de granos básicos en cada quinquenio.

es la productividad promedio real obtenida cada quinquenio durante 1960-1979.

La segunda línea representa la Superficie Cosechada hipotética que son las hectáreas que, durante 1960-1979, necesitó el campo para lograr la autosuficiencia interna en cada quinquenio. Cada punto de la línea de la superficie cosechada hipotética se obtuvo con la siguiente gráfica.



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

es el Consumo Nacional Aparente de granos básicos en cada quinquenio

esta variable es la misma que en la superficie cosechada real, es la productividad real de granos básicos que se dio en cada quinquenio.

es la superficie cosechada hipotética que necesitó durante cada quinquenio el campo para conseguir producir la totalidad del CNA.

En la siguiente gráfica se muestra la comparación entre la Superficie Cosechada real y la Superficie Cosechada hipotética.

En este caso se ve claramente que el número de hectáreas que se dedicaron a la producción de granos básicos tuvo un crecimiento bueno hasta 1969, pero ya después se puede observar que se empiezan a retirar tierras de la producción de básicos. Por su lado la Superficie cosechada hipotética superó a la SC real y se fue alejando durante los siguientes dos quinquenios.

Siendo más precisos podemos decir que la SC real creció a una Tasa media anual de 0.57%, durante 1960-1979, y que la SC hipotética lo hizo en 1.31% durante el mismo tiempo.

En la siguiente gráfica se muestra la comparación de la superficie cosechada real con la superficie cosechada hipotética, para el siguiente periodo de 1975 hasta 1999.



En esta gráfica se ve que, en el quinquenio de 1975-1979, ya había necesidad de tierras dedicadas a la producción de básicos, se necesitaban en ese entonces 2 millones de hectáreas (1,904 mil hectáreas para ser exactos).

Y conforme transcurrieron los años ochenta y los noventa aumentó la cantidad de tierras que se fueron necesitando, y ya para 1995-1999 se necesitaban 5 millones de hectáreas (5,587 mil hectáreas). Esto quiere decir que, en 20 años, casi se triplicaron las hectáreas que necesitó el campo mexicano para que se hubieran logrado producir internamente nuestras necesidades alimentarias básicas.

Siendo más precisos podemos decir que la SC real creció a una Tasa media anual de 0.11%, durante 1980-1999, y que la SC hipotética tuvo una de 0.56%. La SC real creció cuatro veces menos de lo que lo hizo la SC hipotética.

Las tierras mexicanas dedicadas a la producción de granos básicos no corrigieron los problemas de insuficiencia y de ineficiencia, presentados durante la década de los setenta. Estos problemas fueron aumentando a medida que pasaron la década de los ochenta y la de los noventa. Y esto imposibilitó cada vez más la creación del abasto nacional con factores productivos internos.

Al revisar los nuevos enfoques neoliberales aplicados en México, después de la crisis de 1982, encontramos un precario interés de los gobernantes en aumentar la producción nacional básica, relegando el derecho a producir internamente nuestros alimentos básicos y delegándole esa responsabilidad a los países desarrollados exportadores de cereales.

Productividad y superficie cosechada durante 2000-2004.

Por último, debemos analizar en qué grado están rezagados los factores de la producción, tierra y productividad actualmente.



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Empecemos con la productividad. En el quinquenio 2000-2004 se produjo en las 12.5 millones de hectáreas dedicadas a la producción de los 10 granos básicos con una productividad promedio de 2.5 toneladas por hectáreas; esta combinación de hectáreas/ productividad nos dio una producción total de granos básicos de 31 millones de toneladas.

Dado que el Consumo Nacional Aparente Estimado de este periodo fue de 50 millones de toneladas se debería de haber producido, en las 12.5 millones de hectáreas, con una productividad de 3.9 toneladas por hectárea en vez de con una productividad de 2.5 ton./ha.

Si en vez de modificar la productividad por hectárea (dejándola en 2.5 ton./ha.) estimáramos la cantidad de hectáreas que faltaron para producir internamente los granos básicos requeridos durante este quinquenio 2000-2004, llegaríamos a la conclusión de que nos faltó dedicar 7.2 millones de hectáreas.

A continuación se muestra un cuadro con las productividades y hectáreas que realmente se dedicaron durante algunos quinquenios, y las productividades y hectáreas que se necesitaron para dar abasto, con factores productivos internos, al Consumo Nacional Aparente.

Cuadro 4.4. México: Productividades y superficie cosechada que habrían logrado la autosuficiencia alimentaria básica, 1960-2004

	Cantidades reales		Cantidades que habrían logrado autosuficiencia		Diferencia entre Cantidades reales y Cantidades de autosuficiencia.	
	Ton./Ha.(1)	000Ha.(2)	Ton./Ha (3)	000Ha.(4)	Ton./Ha.	(3-1)
	000Ha (4-2).					
1960-1964	1.017	10,663	1.018	10,673	0.001	10
1980-1984	2.0	12,506	2.6	16,506	0.6	3,922
2000-2004	2.5	12,489	3.9	19,747	1.4	7,257



Como podemos darnos cuenta las diferencias, entre la productividad y la superficie cosechada reales, y la productividad y la superficie cosechada hipotéticas, han ido aumentando. Actualmente se necesita aumentar la productividad en 1.4 ton. /ha. o aumentar la superficie cosechada en 7 millones de hectáreas.

Las políticas que el Estado ha instrumentado en la agricultura han estado lejos de constituir un factor que realmente busque lograr el aumento de la productividad, o de la superficie cosechada, en pro de la soberanía alimentaria básica. Pareciera ser que los subsidios mexicanos no son más que aportaciones al ingreso de algunos de los agricultores.

Al inicio del cambio estructural, en el campo, se confió en que sería la inversión extranjera la que tomaría la batuta de desarrollar la producción de granos básicos. Sin embargo, un documento de la Dirección de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía muestra lo contrario:

“Al mes de septiembre de 2003 se contaba con el registro de 276 empresas con inversión extranjera directa (IED) ubicadas en ramas de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; esto es, el 1.0% del total de sociedades con capital foráneo establecidas en el país (27,936)...”

“De acuerdo a la actividad de las empresas, en el cultivo de hortalizas y flores se encuentra el 40.2%; en acuicultura, el 13.0%; en avicultura, el 7.6%; en cultivo de árboles frutales, el 6.5%; en pesca en altamar, el 5.1%; en cría de porcinos, el 4.0%; en ganadería asociada a otras actividades agrícolas o forestales, el 3.3%; en pesca costera, el 1.8%; en silvicultura, el 1.8%; en cultivos de ciclo corto asociados con otra actividad agrícola, ganadera o forestal, el 1.8%; y en otras actividades, el 14.9%...” “Con relación al país de origen de las empresas, Estados Unidos participa en 68.8% de las sociedades;



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

España, en 5.1%; Alemania, en 2.5%; Canadá, en 2.5%; Colombia, en 2.5%; Chile, en 2.5%; Holanda, en 2.2%; Islas Caimán en 1.4%; Panamá en 1.4%; y otros países, en 11.1%.”

Como se ve en estos datos hay pocas empresas en el sector primario que sean de inversión extranjera y la mayoría se enfocan en hacer de México un país exportador de productos tropicales: 40.2% se dedican a la producción de flores y hortalizas. Se desampara a las producciones básicas, donde solo encontramos 1.8% de estas empresas.

Ahora analicemos de dónde vienen las empresas que invierten en el sector agrícola, y a qué sectores y subsectores de la economía se dirige la IED:

“Entre enero de 1999 y septiembre de 2003, las empresas con IED en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca invirtieron en México 186.7 millones de dólares (md), cantidad que equivale al 0.2% del total de la IED materializada en ese lapso (76,286.5 md).

Por actividad económica, a la cría de porcinos se canalizó el 67.0% de la IED; al cultivo de hortalizas y flores, el 24.5%; al cultivo de árboles frutales, el 3.7%; al cultivo de tabaco, el 1.1%; y a otras actividades, el 3.7%.

La IED en el sector agropecuario provino principalmente de Estados Unidos, que participó con 96.9%; Holanda aportó 1.1%; y otros países, el 2.0%.

De acuerdo a su destino geográfico, Sonora recibió el 63.3% de la IED en dicho sector; Sinaloa, el 22.3%; Querétaro, el 4.5%; Colima, el 2.6%; Jalisco, el 2.3%; y otros estados, el 5.0%.”

Solo el 0.2% de la IED total que vino a México durante 1999-2003 se dirigió al sector primario. De la IED que vino al sector primario se aplicó principalmente en desarrollar actividades productoras de puercos (67%) y en actividades productoras de frutas y hortalizas (24%). Muy poco dinero se enfocó a otras actividades. Estados Unidos fue el principal exportador de IED que llegó a México y lo materializó principalmente en la frontera norte. Esto nos lleva a la



conclusión de que las empresas de EU buscan crear un corredor en la frontera que produzca aquellos bienes tropicales y de ganadería que, dentro de su país, les sale más caro producirlos. Las empresas norteamericanas no tienen intención de invertir en la producción de granos básicos nacional, no les conviene por los bajos precios actuales de estos cereales.

En 2005 la tendencia de la IED en el campo mexicano no ha cambiado. En el reporte de la Secretaría de Economía se muestra que las empresas dedicadas al sector primario con IED pasaron de 276 (en septiembre de 2003) a 312 (en marzo de 2005), esto quiere decir que llegaron 36 empresas más a la agricultura. Sin embargo, este aumento es poco relevante si tomamos en cuenta que, durante ese mismo tiempo, el número de empresas con IED en México pasó de 27,936 a 31,181. Esto significó un aumento total de 3,245 unidades de las que solamente 36 se fueron a la agricultura.

Estas empresas con IED se siguieron concentrando fuertemente, en un 44%, en la producción de frutas y hortalizas. Del mismo modo el país de origen de estas empresas siguió siendo Estados Unidos (representando el país de origen del 67.6% del total de empresas con IED en la agricultura).

En lo que respecta a la Inversión Extranjera Directa materializada en la agricultura vemos que de 1999 a 2005 se acumuló una inversión de 231.7 millones de dólares, cantidad que fue superior a los 186.7 millones de dólares que se acumularon hasta 2003. A pesar de este aumento, la inversión canalizada a la agricultura, siguió representando el 0.2%, muy poco del total de IED recibida por México.

Por otro lado, en 2003 el 67% del monto de la IED se dirigió a la cría de puercos, el 24.5% a las hortalizas y flores, y el 3.7% al cultivo de frutales. En 2005 las cosas cambiaron drásticamente: la IED que recibió la cría de puercos



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

redujo su monto a 54%; la IED dirigida a hortalizas y flores cayó también a 18.5%, los frutales se mantuvieron; y la gran sorpresa fue la IED que se dirigió a la avicultura pues pasó de 2% a 19.8% en menos de 2 años (este aumento se debió a la desgravación de la carne y despojos comestibles programada por México para 2003).

Es muy grave que, en menos de año y medio, el 20% de la IED cambiara de posición de una rama a otra, pues muestra que no hay preocupación por la desestabilización que se provoca a los puestos laborales, ni por el desarrollo de dichas actividades.

Otro dato importante es el hecho de que más del 90% de la IED siguió viniendo de Estados Unidos; y que la mayor parte de esa IED se siguió quedando en el norte del país: hasta 2003 el 85% de la IED, que llegó a la agricultura, se centró en la frontera con EU; y ya para 2005 la IED se centró un poco más, en esta región, llegando a representar el 88.7%.

Sin embargo, hay otro dato revelador, en 2003 se centró ese 85% en dos estados de la frontera (Sonora y Sinaloa), y ya en 2005 (18 meses después) ese 88% se centró en tres estados (Sonora, Sinaloa y Durango).

Durango pasó de recibir menos del 3% de la IED que llegó a la agricultura en 2003 a recibir el 19.7%, en menos de dos años; Sonora redujo su porcentaje, en 12.3% (al pasar de 63% a 51%), al igual que Sinaloa, que cayó 4.3%, (al pasar de 22% a 18%).

En otras palabras, en menos de dos años se movió alrededor del 35% de la IED en 3 estados diferentes. Esto es mucha volatilidad de la inversión. Al parecer se están creando empresas de fácil movilidad y sin compromiso de desarrollar regionalmente al país ni de ofrecer trabajos estables a los productores agrícolas.



Es así como se observa que, de seguir la “no injerencia” del Estado mexicano en el campo, las lógicas del mercado actuales llevarían a la IED a provocar en la agricultura de México tres fenómenos importantes: el abandono de la producción de granos básicos; la dedicación de esa capacidad productiva para realizar los bienes que a las empresas de Estados Unidos les convenga; y la creación de empresas agrícolas muy volátiles, que están poco, o nada, comprometidas con el desarrollo regional del país.

Resumiendo, a lo largo de este capítulo se ha visto que la autosuficiencia alimentaria básica de México se fue menguando a medida que transcurrió la segunda mitad del siglo XX. La capacidad productiva de cereales básicos fue rebasada por la dinámica de consumo del mercado interno, hecho que hizo que se empezaran a importar granos.

Entre algunos de los factores que determinaron la incapacidad del subsector de básicos, para responder a la demanda interna, estuvieron: por el lado de la oferta, la insuficiencia de tierras y la baja productividad de las mismas; y por el lado de la demanda, una dinámica tasa de crecimiento de la población y un aumento de la demanda de insumos por parte de las nuevas empresas procesadoras de alimentos.

Ya posteriormente, con el inicio de la aplicación de políticas neoliberales, se empezaron a dar otras dificultades, además de que se vieron agravadas algunas del pasado. Y fue así que, a medida que pasó el tiempo, la consecución de la autosuficiencia alimentaria se empezó a hacer aún más difícil.

Entre los nuevos problemas que empezó a tener el subsector de básicos, a raíz de las políticas neoliberales, estuvieron: la creciente competencia, por parte de las exportaciones subsidiadas (provenientes de los países desarrollados) por el mercado nacional de cereales; el desmantelamiento de los programas de



CAPÍTULO 4. DEPENDENCIA ALIMENTARIA E IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

apoyo otorgados por el Estado; y la indiferencia, por parte de la Inversión Extranjera Directa, por promover el aumento de la producción de estos cultivos básicos.

Todas estas condiciones han minado el crecimiento de la producción de granos básicos y han destinado, cada vez más, a la población a depender de alimentos importados.



CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES.

**La vida es el arte
de sacar
conclusiones
suficientes de
premisas
insuficientes.**

Samuel Butler



CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES.

-1-

En el mundo se está gestando una nueva división del trabajo agrícola. En esta nueva fase capitalista son los flujos de comercio y los flujos de inversión los que están asignando, a cada región y a cada país del mundo, lo que han de producir según sus ventajas comparativas.

Esta nueva lógica de reordenar, a la producción mundial agrícola, tiene su origen en las necesidades propias de los países del Centro del Sistema capitalista.

Después de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos empezó a sufrir problemas en su sistema agroalimentario; las políticas emprendidas décadas atrás convirtieron a su agricultura en una de las más tecnificadas del globo, pero la alta protección a sus agricultores (resguardo principalmente de los flujos de cereales del mercado internacional) hizo poco competitivos a sus productores y a sus productos. Esta baja competitividad del sector agrícola norteamericano no fue ningún problema hasta que su aparato productivo empezó a mostrar sobreproducción (principalmente en la producción de algunos cereales) y se vio en la necesidad de utilizar al mercado mundial para colocar sus excedentes.

Fue así que Estados Unidos inició una política de liberalización que buscaba acceder a los mercados del mundo (principalmente al de la recién formada Comunidad Europea). Cabe decirse que esta política norteamericana fue favorecida por las condiciones internacionales, de precios agrícolas altos, de la década de los setenta.



Por su lado las naciones de Europa tenían poco interés en dejarse inundar con materias primas y alimentos norteamericanos, ya que tenían como uno de sus objetivos primordiales el crear una Europa autosuficiente alimentariamente utilizando para esto su Política Agrícola Común.

Al paso de los años Europa logró su objetivo de autosuficiencia alimentaria e incluso empezó a sufrir problemas de sobreproducción misma que también intentó exportar al mercado internacional.

Los intereses agrícolas contrapuestos de Estados Unidos y Europa ocasionaron que el mercado internacional de granos se inundara de excedentes. A las exportaciones de éstas dos potencias se sumaron las de los nuevos vendedores cerealeros (los asiáticos y los de Europa del Oeste).

El resultado de tal cantidad de granos en el mercado mundial agrícola desencadenó la crisis de precios de la década de los ochenta.

Ante la crisis de los ochenta Estados Unidos, Europa y otros países desarrollados empezaron a mantener el ingreso de sus productores cerealeros y a subsidiar sus exportaciones. A los productores que más se les protegió, dentro de las políticas de los países desarrollados, fue a los de granos, leche y carne.

Sin embargo, no todos los países subvencionistas desarrollados dieron la misma cantidad de apoyo a sus productores agrícolas: del total de los subsidios otorgados por países de la OCDE solamente cuatro naciones concentraron alrededor del 80% de los apoyos durante 1986-2003, la Unión Europea concentró el 36%, Estados Unidos el 24.5%, Japón el 19% y Corea el 10%. El resto de las 11 naciones solamente aportaron alrededor del 20%.



También es importante hacer notar que la participación de Estados Unidos, dentro del total de subsidios de la OCDE, tendió a aumentar: mientras que durante 1986-1991 representó el 21.9%, en 1992-1997 el 21.7 y para 1997-2003 se elevó a 28.6%.

Al contrario de la tendencia de los subsidios de Estados Unidos varias naciones desarrolladas y subdesarrolladas han tendido a reducir sus apoyos a sus agriculturas. Esta tendencia a la baja de los subsidios, de varios países del mundo, es invariablemente respuesta a las presiones que ha estado ejerciendo Estados Unidos a favor del libre comercio agrícola.

Estados Unidos presiona a favor del libre comercio agrícola y da condiciones proteccionistas para sus productores de internos. Y lo mismo hace la Unión Europea ya que, para el periodo 2004-2013, aprobó una serie de medidas de política agrícola muy paternalistas.

Ante esto podemos decir que es un hecho que la postura de Estados Unidos y de la Unión Europea, de postergar fuertes subsidios agrícolas, seguirá mínimo hasta 2010. A su vez que también podemos afirmar que esta postura proteccionista perpetuará los desequilibrios en la oferta mundial de cereales, ya que se seguirá manteniendo a infinidad de productores de los países desarrollados que, en condiciones de mercado y con los precios actuales, ya habrían salido del mercado.

Por su parte, los países subdesarrollados han optado por dos caminos: unos han empezado a abrir sus agriculturas a los flujos de exportaciones de cereales de los países desarrollados; los productores rurales, de estas naciones subdesarrolladas, se han modernizado o han tenido que ser excluidos del mercado dada su incapacidad para competir. El otro camino para las naciones subdesarrolladas ha sido el que siguieron naciones como China y la India,



países que se han esforzado por mantener su política proteccionista, a pesar de las fuertes presiones de los países desarrollados para que abran sus mercados, este segundo tipo de naciones han sido más precavidas y no han creído en las benevolencias del libre comercio, además de que tienen el gran compromiso de mantener la capacidad interna de producir los alimentos necesarios para alimentar a sus grandes poblaciones.

-2-

Dentro de la producción mundial de cereales hallamos que los cereales que más se producen son cinco: maíz, trigo, arroz, sorgo y cebada. Y también encontramos que durante 1960-2004 las cinco principales naciones productoras de cereales fueron Estados Unidos, la Comunidad Europea/Unión Europea, la URSS/Fed. Rusa, China y la India; estas cinco naciones llegaron a producir hasta el 65% de la producción mundial de cereales. Esto es importante puesto que deja ver que, la intención de que las naciones desarrolladas tomen el control de la totalidad de la producción de cereales, no está tan lejos de la realidad.

Sin embargo, esta tendencia hegemónica de los países desarrollados sobre la producción mundial de cereales se vio reducida, en las dos últimas décadas debido a la actual crisis de precios, deflación que, entre otras cosas, ha provocado que algunas naciones del mundo empezaran a retomar ligeramente algún papel en la producción cerealera mundial.

En lo referente al comercio internacional de los cereales encontramos algunos datos más alarmantes. Las exportaciones de los cereales están cada vez más dominada por los países desarrollados y el número de las toneladas



importadas por los países subdesarrollados ha estado creciendo como nunca antes.

Del mismo modo las exportaciones de los países subdesarrollados, salvo las de China, han ido decreciendo; y las importaciones de los países desarrollados también han ido a la baja. Dentro de los países que más han aumentado el número de sus importaciones, en las últimas tres décadas, resalta el nombre de México, país que tiene tasas de crecimiento, en este rubro, superiores a las de naciones tradicionalmente importadoras de cereales.

El analizar el contexto internacional de la producción y comercio de los cereales nos dio una perspectiva que nos llevó a dos conclusiones pertinentes. La primera es que el aumento de la evolución de las importaciones de México no es un fenómeno aislado o exclusivo de este país, hay muchos otros países que están viviendo la misma situación.

Pero esto no es un consuelo para México dado que su situación si es muy alarmante. Un dato que muestra lo serio de este problema es que en 2003 México ocupó el tercer lugar como importador de cereales, en el mundo, y de seguir su tendencia, en menos de 10 años, podría superar a Japón y estaría llegando al segundo puesto (solo detrás de la UE).

La segunda conclusión, se refiere al dominio por parte de los países desarrollados, del comercio y de la producción de cereales del mundo, dominio que, al paso de los años, se hace cada vez más evidente. Solamente hay dos naciones subdesarrolladas que se han mantenido dentro de los primeros productores mundiales de cereales, estamos hablando de China y de la India. Estas dos naciones se han mantenido como naciones fuertes en la producción y comercio mundial de cereales debido principalmente a su decisión de seguir protegiendo a sus subsectores cerealeros mediante aranceles.



En lo referente al caso de México, empezamos describiendo la política agrícola iniciada en el periodo de Cárdenas. Durante este tiempo se llevaron a cabo algunos cambios importantes: se conformó la estructura agraria que caracterizaría al campo los siguientes 40 años, se crearon instituciones que se consolidarían posteriormente en instrumentos de intervención del Estado en la producción agrícola; se dio pauta y forma a la subordinación que viviría el desarrollo rural respecto al desarrollo urbano (industrial); y se prolongó la dependencia nacional de los recursos provenientes de las exportaciones agrícolas.

Durante las siguientes tres décadas se siguió una política agrícola que benefició de manera más fuerte a los productores privados y dejó de lado a la mayoría de los productores ejidales; fue una distribución de las subvenciones desigual. Las unidades de producción de los ejidatarios, que pertenecía en la mayoría de los casos a campesinos temporaleros, se dedicaron a abastecer al mercado interno de los alimentos básicos hasta iniciada la década de los setenta. Después de ese momento le fue cada vez más difícil a estos campesinos seguir con esa tarea debido principalmente: al agotamiento de sus unidades de producción, a la escasez de apoyos por parte del Estado, a la aplicación de tecnologías inadecuadas con los recursos nacionales abundantes, y al crecimiento constante de la población urbana.

El Estado intentó solucionar este problema de la insuficiencia alimentaria mediante algunas políticas que buscaron modernizar la forma de producción de las unidades campesinas. El costo de estas políticas fue soportado por el auge petrolero. Pero en el momento en que México llegó a la crisis de la deuda de 1982 estas políticas agrícolas sufrieron grandes revisiones y cambios de dirección.



Después de 1983 se empezó a buscar el aumento de la productividad de las unidades campesinas y, más aún, se determinó que solamente aquellas que lograran su modernización serían las que permanecerían dentro del mercado. Esta fue la forma de pensar que empezó a imperar en cada política que el Estado implementó hacia el campo. Tal manera de razonar formaba parte de una política económica, más general, en pro de la liberalización comercial.

La nueva política económica buscaba, entre otras cosas, la salida del Estado de las actividades productivas y la liberalización del comercio de las trabas arancelarias y no arancelarias. En el caso del campo estas políticas fueron las causantes de que México se fuera convirtiendo en un fuerte importador de cereales básicos y en un productor de bienes tropicales de exportación.

-4-

La política neoliberal aplicada al subsector de granos básicos tuvo dos ejes de acción: el primero fue aumentar la productividad de los productores de básicos para que compitieran, en el libre comercio, en contra las exportaciones de los países desarrollados; sin embargo a pesar de que el objetivo era aumentar la productividad se dejaron de aplicar apoyos con impacto real sobre la oferta agrícola interna de básicos, es decir, se empezaron a otorgar solamente pagos directos que sirvieron de apoyo a los ingresos de los productores y que fueron insuficientes para financiar el desarrollo de una economía campesina competitiva y que poco buscaron superar el atraso de los productores.

El otro eje de la política agrícola fue imponer a los productores de básicos una apertura comercial y ese eje sí se ha llevado a cabo al pie de la letra.

La apertura comercial de la economía mexicana empezó en 1985 y se caracterizó por la eliminación de permisos de importación, la disminución de las cuotas arancelarias y la supresión de precios de importación. La apertura del



subsector de los granos básicos nacionales empezó en 1989 con la eliminación de los permisos de importación para el sorgo y la soya; y ya para 1993 se eliminaron los permisos para el trigo, la cebada, el frijol y el maíz.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte solamente se planeó la finalización del proceso de liberalización de los granos básicos. En el TLCAN se negociaron tres aranceles cuota para el maíz, el frijol y la cebada; y para el trigo se negoció un arancel. Sin embargo en el TLCAN también se acordó la eliminación de estas protecciones: el primero de enero de 1994 se eliminaron los aranceles para el sorgo; el primero de enero del 2003 se eliminaron los aranceles de trigo y arroz; y en 2008 se tiene planeada la liberalización de maíz y frijol.

Los subsidios dados a la producción de granos básicos (y a la agricultura en general) también empezaron a sufrir cambios importantes. Varias de las instituciones encargadas de la producción y distribución de algunos insumos empezaron a desaparecer. Del mismo modo también algunos de los servicios dados por el Estado, a toda la agricultura, empezaron a ser reducidos.

Las nuevas políticas aplicadas por los gobiernos neoliberales tienen como característica principal el dotar a los productores de pagos monetarios directos que tienen poco (o ningún) impacto en la productividad o en el aumento de tierras. Al parecer solamente son un apoyo a los ingresos de los productores rurales para su gasto corriente.

Durante 2001-2003 el 96% del presupuesto federal gastado en apoyar a la producción de granos básicos fue destinado a apoyar a los productores mediante la forma de Pagos basados en la productividad de los productores (14.5%), Pagos basados en características históricas (40%), y *Pagos compensatorios dados los precios de mercado* (37.6%). Es un hecho que el Estado se ha ido desvinculando del proceso productivo de los granos básicos y que solamente les está otorgando pagos monetarios directos.



Aunado a lo anterior está el hecho de que con los apoyos a los precios de mercado se aumenta el precio de los cereales básicos y estos se encarecen. Años atrás se había remediado este problema con una transferencia a los consumidores de los productos que eran apoyados mediante *Pagos compensatorios a los precios de mercado*. A este tipo de subsidio se le llama transferencias a los consumidores. Sin embargo, el porcentaje de las transferencias a los consumidores de básicos también ha ido disminuyendo drásticamente: en 1986-90 representaron el 48.4% del total de los subsidios dados a los básicos, en 1991-95 representaron el 32.1%, en 1996-00 representaron el 34.4% y ya para 2001-03 representaron el **3.3%**.

Por último, sobre los subsidios mexicanos, podemos decir que a pesar de que el monto dado por el Estado se ha mantenido casi invariables en 8 mil millones de dólares durante 2001-2003, esta cantidad no se compara con los montos dados por Estados Unidos durante ese mismo periodo, cantidad que fue de 95 mil millones o con los de la Unión Europea de 114 mil millones.

-5-

La guerra actual por dominar el mercado mundial de cereales tiene como principal arma la capacidad de los Estados para subsidiar a sus productores y exportadores. La única defensa de naciones como México es la protección de su subsector mediante aranceles, por lo menos hasta que los países desarrollados se decidan a dejar de subsidiar a sus productores cerealeros y se creen las condiciones para una competencia menos desigual. Eso sería solamente parte de la solución del problema dado que también se requeriría que México empezara a aplicar políticas serias que promovieran la productividad en la producción de los básicos, buscando reducir el sesgo entre la oferta interna y la demanda interna de cereales.



A pesar de las señales de alarma de crisis alimentaria en el mundo, México ha dejado a un lado la protección de su subsector de básicos, esta ha sido su decisión aún a pesar de que en el mercado mundial de cereales impera la desigualdad competitiva impuesta por los subsidios tan altos otorgados por los países desarrollados; México se ha dedicado a aplicar políticas agrícolas insuficientes que poco han buscado mejorar las condiciones productivas de los granos básicos. Pareciera ser que no hay interés por lograr la autosuficiencia alimentaria.

Ahora bien estas actitudes del Estado mexicano han hecho que el problema de la importación de alimentos básicos se convirtiera en algo importante. La producción de los 10 granos básicos empezó a decaer desde la década de los setenta y desde entonces empezamos a tener la necesidad de importar cereales básicos. Pero esta situación en los últimos años ha tendido a aumentar y hemos tenido que importar cantidades de cereales muy altas.

La necesidad de importar se derivó de la incapacidad de nuestro aparato productivo de básicos para crecer en número de tierras o en productividad. En 2005 los granos básicos se produjeron en 12 millones de hectáreas y con una productividad de 2.5 toneladas por hectárea. Si quisiéramos lograr la autosuficiencia alimentaria tendría que pasar una de las dos cosas siguientes, o una combinación de ambas: que la productividad creciera a 3.9 toneladas por hectárea o que el número de hectáreas creciera a 19 millones de hectáreas. Sin embargo las políticas del estado se han acercado muy poco al logro de cualquiera de estas dos cosas.

El dato de las importaciones de básicos es alarmante puesto que durante 1940-1999 se importaron aproximadamente 200 millones de toneladas de granos básicos y solamente durante 2000-2003 se llevan importadas 71 millones de



toneladas, una tercera parte de lo importado durante 60 años. Los cereales que más se importan son maíz sorgo, soya y trigo, y como es de adivinarse el principal país de origen de éstos cereales es Estados Unidos, de donde han venido, en promedio, el 91% de las importaciones durante 2001-2003.

Las empresas extranjeras que han conformado en los últimos años la mayor parte de la IED agrícola se han enfocado a la producción de frutas y hortalizas, son empresas norteamericanas casi todas y tienen claro lo que buscan promover en el campo mexicano: unidades de producción de productos de exportación tropicales, que son los que actualmente tienen alto valor en el mercado. Poco o nada, la IED se ha preocupado por promover la producción de cereales ya que estos bienes actualmente tienen precios muy bajos en el mercado mundial.

Con este olvido, del sector privado extranjero y nacional, y con la desprotección, cada vez mayor, por parte del Estado Mexicano, a los productores del subsector de granos básicos solamente les queda esperar ser desplazado por las empresas norteamericanas exportadoras de cereales básicos. Para Estados Unidos que le demanden más cereales no es malo, tienen de *sobra* maíz dado que es el principal productor de ese grano en el mundo y creo que no ve mal vender otros 24 millones de toneladas a México (cantidad que fue el consumo nacional aparente de maíz durante 2000-2002), y está en las mismas si también se le decide demandar más cebada, trigo, arroz y frijol.

-6-

La decisión de la soberanía alimentaria debiera ser un asunto de los mexicanos y al parecer en estos momentos la decisión de abandonar nuestra independencia alimentaria la están tomado algunas empresas extranjeras.



Durante 2003 se llevaron a cabo negociaciones para encontrar una nueva relación campo-ciudad, asegurar la soberanía alimentaria, redefinir el papel del sector agropecuario y aumentar la calidad de alimentación de los mexicanos. Sin embargo, la respuesta del Estado fue cancelar la posibilidad de mayores recursos presupuestarios para el sector agropecuario y dejó clara su negativa de renegociar el capítulo agrícola del TLCAN.

Lo único que propuso el Estado fue la creación de un blindaje que a todas luces es insuficiente, pues es poco superior a los montos que se han venido dando, y que, al parecer, tampoco tiene la capacidad suficiente para lograr un cambio real en las condiciones de producción de los granos básicos.

Las presiones han ido creciendo, tanto por parte de algunas organizaciones, de los académicos y de los intelectuales. Estos proponen una nueva política agrícola en la que está incluida una revisión del capítulo agropecuario del TLCAN. Sostienen que el campo además de que es la productora de alimentos, genera empleos, tiene repercusiones en el medio ambiente, tiene implicaciones sociales y culturales. Además dicen que es necesaria la revisión del TLCAN porque nunca se logrará hacer frente a las agriculturas poderosas de los países desarrollados mientras mantengan su postura subsidiadora.

Estos grupos opositores aseguran que una revisión y la renegociación del TLCAN son posibles dados algunos artículos de la constitución nacional y artículos propios del TLCAN.

Artículos del TLCAN: *“Cada una de las partes se asegurará de la aplicación uniforme, imparcial y razonable de sus leyes, reglamentaciones, resoluciones y*



*determinaciones que rijan todos los procedimientos para la adopción de medidas de emergencia*¹⁰⁴

Otras bases de renegociación del TLCAN se encuentran en el Artículo 801 y 2202. El artículo 2202 dice así:

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

*“2. Las modificaciones y adiciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos correspondientes de cada Parte, constituirán parte integral de este Tratado”*¹⁰⁵

Artículos de la constitución: Fracción 10 (desigualdad jurídica) y en virtud de las facultades que la nación le otorga al poder ejecutivo con el artículo 131 Constitucional, que a la letra dice:” *El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.*”¹⁰⁶

*“Es importante tener en consideración que, como Ley suprema del país, la Constitución aplica en forma general y que ninguna otra Ley ni Tratado internacional pueden estar por encima de esta legislación”*¹⁰⁷

¹⁰⁴ http://www.sice.oas.org/trade/nafta_CAP08.asp

¹⁰⁵ http://www.sice.oas.org/trade/nafta_CAP22.asp

¹⁰⁶ Fuente: <http://www.camaradediputados.gob.mx/marco/constitucion/>

¹⁰⁷ Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28, http://www.agroenlinea.com/agro/portlets/diariooficial/diariooficialbody.jsp?ID_DIARIO=108



Seamos claros, la decisión de renegociar o no el TLC, no es el único problema. También está la necesidad de desarrollar internamente la capacidad para producir los alimentos básicos que necesitamos. Esto debería ser prioritario. Además de que también se deberían de reconocer los valores no económicos que significa la producción rural: su papel en la conservación del medio ambiente, sus implicaciones sociales y culturales, y otras.

-7-

El TLCAN forma parte de un conjunto de políticas que buscan la libre movilidad de los factores productivos entre México, EU y Canadá. Esta línea de políticas liberales son las que defienden los países del Centro del Sistema y son las que están haciendo posible la nueva división internacional del trabajo. Sin embargo, recordemos que son las empresas transnacionales las que actualmente están sirviendo de promotoras de éste proceso, y que su objetivo esencial es solucionar los problemas de baja en la tasa de ganancia utilizando los recursos mundiales.

En otras palabras, apoyar la liberación del subsector de granos básicos es apoyar este proceso más general de división internacional del trabajo manifestado en el sistema agroalimentario de México.

Ahora bien, actualmente en el mundo ya están surgiendo muchas voces que hablan de las dificultades que se están generando en el globo por practicar las leyes de la dinámica capitalista que implican, entre otras cosas, conseguir crecimientos a ultranza. Hablan de que ya son evidentes los límites infraestructurales¹⁰⁸ a dichos crecimientos, esto pone en evidencia los límites

¹⁰⁸ Ver el anexo 3 y 4 de esta tesis para saber más a detalle a que nos referimos con infraestructura sistémica (pág. 241 y 249 respectivamente).



del propio Sistema para garantizar la sustentabilidad del desarrollo económico para el conjunto de la población que habita en el planeta tierra.

Del mismo modo se están proponiendo varias soluciones que van desde el crecimiento cero, el estado estacionario hasta el desarrollo sostenible como nuevo concepto y práctica del desarrollo socioeconómico.

Es tiempo de buscar una forma propia de desarrollarnos como país, basada en nuestras necesidades y capacidades, una forma que busque integrarnos al mundo con las mismas oportunidades que los países desarrollados. La dependencia alimentaria a la que se nos quiere sumir, mediante la apertura de nuestro subsector de granos básicos, sería una debilidad más que se nos sumaría como países subdesarrollados. No debemos permitirlo si nuestro objetivo es llegar a desarrollarnos como una sociedad soberana e independiente.

En América Latina ya empezaron a mostrarse ejemplos de cómo los pueblos no están dispuestos a alinearse a los intereses de las empresas transnacionales de Estados Unidos, me refiero a los casos en los que han llegado al poder gobiernos de izquierda (casos como el de Brasil, Argentina, Bolivia y Venezuela, entre otros).

Quizá estemos a tiempo de detener el destino que los capitales norteamericanos tienen planeado para México: un país exportador de bienes tropicales y dependiente alimentariamente.

Si no detenemos esta tendencia de ventajas comparativas estaríamos en serias dificultades, ya que somos una nación que en menos de 15 años tuvo dos crisis económicas (1982 y 1994) y en ambas ocasiones se puso en duda nuestra capacidad de compra en el exterior.

Si se diera el caso que llegáramos a una dependencia absoluta del mercado internacional para abastecernos de granos básicos y si entráramos en crisis, no tendríamos la capacidad para adquirir esos bienes. Eso sería un problema



alarmante y que tiene muchas posibilidades de ocurrir. No somos un país con tanta solvencia económica como Europa y Japón (países que ocupan el primer y segundo lugar en importaciones de cereales).

Otro problema que también surgiría si dependemos de la importación de granos, y si no hay ninguna restricción para la entrada de cualquier producto, es que no estaríamos seguros de la calidad de los cereales; algunos de ellos podrían ser transgénicos (genéticamente modificados) y no se sabría qué impacto tendrían en la salud.

Y lo más importante, es que hablamos de alimentos, no de necesidades secundarias o terciarias. Son necesidades primarias. En otras palabras, la dependencia alimentaria es algo sumamente importante a lo que el pueblo mexicano debe prestar mucha atención. Ojala tomemos conciencia y si no que, por lo menos el error de la dependencia alimentaria, que estaríamos por empezar a sufrir, nos sirva de experiencia para futuras decisiones.



ANEXOS



Anexo 1

DE LA REALIDAD OBJETIVA HASTA LOS PARADIGMAS DE LA CIENCIA ECONÓMICA¹⁰⁹

La realidad objetiva.

Empecemos diciendo que al conjunto de hechos, fenómenos o acontecimientos que existen ajenos a la voluntad del investigador se le llama realidad objetiva, éstos existen por sí mismos y solo queda a los científicos intentar explicarlos (un ejemplo de esa realidad objetiva es que la Tierra gira alrededor del sol y es realidad objetiva tanto como si se sabe como si no). Históricamente se han inutilizado dos enfoques para intentar explicar dicha realidad: el enfoque subjetivo, que inventa leyes de funcionamiento de los hechos y fenómenos y pertenece al pensamiento idealista (las religiones por ejemplo); y el enfoque objetivo, que trata de descubrir las leyes que rigen el funcionamiento de lo real y pertenece al pensamiento racionalista y materialista (científico).

La realidad es única, total, pero se parcela para acceder a su conocimiento y es así como se divide en realidad natural y realidad social. En ésta última se encuentra a la sociedad. La sociedad es el conjunto de seres humanos relacionados entre sí por conexiones estables para lograr colectivamente la satisfacción de las necesidades de cada miembro del conjunto, asegurando la subsistencia individual y del grupo. La sociedad al formar parte de la realidad objetiva puede ser por tanto objeto de investigación científica.

¹⁰⁹ Este Anexo 2 es un resumen de la lectura de Sunkel Osvaldo y Pedro Paz (1970). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI, 91-98p.; y la lectura del Capítulo 1 del libro de Martínez Peinado, Javier y José María Vidal Villa (2001), Economía Mundial, España, Mc Graw Hill, 1-8p. Ambos textos se adaptaron a las necesidades de esta investigación.



El método científico es el proceso intelectual ordenado, lógico y coherente que se utiliza para descubrir y explicar los hechos, fenómenos o acontecimientos de la realidad objetiva. Para adecuarse mejor a las características del objeto de estudio pueden emplearse diferentes tipos de métodos. Existe el método deductivo que opera desde lo general a lo particular, utiliza básicamente la observación y es el método propio de la Ciencia Social; existe también el método inductivo que opera desde lo particular hacia lo general, utiliza básicamente la experimentación y es el método propio de la Ciencia Natural; y por último existe el método analógico que descubre y explica hechos o fenómenos por comparación, es propio de las ciencias como la antropología, la arqueología, etc. en ocasiones se utiliza complementariamente a los anteriores. El estudio científico de la realidad mediante el método deductivo, para formular teorías sobre el funcionamiento del objeto de estudio, se efectúa a través de diversas fases: a) Observación, para determinar con precisión el objeto de estudio, b) Abstracción, consiste en un proceso intelectual a través del cual se aíslan conceptualmente los fenómenos o leyes más generales, c) Concreción progresiva que supone la incorporación acumulativa de nuevos datos (variables), que dan mayor complejidad al objeto de estudio y lo aproximan a su manifestación real objetiva, d) Verificación, consiste en la utilización de técnicas para contrastar, para validar o refutar las conclusiones obtenidas (en economía usualmente se utilizan los métodos científicos para tal fin).

A través del método deductivo se pueden establecer leyes a los diferentes niveles de abstracción: a mayor nivel de abstracción, mayor generalidad de la ley y menor complejidad del fenómeno explicado; y a menor nivel de abstracción, mayor concreción de la ley, mayor complejidad y menor generalidad.



Definiendo a la Ciencia, como comúnmente se hace, es la actividad intelectual que, mediante la aplicación de un método, intenta explicar alguna parcela de la realidad objetiva. Es así como se va obteniendo el conocimiento científico

El devenir del conocimiento científico no es lineal. Según T Kuhn ¹¹⁰ existen tres conceptos claves para explicar como avanza:

- Paradigma: es una verdad comúnmente aceptada por el conjunto de científicos que practican una ciencia. Son la base que permite la elaboración de teorías y sobre ellos se asienta el conocimiento científico de cada ciencia normal o madura.
- Ciencia completa, normal o madura: es el conjunto de proposiciones que forman un paradigma o que se deducen de un paradigma. Tiene un método propio adecuado a la explicación del objeto de conocimiento de que se trate. Explica parcelas determinadas de la realidad subjetiva (ciencia natural, ciencia social, etc.)
- Revolución Científica: es el cambio en uno o varios paradigmas que convierte en obsoletas las antiguas teorías o permite la elaboración de nuevas teorías. (Ejemplo: en física, Einstein y la teoría de la relatividad; en antropología, Darwin y la teoría de la evolución de las especies; en economía, Marx, los neoclásicos, Keynes, etc.).

En la historia de la ciencia ha habido tres revoluciones científicas: La primera revolución científica afecta a la ciencia natural, se produjo históricamente en el renacimiento (siglos XVI-XVIII); la segunda revolución científica afecta a la técnica a través de la aplicación sistemática de la ciencia a la producción (siglos XVIII-XIX); la tercera revolución científica concierne a las teorías del desarrollo sociohistórico (siglos XIX-XX).

¹¹⁰ T Kuhn, (1962), La estructura de las revoluciones científicas. FCE.



No todo pensamiento con lógica y coherencia internas es científico. Un discurso, para que sea científico, tiene que cumplir con diversos requisitos: a) debe hacer referencia a la realidad objetiva, b) debe hacer referencia a una parcela de dicha realidad, requiere una acotación precisa de lo que se pretende explicar y hacer una abstracción de todo aquello que no es relevante dentro de la parcela investigada, c) debe de existir una lógica interna dentro del discurso, es decir que exista la posibilidad de modelización y que existan reglas de enlace entre los conceptos y las leyes formuladas a distinto nivel de abstracción, d) debe de suponer la aceptación del carácter histórico de las leyes formuladas (que no son leyes eternas), aceptar la relatividad del propio marco histórico del objeto y del sujeto de estudio, dado que la realidad objetiva es dinámica.

La aplicación del método científico debe tener como resultado la elaboración de conceptos y la construcción de teorías sobre el funcionamiento del objeto de estudio. Es entonces que se crean: hipótesis, que son proposiciones que se supone explican la realidad que se trata de conocer; conceptualizaciones, que son términos que designen con precisión los hechos, fenómenos o acontecimientos que se pretenden explicar, un concepto solo puede referirse a un solo hecho o fenómeno; y teorías que tratan de explicar el objeto de estudio mediante la utilización de los conceptos elaborados y la aplicación del método científico. Estas teorías pueden construir dos tipos de modelos en función del grado de abstracción en el que se formulen: Modelo teórico abstracto-real y Modelo teórico concreto.

Sobre la base de la aplicación de los métodos científicos y teniendo a la filosofía como tronco común y marco general del pensamiento humano se desprenden tres tipos de ciencias cuya división se establece en función de su



objeto de estudio: las ciencias formales (matemáticas, lógica, etc.), las ciencias naturales (química, física, biología, etc.) y las ciencias sociales.

En lo que refiere a las ciencias sociales debiera hablarse estrictamente de una sola Ciencia social que tiene por objeto la explicación de la realidad social que a su vez también es una aunque compleja. Esta complejidad es la que obliga a la especialización en ciencias sociales que abordan parcelas diferentes de la realidad social y que obviamente están relacionadas entre sí. Entre ellas cabe citar a la Historia el Derecho, la Política, la Sociología y la Economía.

La ciencia económica surge de la necesidad de explicar los fenómenos propios de la parcela de la realidad social que atañen a la creación y la distribución de la riqueza. Se desarrolla básicamente a partir de la aparición del capitalismo. Antes solo existieron referencias a la economía sin los tratamientos globales del tema que puedan catalogarlos como sistemáticamente científicos.

Los precursores de la ciencia económica fueron los autores englobados en el término Mercantilistas, a W Petty y a algunos pensadores de la Ilustración francesa.

La ciencia económica se creó y desarrolló bajo la denominación de Economía política, que es la ciencia que se ocupa de las leyes de la producción, la distribución, el cambio y el consumo. Entre otros fenómenos la Economía política intenta explicar las leyes de la acumulación del capital. El paradigma central de la Economía política es la libertad como lo es también en las ciencias jurídicas y políticas nacidas en el siglo XVIII. En la Economía Política se hace referencia esencialmente a las siguientes libertades:

- Libre competencia.
- Libre contratación de los trabajadores.
- Libre mercado en las relaciones entre productores y consumidores.



- Libre cambio en el comercio entre países.
- Libre movimiento de personas, espacial y sectorial.
- Libre movimiento del capita, espacial y sectorial.

La ideología de la que surge este pensamiento es el liberalismo y entronca las corrientes de libre pensamiento propias del siglo XVIII y principios del XIX. Por ello cabe decirse que la Economía política es la ciencia que explica las leyes del funcionamiento del capitalismo.

La evolución de la ciencia económica como ciencia normal, con sus paradigmas y revoluciones correspondientes se puede resumir de la siguiente forma:

- a) Los clásicos fueron los primeros autores en desarrollar esta ciencia. Enunciaron las leyes más generales de funcionamiento del capitalismo, entre otras la ley del valor-trabajo. Su concepción era ahistórica, es decir que identificaron las leyes de la economía capitalista como leyes “eternas” de toda organización social (mediante la acción de la llamada mano invisible). Sus análisis y debates configuraron una auténtica ciencia normal en la que el énfasis giraba en torno a la producción y distribución de la riqueza y las ventajas del libre cambio y de la división del trabajo.
- b) De la escuela clásica surge como corriente independiente la escuela marxista, llevándose a cabo la primera revolución científica en la economía política. Esta escuela se basaba en la obra de K. Marx (El Capital y F. Engels, mantiene el ámbito de globalidad de la economía clásica, pero desarrolla bajo una nueva óptica la teoría del valor-trabajo, al resolver el problema de cómo se obtiene el excedente productivo, introduciendo el concepto “plusvalía”. También revoluciona la noción de



evolución histórica y cambio social a través del paradigma de lucha o conflicto entre clases sociales como motor de la historia. Explica las leyes de la acumulación del capital y del desarrollo capitalista y, a diferencia de los clásicos, las considera como leyes históricas, no eternas.

Esta escuela continuó desarrollándose después de Marx mediante las aportaciones de K. Kautsky, Rosa Luxemburg, R. Hilferding, N. Bujarin, Grossman y más recientemente M. Dobb, P. Baran, P. Sweezy, E. Mandel, Samir Amin y muchos otros. Ha sido tan importante esta escuela en los últimos 100 años que sus debates han llevado a la formación de subescuelas, “ortodoxias” y “heterodoxias”, acuñándose términos como neomarxismo, postmarxismo intentando describir los contenidos de diversas corrientes surgidas del tronco común marxista. En los últimos años cabe destacar la participación de la corriente regulacionista (Boyer, Lipietz, Aglietta).

- c) La escuela neoclásica surge también del tronco común de la Economía clásica, pero cambiando el ámbito de conocimiento: intentan ahora descubrir las leyes en la relación entre medios escasos y usos alternativos, ya no tratan de descubrir las leyes en las relaciones de producción y distribución. Pasa incluso a llamarse de Economía política a Economía. Supone también una revolución científica, y dado su vínculo con la búsqueda de dar respuesta a la revolución científica de Marx, algunos autores la han denominado contrarrevolución científica. Ya no busca la explicación global del capitalismo sino la de aspectos parciales del mismo: teoría del consumidor, de la producción de costes, etc. que culminan con las teorías del equilibrio parcial y general en los mercados. Partiendo de premisas rígidas (libre competencia sin fisuras), elabora modelos del comportamiento teórico de productores,



consumidores, compradores y vendedores, basado en la maximización racional individual de las utilidades. Incorpora un amplio aparato de cálculo matemático (marginalismo). Su ámbito específico de referencia es lo que se denomina microeconomía. Su paradigma esencial es la libre competencia (más otra serie de supuestos extremadamente restrictivos y la neutralidad del Estado.

Los modelos neoclásicos son abstractos, formalizados, carentes de contenido real y ahistóricos. Sus principales autores son Marshall, Jevons, Pareto, Cournot, Walras, etc. y tiene continuidad hasta nuestros días, ya que ha configurado la que se considera “economía convencional, dominante en la esfera académica.

- d) A partir de la crisis económica de 1929 y la gran recesión consiguiente, se hizo evidente la inoperatividad de la doctrina neoclásica. Frente a ella apareció la llamada “nueva ciencia económica”, encabezada por J.M. Keynes (1936: “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”). La obra de Keynes inaugura la denominada Macroeconomía. Su ámbito de conocimiento es la economía en su conjunto y las leyes que intenta descubrir atañen al conjunto de la economía. Será la base de la economía de bienestar, de la política económica y de la intervención del Estado en la Economía. Junto con el propio Keynes se consideran autores significativos en la imposición de esta corriente a Harrod, Kahn, etc.

La “revolución keynesiana”, más que una revolución científica, cabe entenderla como una respuesta a la extrema debilidad de la economía convencional respecto al acontecer económico real. Prueba de ello es que al cabo de unos pocos años se llegó a lo que se podría considerar hoy como la ciencia económica “normal”, a través de la llamada “gran síntesis neoclásica”, mediante la cual se integran la macroeconomía



keynesiana y la microeconomía neoclásica en un cuerpo teórico-analítico no exento de contradicciones, debates e insuficiencias, que se manifiestan especialmente en estos últimos años de crisis. Algunos autores de esta corriente son Samuelson, Hicks y Modigliani.

Por otra parte, hay que destacar que a partir de la obra de P. Sraffa se desarrollará otra corriente crítica de la economía neoclásica ortodoxa, basada en la recuperación del pensamiento de David Ricardo. Este movimiento neorricardiano ha tenido su principal expresión en la llamada “escuela de Cambridge” (Inglaterra), cuya autora más destacada fue la economista Joan Robinson.

- e) Al margen de estas corrientes, pero vinculadas en mayor o menor medida con alguna o con todas ellas, se han desarrollado dos escuelas importantes como son la estructuralista o la institucionalista, a las que se hará referencia en el apartado siguiente.

Refiriéndonos un poco más a la economía convencional que es la corriente dominante en las esferas académicas actualmente. Se divide para su docencia en tres grandes materias: Teoría económica, identificada con la explicación de modelos neoclásicos y keynesianos (micro y macroeconomía); Política Económica, cuyo objetivo principal es la explicación de las formas de intervención del Estado en la economía; y Estructura económica, que pretende explicar lo que se denomina “economía real”, es decir, los hechos y fenómenos en que se manifiesta el capitalismo. Básicamente se refiere (habitualmente) a economías “sectoriales”, “nacionales”, o a la economía “mundial”.

Estos tres enfoques de la economía se han subdividido a su vez en innumerables especializaciones. Así, en el ámbito de la teoría económica encontramos las teorías de los precios, del consumo, de la inversión, etc. En el de la política económica encontramos, las políticas fiscal, monetaria, regional,



industrial, agrícola, etc. Y la estructura económica se especializa a nivel mundial, nacional, regional, sectorial, etc.

Esta clasificación no es exhaustiva. Procede de la tradición germánica y francesa y no coincide plenamente con la clasificación anglosajona, que modernamente ha tendido a considerar exclusivamente dos grandes grupos: la teoría abstracta (economics) y el análisis aplicado (applied economics), con múltiples especializaciones ad infinitum en cada una de ellas.

Esta ultraspecialización ha sido criticada por economistas como J. K. Galbraith, que afirma que la superespecialización ha dado lugar a la existencia de grandes expertos en un tema y al propio tiempo deficientes en conocimiento en el resto. Como muchos otros, considera que los economistas convencionales, en particular los universitarios, se alejan cada vez más de la realidad objetiva que deberían pretender explicar y que sus modelos cada vez más altamente sofisticados sólo sirven como entendimiento para ellos mismos. No es de extrañar, pues, que exista la intención en muchos círculos de estudio de regresar al terreno de la economía política clásica.

Precisamente esta necesidad de comprender la globalidad antes de concretar en sus ámbitos parciales es la que pretende cubrir el método estructural en economía, que tiene tanto un componente teórico como una vocación empírica para la descripción y comprensión de la realidad económica.¹¹¹

¹¹¹ El método adoptado que en esta tesis se sugiere, respecto a la teoría convencional, y de la economía política en general, es crítico; por no ser el objetivo de esta investigación no se abundará mas en esta discusión, pero si se requiere más noción sobre éste análisis crítico de las principales escuelas de pensamiento económico remítase a leer Sunkel Osvaldo y Pedro Paz (1970). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI, 98-268 p.



Como última observación, pero no menos importante, es necesario mostrar el dilema de la “historicidad del sujeto de la Ciencia Económica, o sea que, la posibilidad que el sesgo ideológico penetre toda la elaboración científica y la oriente de antemano hacia resultados preestablecidos, ya sea conciente o inconcientemente”. ¹¹²Esto es un verdadero problema ya que impone al conocimiento científico social un condicionamiento social e histórico particulares.

¹¹² Ídem, p. 96.



Anexo 2

EL MÉTODO ECONÓMICO ESTRUCTURAL. ¹¹³ ¹¹⁴

Introducción

En este apartado se encuentran los rasgos esenciales de esta opción metodológica, síntesis de diversas aportaciones, principalmente de la escuela marxista, de la escuela institucionalista, de la escuela estructuralista, entre otras.

La aportación fundamental del enfoque estructural al análisis económico se basa en el carácter global del mismo, totalizante. Es decir que los hechos que la componen se expliquen los unos a los otros en sus interrelaciones y sucesiones.

El objetivo de esta tesis es analizar un hecho en particular, definido espacialmente (México), temporalmente (1994- hasta la actualidad), sectorialmente (el subsector de granos básicos), etc. Sin embargo se decidió analizar los fenómenos de esta parcela de la realidad objetiva económica de una manera global, es decir, no explicarla de una manera aislada, sino por sus relaciones con el todo. Más adelante se definirá qué entendemos como el todo, pero anticipamos que nos referimos al conjunto de relaciones existentes entre

¹¹³ También es llamado, el método histórico-estructural, por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz en su obra El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI, 94 p.

¹¹⁴ Este Anexo 2 fue construido mediante la lectura de Sunkel Osvaldo y Pedro Paz (1970). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI, 91-98p.; y la lectura del Capítulo 2 del libro de Martínez Peinado, Javier y José María Vidal Villa (2001), Economía Mundial, España, Mc Graw Hill, 9-17p.



la infraestructura, la estructura y la superestructura del Sistema Económico Mundial.

Es por esta razón que antes de analizar el problema en particular, del subsector de granos básicos en México, tocaremos los temas relevantes para entender, lo más objetivamente posible, lo referente al Sistema Económico Mundial Capitalista.

Éste método estructural nos puede ser útil para entender el Sistema económico capitalista mundial actual y para entender alguna parcela de ese Sistema, como lo es la apertura del subsector de granos básicos en México. El método parte del supuesto de que el sistema es una totalidad, una realidad objetiva configurada como unidad estructurada, en la que sus elementos –desarrollo, subdesarrollo o Centro, Periferia- solo pueden comprenderse dentro de dicho conjunto.

El método estructural en economía.

Dicho método tiene varias corrientes precursoras, nos referimos a aquellos análisis que estudian a la economía real, y que a su vez cuantifican y miden sus elementos y las relaciones entre ellos. La elección y definición de estos elementos, sus interrelaciones, o la construcción de modelos matemáticos que la expresen tal y como se supone que se manifiestan en la realidad económica objetiva, proceden de diversas aproximaciones, distintas tanto en su ubicación histórica como por su teoría y método. Se pueden citar las siguientes:

- El enfoque espacial de la actividad económica, que analiza la distribución locacional y la interdependencia en los marcos regionales. Destacaron autores como Von Thünen, pionero de la teoría de la localización, Lösch, W. Isard, Boudeville y otros, que configuran la moderna economía regional.



- La modelización matemática de la econometría, que permitió formalizar un número de relaciones entre variables económicas.
- La contabilidad social y los modelos de interrelación sectorial, que definieron estadísticamente las principales macromagnitudes y flujos productivos, comerciales y financieros que describen la economía real. El precursor más destacado de este enfoque es el fisiócrata F. Quesnay y su <<Tableau Economique>> y, más recientemente, su cultivador principal ha sido W. Leontiev, inventor de la <<tabla input-output>>.
- Las aportaciones de los autores pioneros en introducir el término de <estructura económica> en sus trabajos. Aunque cada uno dio su particular concepción de la misma, lo común en todos fue la necesidad de recoger con este concepto aspectos fundamentales del acontecer económico que no eran contemplados o eran inabarcables por la teoría económica convencional contemporánea. Se consideran más significativos a los siguientes: Wagemann (1928), que la consideró enmarcada por los parámetros de totalidad, descripción y realidad; Eucken (1939), que la identificó con el orden y la organización; Akerman (1939), que elaboró el <Análisis causal> en el que se enfatizaba la invariabilidad a corto plazo de la estructura económica y se definían los límites del cambio estructural; J. R. Hicks (1942), que definió la estructura económica en su sentido anatómico; Perpiñá Grau (1936 y 1952) que primero la consideró como un resultante de factores naturales y políticas económicas y posteriormente como un <resultado total orgánico de un orden de actuaciones humanas>; F. Perroux (1939, 1949 y 1959), que realizó sucesivas aproximaciones a este concepto, insistiendo en las ligazones y proporciones y en los movimientos lentos, como características definitorias; A. Marchal (1952), que insistió también en el retardo relativo en el cambio estructural; y Timbergen (1952),



quien, con un enfoque econométrico de la estructura, creó el concepto de <matriz mínima> para definirla.

De las diferentes definiciones de <estructura económica> de estos y otros autores se deriva una ambigüedad que hace imposible que se cumplan las exigencias de un cuerpo teórico científico. Sin embargo si se consiguió a partir de estas aportaciones una clarificación de ciertas características definitorias de la <estructura económica> como dimensión o categoría específica de la realidad económica: la totalidad comprensiva; la interrelación entre los elementos o variables; la relativa estabilidad o permanencia de dicha interrelación; el carácter empírico, cuantitativo y descriptivo del método estructural (por oposición a lo etéreo de los modelos de la teoría económica).

Además de este conjunto de aportaciones, hay que destacar también la corriente de pensamiento conocida como estructuralismo latinoamericano. En ella se incluyen un variado conjunto de autores que, a partir de la obra de R. Prebisch en los años cincuenta, y desde la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), vieron la necesidad de pensar los problemas del subdesarrollo y las limitaciones del desarrollo económico en las economías latinoamericanas de una forma más global, realista y social que la que ofrecía la teoría económica convencional. Las obras de O. Sunkel, P. Paz, A. Pinto, C. Furtado, F. H. Cardoso y muchos otros configuraron una línea de pensamiento que derivaría en lo que se ha llamado la “escuela de la dependencia”.

En cualquier caso, el atomismo y la extrema variedad del pensamiento estructural habría hecho muy difícil, si no imposible, la construcción de un modelo teórico operativo para afrontar, con las debidas exigencias científicas, el estudio de la realidad económica (sectorial, regional, nacional o mundial) en tanto que realidad estructurada. Estas deficiencias son las que se podrán



superar a partir de las aportaciones del estructuralismo, el institucionalismo y el marxismo, como escuelas de pensamiento más sistematizadas y extendidas.

La escuela estructuralista.

El estructuralismo es una corriente metodológica relativamente reciente que tiene su origen en ciencias distintas a la economía. Sus impulsores más destacados fueron F. de Saussure (en la lingüística), Levy- Strauss (en antropología), Piaget (en la pedagogía y la psicología) y Foucault (en la filosofía y la sociología), entre otros.

El método del estructuralismo se basa en la noción de estructura. Se entiende por estructura la conjunción de: una totalidad, un todo o una unidad, que abarca una parcela completa de la realidad y que es más que la suma de sus partes; unos elementos o partes que constituyen dicha totalidad y que sólo pueden ser completamente cognoscibles en tanto en tanto se considera su posición y su relación en esa totalidad; la posición de dichos elementos en el todo, si los elementos no ocupan la posición que les corresponde la estructura no existiría o sería otra estructura; la relación de los distintos elementos entre sí, esta relación es una relación fuerte, es decir, si no existe, no existe tampoco la estructura; una dinámica, cambio o evolución de las estructuras, se considera que toda estructura tiene un alto grado de estabilidad pero está sometida a un procesos dinámico de reproducción y de cambio (excepto las estructuras formales: lógica, matemáticas,...), conforme se reproduce la estructura, cambian o evolucionan los elementos, su posición, sus relaciones,..., cambia en última instancia la propia estructura, el proceso de cambio puede ser de dos tipos, paulatino (que implica evolución) o brusco (que implica revolución).



Cuando se analizan estructuras reales es imprescindible introducir el tiempo como factor que incide y define su dinámica. Surgen entonces tres variantes: el análisis sincrónico, la sincronía es el eje de simultaneidad, se considera cada estructura en un momento del tiempo y se pueden comparar estructuras sin atender a su posible proceso de cambio o evolución (por ejemplo, se compara la estructura del cuerpo humano y la del cuerpo animal o las estructuras económicas de dos o más países o las estructuras de dos o más poblaciones), también se denomina análisis transversal; el análisis diacrónico, la diacronía es el eje de sucesión, se estudia la evolución temporal de la estructura y las modificaciones ocurridas en su proceso de reproducción (por ejemplo; las edades por las que atraviesa el cuerpo humano o, en economía, el proceso de formación del capitalismo en general o en un país), también se denomina análisis longitudimensional; y el análisisacrónico, la anacronía significa la no consideración del tiempo, las estructuras en este caso son eternas, ajenas al tiempo (por ejemplo $3 \times 2 = 6$, en general todas las estructuras formales de la matemática y la lógica son acrónicas).

Las principales aportaciones de la escuela estructuralista que se incorporarán al análisis económico-estructural serán precisamente de este carácter teórico-metodológico: *el método estructural se define como un método científico para captar la realidad en su totalidad a través de las relaciones más permanentes que vinculan los elementos de esa realidad.*

La escuela institucionalista.

La escuela institucionalista surge a finales del siglo XIX y principios del XX y se desarrolla como una reacción ante el pensamiento neoclásico. Los autores institucionalistas entienden que no existe la libre competencia y que se han



producido cambios profundos en el capitalismo que obligan a utilizar un nuevo enfoque para explicarlo. Se ha considerado que esta escuela, básicamente norteamericana, engarza con la llamada Escuela Histórica Alemana (en la que destacan autores como Sombart y otros) que también había proclamado la necesidad de hacer <aterrizar> en la realidad histórica una ciencia económica cada vez más alejada de ella por la presión neoclásica.

El fundador de esta escuela fue Th. Veblen (norteamericano de ascendencia noruega), que publicó en 1899 su “Teoría de la clase ociosa”, obra que se considera, junto con otras del mismo autor, el origen del institucionalismo.

Sin embargo, esta escuela no es conocida con la denominación de <institucionalista> hasta que fue así bautizada por Hamilton en 1919 en la “American Economic Review”, la revista del “American Economic Association”.

Algunos autores importantes de esta escuela fueron, en la primera mitad de este siglo, Commons, Mitchell, Hobsin, Lubin y Clark (todos anglosajones). Tras un periodo de opacidad, derivada de la implantación de la nueva economía keynesiana y de la posterior síntesis neoclásica, el institucionalismo vuelve a surgir en la década de los cincuenta. El principal neoinstitucionalista es J. K. Galbraith (considerado el <economista de la abundancia> por su análisis del capitalismo desarrollado). También G. Myrdal (sueco, Premio Nobel de Economía, considerado el <economista de la pobreza> por sus trabajos pioneros sobre el subdesarrollo) puede ser considerado neoinstitucionalista. El neoinstitucionalismo está presente hoy en día como corriente significativa tanto en la “Radical Economics” norteamericana como en la “European Association for Evolutionary Political Economy”.

La denominación de esta escuela procede del concepto de institución. Es un concepto relativamente ambiguo, cuyo uso difiere según los autores y los objetos de conocimiento (filosóficos, sociales, económicos, etc.) El término tiene una doble acepción:



- Como hábito mental, uso o costumbre (así es utilizado por autores como Ortega y Gasset y Veblen).
- Como organismo público, semipúblico o privado (así es utilizado por ejemplo por R. Tamales).

La institución como uso social representa una acción individual que es automática, irracional y extraindividual. Por ejemplo, las religiones, el hábito del trabajo ligado a la manutención (<el que no trabaja no come>), la moda, etc.

La acción y los efectos de estos usos sociales son tan fuertes o más que las leyes escritas. Quien no cumple resulta marginado de la sociedad. Tales usos sociales se expresan en general bajo el impersonal <los demás>. Son la base de la ideología dominante y del comportamiento colectivo. Son muchos más difíciles de cambiar que las propias leyes escritas.

La institución como organismo o grupos representa un conjunto más <personalizado>, jurídicamente o por tipo de actividad. Se habla así por ejemplo, de las <instituciones de Gobierno>, las <instituciones financieras>, las <instituciones políticas> (sindicatos, partidos políticos), la <iglesia>, la <universidad>, etc.

Esta ambigüedad ha supuesto una de las deficiencias teórico-metodológicas de esta escuela y hay que remitirse directamente a los distintos autores para comprender su aportación específica al análisis estructural. En cualquier caso, como quedó dicho, el origen de esta corriente esta en la obra de Th. Veblen.

El pensamiento de Veblen se inspiró en tres fuentes principales: el evolucionismo de Darwin, la obra de Marx (de quien aceptó la idea de clases pero no la lucha de clases) y la obra de Marshall, a quien consideraba un gran teórico y a su teoría una teoría atractiva y sugerente, pero falsa, por cuanto las premisas de las que partía (libre competencia, etc.) ya no existían en la realidad de finales de siglo XIX.



Veblen estudió únicamente la sociedad norteamericana de cicha época y observó los cambios que se habían producido en ella. Los más esenciales hacían referencia a la composición de clases de la sociedad. Distinguió así entre: los que pueden, los propietarios del capital; los que saben, los técnicos, científicos y empresarios; y los que hacen, los obreros, empleados y campesinos.

Señaló entonces la idea de que los propietarios no aportan nada a la creación de la riqueza de la sociedad. Forman lo que él llamó la clase ociosa, parasitaria y rentista.

Distinguió entre la esfera del negocio (<business>), en la que los rentistas practican la adquisición de dinero y la industria (<industry>), que es en la que realmente se crea la riqueza y que no coincide con la primera.

Los responsables del incremento de la productividad, del avance tecnológico y en general del progreso son los técnicos. La tecnología sería el motor del desarrollo y los técnicos deberían ser los que gobernarán el país. Ello representaría un orden nuevo, especie de despotismo ilustrado moderno (esta idea fue recogida, distorsionada y utilizada posteriormente por los fascismos). De no ser así, y de perdurar el poder de los ociosos, la sociedad correría el riesgo de convertirse en una barbarie civilizada.

La gran influencia de Veblen en sus contemporáneos se evidenció cuando en 1925 se le pidió que presidiera la American Economic Association que él rechazó.

Los continuadores de Veblen desarrollaron su actividad en torno a la American Economic Review. En ella y bajo su influencia se desarrollaron algunos conceptos que aún siguen siendo básicos en la ciencia económica. Aportaron la dimensión sociológica, el análisis sistemático de la economía real y financiera (fueron, de hecho, los primeros <macroeconomistas>), técnicas de análisis cuantitativo, etc. Precisamente se ha visto en su excesivo empirismo,



en contraposición a su debilidad lógico.teórica, una de las causas de su incapacidad para revolucionar la ciencia académica, a diferencia del keynesianismo que sí lo conseguiría.

Aunque el institucionalismo no se convertiría en escuela dominante, sus aportaciones llegaron a impregnar el estudio de la economía real. Y desde la década de los cincuenta aparecieron, con nuevos bríos, trabajos sobre la nueva realidad económica que, tanto en el Centro como en la Periferia, seguían desafiando al formalismo, ahistoricismo y desprecio por la economía real de la teoría económica dominante en las Universidades. Por sus características metodológicas, ideológicas y de contenido, dichos trabajos se consideran como continuadores del institucionalismo clásico y de ahí el término de neoistitucionalistas aplicado a los autores que los han desarrollado.

De entre ellos destacan J. K. Galbraith y G. Myrdal, como autores pioneros en el estudio de los cambios en el capitalismo desarrollado y en la explicación del subdesarrollo, respectivamente.

J. K. Galbraith es un economista y político norteamericano cuya vinculación con J. F. Kennedy fue notoria. Embajador de su país en la India y Yugoslavia y asesor del Gobierno demócrata de Kennedy, forma parte del <establishment> norteamericano. A pesar de ello, es el crítico más duro, desde el punto de vista no marxista, de la teoría neoclásica y de la economía convencional.

Ya en sus principales obras hasta 1970 (El capitalismo americano, La sociedad opulenta, La hora liberal, El nuevo Estado Industrial, El crack del 29), además de una actitud crítica generalizada con respecto a la teoría económica convencional, Galbraith propone una nueva manera de estudiar la economía norteamericana, para lo cual introduce nuevos conceptos tales como el “poder compensatorio”, “la tecnoestructura”, “el complejo militar-industrial”, y la “sociedad opulenta”.



G. Myrdal es el autor pionero en aproximarse a la economía del subdesarrollo, haciendo hincapié en la especificidad de sus <instituciones>, que hacen tan inservible como en el caso del capitalismo desarrollado la teoría económica ortodoxa. En sus obras de los años cincuenta y sesenta (Teoría económica y países subdesarrollados, El drama asiático: una investigación sobre la pobreza de las naciones, Reto a la pobreza, Solidaridad o desintegración, etc.) se plantea la falsedad del paradigma de la consecución del crecimiento con equilibrio y, por el contrario, se argumenta el desarrollo desigual entre regiones y países, lo que provoca el círculo vicioso de la pobreza, dadas las características institucionales del subdesarrollo.

En definitiva el institucionalismo ha reaparecido con fuerza analítica y académica en las últimas décadas, incluso desbordando su origen americano. Como ejemplo de ello, baste citar la creación y desarrollo, durante los años noventa de la European Association for Evolutionary Political Economy con presencia en todos los países europeos a nivel profesional y académico.

La escuela marxista.

El marxismo es heredero de tres corrientes de pensamiento: la filosofía de Hegel, la economía política clásica (principalmente la obra de David Ricardo) y el socialismo utópico. Marx utilizó conceptos de estas tres tendencias, pero construyó un método nuevo, global: el materialismo dialéctico en filosofía y el materialismo histórico como ciencia social. Los paradigmas fundamentales de este último son la división de la sociedad en clases antagónicas, el conflicto entre dichas clases como motor de la historia, la consideración del trabajo como única fuente del valor y de la riqueza, etc.

La importancia del marxismo para el método económico-estructural, estudia el funcionamiento del capitalismo como conjunto de estructuras sociales,



económicas y político-ideológicas. Y de allí, generalizando formula teorías sobre las distintas formas de organización económica y social.

Se pueden distinguir, entonces, dos grandes grupos de conceptos, referentes unos a la economía y otros a las estructuras. En realidad, en el estudio del capitalismo de Marx se usan todos esos conceptos articuladamente. Pero en los desarrollos posteriores de la escuela marxista se pueden encontrar autores <sólo> economistas (que desarrollan la teoría económica marxista que explica el funcionamiento del capitalismo) y autores que fijan su atención más en la dinámica histórica de las estructuras socioeconómicas y político-sociales.

Los conceptos fundamentales en los que se basa la óptica marxista del funcionamiento económico proceden de la economía política clásica y los principales son los siguientes:

- Trabajo: es la actividad humana que transforma recursos, naturales o previamente creados, en objetos útiles. Por extensión, se considera también trabajo a la prestación de servicios (aunque algunos autores lo llaman trabajo improductivo).
- Producción: es el resultado de la aplicación del trabajo a los recursos, naturales o no, de la cual surgen los productos que pueden ser de dos tipos: medios de consumo, que satisfacen directamente una necesidad humana; y medios de producción, los utilizados para producir otros productos.
- Distribución: es la forma de reparto del producto global de la sociedad. Lo producido se distribuye entre todos los miembros de la sociedad en función de las relaciones sociales de distribución imperantes en ella. El volumen a repartir depende de la producción. La forma de distribuir depende de las relaciones sociales, principalmente de la forma que adopta la propiedad sobre los medios de producción. En el capitalismo la



distribución se efectúa a través de dos tipos de rentas: salarios y beneficios.

- Consumo: corresponde a la utilización de los productos y depende de la distribución, que es previa al acto de consumir. El consumo depende a su vez, indirectamente, de las necesidades humanas. Se divide en dos tipos: el consumo productivo que representa la utilización de productos en la producción de otros productos, y el consumo improductivo que corresponde a la utilización de productos para satisfacer directamente necesidades humanas. En este acto de consumo el producto desaparece del circuito económico.
- Proceso de cambio o intercambio: en algunas sociedades (las mercantiles) corresponde al proceso de circulación de los productos. Los productos destinados al cambio adoptan un nombre especial: mercancías, que tienen tanto valor de uso (en tanto que satisfacen una necesidad, como productos que son) y un valor de cambio (que es el que sirve para el intercambio).

Todas estas actividades económicas se desarrollan en sociedades concretas a lo largo de la historia, pero no siempre del mismo modo. La forma de realizar la producción, la distribución, el consumo, etc., dependen, para Marx y sus seguidores, de las relaciones que establecen para llevarlas a cabo las distintas clases sociales y la relación básica que determina a las demás es la relación de propiedad respecto a los medios de producción. Como a lo largo de la historia esta relación ha ido cambiando, el conjunto de estas relaciones, es decir, la estructura económica de las sociedades, ha ido variando también. Por ende, las distintas maneras de producir, de distribuir el producto y el excedente, de consumir y de intercambiar, han configurado la historia material de la humanidad.



Es aquí donde se introduce el segundo conjunto de conceptos al que hacía referencia, conceptos que designan, a diferentes grados de abstracción, dichas estructuras económicas.

Marx fue el primero en definir el concepto de estructura económica como el conjunto de relaciones de producción. A partir de ese concepto definió también el modo de producción como la base económica de una sociedad en la que se conjugan la estructura económica y el desarrollo de las fuerzas productivas, o recursos materiales y humanos que se destinan a la actividad económica. Posteriormente, el pensamiento estructuralista influyó con fuerza a la escuela marxista, en una simbiosis fecunda en la filosofía, la historia, la antropología, la sociología y la propia economía.

En este proceso de reformulación de los conceptos estructurales del marxismo tuvo un papel muy importante el filósofo francés L. Althusser, quien, junto con E. Balibar, M. Harneker, N. Poulantzas, P. Vilar, M. Godelier, Sereni, Luporini y otros, dotó de nuevos contenidos y rigor (no exentos de polémica) al estructuralismo marxista.

El aparato conceptual del pensamiento marxista tuvo centrado todo su aparato conceptual y metodológico al estudio de un modo de producción concreto, el capitalista, y a cómo se desarrolló el capitalismo en las sociedades europeas a partir de las estructuras feudales. Los conceptos económicos que Marx introdujo como propio de este modo de producción son los que configuran su aportación <revolucionaria> a la economía política clásica.

Así, Marx mantuvo la teoría clásica del valor-trabajo, pero distinguió entre trabajo y fuerza de trabajo, que es la capacidad para trabajar que el trabajador vende al propietario de los medios de producción, el capitalista, a cambio de un salario. Con esta distinción Marx resolvió el problema del origen del excedente o beneficio, que tenía bloqueada a la economía clásica. La diferencia entre el valor creado por el trabajador en el proceso de trabajo y el valor de su propia



fuerza de valor vendida a cambio del salario corresponde al “plusvalor o plusvalía”, que es precisamente la fuente del beneficio capitalista. De este concepto surge el de explotación de la clase trabajadora así como la explicación de los antagonismos de clase en las sociedades capitalistas.

Por otra parte, el carácter histórico (no eterno) del capitalismo como modo de producción significa el concepto de “capital” que se debe entender sólo en el contexto de esas determinadas relaciones de producción y es en sí mismo una relación social y no una cosa (una máquina, dinero, etcétera). Y dado el antagonismo en dicha relación social, la temática en torno al cambio estructural (evolución, transformación o superación de la estructura capitalista) adquiere especial relevancia.

Esta explicación dota al enfoque económico marxista de un contenido revolucionario político y social. De ahí que siguiera un camino propio y contrapuesto a la economía dominante neoclásica. Y en ese camino también surgieron polémicas e interpretaciones distintas de la dinámica económica capitalista y sus cambios entre los economistas marxistas.

La escuela marxista ha construido un cuerpo de teoría económica denso y vivo, siempre corolario con la propia dinámica real del capitalismo. A las aportaciones de los autores más inmediatos a Marx como K. Kautsky, Lenin, R. Luxemburg, N. Bujarin, R. Hiferding, etc. hay que añadir como destacables las de Grissman, M. Dobb, P. Sweezy, P. Baran, H. Magdoff, E. Mandel, Samir Amin, o Ch. Bettelheim, por citar solo algunos de los que a su vez han encabezado cierto tipo de subescuelas.

En definitiva, la escuela marxista aporta una explicación del funcionamiento económico del capitalismo que conlleva en sí mismo un carácter estructural, al estudiar teórica y empíricamente las estructuras de la producción, distribución y circulación tal como se producen en estructuras sociales reales determinadas.



Anexo 3

LAS ESTRUCTURAS SOCIOECONÓMICAS.¹¹⁵

Las estructuras socioeconómicas son los conjuntos articulados de relaciones y elementos que configuran la parte más global, estable, profunda y definitoria de la realidad económica objetiva.

La estructura económica de una sociedad es el conjunto de relaciones de producción, distribución y consumo establecidas entre las clases sociales. Tales relaciones están definidas por las relaciones de propiedad y posesión de los medios de producción y de apropiación del producto y excedentes sociales. La estructura económica se basa en la utilización de las fuerzas productivas, que es el conjunto de recursos materiales y humanos de que dispone una sociedad para su subsistencia y reproducción. Incluyen la población como fuerza de trabajo, las condiciones de producción que ofrece la Naturaleza – tierra, yacimientos, entorno medioambiental, etc.-, los medios de producción, el nivel científico y técnico, etc. El desarrollo de las fuerzas productivas configura el progreso de una sociedad, y junto a la estructura económica constituyen su base económica. El conjunto estructurado de la estructura económica y el desarrollo de las fuerzas productivas es el modo de producción de una sociedad. El modo de producción es un concepto teórico-abstracto que explica cómo se organiza la sociedad para producir y cómo realiza su progreso. A partir de él, y en el proceso de concreción progresiva, se define la formación social como la combinación de modos de producción y de instancias no económicas que se dan en una sociedad determinada históricamente.

¹¹⁵ Este apartado es un resumen del capítulo 3 del libro de Martínez Peinado, Javier y José María Vidal Villa (2001), Economía Mundial, España, Mc Graw Hill, 19-31p.



El concepto de formación social se refiere a una sociedad concreta en un momento de terminado de la historia. Como concepto, se formula a un nivel más bajo de abstracción que el de modo de producción, puesto que tiene en cuenta más relaciones y elementos de la realidad social.

Una formación social es una comunidad estructurada, determinada espacial e históricamente, que se reproduce en su existencia económica y social a través del tiempo.

Al estudiar la realidad histórico-empírica de la sociedad mediante el método estructural se hace evidente que la formación social supone, por una parte, una combinación real de modos de producción y de instancias no económicas (políticas, jurídicas, de conciencia social, etc.). Y por otra parte, es una estructura que articula los diferentes niveles de la existencia social, que son tres:

1. Los recursos materiales e intelectuales de que dispone cada sociedad para su subsistencia y reproducción en cada momento: su población y su capacidad de trabajo, el entorno medioambiental, los recursos naturales de su territorio, los medios de producción, el nivel de desarrollo técnico y científico para su utilización, etc. Todo este conjunto constituye la infraestructura de la formación social.
2. Las distintas clases y grupos sociales y las relaciones establecidas entre ellos, que determinan objetivamente la posición de los individuos en la sociedad y las condiciones materiales de su existencia como miembros de la colectividad. Ésta es la estructura de la formación social.
3. El conjunto de manifestaciones sociales que se producen en la sociedad fuera de la esfera de la actividad económica, aunque se derivan de ella y al propio tiempo actúan sobre ella: la ideología,



la cultura, las instituciones políticas, la religión, etc. Más o menos explícitamente, todo ello es la expresión de la conciencia social sobre la propia organización de la comunidad, su justificación y el conjunto de mecanismos institucionales para reproducir la estructura existente, usando con ese fin la infraestructura disponible. Este conjunto de instancias e instituciones no económicas configura la superestructura de la formación social.

La infraestructura, la estructura y la superestructura son los tres elementos de la formación social, y como ésta es un conjunto estructurado las relaciones entre ellos son de carácter estable y fuerte:

Las relaciones entre la infraestructura y la estructura son del mismo carácter que las que existen entre las fuerzas productivas y la estructura económica: los recursos materiales de que dispone una comunidad limitan por su escasez, o imponen por su abundancia, la estructura social, los tipos de clases sociales, etc.; en sentido recíproco, la utilización y desarrollo de los recursos existentes se efectúan para reproducir la estructura social vigente y así el progreso puede ser impulsado o bloqueado según los intereses de la clase dominante en la estructura.

Las relaciones entre la estructura y la superestructura son más complejas. Sin duda las instituciones y la conciencia social emanan de la estructura, puesto que la racionalidad, la ideología, el aparato político-administrativo, la normatividad jurídica, etc., son desarrolladas más o menos conscientemente para defender los intereses de la clase dominante, aunque también es necesario, para la estabilidad de la estructura económico social, que las clases dominadas o subordinadas a la dominante acepten su papel en dicha estructura. Pero, por otra parte, el entramado superestructural llega a hacerse tan complejo, la conciencia social llega a formularse en usos y costumbres tan



irracionales (las <instituciones> de la escuela institucionalista), las normas jurídico-políticas alcanzan tal nivel de burocratización endogámica, etc., que, como resultado, la propia superestructura se dota de autonomía relativa en el devenir social.

Ello puede provocar desajustes en la relación estructura-superestructura, en los que esta última puede acusar cierto retardo a las necesidades de la estructura (por ejemplo, las resistencias feudales a la estructura de clases capitalista) o bien acelerar modificaciones en ella en base a su propia dinámica (el mejor ejemplo de esto último son los procesos en las sociedades ex soviéticas, en las que desde la superestructura anterior se están creando las nuevas clases sociales y las nuevas relaciones económicas capitalistas).

La interrelación entre la infraestructura y la superestructura está fundamentalmente mediatizada por la estructura. Sin embargo, en determinados casos puede encontrarse una <línea directa> entre ambos niveles. Por ejemplo: una concepción religiosa que, como la bíblica, define al hombre como el <rey de la creación>, infunde a la relación con la Naturaleza un sesgo unidireccional y de dominación, que actualmente se consideraría <antiecológico>, pero que ha influido de la misma manera en sociedades con distinta estructura económica. Recíprocamente, la dependencia (por desconocimiento) de la Naturaleza se ha hecho presente en la propia existencia de algunas religiones. Otro ejemplo de cómo la problemática en la infraestructura puede influir directamente en la superestructura es la preocupación actual por desarrollar una nueva conciencia y crear nuevas instituciones para enfrentar el deterioro medioambiental global del planeta.

Cualquier formación social se reproduce a lo largo del tiempo y su dinámica está definida por los continuos ajustes que se realizan entre sus tres componentes estructurales. Si en algún momento los desajustes entre ellos son insalvables (derrumbe de la infraestructura, antagonismo revolucionario entre



sus clases sociales, etc.), la formación social se romperá como estructura (antigua), y sobre la articulación de los nuevos contenidos de sus instancias (nuevos recursos, o nueva estructura económica, etc.) se desarrollará de otra manera una nueva formación social, que posiblemente retendrá numerosos aspectos de la anterior, aunque no dominantes.

En suma, la formación social es una estructura más concreta que el modo de producción, pero definida a partir de él.

En un paso más en la concreción histórico-real hay que considerar que las sociedades han estado generalmente concretadas con otra u otras. Las formaciones sociales se han relacionado históricamente de diversas maneras, estableciendo conexiones más endebles o más fuertes y estables. En este último caso, se puede llegar a un punto en el que lo que ocurre en una formación social (en su infraestructura, en su estructura o en su superestructura) sólo puede entenderse teniendo en cuenta sus relaciones exteriores. Es necesario entonces incorporar un nuevo concepto para designar esa nueva totalidad de la que la formación social individual es sólo una parte. Este nuevo concepto es el de sistema económico.

Un sistema económico es un conjunto estructurado de formaciones sociales que mantienen entre sí interrelaciones fuertes, profundas, estables y tales que su posición en el sistema define su dinámica interna.

Como conjunto de formaciones sociales, el sistema económico está metodológicamente definido al mismo nivel de abstracción histórico-concreto que el concepto de formación social, es decir es también una comunidad estructurada con tres niveles: la infraestructura, la superestructura y la superestructura sistémica. Pero es una estructura más compleja, porque abarca una totalidad mayor y un mayor número de relaciones:



La estructura del Sistema es un conjunto de relaciones entre formaciones sociales <completas>. Es decir, al hablar de estructura sistémica no hablamos sólo de relaciones entre clases sociales (por ejemplo, burguesía mundial/proletariado mundial), sino también de relaciones entre países (por ejemplo, países ricos/países pobres, Centro/Periferia). El carácter de una formación social integrada estructuralmente en un sistema económico viene definido por su posición en el mismo, posición que no puede variar sustancialmente si no cambia la estructura del sistema. Por otra parte, la estructura sistémica, es decir, la forma de relacionarse entre sí las formaciones sociales que componen el sistema, está determinada a nivel más profundo por un modo de producción dominante, que da nombre al sistema (sistema capitalista en este caso).

La infraestructura del Sistema es el conjunto de infraestructuras de las formaciones sociales que en él se integran, pero es un conjunto estructurado según la totalidad sistémica, no una mera yuxtaposición de recursos humanos y materiales. La división sistémica del trabajo, la productividad y, en definitiva, el desarrollo de las fuerzas productivas en la globalidad del Sistema no tienen por qué ser homogénea para sus componentes.

La superestructura del Sistema no viene determinada por la mera yuxtaposición de las superestructuras de las formaciones sociales que lo componen, sino que tiende a ser específica y propia, capaz de asegurar la explotación <racional> (o armónica con los intereses de la estructura) de las fuerzas productivas del Sistema.

Pueden producirse procesos subsistémicos (creación de estructuras de varias formaciones sociales mediante la integración económica y/o política) que pueden alcanzar un nivel más avanzado que el del propio sistema global. Estos subsistemas tienen un efecto ambiguo en el desarrollo del sistema total: por una parte son un paso adelante en la articulación de las formaciones sociales



que lo integran, pero, por otra, pueden introducir factores de disgregación o falta de armonía (por competitividad o antagonismos) en el funcionamiento del sistema total.

En definitiva el concepto de sistema es un modelo teórico-real que recoge todas las estructuras que componen la realidad económica a diferentes grados de abstracción y por tanto es el idóneo para convertirse en el objeto de estudio más global, totalizador y real de la actual economía mundial

Resumiendo podemos decir que la formación social es una estructura que articula los tres niveles de la sociedad: la infraestructura (recursos), la estructura (clases sociales y relaciones entre ellas) y la superestructura (conjunto de instituciones políticas, jurídicas, conciencia social, etc.). Cuando varias formaciones sociales se relacionan de una manera estable y fuerte, constituyen un sistema económico de formaciones sociales, cuya estructura viene dada por las relaciones que se establecen entre las formaciones sociales. El sistema económico es la estructura más amplia, que más estructuras de la realidad abarca, y es el concepto adecuado para abordar el estudio de la economía mundial. Cabe decirse que todas estas estructuras (estructura económica, fuerzas productivas, modo de producción, formaciones sociales y sistema) están sometidas a la evolución y al cambio estructural.

Ahora bien para analizar la realidad económica abre camino al análisis de datos económicos o simplemente <economía empírica>. Los elementos fundamentales de la economía empírica son las variables y los indicadores. Los indicadores fundamentales de descripción de la economía real son: demográfico, actividad de la población, renta y producto, bienestar y comercio exterior. Cada uno de ellos se constituye por un número indeterminado de variables. El tratamiento de estos indicadores y variables permite modelizar y



verificar las teorías elaboradas a partir del método estructural. Los datos del conjunto de países y años que se estudian se encuentran en lo que se denomina las fuentes estadísticas.



Anexo 4

LA ESTRUCTURA ECONÓMICA CAPITALISTA.¹¹⁶

Aquí se va a estudiar el modo de producción capitalista que es el modo de producción dominante en el sistema económico mundial y para su explicación se partirá de la teoría objetiva del valor de las mercancías. En realidad, se trata de comenzar describiendo la producción y circulación de mercancías que es la base económica de la sociedad mercantil simple, e introducir posteriormente las clases sociales y las relaciones de producción capitalistas, es decir, la propiedad privada de los medios de producción (que también se da en el modo de producción mercantil) y el trabajo asalariado (que sólo se da en el capitalista).

A partir de allí se verá cómo esa capitalización de las relaciones mercantiles, que se manifiesta como ciclo del capital, produce durante el proceso de producción (y no en el de circulación) el valor excedente o plusvalía y cómo se pueden expresar en términos de valor las relaciones estructurales básicas que conforman la estructura económica capitalista.

Mediante el proceso metodológico de la concreción progresiva, por último se llevará la explicación desde el ámbito más teórico de los valores hasta el ámbito más real de los precios.

La producción y circulación de mercancías está regulada por la ley de valor, que postula que éstas se intercambian según el tiempo de trabajo socialmente necesario invertido en su producción. En la circulación simple de mercancías (vender para comprar) aparece el dinero como medida de valores, medio de

¹¹⁶ Este apartado es un resumen de los capítulos 4, 5, 6 y 7 del libro de Martínez Peinado, Javier y José María Vidal Villa (2001), Economía Mundial, España, Mc Graw Hill, 34-89p.



circulación y reserva de valor. En condiciones capitalistas (comprar para vender obteniendo beneficio), la fuerza de trabajo es una mercancía más, cuyo valor de uso es el trabajo y su valor de cambio lo que cuesta (re)producirla. En el proceso de producción, el trabajador produce más valor que su propio valor de cambio y esa diferencia es la plusvalía que se apropia el capitalista. Los otros dos componentes del valor total producido son el capital constante (los medios de producción, materias primas, etc., que transmiten su valor a la mercancía final) y el capital variable (que se paga al trabajador). Por tanto el capital constante y el capital variable corresponden a las dos funciones del capital en el proceso de producción. El capital es, pues, una relación social que cristaliza en los elementos de producción y a través de su ciclo asume diferentes formas: capital-dinero, capital-mercancía y capital productivo. Y, dependiendo del sector económico en que se invierte, se distinguen sus fracciones: capital industrial, capital agrícola, comercial, bancario, etc. A partir de los tres componentes del valor se pueden definir las relaciones estructurales básicas de la economía capitalista, que son la tasa de plusvalía (plusvalía/capital variable), la composición orgánica del capital (capital constante/(capital constante + capital variable)) y la tasa de ganancia ($pl/(capital\ constante + capital\ variable)$). Pero cada capitalista no se apropia de la plusvalía generada en “su” proceso de producción, sino que la plusvalía total se reparte, en base a una única tasa media de ganancia “G”, entre los capitalistas según su capital invertido, dando lugar a los precios de producción, que incluyen el coste de producción (Capital variable+ capital constante) y la ganancia (ganancia=Tasa media de ganancia (capital variable+capital constante)), en torno a los cuales fluctúan los precios de mercado.

Después de analizar los componentes básicos de la estructura económica capitalista. Toca a hora considerar desde el punto de vista diacrónico, las leyes



de funcionamiento de esa estructura, es decir, como se reproduce dinámicamente. Se tratará a la reproducción del modo de producción, es decir, de cómo se reproduce como un todo articulado las relaciones económicas y las fuerzas productivas en el proceso de producción y realización de la plusvalía.

A dicho proceso de reproducción se le denomina proceso de acumulación de capital y se dice <acumulación> porque la dinámica capitalista consiste básicamente en la utilización continua del capital (como valor y como relación social) para obtener más capital.

El estudio de la dinámica capitalista se dividirá en dos partes. Primero se abordaran algunas leyes fundamentales que rigen la acumulación de capital, poniendo de manifiesto los conflictos, contradicciones y desequilibrios que comporta su actuación. Es así que se tratarán resumidamente el desempleo estructural de la fuerza de trabajo, la dificultad del equilibrio oferta-demanda y la presión estructural que impulsa la caída de la tasa media de ganancia, contradictoria con el motor del comportamiento capitalista, que es el de maximizar beneficios. En segundo lugar se tratará la continua “superación” de tales conflictos y contradicciones, que constituye la auténtica “historia” del desarrollo capitalista, efectos de las leyes abordadas primeramente (desempleo estructural, desequilibrio oferta y demanda,...).

El modo de producción capitalista se reproduce dinámicamente a través de la acumulación de capital que supone el crecimiento de la composición orgánica del capital a nivel global. La acumulación de capital está regida por leyes económicas objetivas, entre las cuales destacan:

1. La ley de sobrepoblación relativa: al ser el crecimiento del capital constate mayor que el del capital variable, se crea una sobrepoblación relativa o fuerza de trabajo sobrante para las necesidades de la acumulación de capital; esta sobreproducción relativa se expresa como



- desempleo, que tiene carácter estructural (no coyuntural) en el capitalismo.
2. La condición de equilibrio entre oferta y demanda, que articula la producción de medios de producción y la producción de medios de consumo en unas proporciones de valor producido y demanda solvente muy estrictas para la reproducción ampliada del capital. Como en el capitalismo existe la anarquía de las decisiones de inversión y consumo, más que el equilibrio serán frecuentes los desequilibrios por sobreproducción y subconsumo.
 3. La ley de la tendencia decreciente de la tasa media de ganancia según la cual, a medida que crece la masa de capital, es cada vez más difícil rentabilizarlo a la tasa de ganancia existente, por lo que ésta tiende a decrecer. Existen causas contrarrestantes de esta tendencia que elevan la tasa de plusvalía y/o frenan el crecimiento de la composición del capital.

La forma del crecimiento capitalista es el desarrollo cíclico, en el que la acumulación de capital atraviesa por fases de auge, crisis, depresión y recuperación. La duración de los ciclos es variable y da lugar a los ciclos cortos (de coyuntura), medios (económicos) y largos (tecnológicos). Por otra parte, en la dinámica capitalista se produce un proceso de concentración y centralización del capital, mediante el cual la dimensión de las empresas es cada vez mayor y el capital engrandecido es controlado por cada vez menos capitalistas. Las formas principales de centralización son la formación de sociedades anónimas, la bolsa y la banca y el sistema financiero, que dan lugar a una situación de monopolio y a la aparición de una oligarquía financiera. La expansión exterior es también una respuesta a las dificultades de la acumulación de capital en el mercado interno y se desarrolla mediante la internacionalización del capital



como relación social y en sus formas de mercancía, dinero y capital productivo. La necesidad de la reproducción ampliada del capital explica la expansión exterior como la articulación de los modos de producción no capitalistas al capitalista para disponer de rentas primarias, pero plantea también los límites de la misma cuando el capital lo abarque todo. Todos estos elementos de la dinámica capitalista suponen modificaciones estructurales en el modo de producción, que permiten establecer una periodización que puede ser estructural o histórica. En la periodización estructural se definen las fases concurrencial, monopolista de base nacional y monopolista de base mundial del capitalismo, y en la historia se analizan los cambios concretos en el desarrollo capitalista en cada formación social.

Después de ver analizado el funcionamiento del modo de producción capitalista, tanto desde la perspectiva sincrónica como diacrónicamente, destacando cómo la expansión exterior es esencial para la reproducción del propio modo capitalista de producir, pasemos ahora del nivel abstracto-teórico típico del estudio del <modo de producción> al nivel histórico-concreto que caracteriza a los conceptos de <formación social> y <sistema>. Es decir, tratemos de considerar cómo se desarrolló realmente el capitalismo en las diversas formaciones sociales y cómo las articuló hasta formar un sistema mundial.

Veamos entonces cómo fue el actuar real de las leyes del desarrollo del capitalismo y sus efectos.

La hegemonía del modo capitalista de producir en las formaciones sociales feudales se consiguió a lo largo de un proceso histórico en el que se pasó del taller artesanal a la fábrica capitalista, se formaron y consolidaron los mercados internos de mercancías y de fuerza de trabajo y se mercantilizó la tierra. A través de las revoluciones burguesas se constituyeron los Estados-nación, que



fueron el marco del desarrollo capitalista en su fase concurrencial. Las necesidades de expansión exterior de la acumulación de capital en las formaciones sociales capitalistas resultantes dieron lugar al colonialismo e imperialismo, a través de la internacionalización del capital-mercancía y del capital-dinero, durante la fase monopolista de base nacional del modo de producción. Los imperios supusieron la articulación de todas las formaciones sociales capitalistas (metrópolis) y no capitalistas (colonias), dando lugar a un sistema imperialista de formaciones sociales. Los monopolios se repartieron los mercados y las metrópolis imperialistas se repartieron el territorio mundial, en un marco de competencia monopolista-imperialista que dio lugar a dos guerras mundiales. Las revoluciones socialistas que produjeron desconexiones del sistema imperialista y los procesos de descolonización más o menos revolucionarios exigieron un nuevo mecanismo de articulación económica mundial, el neoimperialismo. Con la internacionalización del capital productivo se alcanza la internacionalización total del ciclo del capital. La nueva fase del modo de producción así inaugurada, la mundialización (fase monopolista de base mundial), permite consolidar el actual Sistema Capitalista Mundial de formaciones sociales constituido por un Centro en el que se da la acumulación autocentrada y el desarrollo y una Periferia caracterizada por la acumulación extravertida y el desarrollo.



ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS.



Índice de Cuadros:

Cuadro 2.1. Pago por contrato de producción flexible según la Farm Bill 2002.	(43)
Cuadro 2.2. Maximum loan rates de apoyo a productos agrícolas.	(44)
Cuadro 2.3. 'Target prices' de apoyo a productos agrícolas.	(45)
Cuadro 2.4. Leyes agrícolas norteamericanas, 1981-2007.	(46)
Cuadro 2.5. Reformas de la Unión Europea a la PAC, 1986-2013.	(56)
Cuadro 2.6. Política agrícola japonesa, 1986-2013.	(58)
Cuadro 2.7. China: tasas de protección nominal de los cereales, 1978 a comienzos de 2000.	(62)
Cuadro 2.8. China: aranceles de importación de los principales productos agrícolas sujetos a protección únicamente arancelaria.	(64)
Cuadro 2.9. China: compromisos de acceso al mercado relativos a productos agrícolas sujetos a contingentes arancelarios.	(66)
Cuadro 2.10. Mundo: clasificación de los cereales dado su comportamiento durante 1961-2004.	(85)



Cuadro 2.11. Mundo: porcentaje de los 5 principales cereales dentro de la producción total cerealera, 1961-2004. (86)

Cuadro 2.12. Mundo: 10 principales productores de maíz en cada decenio, 1961-2004. (87)

Cuadro 2.13. Mundo: 10 principales productores de trigo en cada decenio, 1961-2004. (88)

Cuadro 2.14. Mundo: 10 principales productores de arroz en cada decenio, 1961-2004. (90)

Cuadro 2.15. Mundo: 10 principales productores de cebada en cada decenio, 1961-2004. (91)

Cuadro 2.16. Mundo: 10 principales productores de sorgo en cada decenio, 1961-2004. (92)

Cuadro 2.17. Mundo: 10 principales importadores de cereales por década, 1961-2003. (98)

Cuadro 3.1. México: desgravación de las partidas agrícolas con Estados Unidos y Canadá. (125)

Cuadro 3.2. México: estructura de las principales políticas agrícolas, 1986-2003. (135)

Cuadro 3.3. México: principales programas de apoyo a granos básicos. (149)



Cuadro 3.4: Apoyo a los productores agrícolas (PSE) otorgado a los productores de granos básicos, 1986-2003. (150)

Cuadro 3.5. Subsidios agrícolas otorgados por algunos países del mundo, 1986-2003. (151)

Cuadro 4.1. México: origen de las importaciones de 5 granos básicos, 1980-1999. (173)

Cuadro 4.2. México: importaciones realizadas de granos básicos, 1940-2003. (175)

Cuadro 4.3. México: origen de las importaciones de granos básicos realizadas durante 1980-2002. (177)

Cuadro 4.4. México: productividades y superficie cosechada que habrían logrado la autosuficiencia alimentaria básica, 1960-2004. (188)



Índice de gráficas:

1. Mundo: precios de maíz, trigo y arroz; 1960-1999. (29)
2. Subsidios de países de OECD. (30)
3. Composición de los subsidios otorgados por países de la OECD. (32)
4. Distribución del TSE de la OECD, entre los países que lo aplican, 1986-2003. (33)
5. Mundo: porcentaje que representan los 3 principales cereales, 1961-2003. (76)
6. Principales productores de cereales en el mundo, 1981-1990. (79)
7. Principales productores de cereales en el mundo. 1991-2000. (81)
8. Características de la producción mundial de cereales. (83)
9. Composición de las exportaciones mundiales de cereales, 1961-2003. (94)
10. Total de las importaciones mundiales de cereales, 1961-2002. (95)
11. México: producción protegida por permisos de importación, 1980-1990. (118)



12. México: promedios arancelarios ponderados con producción, 1980-1990. (120)
13. México: producción de los 10 granos básicos protegida por permisos de importación, 1989-1993. (121)
14. México: composición de los subsidios agrícolas, 1986-2003. (128)
15. México: gasto estatal en los diferentes tipos de subsidios agrícolas, 1986-2003. (130)
16. México: formas de los subsidios aplicados en la agricultura, 1986-2003. (143)
17. México: subvenciones a granos básicos como porcentaje del Total de subsidios agrícolas, 1986-2003. (144)
18. México: porcentaje que representa la producción de los seis principales granos básicos, 1940-2004. (153)
19. México: principales producciones de los 10 granos básicos, 1945-2004. (154)
20. México: composición de los cereales consumidos durante 1940-1959. (164)
21. México: composición de los cereales consumidos durante 1960-1979. (167)



22. México: composición de las importaciones de granos básicos hechas durante 1960-1979. (169)
23. México: composición de los cereales consumidos durante 1980-1999. (171)
24. México: composición de las importaciones de granos básicos hechas durante 1980-1999. (172)
25. México: importaciones de maíz, trigo, sorgo, cebada y arroz provenientes de EU, 1980-1999. (174)
26. México: Producción y Consumo Nacional Aparente de granos básicos, 1940-2002. (176)
27. México: composición de las importaciones de granos básicos, 2000-2003. (178)
28. México: comparación entre productividad real y productividad hipotética, 1960-1979. (181)
29. México: comparación entre productividad real y productividad hipotética, 1980-1999. (182)
30. México: comparación entre superficie cosechada real (SC real) y superficie cosechada hipotética (SC hipotética), 1960-1979. (185)



31. México: comparación entre superficie cosechada real (SC real) y superficie cosechada hipotética (SC hipotética), 1980-1999. (186)



BIBLIOGRAFÍA.



BIBLIOGRAFÍA.

Ábalos, Carlos (1990), Argentina, víctima de la guerra agrícola. El inclemente proteccionismo de los ricos, en Comercio Exterior, México, vol. 40, núm. 12, diciembre, pp. 1216 y 1217.

Arroyo Picard, Alberto (2001), Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, México, Red Mexicana de Acción frente al libre comercio, Oxfam Internacional, 121p.

Asuad Sanen, Normand Eduardo (2001), Economía regional y urbana: introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas, México, Universidad Autónoma de Puebla, 403 p.

Audley John, Sandra Polaski Demetrios G. Papademetriov y Scout Vaughan. (2000) La promesa y la realidad del TLCAN, en http://www.ceip.org/files/publications/NAFTA_report_spanish.asp?from=pubdate; 94 p.

Bovin, Philippe (1996), El campo: una modernización a marcha forzada, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y de Centroamérica, pp. 20-120.

Caldentey P (1992). Economía de los mercados agrarios, España, Ediciones Mundi-Prensa, 218 p.



Calderón Salazar Jorge Alfonso, Andrés Peñaloza Méndez (2000), Estudios de evaluación del tratado de libre comercio de América del Norte: análisis, crítica y propuestas, México, Congreso, Cámara de Senadores, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LVII Legislatura, 166 p.

Calva Téllez, José Luís (1991), Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano, México, Fontamara, 167 p.

Calva Téllez José Luís (1992), La agricultura mexicana frente al tratado trilateral de libre comercio, México, Universidad Autónoma de Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial, 257 p.

Cárdenas, Enrique (1996), La política económica en México, 1950-1994, México, El Colegio de México, 236 p.

Cardero Maria Elena (Comp. 1996), Qué ganamos y que perdimos en el TLC, México, Siglo XXI, UNAM, 338 p.

Dabat Alejandro, (1997). Tendencias y perspectivas de la economía mundial, en Comercio Exterior, México, vol. 46, núm. 7, noviembre, pp. 4-14.

De Grammont Hubert, Agricultura de exportación en tiempo de la globalización, México, UACH, CIUACH (Centro de investigaciones de UACH), 378 p.

Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28,



Díaz Castellanos Efrén, Francisco Enríquez Lizaola (2003) El Sector agropecuario y el tratado de libre comercio con América del norte, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 96 p.

Dussel Peters Enrique, Michel Piore y Clemente Ruiz Durán (1997), Pensar Globalmente y actuar regionalmente, México, UNAM, 527 p.

Emmerich Gustavo (coord., 1994), El tratado de libre comercio texto y contexto, México, UAM, Unidad Iztapalapa, Departamento de Sociología, 261 p.

Escalante Seremena Roberto y Fernando Rello (2001), El sector agroalimentario los retos del futuro en Comercio Exterior, México, vol. 50, núm. 11, noviembre, p. 956-988.

FAO (1981), Agricultura: Horizonte 2000, Roma Italia, 160 p.

FAO (Varios años), El estado de la agricultura y la alimentación, Roma Italia.

FAO (Varios años), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, Roma Italia.

FAO (2004), El estado de los mercados de productos básicos agrícolas, Roma Italia.

Fernández Luís y María Tarrío (1988), Ganadería y crisis agroalimentaria, en Revista Mexicana de Sociología, México, núm.1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 51-95.



Gazol Sánchez, Antonio (2002). Bloques Económicos, México, UNAM, Cátedra Extraordinaria “Maestro Octaviano Campos Salas”, septiembre. 269 p.

Gómez Cruz Manuel Ángel, Rita Schwentesius Rindermann, Ignacio Covarrubias Gutiérrez (coordinadores, 2002), Frutas y hortalizas : estado actual y nuevas alternativas en México, México : Universidad Autónoma Chapingo, Centro de Investigaciones Economicas, Sociales y Tecnologicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, 464 p.

Hernández Fuentes (compilador, 1995), El campo mexicano en el umbral del siglo XXI, México, Espasa, 647 p.

Hirsh J., (1997), *Qué es la globalización* en Cuadernos del sur, Argentina, mayo, año 13, núm. 24, editorial Tierra de Fuego, pp. 9-20.

Izam Miguel y Valerie Onftroy de Verez (2000), Integración agrícola regional en América Latina, en Comercio Exterior, México, vol. 51, núm. 6, junio, pp. 465-487.

Kessel Georgina (Comp., 1994), Lo negociado del TLC: Un análisis económico sobre el impacto sectorial del tratado trilateral de libre comercio, México, McGraw-Hill, 334

Krugman Paul y Maurice Obstfeld (1999), Economía Internacional, Teoría y política, España, Mc Graw Hill, 629 p.

Márquez Ayala David (2003), La crisis rural y el TLCAN, en La Jornada, México, 10 de Febrero, p. 28.



Martínez Morales, Aurora Cristina (1996), El proceso cafetalero mexicano, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 190 p.

Martínez Peinado, Javier y José María Vidal Villa (2001), Economía Mundial, España, Mc Graw Hill, 449 p.

Mella, José y Alfonso Mercado (2003), La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN. Francia, Séminaire EMMA-RINOS. Analyse comparatiste des processus d' intégration régionale Nord-Sud, marzo, 23 p.

Moguel Julio, Rosario Robles, Blanca Rubio (1988), La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana, 1950-1970. México, Siglo XXI, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 288 p.

Nikos Alexandratos (1995), Agricultura mundial hacia el año 2000, España, FAO, 493 p.

OCDE (1987), Nacional Policies and Agricultural Trade, París.

OCDE (2004), CD-ROM "Agricultural Outlook 1999-2004".

OCDE (2004), Base de datos "Agricultural policies 2004".

OCDE, base de datos de su página electrónica: <http://www.oecd.org>.



“LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL SUBSECTOR AGRÍCOLA DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO”

Rello, Fernando y Trápaga Yolanda (2001), Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, México, Naciones Unidas, CEPAL/ECLAC, Unidad Agrícola, 73 p.

Reyes Osorio, Enrique (2003), El sector agropecuario y el TLCAN, México, Cámara de Diputados, 95 p.

Rodríguez Vallejo, José (1989), La producción y la demanda de granos básicos en México. en Comercio Exterior, vol.38, num 7, México, julio, pp. 606-623.

Romero Sánchez José (coord. 2001), El neoliberalismo en el sector agropecuario en México, México, UNAM, Facultad de Economía, 224 p.

Rubio Blanca (2002), Reestructuración productiva, comercialización y reorganización de la fuerza de trabajo agrícola en América Latina, México, Instituto de Cooperación para la Agricultura, 278 p.

Rubio Blanca, (2004), *La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano* en Comercio Exterior, México, noviembre, vol. 54 núm. 11, p. 949.

Salcedo Salomón (1993), Política agrícola y maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano, en Comercio Exterior, México, vol. 43, núm. 4, junio, pp. 298-308.

SARH (1982), Propuesta de Programa Integral de Apoyos a Productos Básicos.



Santos, Eduardo (1988), La seguridad alimentaria mundial y el proteccionismo agrícola, en Comercio Exterior, México, vol. 38, núm. 7, junio, pp. 635-637.

Santos, Eduardo (1992). La internacionalización de la producción agroalimentaria y el comercio agrícola mundial, Argentina, Grupo editorial Latinoamericano, 426 p.

Schettino, Macario (1994), El TLC: el tratado de libre comercio : que es y como nos afecta, Mexico, Grupo editorial Iberoamérica, 156 p.

Schwentesiús Rindermann Rita, Manuel Ángel Gómez Cruz, Gary W. Williams, (coordinadores, 1998), TLC y agricultura: ¿funciona el experimento?, México, CIESTAAM, 396 p.

Schwentesiús Rindermann Rita (2002), El TLCAN y el sector agroalimentario de México, en Comercio Exterior, México, vol. 51, núm. 6, junio, pp. 529-537.

Schwentesiús Rita, Jorge Aguilar (2003), ¿El Campo aguanta mas?, México, Universidad Autónoma de Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, 251 p.

SECOFI (1994), Fracciones arancelarias y plazos de desgravación: Tratado de libre comercio de América del norte, México, Porrúa, 684 p.

SECOFI (1993), Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto oficial, México, Porrúa-, 1218 p.



Serra Puche Jaime (1991), Principios para negociar el TLC de América del Norte, en Comercio Exterior, México, vol. 41, núm. 7, julio, pp. 648-654.

Sunkel Osvaldo y Pedro Paz (1970). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI, 385 p.

Trápaga Yolanda (1990), El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional, en Comercio Exterior, México, vol. 40, núm. 10, octubre, pp. 975-977.

Trápaga Delfín, Yolanda y Felipe Torres Torres (coordinadores, 2001) La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Porrúa, 254 p.

USDA, página electrónica de United States Department of Agriculture: <http://www.ers.usda.gov/Features/farmland/titles/title1commodities.htm#a>

USDA (2003), Mexico agricultural situation, a profile of Mexico's agricultural sector, Estados Unidos, 16 p.

Ten Kate, Adriaan (1989). Apertura comercial y estructura de protección en México, en Comercio Exterior, México, vol. 39, núm. 4, abril, pp. 312-329.

Ten Kate, Adriaan (1992). El ajuste estructural de México: dos historias diferentes, en Comercio Exterior, México, vol. 42, núm. 6, Junio pp. 519-528.



Vidali Carlos (1988), La agricultura mexicana en el GATT: experiencias para Centroamérica, en Comercio Exterior, México, vol. 38, núm. 10, octubre, pp. 889-899.

Villamil Rodríguez Jenaro (1993), Sanciones y guerras comerciales: la otra cara de los tratados, en El Financiero, 22 de agosto de 1993.

Yunez-Naude, Antonio (1991), Hacia un tratado de libre comercio norteamericano: efectos en los sectores agropecuarios y alimenticios de México. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 16 p.

