



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

**ANALISIS DE LA REFORMA ESTATAL
AGROPECUARIA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A.

HECTOR FRANCO GUTIERREZ.

ASESOR : LIC. MARIA CRISTINA CASAS FLORES

AGOSTO DE 2006.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, quién sin su apoyo invaluable esto no sería posible.

A mi padre, a quién reconozco su apoyo.

A mis hermanas por haberme acompañado en mi crecimiento.

A ti Gloria que me enseñaste que existen dogmas que se pueden seguir incondicionalmente.

A mi amigo Eduardo Homero Tovilla Cristiani, quién apoyó este trabajo con un valor incalculable.

Al Maestro Martín Pérez, quién con su paciencia colaboró para que esta tesis fuera una realidad.

A mis amigos quienes han acompañado mi crecimiento.

In Memoriam

David Eduardo Ontiveros Sánchez, donde quiera que te encuentres este trabajo te lo dedico con todo mi amor y respeto.

سَيُصْبِحَانِ الْمُقْبِلَةَ الْأَيَّامِ فِي الْأَبَدِ، إِلَى ذِكْرٍ لَهُمَا يَكُونُ لَنْ كَالْجَاهِلِ، الْحَكِيمَ فَإِنَّ
نَسِيًا كِلَاهُمَا
كَالْحَكِيمِ الْجَاهِلُ يَمُوتُ إِذْ مَنَسِيًّا،

SECUNDUM NATURAM VIVERE

Índice

Introducción.....	2
1. Concepto de Reforma del Estado y Breve historia del Sector Agropecuario mexicano.	
1.1. Conceptos de la Reforma del Estado.....	4
1.2. La Reforma del Estado en el Sector Agropecuario.....	15
1.3. Antecedentes históricos de las principales reformas del Sector Agropecuario en México.....	18
1.4. Fundamentos generales de la Reforma al artículo 27 constitucional.....	24
2. Impactos políticos y sociales.	
2.1. Concepto del Sector Agropecuario.....	27
2.1.1. Población dedicada al Sector Agropecuario.....	28
2.2. Los campesinos y el Estado Mexicano.....	37
2.2.1. Crédito destinado al Sector Agropecuario.....	38
2.2.2. Programas gubernamentales de apoyo al Sector Agropecuario.....	40
3. Política Económica en el Sector Agropecuario.	
3.1. Política Económica en el Sector Agropecuario.....	48
3.2. Principales Indicadores Económicos del Sector Agropecuario.....	54
4. Los nuevos proyectos que se avecinan en el Sector Agropecuario.	
4.1. El comercio agropecuario en el contexto internacional.....	62
4.2. El Tratado Trilateral de Libre Comercio México-EUA-Canadá.....	64
4.3. El Área de Libre Comercio de las Americas.....	75
Conclusiones.....	80
Bibliografía.....	85

Introducción

El tema de la Reforma del Estado, es sin duda uno de los temas que desde 1988 han sido prioritarias para México, en este sentido podemos entonces preguntarnos: ¿Qué es la Reforma del Estado?, ¿Por qué es importante estudiarla?, ¿Qué implicaciones tiene?, cuestiones, que sin duda nos hacen llegar a respuestas diversas, incluso hoy en día desde el Gobierno Federal la Reforma del Estado es un proceso fundamental en el desarrollo político, social y económico del país.

La Reforma del Estado en el Sector Agropecuario (entendiendo por este todo lo referente a la agricultura y la ganadería) es un tema que como todos los demás merecen una atención profunda en su estudio. El Sector Agropecuario en México es una de las partes fundamentales del país, de hecho la primer Revolución del siglo XX (la mexicana), fue una Revolución que se baso fundamentalmente por la repartición de tierras. Desde entonces el Sector Agropecuario mantiene una reforma constante en su estructura, desde la Revolución este sector ha sido fundamental, la repartición de tierras se ha hecho constantemente tomando una forma más institucional con la reforma cardenista, sin embargo dichas reparticiones han respondido a la lucha entre los antiguos terratenientes y la nueva clase campesina que se había formado y a la necesidad de tener un Sector Agropecuario controlado por el Estado, por ende la legislación agraria mantenía tierras ejidales, las cuales cumplían una parte fundamental del campo mediante los diversos apoyos gubernamentales, así como su imposibilidad de privatización, es decir un campo netamente estatal.

Sin embargo, los cambios a escala mundial, la desaparición del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética, hacían que las políticas de corte liberal tomaran una fuerza aún mayor, por lo que el país se vio involucrado en las reformas que se vendrían pregonando desde entonces. Por lo que el “achicamiento del Estado”, la reducción de aranceles y la baja en el gasto público serían ejes importantes para el desarrollo del país. La reforma al artículo 27 constitucional consolidaría el hecho de que México podía dejar a la inversión privada nacional y extranjera privatizar los medios de producción del Sector Agropecuario para con ello fortalecer y modernizar al sector.

México había dejado sus recursos técnicos, humanos, y financieros al sector empresarial, para más adelante consolidar un tratado comercial internacional con EUA y Canadá, donde no sólo perdería su derecho como país subdesarrollado al tener un trato como socio igualitario sino que además el país se enfrentaba a dos países que protegían de una manera importante a su sector con subsidios gubernamentales. Es importante entonces analizar desde este punto la manera en que los campesinos se han comportado ante tales reformas, y sobre todo observar su comportamiento en el mercado, el cual también repercute en su estado social, cultural y económico.

Las políticas adoptadas desde la reforma han tenido un corte neoliberal, donde el campo al quedar a merced de las grandes compañías tanto multinacionales como transnacionales ha dejado paralizado a un amplio sector de la población rural, obligándola a la migración hacia

las ciudades y hacía los Estados Unidos o bien a quedar como un sector proletario sin tierras.

Al dejar el Estado su participación en el Sector Agropecuario, el mercado, así como sus diversas instituciones financieras son las que ahora regulan el campo en México, por lo que el crédito y la competencia mercantil se han convertido en las bases de financiamiento para los pequeños y grandes campesinos, dejando de lado los apoyos en subsidios gubernamentales. Esperando el gobierno con ello un ahorro en el gasto público y obtener así una modernización en el campo en México.

Se utilizará el enfoque funcionalista a los términos de la Reforma del Estado y a todos los procesos que se han venido desarrollando. Las etapas sociales deberán ser analizadas como una idea funcional, previniendo el carácter implementista que dicho proceso conlleva.

Toda la población dedicada a esta parte del sector primario así como el desarrollo de dicho sector era hasta antes de la Reforma al artículo 27 constitucional responsabilidad del Gobierno Federal, sin embargo la Reforma en el sector, deja en manos de los tratados mercantiles y comerciales con el extranjero, el desarrollo y crecimiento de la población rural. El Tratado de Libre Comercio en este sentido entra en vigor hasta después de la reforma, con lo que su estudio nos llevará sin duda por el rumbo que ha tomado el Sector rural de la población así como su desenvolvimiento en el mercado. Dejando ver además como los principales socios de México (EUA y Canadá) mantienen un marco jurídico de subsidiar su Sector Agropecuario.

México desde Miguel de la Madrid ha tenido una política hacia la eliminación de los aranceles en el campo, aún sin tomar en cuenta los mercados internos que el país tenía, dejando a la mayoría del sector desprotegida de los embates del mercado externo.

Por lo tanto las preguntas eje de la investigación del presente trabajo son:

- ¿Hasta que punto es importante la participación del Estado en las políticas del sector agropecuario, es decir en la regulación del mercado?
- ¿Ha proporcionado la Reforma del Estado en el Sector Agropecuario una mejor regulación del mercado, una mayor inversión privada y una mejora en las finanzas públicas del sector?

Capítulo 1. Concepto de Reforma del Estado y Breve historia del Sector Agropecuario mexicano

1.1. Conceptos de la Reforma del Estado

En este punto analizaremos los conceptos en torno al Estado, tomando en cuenta de forma concreta los conceptos que se tienen del Estado contemporáneo. No quiere decir que otras corrientes no cuenten con una importancia para su estudio, sin embargo, el trabajo pretende dar sustento a una Reforma Estatal, dentro de un Estado contemporáneo por lo que el estudio del concepto del Estado o teorías estatales no serán analizadas de una manera profunda, sin embargo se expondrán de manera breve, debido a la importancia histórica que ha tenido la formación conceptual del término ESTADO.

El concepto del Estado fue escrito por primera vez por Nicolás Maquiavelo autor de “El Príncipe”, aunque fue algo diferente dentro de su época, dicho concepto no tenía un carácter abstracto como se entiende ahora. No obstante, diversos autores, así como diccionarios de filosofía y política, parten del estudio del Estado dividiéndolo en tres concepciones: Organicista, Contractual y Formalista.

Las concepciones organicistas se fundamentan en la analogía entre el Estado y un organismo viviente. El Estado es un hombre grande; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad. Por lo tanto la totalidad precede a las partes (o sea a los individuos), de lo cual resulta que tiene unidad, dignidad y carácter que no pueden derivar de ninguna de sus partes ni del conjunto. Esta concepción del Estado fue elaborada por los griegos. Platón considera que en el Estado se encuentran “escritos con mayúsculas” y, por lo tanto, mas visibles, las partes y los caracteres que constituyen al individuo y, por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del Estado, para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo¹.

Éste es un modo de expresar la prioridad del Estado; la estructura del Estado es igual a la del individuo, pero es más evidente. A su vez Aristóteles afirmaba: “El Estado existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí autosuficiente, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no pueda entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada por bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios”².

Los principales autores de las teorías organicistas no entendieron el concepto del Estado como actualmente lo entendemos, ello se explica incluso en que ni siquiera acuñaron el concepto de Estado entre sus obras. Más bien la entendieron como *polis* y *civitas*, que fueron principalmente sus modos de organización, y por ende su formación de entendimiento hacia el concepto del Estado. O los que no la entendieron de esa manera, no podían explicar que un ente pudiese estar por encima de los individuos.

¹ Platón. **La República**. Editores Mexicanos Unidos. México, 2000.

² Aristóteles. **La Política**. Editores Mexicanos Unidos. México, 2000.

La concepción contractualista, indica que el Estado es obra humana, pero no tiene dignidad de sus caracteres, que le han sido conferidos por los individuos que lo han creado. Se concibe al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita.

Hobbes en su obra de “El Leviatán”, nos dice que el Estado es la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darles a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra. De esta manera se le confiere a un solo hombre, o a una asamblea de hombres, todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así, a esa multitud unida en una persona se denomina Estado.

Los contractualistas entendieron que debía otorgarse el poder a un soberano para poder tener seguridad, sea en propiedades, o en la integridad individual. Sin embargo no se refería a un ente formal como el Estado, por lo tanto el estudio de la Reforma del Estado desde este punto de vista sería prácticamente imposible, debido a que un soberano no se puede reformar, pero sí las instituciones del Estado.

“La ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo, el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Solo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana”³

En esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del Derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado.

Dentro de este concepto partiremos para analizar al Estado, ya que el Estado mexicano cuenta con soberanía, un pueblo y un territorio. Sin embargo, existen otros autores dentro de la concepción contemporánea del Estado que debemos analizar, para poder tener un margen más amplio a la simple trilogía del concepto del Estado.

Marx nos dice que el Estado aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como un mecanismo de la clase dominante; éste surge en el momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

³ Kelsen, Hans. **Compendio de Teoría del Estado**. Barcelona, Blume, 1979, p. 118.

Por lo tanto será con el concepto de Estado contemporáneo con el que debemos partir el análisis del Estado mexicano para poder entender los mecanismos por los que regula la estructura política, social y económica del Sector Agropecuario.

En ese sentido el jurista Mario de la Cueva nos propone un concepto de Estado refiriéndolo como: *la consecuencia inevitable de las diferencias económicas y tiene como finalidad suprema la defensa de la propiedad privada, mediante ejércitos y cárceles o a través de un ordenamiento jurídico que otorgue un grado más o menos importante de libertad, compatible con la estabilidad del sistema*⁴.

El Estado contemporáneo de acuerdo a estos dos últimos conceptos, ponen de manifiesto una desigualdad económica y social dentro de la sociedad, es decir, se acepta que para mantener este sistema político, es necesario tener un gobierno, una administración pública que logre configurar la institucionalidad del poder y pueda mantener su sistema con una base jurídica, así como con una base de legalidad que no necesariamente sea legítima.

Nuestra base será entonces, que el Estado es un ente jurídico capaz de mantener el orden institucional entre la clase política y la sociedad civil. Por lo tanto la Reforma del Estado en el Sector Agropecuario, debe estudiar los elementos esenciales del Estado, así como sus funciones y beneficios que estos tienen hacia la clase poseedora de los medios de producción, y como éstos, mantienen el nivel de estabilidad gubernamental, política y económica con las clases trabajadoras de la tierra.

Hemos descrito las principales concepciones acerca del Estado, y hemos fundamentado, que los componentes que hacen legítimo al Estado, son su base jurídica y su base institucional, es decir: el gobierno y la administración pública.



Gobierno: El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa.

⁴ De la Cueva Mario. **La idea del Estado**. FCE, México, 1996.

Es desde el gobierno donde se toman las decisiones más importantes en torno al Sector Agropecuario, mediante el gobierno las posturas y corrientes políticas toman forma del cómo se llevarán a cabo las políticas económicas y sociales del sector.

El gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones.

El concepto de gobierno debe diferenciarse del de administración pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones, “la acción del gobierno consiste en transmisión y su autoridad es de vigilancia y censura, es pasivo y no activo”⁵

El gobierno legitima todo su accionar e impone su fuerza política a todas las instituciones del Estado. Debemos recordar que el gobierno decide las reformas, y decide el rumbo de todo el Estado, pero necesita de un elemento técnico, como lo es la Administración Pública que a su vez se encargará de dar expresión a las reformas mediante su implementación.

Administración Pública: La administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado, en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos.⁶

La administración pública conlleva a analizar las acciones que el Estado tiene con respecto al Sector Agropecuario mediante las diversas políticas llevadas a cabo antes de la Reforma al artículo 27 constitucional y sobre todo después de la misma, donde además la administración pública se ha mermado por las distintas acciones del gobierno.

La administración pública concebida de esta forma permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la administración pública el depositario del poder para entenderse como el gobierno en acción y como el enlace por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, corresponde a la administración pública ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

La administración pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regidas por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder.

⁵ Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública.** México, Harla, 1985, p. 90.

⁶ Guerrero Orozco, Omar. **La administración pública en el Estado capitalista.** México, Fontamara, 1986, p. 73.

Definimos entonces lo concerniente al Estado, así como sus funciones y sus componentes esenciales que le dan cohesión con la sociedad civil. Lo que a continuación se presenta es precisamente la concepción de Reforma, y la manera en la que el Estado puede reformarse, tomando como base que es el Estado contemporáneo, el que puede reformarse.

Concepto de la Reforma: Para el estudio de este concepto es necesario hacer un análisis comparativo con otro concepto. Dicho concepto referido es la revolución. A la reforma se le puede diferenciar en términos de la velocidad, alcances y dirección del cambio en los sistemas político y social.

La revolución implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico. Cuando más completos son estos cambios, más total es la revolución.

A su vez, las modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política del gobierno y las instituciones políticas se clasifican como reformas. Pero no todos los cambios moderados son reformas. A estos cambios en la dirección opuesta es mejor denominarlos “consolidaciones” que reformas.⁷

Las reformas son poco frecuentes, aunque sólo sea porque también lo es el talento político necesario para convertirlas en realidad. Un revolucionario triunfante no necesita ser un político maestro pero un reformista que logre éxito siempre tiene que serlo.

El reformador debe poseer el control en el dominio del cambio social. Apunta hacia algún cambio, pero no un cambio total, sino gradual. El reformador tiene que ser selectivo en los diversos cambios y debe discriminar mucho más.

El reformador debe lidiar con los personajes que se beneficiaban con las antiguas instituciones, por lo tanto el reformador debe tener una gran capacidad de conciliación y una gran visión de los acontecimientos positivos futuros de la reforma.

La reforma contribuye no solo a la estabilidad política, sino a una estabilidad mayor e inclusive a la revolución misma. La reforma puede ser un catalítico de la revolución, antes que un sustituto de ella. En términos históricos, las grandes revoluciones siguieron a periodos de reformas, no a etapas de estancamiento y pasividad. Podemos decir que la relación más importante entre los conceptos de revolución y reforma es que la centralización del poder es una condición previa de ambas.

Concepto de Reforma del Estado:

El concepto de la Reforma del Estado sería entonces un cambio en la forma de llevar a cabo la política social y económica del Estado, es decir, un reordenamiento de las estructuras de poder dentro del margen jurídico al que se estaría dispuesto a llegar. Por ende, representa un cambio en las estructuras institucionales que regulan la relación entre gobernantes y gobernados, tomando en cuenta las relaciones económicas de la élite política.

⁷ Huntington P. Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio**. Argentina, Paidós, 1992, p. 303.

El concepto de la Reforma del Estado encuentra algunas posturas importantes, incluso existen vertientes que indican que no se trata de una reforma. Arnaldo Córdoba indica que: “Mucho es de temerse que tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, solo que más chico. El sentido de la reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción transformadora de la Revolución, se perdió desde hace mucho tiempo entre nosotros. La mejor prueba de ello es que ahora entendemos por reforma lo que no es más que simple alineación de las instituciones públicas”⁸

No obstante, la Reforma del Estado se le entiende en términos generales con algún elemento sustantivo como del siguiente tipo: “la reforma es la privatización de la economía; es la apertura comercial; es la reforma electoral; es una mera reforma administrativa; es un proceso de descentralización; es un discurso político con grados variables de verosimilitud; en fin, es lo que cada quién ha ido entendiendo en la marcha de un acelerado proceso de cambios y de inercias que se resisten a modificarse y además es una idea múltiple y ambigua”.⁹

“Podemos decir también que el meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales”¹⁰ Aquí podemos insertar de manera previsoramente los límites que se establecen en la Reforma del Sector Agropecuario.

La Reforma del Estado ha sido una empresa colectiva compleja, multidimensional, que no puede ser entendida correctamente si es vista únicamente, como un desmantelamiento o achicamiento estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas.

La Reforma del Estado conlleva diferentes posturas que varían de acuerdo a la posición que tiene, a sus propósitos así como por su enfoque. Todas pueden indicarnos el grado de complejidad en su uso así como enfoques e interpretaciones de la Reforma del Estado.

1) Por su posición: Sostiene que en esencia la Reforma del Estado implica una nueva inserción del país, en un contexto caracterizado por la globalización y la interdependencia mundial.

La postura económica enfatiza a la Reforma del Estado en un contexto dinámico de interdependencia y globalización mundial. Ésta, es producto de los nuevos cambios mundiales de apertura comercial, la caída del bloque socialista y el rápido avance tecnológico.

Jesús Reyes Heróles sostiene por su parte que la Reforma del Estado en México en materia económica ha implicado tres líneas de acción. En primer lugar, un recorte drástico del gasto público, una reducción en la magnitud del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea es el proceso de liberalización y reinserción de la

⁸ Córdoba, Arnaldo. “¿Un nuevo Estado?”. En Nexos, No. 145, enero de 1990, p. 37.

⁹ Aziz Nassif, Alberto. “Reformar al Estado. Modernización sin modernidad” FLACSO, p. 77.

¹⁰ Hocica, Oscar. “La Reforma del Estado: el día después”. En Bodemer, Klaus, reforma del estado. Más allá de la privatización. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993. p. 36

economía mexicana en el exterior. Por último, la tercera línea de acción tiene que ver con el desmantelamiento progresivo indiscriminado del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones, fusiones, cierres y privatizaciones de las empresas públicas.

Su posición política enfrenta paradigmas como el del tamaño del Estado, para ello Jesús Reyes Heróles nos dice: Ni más sociedad para que haya menos Estado y vida personal, ni más individuo para que haya menos sociedad y menos Estado; ni más Estado para que haya menos sociedad y menos individuo. Individuo, Sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar el papel que a cada una de estas entidades concierne. Nuestra meta no es una sociedad estatizada; es un Estado social y una sociedad integrada por individuos libres y en pleno uso de sus derechos.

“Se sugiere que mercados, sociedad y estado empiezan a descubrir nuevos equilibrios, difíciles de construir. Abriéndose paso, las comunidades rurales y urbanas han encontrado, dentro del contexto de la Reforma del Estado, mayores espacios para su acción, de tal manera que las organizaciones y participación social constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas”.¹¹

Para una Reforma del Estado debemos analizar también las bases donde se debe partir, es decir se debe tomar en cuenta hacia donde irá encaminada dicha reforma, así como las verdaderas prioridades económicas, políticas, sociales y culturales. La sociedad civil debe tener una tasa de empleo alta, por ende una igualdad económica; las bases políticas deben estar sustentadas en una verdadera cohesión social, identificando las propuestas sociales en relación con los ofrecimientos políticos; es importante tener en cuenta las diferentes cualidades de la sociedad civil, con el fin de no crear modelos económicos abstractos a la realidad cultural de la sociedad.

Es importante además analizar las prioridades del Estado respecto al Sector Agropecuario donde podamos observar la manera en que se ha llevado a cabo la Reforma; es decir, si se ha encaminado hacia una mayor participación del Estado o si se le ha dado una mayor apertura al mercado y por ende una menor contribución del Estado al desarrollo del Sector.

De esta manera, la lucha por la justicia social dentro de cualquier reforma en general debe ser el propósito esencial que ordene todas y cada una de las políticas y acciones que emprenda el Estado. Difícilmente se puede lograr la justicia social, si la política económica no combate la inequidad, la concentración del ingreso y la riqueza.

Su posición administrativa reconoce bajo su perspectiva, tres momentos: en primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de la asignación del personal, para con ello lograr una mayor efectividad dentro del orden institucional del Estado.

La posición del Estado debe ser reduciendo su intervención y la modificación de su gestión con la sociedad. Se trata de la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la

¹¹ González Tiburcio, Enrique. “Solidaridad y la política social: ¿ahora hacia donde?, México, INAP, Revista de Administración Pública, No. 89, 1995, p.227.

descentralización. Con excepción de la descentralización, este cuarteto reivindica la superioridad del mercado respecto al Estado, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en la sociedad.

La privatización supone, el descargar al Estado la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes y servicios públicos, ello no asegura de manera automática que con el mercado se ajustarán más eficientemente las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores; La descentralización política y administrativa supone un achicamiento del Estado nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen las funciones descentralizadas; la desmonopolización no implica, en sí misma, una reducción del alcance de la actividad estatal, pero normalmente conduce a este resultado en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el Estado; La desregulación comparte con las demás el mismo propósito, la de limitar la intervención del Estado.

Hemos visto que los principales inconvenientes para la Reforma del Estado se encaran manteniendo una visión económica de los asuntos que pueden competir a otras áreas, como la política, la social o la administrativa, sin embargo debemos tomar en cuenta las fuerzas políticas que desarrollan dichas reformas.

La tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente, los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de política. Este enfoque unidimensional se ofreció como opción al dilema de la Reforma del Estado, como un instrumento más conocido, la privatización de la administración pública.¹²

La administración pública es la clave para la Reforma del Estado, ya que es ahí donde se abren espacios para la participación social y se establece la direccionalidad del proyecto nacional.¹³

Jurídicamente indica que las reformas consisten en la mayoría de las veces en reformas constitucionales. Para conseguir que una Reforma del Estado sea a doc con sus fines, debe mantener una visión concreta de las reformas que aplicara a la constitución. Diversos cambios en las leyes, se hacen ver como el punto concreto de una reforma. El derecho mismo debe contribuir al encauzamiento y la estabilización del proceso de cambios que se lleven a cabo.

La Reforma del Estado y la modernización de la justicia no pueden concebirse sin una articulación internacional. La justicia tiene un carácter internacional, donde este proceso posee una doble vertiente: la que se refiere a la aplicación de normas internacionales por los

¹² Guerrero, Omar. "implementación de políticas públicas" En Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) col. III, num. 1, primer semestre de 1994, p. 21.

¹³ Chávez Alvarado, Miguel A. "Elementos condicionantes para la Reforma del Estado". En la memoria del II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, México, INAP, 1991, p. 192.

tribunales nacionales, y la que tiene que ver con la actuación de órganos propiamente internacionales o supranacionales.

2) Por sus propósitos: Existen diversos propósitos para la Reforma del Estado, no existe un solo designio para la misma, pueden haber diversas metas que tiene esta transformación, ya sea como modernización, como inserción en la globalización mundial, como vigencia del Estado de derecho, como adelgazamiento del gobierno, como cambio en la gestión gubernamental, como transición democrática, como liberalización económica y política o como ajuste estructural.

Como modernización se entiende que el Estado debe mantener nuevas estrategias que puedan implicarlo a las diversas coyunturas sociales. El Estado reformado debe asumir en el cambio, para influir en la producción y en el bienestar social y, por otro, las estrategias para iniciar y administrar la reforma. Esta reforma debe iniciar a partir de una explicación de la crisis del Estado, debido a que éste generó fallas en su intervención que se expresaron en la ineficiencia económica y en el incumplimiento de la justicia social.

De cualquier forma es el Estado el implicado en llevar a cabo las reformas, no puede pensarse en la modernización sin el estado y llevar la solución al mercado, ya que éste no representa el interés general de la sociedad y como tal, es excluyente debido a que sólo tienen acceso al mercado aquellos que tienen los medios necesarios.

Como inserción en la globalización se refiere básicamente a que una Reforma del Estado debe tomar en cuenta los procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre; los cambios en el funcionamiento de los mercados; el tránsito del mercado especial a las redes de intercambio (network); el paso de estructuras de competencia oligopólica a las alianzas estratégicas oligopolísticas; la subcontratación y el comercio intrafirma; la transformación del sistema financiero y monetario internacional y la dinámica de la Tercera Revolución Tecnológica Internacional.

Como vigencia del Estado de Derecho, indica que la Reforma del Estado debe ser conducida dentro de los cauces que señala la ley. Bajo este supuesto se entiende que la misma debe sustentarse en la idea de hacer viable la participación democrática sin modificar las normas fundamentales. Dentro de una lista se tendría que incluir al menos cuatro ámbitos muy claros: desde luego, el sistema de partidos; en seguida, los poderes que representan la voluntad de los mexicanos; en tercer término, los poderes y las instituciones que integran la vida de los estados de la Federación; y por último, el amplio cuadro de libertades que consagra la ley.¹⁴

Como adelgazamiento de la Administración Pública, se entiende que el problema debe ser en una Reforma del Estado que conlleve a un achicamiento de éste aparato estatal, entendiendo que es por su dimensión los problemas que enfrenta el Estado. La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público,

¹⁴ González Pedrero, Enrique.

eliminar organismos, privatizar, etc. El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el “gigantismo” sería en definitiva un raso del subdesarrollo.¹⁵

El asunto debe ser concebido en torno al perfil del Estado deseable y la capacidad de gestión para cumplir las nuevas funciones identificadas.

Como cambio en la gestión gubernamental, se comprende como el cambio en las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones hacen al Estado, implica y desarrolla nuevas formas de hacer política. Desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizar a los demandantes o simplemente buscar calidad e imparcialidad en la prestación de los servicios públicos son ya nuevas formas de calificar y descalificar asuntos, interlocutores, agentes, procedimientos y argumentos. Se rompen pautas tradicionales de mediación, concertación, gestoría, obtención de apoyo y consenso. No solo empieza a cambiar la agenda del gobierno, desviando las demandas a organizaciones no gubernamentales, sino que también empiezan a cambiar los interlocutores y sus métodos de negociación.¹⁶

Como transición democrática, nos referimos que la Reforma del Estado implica un paso de una situación a otra distinta. Sus principales características sería que para que la transición sea efectiva debe ser por la vía pacífica y consensual; este consenso además se da bajo fuertes presiones políticas y sociales y se presenta como el método para evitar la ruptura de la paz pública, que sería propicia de las transiciones políticas violentas; la transición se debe llevar dentro de un marco jurídico aceptado por todos y destinado a regular efectivamente los procesos políticos; por último cuando las transiciones democráticas se cumplen hay una emergencia y una sustitución de élites políticas, se termina la pugna entre viejos actores y antiguas posiciones para transitar hacia una nueva representación de la sociedad civil.

La Reforma del Estado como liberalización económica y política, se refiere a que el Estado debe abrirse para poder tener una sociedad autorregulada y participativa. Quiere decir una economía que es abierta e incorporada a los círculos internacionales de comercio y estrechamente ligada al resto del mundo. En contraparte una economía cerrada conlleva casi por definición, un sistema político cerrado y autoritario, precisamente para evitar la inestabilidad política y social.

Como ajuste estructural, indica que la Reforma del Estado a través de ella, supone un mercado diversificado y maduro, una economía desarrollada y un Estado restringido en su intervención pública. A partir de la supuesta universalidad de su aplicación, el ajuste estructural siempre lograba imponerse a todas las coyunturas como la panacea de la crisis económica.

¹⁵ Kilksberg, Bernardo. “Una nota sobre los ‘debates trampa’ relativos al Estado”. En revista del Colegio, Op. Cit. P. 135.

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. “Gestión gubernamental y Reforma del Estado”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 131.

3) Por su enfoque: Existen tres enfoques en torno a la Reforma del Estado. Los tres suponen diferencias conceptuales, relevancia ya sea en el Estado o en el mercado, así como implicaciones de todo tipo. Estos son: el enfoque neoinstitucionalista, el neoliberal, y el neointervencionista.

El enfoque neoinstitucionalista atribuye una función crucial en la dinámica del sistema, es decir, las instituciones influyen positiva o negativamente el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales.¹⁷

El Estado es un ente fundamental para la sociedad moderna. Debido a que el Estado es una organización económica y simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que sujeta a ellas.

El Estado es una organización institucional, autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas. Es una estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente sus aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base más sólida y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado, en la que se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, las funciones estatales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica.

El mercado es una organización institucional compleja y no sólo un lugar donde se realizan intercambios y transacciones de las mercancías. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación para permitir que ocurran las transacciones.

En el mercado se desarrolla de forma paralela un marco institucional y su entorno. El primero crea condiciones más o menos favorables para que las operaciones de compra-venta tengan lugar en términos de una legalidad instituida, que da seguridad y confianza a los agentes que intervienen en el mercado. Pero las prácticas legales que son impulsadas por el Estado son cruciales para que los mercados se desarrollen y formalicen.

El mercado es un conjunto de instituciones sociales donde un amplio número de transacciones de distinto tipo tienen lugar. El Estado, paradójicamente, debe reforzar las instituciones del mercado para poder influir en el comportamiento de los agentes.

El enfoque neoliberal, tiene como objetivos básicos: disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación, como medio para fortalecer las finanzas públicas; una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias.

Su propósito fundamental es establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente, con una intervención estatal mínima, y sin estructura proteccionistas fuertes, en ella se desestima la capacidad de las políticas públicas internas y se centra en la solución del mercado.

¹⁷ Ayala Espino, José Luis

El enfoque neointervencionista identifica a la Reforma del Estado no como una reducción, sino más bien con su reestructuración y su asignación más eficiente; la privatización de empresas públicas sería selecta, con el propósito de concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas. La liberalización comercial debe ser regulada y gradual de acuerdo con la evolución de la economía interna y de los socios comerciales.

Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del Estado. El acento es colocado en las posibilidades de autoreforma del Estado para refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública.

Podemos observar que la Reforma del Estado implica en realidad muchos temas de gran envergadura. Los problemas del diseño de un nuevo límite entre lo público y lo privado al parecer tiene un buen consenso, sin embargo, debemos también considerar que el Estado debe provocar el desarrollo y bienestar de todos sus agentes, con ello también implicar a aquellos que desean tomar más participación en el Estado, como el mercado, todo ello considerando las necesidades más oportunas de la sociedad y sin tener necesariamente que basarse en una visión abstracta de la realidad.

La Reforma del Estado implica cambios en las estructuras del poder. La Reforma del Estado en el Sector Agropecuario nos indica que el análisis de las Reformas Agrarias nos guiarán por el camino en el que el Estado mexicano ha transformado sus estructuras institucionales y de gestión. Cabe señalar que las reformas agrarias nos indicarán los principales actores beneficiados, así como la historia política, económica y social que ha tenido el Sector Agropecuario desde el análisis de sus principales transformaciones. Solo así podemos decir hacia donde ha ido la Reforma del Estado en el Sector Agropecuario.

El propósito de la Reforma del Estado en el Sector Agropecuario es la de una modernización del campo , su enfoque es de corte neoliberal ya que ha liberado el campo a las inversiones privadas por lo que su posición dentro del marco de la globalización ha obligado al país a abrir su mercado a las inversiones extranjeras, dejando a los productores nacionales a la libre competencia con los sectores agropecuarios de otras naciones.

1.2.La Reforma del Estado en el Sector Agropecuario.

Hemos visto que la Reforma del Estado conlleva a un estudio de las estructuras del mismo, así como los cambios que pueden sufrir los mismos por el bien del sistema político del Estado. En el caso concreto del Sector Agropecuario partiremos de dos puntos importantes: la revolución mexicana y las reformas cardenistas. Desde el análisis de estos dos elementos observaremos porqué fueron contribuciones importantes para el Sector Agropecuario. Ya para los siguientes capítulos estudiaremos la reforma estatal de 1992 que contribuye al análisis del presente trabajo.

En este sentido analizaremos los cambios que sufre el Sector Agropecuario como parte institucional y productiva del Estado. Una Reforma del Estado en el Sector Agropecuario es

una reforma agraria, es decir: “un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, pero bajo la tutela del Estado”¹⁸. Debemos advertir que pueden existir analogías confusas entre el concepto de la reforma agraria con lo que sería una “transformación agraria” o “un reparto agrario”. El primero solo es un hecho espontáneo de modificación en la estructura de la tenencia de la tierra en un determinado país, la segunda, a pesar de ser llevada por el Estado, no modifica radicalmente la estructura de la propiedad rústica.

Una reforma agraria significa una redistribución de los recursos tierra y agua de un sector minoritario de la población a un sector mayoritario de la población. Esto quiere decir, una redistribución de recursos productivos, es decir, de riqueza, y en la mayoría de los casos, cuando la tierra es también la base del poder político y económico de una clase social, significa una redistribución del poder político.¹⁹

Las reformas agrarias se realizan generalmente ante la presión popular de los jornaleros sin tierra y los campesinos pobres, o bien, donde el poder terrateniente es un obstáculo para la conformación de un Estado moderno.

En términos económicos generales, toda reforma agraria es una medida que conlleva, en el fondo, la necesidad, si no de eliminar, por lo menos de reducir sustancialmente el monto global de la renta del suelo, a través de disminuir el poder de los terratenientes y dotar de tierra a productores que puedan reproducirse sin la exigencia de apropiarse de la renta del suelo. Es decir, la restitución, conservación o incremento del campesinado por la reforma agraria es, en ciertas circunstancias o fases históricas, una necesidad del capitalismo.²⁰

Observaremos de manera progresiva en el presente trabajo mas minuciosamente las ilustraciones que dejan entrever los análisis teóricos de la Reforma Estatal Agropecuaria, donde observaremos las prioridades del Estado mexicanos con respecto al Sector.

En este sentido ilustraremos que no necesariamente la justicia agraria se ha visto relacionada con las reformas, sino que es el propio Estado el que por razones de su legitimidad y vigencia de su sistema político, reforma su estructura en beneficio jurídico de los poseedores del poder económico rural.

Las reformas agrarias logran desactivar, en gran medida, los movimientos campesinos y atenúan el proceso de proletarización de los trabajadores rurales. De ahí que la reforma agraria burguesa y socialdemócrata conserva, en todos los países, el mismo carácter de expropiación lenta, es decir, que, en el mejor de los casos, transforma una parte de las grandes haciendas en pequeña propiedad. El fin es siempre el mismo: disimular la proletarización creando minifundios, mientras que en el fondo esta “reforma agraria” significa solamente un intento de construir o reconstruir un muro de contención contra la revolución agraria, y en principio, todo queda lo mismo, igual se cree una pequeña propiedad privada o pequeñas propiedades comunales. El minifundista siempre queda

¹⁸ Morett Sánchez Jesús. **Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo**. Plaza y Valdés, México 2003.

¹⁹ Jacques Le Coz. **Las reformas agrarias**.

²⁰ Morett Sánchez Jesús, Op. Cit.

minifundista, dependiendo del trabajo asalariado en el latifundio o de su mísero trabajo de artesano.²¹

Las reformas agrarias incluyen políticas como la expropiación, restitución, adjudicación, agrupación, legalización, colonización, cesión o venta, que redistribuyen la propiedad agraria y tienden a normar su desarrollo. Las reformas agrarias dependerán de la forma y profundidad que alcance el proceso, pero también de la naturaleza y propósitos del sistema político que las impulsa, de igual forma que la fuerza y el carácter que tengan los movimientos campesinos.

El significado de las reformas agrarias no debe valorarse exclusivamente desde el punto de vista de sus efectos sobre la producción agrícola, en los ingresos y en su distribución, sino también en sus importantes efectos políticos.

Juzgada en sus debidas dimensiones, su importancia reside no sólo en que imprime transmutaciones sustanciales en las formas de vida de las zonas rurales, sino, fundamentalmente, en los profundos cambios que provoca en el seno de la sociedad: en las instituciones políticas, en la estructura social y en la organización económica. Por lo que, la reforma agraria expresada como la redistribución masiva de los derechos sobre la propiedad de la tierra, entraña un cambio sustancial en la estructura del poder en las sociedades organizadas en la economía de la tierra. Representa la quiebra de una estructura social y, por lo tanto, el desplazamiento de la clase terrateniente como elemento hegemónico del poder político.²²

Aunque las reformas agrarias presentan una serie de peculiaridades en cada país en que se ponen en práctica, Jesús Carlos Morett Sánchez²³ nos explica las principales características de una reforma agraria:

1. Son procesos redistributivos de la tierra o facilitadores del acceso a ella.
2. Las transformaciones no son espontáneas, sino controladas y realizadas por el Estado.
3. El contenido y profundidad del proceso de reforma agraria está determinado por el hecho de que su promoción provenga fundamentalmente del Estado o de los campesinos.
4. Se determinan las modalidades que tendrá la tenencia de la tierra.
5. Se estipulan las formas aceptables de tenencia y se fijan límites a la propiedad de la tierra y a su mercantilización.
6. La propiedad territorial puede ser acotada dentro de dos márgenes. Uno de ellos, en lo referente a la extensión máxima de tierra que pueda poseer un individuo, grupo, corporación o sociedad, y el otro, en donde se niega el acceso a la tierra a ciertos grupos o corporaciones. En ocasiones, esto tiene que ver con limitaciones para que los extranjeros puedan poseer ciertas tierras.

²¹ Rodolfo Stavenhagen. **Sociología y subdesarrollo**. P. 162.

²² Manuel Aguilera Gómez. **Las reformas agrarias en América Latina**.

²³ Jesús Carlos Morett Sánchez.

7. En algunos casos se ponen cortapisas a la venta o renta, sobre todo para las parcelas de los campesinos.
8. En otras ocasiones, existe la obligatoriedad de mantener la tierra en constante producción.
9. El objetivo fundamental es la redistribución o el acceso a la tierra, pero, por lo general, las reformas agrarias van acompañadas de una serie de medidas complementarias como planes de educación y capacitación, de salud, vivienda, comercialización, etc.
10. Los efectos sobre la producción agropecuaria pueden ser positivos o negativos, dependiendo si se afectan unidades eficientes en explotación o si se incorporan recursos ociosos; y también, si el fraccionamiento logra crear unidades de una escala tal que su producción resulte eficiente.
11. Su contenido dependerá tanto de la forma y extensión del proceso, como de la naturaleza y causas del sistema político que la estimule; y si el impulso fundamental viene del Estado o de los peticionarios.
12. En todos los casos, tiende a disminuir el monto global de la renta del suelo, a liberar o ampliar recursos productivos y a incrementar el mercado interno.
13. Traen aparejados importantes cambios no sólo económicos, sino también políticos, al modificar las estructuras de poder y las estructuras sociales.

Carlos Morett hace hincapié lo mismo que Calva (el cual veremos más adelante) en que la revolución agraria llevada en 1910 fue de índole pequeño-burgués, es decir, que las desigualdades entre los terratenientes y los productores pequeño-burgueses se hacían ya prácticamente intratables y que la revolución por ende sería inevitable. El primer interés sería primero, consolidar la repartición agraria, dejando de lado el poder terrateniente, y segundo consolidar dicha repartición con distintas y paulatinas reformas que reforzarían el sistema mercantilista del Sector Agropecuario.

Se ha mencionado que toda reforma agraria conlleva a un cambio profundo en la propiedad agraria y a la aparición de una nueva estructura de la tenencia de la tierra, por lo que bajo esta óptica se analizará el reparto agrario en México para determinar el momento en que la dotación de la tierra a los campesinos constituyó en una reforma agraria. Por lo tanto el siguiente punto se referirá de manera breve a las principales reformas agrarias en México.

1.3. Antecedentes históricos de las principales reformas del Sector Agropecuario en México.

Ya analizamos que una repartición agraria no indica que esta sea necesariamente una Reforma Agraria. Sin embargo en México la repartición agraria fue la antesala de una Reforma Agraria, misma que como analizaremos brevemente tiene raíces desde la Revolución Mexicana.

Durante el siglo XIX, los liberales mexicanos concibieron a la pequeña propiedad privada e individual como la forma idónea en que debía sustentarse el desarrollo agropecuario, esto

nunca se concretó, por el contrario, a lo largo del periodo liberal, y con mayor fuerza, en la dictadura de Porfirio Díaz, la propiedad fue reconcentrada y se incrementaron los despojos contra las comunidades y pequeños propietarios. Así, a muchos de los pueblos y de los campesinos les fueron arrebatadas sus tierras de labor o repartimiento y sus ejidos.

Los despojos fueron legitimados mediante el Decreto Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1884). Con ellos se exigía la comprobación de la propiedad de la tierra con títulos o escrituras. Sin embargo, muchos pequeños propietarios, pero sobre todo, comuneros, no contaban con dichos documentos, por lo que sin más fueron despojados. De tal forma, miles de comunidades fundamentalmente indígenas fueron despojadas arbitrariamente de sus tierras.

Surgidos en una época análoga, el *zapatismo* y el *villismo*, nacen para luchar por una repartición agraria. Pero ambos tenían diferencias particulares que los hacen tomar rumbos disímiles.

Por un lado Emiliano Zapata demandaba la restitución de los terrenos de que habían sido despojados los pueblos y la dotación, en plena propiedad, de nuevas tierras para las poblaciones que carecieran de ellas. Todo ello se hace constar principalmente en los artículos 6° y 7° del Plan de Ayala (firmado el 25 de noviembre de 1911). En el sexto apartado, se demanda la restitución de las tierras de que habían sido despojados los pueblos y, en el séptimo apartado, se pretende conseguir “ejidos, colonias, fundos legales y campos de labor” para quienes carecen de ellos. Es decir, terrenos de uso comunal, tierras de labor y para el asentamiento humano, distinguiéndose perfectamente cuál era la función de cada uno de estos diferentes tipos de tierra. No se plantea ninguna limitación o cortapisa a la propiedad de los pueblos o de los ciudadanos que sean dotados de tierras.

El Plan de Ayala revela entonces que los campesinos querían tierra y no ejidos²⁴, ya que hubiera sido absurdo que los zapatistas lucharan sólo por ejidos, porque entonces su movimiento los llevaría, ilógicamente, solo a demandar tierras no laborables. Por lo demás, resulta interesante que Zapata hablara de indemnizar a los propietarios de las tierras y que se expropiaría la “tercera parte de esos monopolios”; es decir, que en el proyecto agrario zapatista las haciendas no desaparecían.²⁵

Respecto al pensamiento agrario villista, éste quedó claramente expresado en la Ley General Agraria, dictada en mayo de 1915, en donde no hace ninguna referencia a los ejidos.

El proyecto agrario de Francisco Villa comprendía la formación de pequeñas propiedades (de hasta 25 hectáreas de extensión) a partir del fraccionamiento, previa indemnización de los latifundios expropiados; pero no sólo de la tierra sino de los “muebles, aperos, máquinas y demás accesorios que se necesiten para el cultivo”. La idea era la conformación de una próspera clase de rancheros que serían la base del campo mexicano. En este

²⁴ El ejido es el campo común de todos los vecinos de un pueblo lindante con él, que no se labra, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras.

²⁵ Jesús Carlos Morett Sánchez.

programa, no hace referencia en absoluto a los ejidos y los planteamientos sobre el carácter inalienable, inembargable y no gravable de la tierra, precisamente refuerzan la concepción de que en el proyecto villista se trataba de garantizar y proteger a la pequeña propiedad. Además de que el artículo 12° del Plan agropecuario villista planteaba no sólo que los campesinos comprarían la tierra, sino la idea de la formación de un banco cooperativo con fondos provenientes de los mismo campesinos.

Resulta evidente, después de analizar sus programas agrarios, que ni Emiliano Zapata y Francisco Villa mucho menos, demandaban la constitución de ejidos. Para ambos, la exigencia fundamental era la repartición de tierra; en el caso de Zapata, en primer lugar, como una forma de restitución de las tierras que se habían despojado a las comunidades y en el de Villa, como una forma de dotación para quienes no la tenían. Los dos pensaban en indemnizar a los propietarios, y Villa hablaba de vender las tierras a los campesinos y formar un banco agropecuario.

Generalmente, se consideran los años de 1912 a 1934 como el primer periodo de la reforma agraria en México. Sin embargo esta etapa en realidad no fue de reforma agraria, dado que no se modificó la estructura de la tenencia de la tierra, por lo que, en rigor, se trata de un periodo restitutivo que constituye el antecedente de la verdadera reforma.²⁶

Los primeros repartos agrarios de la revolución se efectuaron en 1912, cuando Emiliano Zapata restituyó a los campesinos de Ixcamilpa, Puebla, las tierras de que habían sido despojados; y en 1913, Lucio Blanco repartió la hacienda “Los Borregos” entre los peones que la trabajaban en Matamoros, Tamaulipas. Dos años después, el 6 de enero de 1915, el presidente Venustiano Carranza dictó la primera ley agraria cuyo contenido fundamental era la anulación de las enajenaciones de la propiedad comunal de los indígenas.

Esta ley era anticomunalista, ya que planteaba no restablecer las antiguas comunidades, sino fraccionar sus tierras para entregarlas en pleno dominio a quienes fueron despojados de ellas; proporcionar a la “población miserable” del campo el modo de adquirir tierras. Por tanto dicha Ley de ninguna forma constituye el origen del ejido moderno.²⁷

La constitución de 1917 únicamente dicta la restitución de las tierras despojadas a los pueblos, junto con un vago planteamiento de reducir los límites de la propiedad particular. Además, cabe señalar que en el artículo 27 se alude a tres formas de tenencia de la tierra: la nacional, la de los particulares y la de los pueblos, sin mencionar para nada el término ejido. La nueva Constitución sólo pretendía hacer justicia a los despojos ocurridos desde la República Liberal hasta el porfiriato; sin embargo, no se proponía transformar la estructura de la tenencia de la tierra. La repartición de la tierra solo servía para frenar descontentos sociales.

En el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924), si bien la entrega de tierras se acelera (sólo en su primer año en la presidencia entrega más tierras que en todo el mandato de Carranza), prevalece la idea de que el ejido y las comunidades deben ser algo transitorio y se apoya

²⁶ Ibidem

²⁷ Ibidem

(con los decretos de 1921), a la pequeña propiedad inalienable y, naturalmente, también a los latifundios. En términos reales Obregón entregó unos 1.7 millones de hectáreas a 164 mil campesinos.

El siguiente presidente, Plutarco Elías Calles (1924-1928), era partidario de la pequeña propiedad agraria. Durante su gestión se decretaron medidas jurídicas tendentes a reforzar a la pequeña propiedad privada y a incrementar el control sobre los ejidos y comunidades. Ante los crecientes movimientos campesinos, Calles tuvo que repartir durante su mandato, aproximadamente el triple de la tierra que habían concedido los anteriores presidentes, entregando un poco más de tres millones de hectáreas a 297 mil agricultores, pero siempre bajo la forma de minifundios.

Durante el breve periodo del posterior mandatario, Emilio Portes Gil (1928-1930), se manifestó claramente la intención de acelerar el reparto agrario y se entregaron en esos pocos años, más de un millón 700 mil hectáreas a más de 171 mil beneficiarios.

Los dos siguientes presidentes Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), bajo la sombra del general Calles, disminuyeron notablemente el ritmo del reparto durante sus mandatos; al grado de que entre los dos sólo entregaron en cuatro años de gobierno poco menos de lo que Portes Gil en uno solo.

De esta forma, durante el periodo de 1917 a 1934 se protegió jurídicamente la integridad de los latifundios productivos, mientras el reparto ejidal fue visto como una concesión política sin relevancia económica: se trataba de terrenos marginales de las haciendas, con reducidas unidades de dotación por ejidatario, concebidos como un espacio de subsistencia complementaria al jornal para las épocas de poca oferta de empleo en las actividades agrícolas asalariadas. Las mejores tierras, particularmente las que se abrían al cultivo en los nuevos distritos de riego, fueron otorgadas en forma de propiedad privada a productores medios y grandes, con la idea de imitar el modelo *farmer* estadounidense.²⁸

No fue sino hasta el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuando se llevaron a cabo los cambios que modificaron profundamente la estructura de la tenencia de la tierra en México y paralelamente se consolidó una nueva modalidad de la posesión territorial: el ejido moderno.

Durante esta época, se vivían fuertes presiones dentro del país, además de que se encontraba cercana la inminente Segunda Guerra Mundial. Lázaro Cárdenas se ve en la necesidad de realizar profundos cambios económicos y políticos, que fueron los pilares para la modernización económica de México y también para la creación de un Estado moderno.

Se inicia la época del denominado “desarrollo hacia adentro”, tendente hacia la industrialización de los países con miras a sustituir importaciones y orientarse hacia el

²⁸ Horacio Mackinlay. **El agro en México: un futuro incierto después de las reformas.** En la sociedad mexicana frente al nuevo milenio.

mercado interno. Con la elaboración del primer Plan Sexenal durante el gobierno de Cárdenas, se inicia la era de un desarrollo planificado para el país.

Se da un impulso a la Reforma Agraria con vistas a desmovilizar al movimiento campesino y configurar un Sector Agropecuario capaz de responder a las necesidades del proyecto de crecimiento económico y de desarrollo industrial.

La crisis del modelo primario exportador significó el fin de la hegemonía económica de los terratenientes a favor de los capitales industriales, posibilitando así la reforma agraria.²⁹

En México, hasta los años treinta, el capital industrial estaba conformado fundamentalmente por la inversión extranjera; pero es precisamente la crisis de 1929 lo que provoca que ese tipo de capital se contraiga y es el momento histórico en que el Estado se ve obligado a asumir parte de la responsabilidad de invertir y reorientar el crecimiento económico hacia el desarrollo industrial.

Hasta antes del gobierno de Cárdenas, el reparto fue mínimo y sólo tuvo la intención de frenar los movimientos campesinos. En el cardenismo, al anterior requerimiento de control de los movimientos agrarios, se sumó la necesidad económica y política de eliminar a la oligarquía terrateniente. Económica, porque el monopolio sobre amplias extensiones de tierra le daba a los latifundistas la posibilidad de imponer precios altos a sus mercancías, lo que constituía una traba para la producción industrial, puesto que encarecía los salarios y las materias primas. El nuevo modelo económico basado en la industrialización, resultaba incompatible con la existencia del lastre que suponía un sector agropecuario dominado por grandes propietarios, quienes podían sustraer parte de las tierras del mercado o imponer un sobreprecio a sus productos.

La necesidad de abrir márgenes más amplios al capitalismo, hacían que la indispensable modernización del campo requiriera de una fuerza de trabajo libre, sin la sujeción de los mecanismos extraeconómicos de la hacienda.

Era el momento histórico de la lucha contra la oligarquía terrateniente (el tránsito del México agrario al México industrial), y la imposición de limitantes al ejido, más que para defender a los campesinos, era para cerrarles el paso a nuevas pretensiones a los latifundistas. La prohibición de vender la parcela ejidal tuvo como finalidad evitar la reconstitución de las haciendas y, posteriormente, perpetuar el dominio de los ejidatarios por el Estado.

El gobierno de Lázaro Cárdenas lleva a cabo un reparto masivo de tierras, a grado tal, que entrega casi el doble de la superficie laborable que todos sus predecesores juntos. También, se le concede el derecho a los peones acasillados a solicitar tierras de las haciendas, lo que le da el golpe mortal al latifundio puesto que uno de sus pilares fundamentales era, precisamente, este tipo de trabajadores que laboraban en una relación no plenamente asalariada y con formas precapitalistas de explotación en las haciendas.

²⁹ FAO, **La agricultura en el contexto del desarrollo nacional.**

Cárdenas a diferencia de sus antecesores, afectó propiedades de las zonas de agricultura más prósperas del país, otorgando tierras de buen potencial y muchas de ellas con riego. Al final del mandato, Lázaro Cárdenas había entregado cerca de 18 millones de hectáreas y firmado resoluciones por cinco millones más. Durante este periodo también se impulsó la formación de ejidos colectivos. Así Cárdenas se convierte en el creador de la moderna pequeña propiedad agraria.

El gobierno cardenista organizó y aglutinó a los ejidatarios en una central nacional: la Confederación Nacional Campesina (CNC), en cuyo surgimiento tuvo un papel muy activo y destacado la Confederación de Trabajadores de México (CTM), sin embargo el gobierno de Cárdenas no permitió que se formara una organización nacional de trabajadores, oponiéndose fuertemente a la alianza obrero-campesina. La CNC nunca fue una organización independiente, desde su origen se constituyó en una instancia de control político para los campesinos por parte del gobierno, que después de organizarlos corporativamente, los integró a la propia estructura de poder del Estado.

Después de la reforma cardenista, los ejidatarios eran propietarios de más de la mitad de las mejores tierras agrícolas del país y aportaban también más de la mitad del producto agrícola nacional. A partir de entonces el ejido constituyó una parte fundamental de la estructura agraria de México; y, simultáneamente, otra transformación fundamental había tenido lugar durante ese periodo: el latifundio tradicional había sido eliminado como forma dominante de explotación agrícola, surgiendo en su lugar la pequeña propiedad capitalista.

La reforma agraria no tuvo como fin primordial el apoyo a los campesinos, sino cumplir con el objetivo de adecuar al sector agropecuario a las necesidades y requerimientos del desarrollo industrial. Es precisamente la reforma agraria cardenista lo que posibilita o da pie al posterior periodo en donde se privilegia a la propiedad particular.

Durante el cardenismo también se crea la “pequeña” propiedad ganadera, donde se autorizaron hasta 50 mil hectáreas para la práctica de la ganadería extensiva. Con ello se estimuló la actividad agropecuaria y se protegió por medio de concesiones de inafectabilidad ganadera.

Podemos decir que la reforma agraria cardenista observó la inviabilidad del modelo primario exportador, y lo llevó a que para continuar hacia una fase industrial del desarrollo nacional, era indispensable reestructurar el campo, basándose en una reforma agraria que adecuara al sector rural a los objetivos del desarrollo industrial.

Los siguientes presidentes continuaron con las políticas hacia la protección de la pequeña propiedad rural recién creada, es decir, no forjaron una reforma como tal, por lo que el análisis de los subsecuentes presidentes no es determinante para el entendimiento del presente trabajo donde estamos estudiando las Reformas Estatales del Sector Agropecuario. Por lo que no fue sino hasta el periodo de Carlos Salinas de Gortari, donde se reforma el artículo 27 constitucional y con ello se sigue el curso de una nueva perspectiva hacia el Sector Agropecuario mexicano y por ende una Reforma Estatal.

1.4.Fundamentos generales de la Reforma al artículo 27 constitucional.

A partir de 1980, dentro del Estado mexicano se venía impulsando un proceso de modernización económica, donde se tuvieron que replantear además, los objetivos y la estrategia del desarrollo agropecuario y rural.

En el diagnóstico oficial de estos años, se señala que el estancamiento productivo, la pérdida de competitividad y rentabilidad en el sector, así como el ahondamiento de la marginalidad y pobreza en la mayoría de las familias rurales, demostraba que se debían llevar a cabo reformas institucionales en el Sector Agropecuario.

La política gubernamental a partir de los años ochenta, basada en la privatización de la economía, la inversión extranjera y la apertura comercial, se concibió como una vía válida para retomar la senda del crecimiento económico e integró de una manera más dinámica a nuestro país dentro del mercado internacional. De forma semejante a como sucedió en el conjunto de la economía mexicana, en el caso del sector primario, el estímulo al proceso modernizador implicó la reformulación de distintas prioridades y viejos paradigmas en que se sustentó la política agropecuaria.

Una vez más la antesala importante es el nuevo enfoque mundial acerca de las barreras comerciales y las nuevas políticas de crecimiento económico, las cuales debían abrir barreras arancelarias y tener una institucionalidad con un manejo particular, dejando al Estado como un complemento de las leyes del mercado. Este enfoque comienza a partir de la caída del muro de Berlín, donde la URSS desaparecía como contracorriente al capitalismo, de tal manera el mundo debía ajustarse a las reglas comerciales del capitalismo. Además, de que desaparecía la URSS como potencia que pudiera hacer negar las aspiraciones de EUA, tal y como sucedió en las reformas agrarias cardenistas, donde existían potencias capaces de contrarrestar el poderío norteamericano. En este sentido el contexto internacional es de suma importancia, hecho que se ilustrará con Tratado de Libre Comercio entre México, EUA y Canadá, donde claramente en el cuarto capítulo ilustraremos esta situación.

México debía romper con el reparto agrario y debía acrecentar las inversiones privadas y extranjeras como principal fuente de inversión en el Sector Agropecuario. La coyuntura internacional apremiaba al gobierno mexicano a replantear la manera de llevar su política económica.

Las políticas de los años ochenta fueron políticas que como veremos a continuación implementaron mecanismos estatales para el mercado interno, pero los cambios más importantes para el presente trabajo no se dan sino hasta 1992, aunque ya desde 1988 se comenzaba a gestar la antesala a la reforma estatal agropecuaria.

“La disminución en términos reales de los subsidios y del gasto público y el retiro de la presencia estatal en los procesos de comercialización en el agro, pretenden crear las

condiciones para transformar el capital privado nacional y extranjero en el principal agente de la reactivación económica del sector³⁰.

Con las modificaciones al artículo 27 constitucional se busca readecuar la estructura de la tenencia de la tierra de acuerdo con las necesidades impuestas por la privatización y globalización del conjunto de la economía mexicana, creando un marco jurídico más favorable para atraer inversiones en el campo, generar economías de escala y fomentar distintas formas de asociación entre el capital privado y los productores tradicionales con potencial productivo.

El 5 de diciembre de 1991 a las 9:35 h, Carlos Salinas de Gortari, junto con la mayoría del Congreso de la Unión, aprueban en lo general las modificaciones al artículo 27 constitucional. Esto representaba la nueva forma de llevar la política económica del Sector Agropecuario, y sería la antesala de lo que sería unos años después el Tratado de Libre Comercio (TLC), dentro del Sector Agropecuario.

Los aspectos más importantes de la reforma constitucional impulsada durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, están relacionados con el fin de la obligación estatal de fomentar el reparto agrario y con la posibilidad de la privatización de la tierra de los ejidos y de las comunidades, al prescribir su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable.

La nueva legislación agraria, al liberar el régimen de propiedad de la tierra, busca desarrollar un mercado de tierras dinámico que permita la afluencia masiva de capitales privados y extranjeros, legalizando las acciones de privatización y renta de este tipo de tierras o los distintos contratos de asociación con los productores minifundistas. La privatización del ejido y las diferentes modalidades de agroasociación permiten superar los obstáculos inherentes al minifundismo, ya que la concentración de la tierra y su carácter privado tornan factible la incorporación de tecnologías más costosas y facilitan el acceso al financiamiento, al incrementar las ganancias dado el carácter embargable de las tierras.

La política para el Sector Agropecuario en su reforma constitucional, considera un cambio fundamental en el papel que desempeña el gobierno, tanto en la planeación como en el control de los mercados agropecuarios y por ello promueve una mayor participación de los sectores privado y social (incluyendo comunidades y asociaciones de productores).

Para lograr dichos objetivos, se han aplicado medidas a nivel internacional, orientadas a: eliminar la reglamentación excesiva en la producción y comercialización de los productos agrícolas; disminuir la intervención gubernamental en la fijación de precios al productor y al consumidor; desincorporar las empresas paraestatales; eliminar subsidios a productos alimenticios, sustituyéndolos por apoyos dirigidos a grupos marginados.

Respecto al comercio exterior se anuncia que se continúa con la política de liberalización multilateral; que continúa con el apoyo a la exportación de productos agropecuarios y forestales, eliminando barreras que limiten el comercio y la identificación de nuevos mercados.

³⁰ Romero Polanco Emilio. **Un siglo de agricultura en México**. UNAM, 2002

En cuanto a la política de precios, la intención es seguir reduciendo la intervención estatal y que los precios sean determinados por las condiciones de mercado en una economía abierta.

Referente a los insumos, es fundamental, que los productores tengan acceso a insumos de calidad y a precios adecuados, por lo que se eliminarán los permisos previos a la importación de insumos. Respecto a la investigación, se pretende crear un sistema de información y promoción integral de los mercados agropecuarios que permita a los productores tomar decisiones de manera óptima e inducir una diversificación eficiente de su producción. En lo que correspondería al gasto público o inversión, se dice que se impulsarán obras que aumenten la productividad, promoviendo la participación de todos los sectores en la ampliación y rehabilitación de la infraestructura.

Se dan cuenta de la venta de 17 empresas paraestatales del Sector Agropecuario (excluyendo ingenios); entre éstas, la de Tabacos Mexicanos, Comisión Nacional de Fruticultura, Productos Forestales Mexicanos y Nutrimex, la reestructuración de Conasupo, reducción de compras de granos; desincorporación de plantas de Liconsa. Con ello el gobierno afirma que las paraestatales generaron pérdidas y aumentaron el déficit del sector público, introdujeron ineficiencias en los mercados, evitaron la competencia y desalentaron la inversión privada. Por ello, se plantea reducir el despilfarro en el gasto público por medio de las paraestatales agrícolas y dismantelar el aparato.

El gobierno indicaba que el gasto dirigido a subsidiar al productor y los insumos ha sido improductivo, especialmente en la infraestructura, investigación y extensión; deterioró la infraestructura y la capacidad productiva del sector. También aseguraba que las secretarías de Estado y otras dependencias relacionadas con el Sector Agropecuario, que fijan las metas de producción, se han guiado por criterios de autosuficiencia no relacionados con las condiciones del mercado.

La aparición del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, daba por entendido que el paso que se estaba dando en el Sector Agropecuario obedecía a cambios que las políticas mundiales exigían. El TLCAN, que más adelante ofrecerá un especial análisis, mostrará que su compatibilidad con México dependía de cambios a nivel constitucional en México, entre los que se encontraba por supuesto el Sector Agropecuario.

Quedaba pues la antesala para desarrollar mecanismos y medidas de política económica para impulsar un Sector Agropecuario con la menor participación del Estado, medidas que veremos a continuación.

Después de 12 años de la reforma al artículo 27 constitucional y 10 años del TLCAN, se tienen datos económicos y sociales que hacen reflexionar, acerca de la viabilidad de dicha reforma, así como sus consecuencias inmediatas, y aquellas que aún se esperan.

Capítulo 2. Impactos políticos y sociales

2.1. Concepto del Sector Agropecuario.

El análisis del impacto social que la Reforma del Estado en el Sector Agropecuario ha tenido, debe llevarnos a reflexionar a los individuos que lo conforman, es decir, el Sector Agropecuario es una parte del sector primario de la economía nacional, pero tenemos que tener en cuenta los conceptos que conforman el entorno de dicho sector, así como delimitar a la población que se dedica a las actividades agropecuarias, y partiendo de esta división, estudiar el porcentaje de la población que representa, así como sus principales características sociales.

Para el estudio del Sector Agropecuario partiremos de las diferencias que existen entre los conceptos de: lo rural, agrario y agrícola. Este análisis delimitará de una forma conceptual a la población que estudiaremos y que pondremos mayor énfasis.

El concepto de lo agrícola se refiere a “la producción con la tierra; qué se produce, cómo, con qué y para quién. Incluye por tanto las técnicas productivas, características y finalidades de los productos, volúmenes de producción, rendimientos, costos, comercialización y consumo.”¹

Cuando hablamos sobre quién posee y cómo, en qué proporciones y en qué cualidades, bajo qué reglamentación legal o condiciones de fuerza y hecho, estamos frente a lo agrario. Debemos distinguir el agrarismo como ideología, es decir, como una meta o fin en razón de un proyecto o proyectos que responden a las necesidades e intereses de un grupo o grupos determinados. “En general, el agrarismo se asocia a una concepción determinada del cómo se debe repartir la tierra de acuerdo a su cantidad y calidad y, por tanto, lleva implícita una postura política específica. Su opuesto es el antiagrarismo, que nos indica que un grupo se opone a reparto alguno y defiende el monopolio privado de la tierra generalmente en unas cuantas manos”²

Por ende podemos con ello reafirmar que el agrarismo como ideología defiende el hecho de la repartición de tierras como eje fundamental del cambio del régimen terrateniente por otro de corte pequeño-burgués y conforma una política posterior de reforzar las instituciones del mercado y de un Estado cada vez menos protector.

El concepto de lo rural es el más general de los tres, incluye a los otros dos pero abarca mucho más allá; junto a la ganadería, silvicultura, pesca, etc., incluye a la industria rural, el comercio, comunicación, servicios, cultura, esparcimiento, incluso el folklore y la artesanía. En este sentido, lo agrario abarca todo aquello que se relaciona con el uso específico del suelo.

¹ Bermúdez Sánchez Roberto. **Teoría y práctica de la cuestión agraria**. UNAM, 2000.

² Ibidem

Los actores políticos que se forman en el Sector Agropecuario Mexicano, son los que al funcionar como pequeñas unidades de producción pueden tener intereses políticos diversos debido a su interés económico en su productividad, por ende en este trabajo nos limitaremos a hablar de los campesinos y en un porcentaje menor en aquellos que por diversas causas o condiciones del sistema se han convertido en simples proletarios sin tierras, es decir, en aquellos campesinos que a raíz de la Reforma Estatal Agropecuaria han dejado de ser productores agropecuarios y han pasado a ser mano de obra. Esto en función de que al medir la productividad del campesino no lo podríamos medir en términos microeconómicos en su empresa en la que labora, sino en términos macroeconómicos, de acuerdo a la productividad en el ámbito nacional (esto en función del trabajo), ya que si medimos lo referente a los salarios campesinos tendríamos que enfocarnos a un estudio del trato que le dan las empresas agroindustriales a sus trabajadores. No por ello se pierde el interés en el que se ha convertido en proletario, todo lo contrario, la base del sistema capitalista nos hará ver el desarrollo del sistema liberal que ha depauperado a la gran mayoría del que era sector campesino y mostrará con el estudio del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá, cómo esto ha servido para poder vender la fuerza de trabajo del excampesino es decir, del simple proletario sin tierra y también del semiproletario.

2.1.1. Población dedicada al Sector Agropecuario.

Hemos analizado el entorno del Sector Agropecuario, ahora debemos definir a la población que se dedica a dicho sector, y estudiar su relación con el Estado.

Antes de analizar a la población dedicada al Sector Agropecuario, debemos repasar que la Reforma del Estado fue un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, y un reforzamiento a los cambios coyunturales mundiales hacia el neoliberalismo. Esta remembranza se debe a que debemos entender que el Estado mexicano apostó por una nueva forma de producción de la tierra y una nueva forma de ver a los actores sociales que conforman dicho sector, es decir el de tener un beneficio con la tierra como una mercancía y al campesino como trabajador asalariado.

Según datos de la Unidad Técnica de Economía (UNITE), la población mexicana en el tercer semestre del 2004 es de 104, 322, 054 habitantes, de los cuales 43, 629, 284 representan la Población Económicamente Activa, y dentro de este universo, 6, 986, 768 son dedicados al sector primario. Es decir que el 16% de la PEA se dedica a las áreas rurales del país, y según la misma fuente, el sector primario, es el único que muestra una variación importante hacia la reducción del personal ocupado en este sector.

La reducción del campesinado mexicano fue aún más importante después de la Reforma del Estado en el sector con las reformas al artículo 27 constitucional, por lo que debemos analizar a los campesinos, y la relación que guardan actualmente con el Estado.

Los campesinos son y han sido los actores que conforman el sector agropecuario, en ellos ha recaído responsabilidades incluso militares, debemos recordar que esta base social fue una de las más importantes en la Revolución Mexicana. Sin embargo, en base a lo que

hemos estudiado, los campesinos además de haberse convertido en bases de apoyo del Estado, también han servido de base en la estructura capitalista del sector, así como fuente rentable de mano de obra barata como a continuación observaremos.

En la sociedad mexicana el sector capitalista descarga el costo de reproducción y de formación, así como el costo de su mantenimiento sobre el sector campesino; para ello, el capitalismo pone en circulación fuerza de trabajo y medios de producción de ese sector. Además, al interior de la sociedad mexicana se establecen relaciones de desigualdad y se produce simultáneamente la acumulación, es decir, el proceso que convierte el excedente en capital productivo y que se basa en el deterioro de los campesinos. En cambio, en el deteriorado sector campesino el excedente, cuando lo hay, se convierte en simple medio de subsistencia para el productor y su familia, ya que la actividad productiva no genera la cantidad suficiente de excedentes que permita la acumulación de capital. Las condiciones de producción y las relaciones de intercambio, a las que se ve sujeto el productor, solo permiten primordialmente la reproducción de la fuerza de trabajo mediante la producción de alimentos básicos de mera subsistencia.

En el sector capitalista del Sector Agropecuario, la generación de excedentes y acumulación reposan sobre:

- a) La tierra y los cultivos rentables.
- b) El financiamiento.
- c) La fuerza de trabajo.
- d) La estructura del mercado.
- e) La organización productiva.

Sin embargo, todos estos mecanismos descansan sobre el factor esencial: la fuerza de trabajo; sin ésta, la tierra, el crédito, los cultivos, etc., no podrían transformarse. La fuerza de trabajo utilizada en el proceso productivo proviene evidentemente de los sectores campesinos, los cuales mantienen su continuidad y se reproducen a sí mismos mediante formas de organización y recursos productivos propios.

Las formas campesinas se caracterizan por estar constituidas por pequeñas unidades familiares de producción, cuyo objetivo primordial es producir para el consumo; se utiliza como medio fundamental de producción la tierra y como fuente energéticamente dominante, la fuerza de trabajo. Ésta se aplica extensivamente en cada unidad de explotación, obteniendo rendimientos apenas suficientes para permitir la reproducción del grupo doméstico.

En las formas campesinas la unidad básica de producción es el grupo doméstico, en donde el productor junto con los miembros de su familia produce, con sus propios instrumentos, lo que es preciso para su subsistencia. El principal medio de producción es la tierra, misma que está diseminada y parcelada en exceso, lo cual impide la concentración de los instrumentos y determina el aislamiento de la unidad. En consecuencia, el productor tiene un compromiso ineludible con la fuerza de trabajo familiar, a la cual debe darle ocupación productiva. Al ser muy difícil conseguir un empleo, los miembros de la familia tienen derecho a una parte de los medios de producción porque los objetivos de la unidad

doméstica son fundamentalmente de carácter familiar y solo secundariamente económicos, pues el propósito del productor es maximizar el insumo de trabajo más que la ganancia o cualquier otro indicador de eficiencia, sin embargo el productor campesino al contratar jornaleros ya asciende a la esfera capitalista.

No obstante, José Luis Calva³ observa que a pesar de dichas limitantes, lo que el pequeño campesino desea a final de cuentas es la producción de un excedente, es decir de un capital, el cual no cambia no obstante las diversas proporciones entre el pequeño y grande campesino, porque lo mismo es utilizar un asalariado que usar a los mismos miembros de la familia, a final de cuentas lo que se busca es el excedente económico para hacer surgir el capital. Ya que la fuerza de trabajo es precisamente la que otorga el excedente que se convierte en capital. Las formas campesinas de subsistencia en las economías de mercado adquieren otra visión integral del nivel de producción y no se pueden comparar con las de un régimen feudal, donde la producción campesina se orientaba principalmente al autoconsumo.

Por otro lado la unidad doméstica está sujeta a un régimen demográfico y a pautas culturales de conformación familiar, que determinan el número de miembros y su distribución por edades y sexo a lo largo de su trayectoria, ya que en numerosas ocasiones el carácter nuclear o extendido de la familia es parte integrante de una estrategia de producción para la sobrevivencia. El total de miembros y la evolución de sus características demográficas determina, a la vez, en cada momento: a) el potencial de fuerza de trabajo aplicable a la producción, en conjunto con las normas respecto a la división sexual del trabajo y la edad considerada mínima para desempeñar labores productivas, b) el consumo de los miembros de la unidad que permita su reproducción biológica y social, cotidiana y generacional.

La dinámica demográfica de la unidad doméstica regula la evolución del potencial de fuerza de trabajo y de las necesidades familiares a lo largo del tiempo. El grado de satisfacción de las necesidades de reproducción de la familia y de la unidad productiva, así como las deudas o compromisos con terceros, determinan la intensidad de uso de factores, según su volumen y nivel tecnológico. De acuerdo con la tecnología propia de la economía campesina, la forma de sustitución dominante es la que se da entre la tierra y trabajo, a diferencia de la agricultura empresarial, donde la sustitución dominante es la que se da entre el capital y trabajo y entre capital y tierra.

En este estado, donde el pequeño productor campesino no encuentra el excedente económico convertido en capital, busca trabajo como asalariado, o bien disgrega a su familia para buscar nuevas y mejores condiciones de vida en las diversas ciudades industriales del país o como su mayoría lo hace, buscando un empleo en los EUA, dejando su pequeña propiedad arrendada o bien vendible a la asechanza del productor capitalista más afortunado.

Entre las formas campesinas existe una división elemental del trabajo determinado por el sexo y las condiciones naturales; además, presentan un bajo nivel de desarrollo de las

³ José Luis Calva. *Loa campesinos y su devenir en las economías de mercado*. Siglo XXI. México 1988.

fuerzas productivas, expresándose esto último en el uso de tecnología de tipo indocolonial. Esto acarrea que el pequeño productor se encuentre siempre entre la línea del campesino, y la línea del proletario depauperado, ya que al salir al mercado encuentra que su producción es demasiado pobre en comparación con las empresas agroindustriales nacionales y extranjeras.

Estas formas, si bien se pueden considerar autosuficientes en lo que se refiere al proceso productivo, no lo son en el aspecto de la reproducción de la fuerza de trabajo; ya que parte de ella se reproduce en su seno y parte depende de su inserción (articulación) en el modo de producción capitalista.

En las formas campesinas “la agricultura es dominante, no solo porque moviliza la mayor parte de la energía de los productores, sino especialmente, porque determina la organización social general a la que están subordinadas las restantes actividades económicas, sociales y políticas”⁴

Los grupos domésticos campesinos son unidades de producción basados en el aporte de la fuerza de trabajo de sus miembros necesaria para la producción; también son unidades de consumo, porque el trabajo que se pone en contacto con los medios de producción es el trabajo del propio campesino y de los miembros de su familia, y el campesino se conforma con obtener así, en último caso, tan sólo parte de su mismo trabajo y el de su familia convertidos en objetos de consumo imprescindibles para la subsistencia de la unidad de producción. Además de ello el campesino tiene nuevas necesidades que hace que su producción no pueda sostener su propia economía debido a la pobreza de sus excedentes productivos.

La economía campesina no es una economía “natural” o de autoconsumo o autárquica, puesto que una proporción variable de los elementos materiales de su reproducción se deben comprar en el mercado. Debido a esto la unidad familiar se ve obligada a participar en el mercado de bienes y servicios como oferente de productos y/o de fuerza de trabajo.

La producción debe dedicarse a garantizar la capacidad productiva de la unidad de producción en cada ciclo, hay que tomar en cuenta que tratándose de una unidad que combina la producción de productos agrícolas, como manufacturas y servicios superpone ciclos productivos de diferente duración. Así, por ejemplo, los cultivos agrícolas pueden ser anuales, la producción manufacturera puede cubrir diversos lapsos según el producto e incluso puede ser intermitente y por periodos breves, y los servicios tendrán un ciclo productivo que se medirá en días. En consecuencia, en cada una de estas ramas el consumo de instrumentos de trabajo, equipos e insumos materiales determinará un volumen de recursos que se debe destinar a la unidad de producción y de este modo acrecentar, mantener o disminuir su capacidad productiva.

No obstante las necesidades de las empresas agropecuarias internacionales, debido a los avances tecnológicos han necesitado la fuerza laboral durante todo el año, lo que provoca que incluso pueblos enteros sean desolados por completo.

⁴ Meillassoux, Claude. Mujeres, granjeros y capitales. Siglo XXI Editores, México.

Shetjman nos indica que otras peculiaridades de las unidades campesinas son: “el carácter intransferible de una parte del trabajo familiar, la forma particular de internalizar el riesgo, la tecnología intensiva en mano de obra y la pertenencia a un grupo territorial. En el primer caso se trata de aprovechar la fuerza de trabajo que no crearía valores en otro contexto productivo; es decir, el trabajo de niños, ancianos y mujeres como el empleo asistemático del tiempo sobrante del jefe de familia y de sus hijos adultos en edad activa. Es por eso que la unidad familiar tiene la capacidad de entregar al mercado productos a precios muy inferiores a los que la producción empresarial necesitaría”⁵

A pesar de lo que Shetjman nos dice, al momento de utilizar la fuerza de trabajo de cualquier miembro de la familia como fuerza de trabajo sea o no sea asalariada, ello produce por mínimo que sea un capital (o al menos ese sería el interés). Ello depende además de las nuevas necesidades del campesino y de sus miembros de familia, ya que el productor campesino al tener la necesidad de buscar los medios de subsistencia en el mercado forzosamente debe trabajar su tierra como mercancía con el hecho de adquirir dinero y así seguir con el proceso de producción capitalista.

En el segundo caso, la vulnerabilidad del campesino ante un resultado adverso es tan extrema, que parece adecuado considerar que su conducta como productor está guiada por una especie de algoritmo de supervivencia, que le lleva a evitar los riesgos, cualquiera que sea la ganancia potencial que se derive en correr esos riesgos. Esta manera de internalizar el riesgo y la incertidumbre por parte de las unidades campesinas es otra razón que explica la persistencia de sus métodos de cultivo así como el no explotar cultivos de mayor rendimiento, pero sujetos a oscilaciones mayores de sus precios o a un mecanismo complejo de mercado.

La tecnología intensiva en mano de obra resulta que la necesidad de valorizar el recurso más abundante de que dispone la economía campesina, el compromiso laboral, unida a la presencia de términos de intercambio desfavorables para los productos agrícolas campesinos en los intercambios mercantiles, son la causa de una tendencia a la reducción al mínimo indispensable en la compra de insumos y medios de producción, eso origina que la densidad de medios de producción por trabajador o de insumos adquiridos por unidad de producto o jornada, sea generalmente inferior a los de la agricultura comercial o capitalista. Es decir, la respuesta a cómo producir parece guiada por el criterio de elevar al máximo el componente de fuerza de trabajo por unidad de producto generado y/o de reducir al mínimo el de insumos y medios de producción adquiridos o rentados.

Con relación a la pertenencia a un grupo territorial, añade Schetjman: “la unidad campesina no se puede concebir como una unidad aislada de otras semejantes; con éstas coincide en que comparte una base territorial común, forma parte de una sociedad mayor, vive en estrecha relación, es interdependiente y tiene relaciones de vecindad permanentes, en virtud de un sistema de acuerdos relativos a la ocupación y al uso productivo de un determinado territorio y de sus recursos físicos, de los cuales obtienen sus medios de vida. Sin embargo,

⁵ Schetjman, Alejandro, Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano. CEPAL. Siglo XXI Editores, México.

el desarrollo de las relaciones mercantiles debilita el papel del grupo territorial en el ciclo de reproducción social de las unidades familiares, pues hace que dicha reproducción se efectúe en bases cada vez más individuales, que son más precarias”⁶

Aquí sin embargo, después de analizar la reforma constitucional del artículo 27, cuando se permite la privatización de la propiedad ejidal, los grupos territoriales se pierden, ya que al disgregarse en nuevas necesidades y al no poder competir con las grandes industrias agropecuarias, los pequeños productores campesinos se vuelven hacia las migraciones, y así su función dentro del sistema se traslada hacia la mano de obra, que después de perder dentro del mercado se posicionan al mercado laboral, y no sólo al mercado nacional sino también al internacional. Incluso podemos observar ejemplos de bagaje cultural de dicha transformación, cuando los héroes de las películas eran aún campesinos o rancheros, cuando en la actualidad dichos héroes se han urbanizado.

Ahora es necesario hacer referencia a la manera como se relaciona el sector campesino con la sociedad nacional de la cual forma parte. Para ello se parte del concepto de articulación, es decir, la relación o sistema de relaciones que entrelaza los sectores internos entre sí y con el resto de la economía para constituir un todo integrado (el sistema económico), cuya estructura y dinámica condicionan y están condicionadas por la estructura y dinámica de las partes.

“La articulación toma la forma de intercambio aritmético de bienes y servicios entre los sectores, que conducen a transferencias de excedentes del sector campesino al resto de la economía, debido a que la integración del sector campesino está subordinada a los demás elementos de la estructura (agricultura capitalista y complejo urbano-industrial).”⁷

Un tipo de articulación es el que se da en el mercado de bienes al cual concurre el campesino como vendedor de parte de sus productos y como comprador de los insumos y bienes finales que necesita su producción. En dicho intercambio siempre le han sido desfavorables los precios de lo que compra y lo que vende. El intercambio desigual es posible porque el campesino tiene la disposición de producir a precios inferiores a los exigidos por un productor capitalista para hacerlo en igualdad de condiciones. En efecto, el campesino se limita a atender los requerimientos de reproducción de la fuerza de trabajo empleada y el fondo de reposición de los medios de producción utilizados, mientras que el productor capitalista requiere además de lo anterior la obtención de una ganancia mayor que por lo menos sea igual a la ganancia media en la economía.

Otro ámbito donde se manifiesta la articulación es el mercado de trabajo, pues una proporción importante de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura empresarial e incluso en actividades urbanas e industriales, proviene o está vinculada a la economía campesina y una parte de sus condiciones de reproducción se genera ahí, lo cual permite que se le pague un salario por jornada inferior al de otros sectores y, además, sólo los días efectivamente trabajados.

⁶ Schetjman, Alejandro, Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano. CEPAL. Siglo XXI Editores, México.

⁷ Ibidem

El productor campesino que al perder su posición como productor debe buscar necesariamente para su propia supervivencia el mercado laboral en los sectores productivos, por ello el que ha dejado de ser campesino tiene una posición endeble frente al mercado.

Ello se observa incluso con el nivel de desprotección que tienen los proletarios agrícolas que al no tener cobijo estatal, se convierten en presas fáciles para las grandes empresas agroindustriales tanto nacionales como internacionales, lo que paradójicamente es uno de los grandes atractivos para los empresarios que pueden contratar a su personal a precios muy por debajo de los salarios mínimos.

La magnitud de la fuerza de trabajo ofrecida por los campesinos, así como los salarios que están dispuestos a aceptar, están determinados por las condiciones de producción características de la unidad a que pertenecen. En consecuencia, mientras más lejos esté de obtener el nivel de ingreso (monetario y en especie) necesario para la reproducción en su propia unidad, mayor será el número de jornadas que esté dispuesto a trabajar a cambio de un salario; y en tanto mayor sea el nivel de intensidad al que esté trabajando su parcela, los rendimientos decrecientes reducirán el salario a exigir por su contratación fuera de ella.

Los mecanismos de articulación, mercado de productos y mercado de trabajo, tienen como fondo común la capacidad y disposición, por razones estructurales y no filantrópicas, de la unidad campesina de subvalorar su tiempo de trabajo con respecto a los patrones establecidos por las reglas de funcionamiento del sector capitalista, bien sea como fuerza de trabajo propiamente dicha o como fuerza de trabajo plasmada en los productos que entrega al mercado.

Otra característica de la unidad campesina en su relación con el resto de la economía, es la de estar sujeta a fuerzas que contribuyen a su descomposición y a su recomposición. La descomposición es el proceso que implica la pérdida progresiva de las condiciones de sostenimiento de la unidad familiar a partir de sus recursos propios; o sea, la pérdida de la capacidad de generar un volumen de producción equivalente al fondo de reposición de insumos y de medios de producción. En cambio, la recomposición son los procesos que revierten la tendencia mencionada y originan unidades campesinas donde no existían.

Esas fuerzas se pueden considerar como elementos superestructurales que afectan y son afectados por la estructura definida como articulación y se pueden agrupar en las generadas por el Estado (crédito a tasas preferenciales, la fijación de salarios mínimos, la reforma agraria, la colonización, etc.); las creadas por los hombres o instituciones entre el campesinado y el resto de la economía; las provocadas por el sector empresarial (contratos entre la gran empresa agroindustrial o aerocomercial y los campesinos) y las determinadas por la dinámica demográfica ecológica (el crecimiento vegetativo, opciones de trabajo fuera de la parcela, etc.).

El Estado puede generar ciertas igualdades de condiciones respecto a los pequeños y grandes campesinos, pero desde la reforma estatal agropecuaria solo puede ofrecer asistencia económica al consumo para los proletarios

Los ritmos biológicos modulados por los patrones sociales, de comportamiento reproductivo y cultural inciden sobre el cambio en el tamaño, la composición de los miembros de la unidad doméstica y por esta vía sobre la posible evolución en el tiempo tanto de la capacidad de trabajo de que se dispondrá como de las necesidades que deberán satisfacerse.

Los ritmos de la naturaleza tienen una clara influencia sobre las actividades de producción, pues la sucesión de las estaciones del año, el clima, el régimen de aguas etc., influye no sólo sobre los tipos y variedades de cultivos para los que se presta la tierra, sino que también afecta los rendimientos que pueden llegar a diferir significativamente respecto a los que habrían sido presupuestados; por ejemplo, las condiciones climáticas tienen incidencia directa sobre el vestuario, el tipo de alimentación, el tipo de vivienda, etc. Y por estas vías, sobre la demanda de trabajo doméstico. Esto es ilustrativo incluso en el plano cultural donde los campesinos debido a que la gran mayoría posee tierras de temporal, la otra parte del tiempo la dedican a ofrecer su fuerza de trabajo. Al trabajar todo el año pierden sus tradiciones dentro de su comunidad al verse obligados por su ritmo de trabajo a dejar a un lado las tradiciones propias de los pueblos. Dicho sea de paso, al observar el cine mexicano denotamos una clara urbanización del país.

La variación del número de miembros de la unidad doméstica depende del régimen demográfico (la edad al casarse, el esparcimiento de los hijos, tasas de mortalidad infantil, esperanza de vida, migración, etc.) y una vez conformada crece, se consolida y perece, puesto que toda unidad doméstica sigue el mismo ciclo. El desarrollo de la unidad de producción requiere que después de cumplido cada ciclo productivo se tomen decisiones respecto a qué, cómo y cuánto producir en el próximo ciclo. Ahora bien, decidir qué, cuánto y cómo producir lleva aparejadas decisiones de aumentar, mantener constante o disminuir la capacidad de producción, siendo que el producto sólo puede tener dos destinos, a saber: a) reponer en parte, totalmente o acrecentar la capacidad de producción; b) satisfacer las necesidades sociales de los miembros de la unidad doméstica. El dedicar más a uno implica utilizar menos para el otro fin. En la medida en que más medios sean utilizados para aumentar la capacidad de producción, menos quedará para el consumo.

El cultivo de la tierra es la fuente primordial de existencia, pues provee la mayor parte de las necesidades de consumo de los grupos domésticos, pero el trabajo agrícola implica una combinación específica de tareas con un bajo nivel de especialización y un entrenamiento basado en el grupo doméstico. Además, como la familia campesina produce la mayor parte de sus propios medios de subsistencia, deviene casi autónoma y como la naturaleza influye, con un gran peso, sobre esas unidades debido a lo reducido de su tamaño y de sus escasos recursos productivos, entonces las unidades de producción campesina no logran satisfacer plenamente las necesidades de mantenimiento y reproducción de los grupos domésticos. Así, el campesino se enfrenta a una disyuntiva: o bien reduce sus niveles de consumo hasta el mínimo físico necesario, o bien abandona temporal o definitivamente la tierra, la cual es la propiedad principal del grupo doméstico campesino y en general se caracteriza por ser de tipo minifundio. Es decir, son unidades agrícolas tan pequeñas que no proveen trabajo a los miembros del grupo doméstico, en edad productiva, durante todo el año, pero sí lo provee durante las etapas del ciclo agrícola que requieren fuerza de trabajo masivo (siembra, cosecha, etc.).

En consecuencia, la tierra, con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas disponibles es insuficiente para satisfacer los requerimientos de subsistencia del grupo doméstico y la población en edad productiva de zonas campesinas, se constituye en reserva de mano de obra presta a ser utilizada por aquellas regiones (agrícolas o industriales) más desarrolladas. Esto es así debido a que la actividad productiva no genera la cantidad suficiente de excedentes que permita la acumulación de capital, ya que las condiciones de producción y de intercambio a que se encuentran sometidos los campesinos sólo permiten la reproducción parcial de su fuerza de trabajo, a través de la producción de alimentos fundamentales para su simple sobrevivencia; esto es, el productor no puede subsistir si se apoya únicamente en su actividad como tal productor, y entonces no le queda otra alternativa que trabajar a la vez como productor y jornalero.

En este caso, el pequeño productor al perder su competitividad, no tiene otro remedio que pasar a la línea de proletario con tierra, donde periódicamente puede correr el riesgo de perder la misma por las mismas corrientes del sistema, donde se puede llevar al campesino a vender su tierra para el sostenimiento de sus deudas.

Además, es necesario hacer notar que en el seno del campesinado se da una diferenciación que oscila entre dos polos: el del campesinado parcelario que trata de mantenerse a base de los productos de la tierra y su realización mercantil, y el del proletario “puro”.

El campesinado en términos generales presenta las siguientes facetas:

1. La parcela campesina es la unidad básica de una organización social multidimensional.
2. El cultivo de la tierra es el medio primordial de subsistencia que provee la mayor parte de las necesidades de consumo.
3. Una cultura tradicional específica relacionada con el modo de vida de pequeñas comunidades.
4. Su posición de subordinación política y económica, debido a sus obligaciones con los detentadores del poder económico.
5. Un constante movimiento del pequeño productor hacia su proletarización.

El campesino cambia constantemente por el mercado económico ya que la competencia hace que pasen de campesinos a proletarios, el Estado es a final de cuentas el eje fundamental de la política agraria, sin embargo es el mercado el que rige los fundamentos del Sector Agropecuario mediante la competencia no solo nacional sino también internacional (como lo observaremos en el cuarto capítulo), por lo tanto el papel del Estado deberá ser reforzar las instituciones con la finalidad de crear un mercado competitivo y con una legislación acorde a una economía de mercado.

El siguiente capítulo estudiará precisamente las reformas institucionales que refuerzan los cambios de un régimen terrateniente hacia un régimen de economía abierta.

2.2. Los campesinos y el Estado Mexicano.

El análisis que se da entre los campesinos y el Estado mexicano se debe estudiar recordando que el Estado es el encargado por medio de la administración pública y de su gobierno, de llevar a cabo las políticas hacia el Sector Agropecuario, por lo tanto, es importante observar, cuáles han sido los ejes por los que el Estado ha decidido llevar la Reforma de Estado en dicho sector y por ende las relaciones que los campesinos guardan con el Estado mexicano.

La política general del Estado mexicano, en relación con el campesinado, apunta a facilitar el proceso de desarrollo y de concentración capitalista y hacer al mismo tiempo a la clase campesina las concesiones indispensables. Estos dos aspectos contradictorios y complementarios se manifiestan de varias maneras, ya se trate de enrolar al campesinado en estructuras políticas y sindicales que tienden a integrarlo ideológica y orgánicamente al sistema capitalista, ya se trate de organizar el crédito, determinar los precios y salarios, establecer la política de riego, etc.

En este sentido como más adelante observaremos con mayor detenimiento, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es muy específico en cuanto a las obligaciones que tiene el gobierno mexicano en no apoyar a los precios en los productos del Sector Agropecuario, lo que abre una limitante en cuanto a la competitividad del campo mexicano respecto al extranjero.

La configuración de la sociedad mexicana es capitalista y éste capitalismo se encuentra atrasado, subdesarrollado, este atraso se manifiesta en una combinación peculiar de distintas fases del proceso histórico; es decir, existe una especie de aproximación de las distintas etapas de desarrollo, una combinación de fases aisladas y una amalgama de formas tradicionales y modernas.

La burguesía que rige, a partir de su consolidación posrevolucionaria, los destinos de la sociedad mexicana (gracias al control del aparato estatal) ha instrumentado, desde esas posiciones, proyectos globales y particulares para conformar y organizar a los campesinos de acuerdo a sus objetivos y necesidades.

La participación del Estado mexicano en los planes de desarrollo rural data desde 1934 hasta nuestros días y ha respondido a las estrategias que le sirvieron como directriz y que en términos globales se concretan en dos factores: 1) Mantener las relaciones sociales de producción capitalista en el campo, haciendo modificaciones que en apariencia atentan contra el sistema (aumento en el número de hectáreas repartidas, destrucción de latifundios, aumento en los montos de inversión y crédito agrícola entre otras), pero en realidad son modificaciones necesarias para adecuar las funciones que debe desempeñar la agricultura en el conjunto de la economía nacional; y 2) Legitimar la participación del Estado como único responsable en la conducción y definición socioeconómica y productiva del Sector Agropecuario.

La concentración de la inversión pública en la agricultura, las obras de infraestructura, la mecanización, el crédito y el adelanto tecnológico, provocaron la preeminencia de una agricultura comercial y otra marginal, formada ésta por los numerosos productores excluidos de los beneficios, ese proceso generó distorsiones estructurales, manifiestas en desigualdades entre los sectores de la economía, los agentes productivos, los estratos sociales, las regiones y las áreas urbanas y rurales, como consecuencia de haber favorecido más capital que al trabajo, más a la industria que a la agricultura y más a la ciudad que al campo.

La inversión pública fue dando paso a las reglas de mercado donde precisamente se atacó los subsidios gubernamentales, pasando estos de un apoyo a los precios del productor campesino hacia apoyos que solo son contables al consumo de la población campesina.

La crisis agropecuaria se distingue por el crecimiento de la producción agrícola menor que el de la población, la importancia creciente de las importaciones en la oferta nacional, la menor generación de divisas, la descapitalización progresiva y sostenida de las unidades de producción y la menor capacidad para generar empleos. Uno de los elementos por los cuales se llegó hasta esta situación sería que el crecimiento de la producción de los dos últimos decenios ha obedecido a la ampliación de la superficie cosechada más que a mayores rendimientos. Esto contrasta con periodos anteriores en que la superficie no creció y el apoyo central de la producción era el aumento sostenido de los rendimientos. Al ser predominantemente extensiva, la actividad del sector esta limitada por las cada vez menores posibilidades de expandir la frontera agrícola.

El descenso de la inversión total en el campo (desde 1988 y claramente mayor en 1992 con la reforma constitucional), es producto de la convergencia de los siguientes fenómenos: a) la inversión pública disminuyó como resultado de la política de ajuste, la cual redujo el monto del gasto público con cierto sesgo antiagrícola, pues las erogaciones al campo descendieron en mayor proporción; b) la baja de la inversión pública eliminó su efecto de arrastre sobre la privada, y c) como la inversión privada responde no sólo al estímulo de la pública, sino también a la política de precios, al usar ésta para combatir la inflación y no para apoyar la producción, se desestimuló la inversión en el campo.

2.2.1. Crédito destinado al Sector Agropecuario⁸.

El crédito es un financiamiento global al sector, y está formado por las inversiones directas o indirectas que el gobierno y el capital privado realizan vía créditos, subsidios, construcción de obras, apoyos monetarios a programas productivos y de desarrollo social, etc. Los fondos proceden de las fuentes que en seguida se mencionan:

⁸ Desgraciadamente los datos que existen en el Sector Agropecuario son muy pocos, esto es observable incluso con el último conteo económico del INEGI que data desde 1992, con lo que los datos son aportados por diversas instancias y en diferentes épocas, más no por ello, los datos se oponen con las aportaciones del presente trabajo.

Públicas: Banca de desarrollo, Fideicomisos y Gasto Público.

Privadas: Banca comercial, Banca extranjera, Aseguradoras, Empresas agroindustriales nacionales, Empresas transnacionales y Corporaciones empresariales.

El crédito es un instrumento que permite impulsar la producción, especialmente en el Sector Agropecuario, ya que el 90%⁹ de la superficie agrícola se dedica a producción canalizada al mercado nacional y aporta el 50% de los insumos de la industria alimentaria. En este sector una gran proporción de los productores operan sin los recursos adecuados para iniciar la producción en cada ciclo, sin embargo, aún cuando el crédito es un factor de capitalización de las unidades productivas, para el sector agropecuario tradicionalmente ha sido escaso.

El crédito bancario a las actividades agropecuarias y forestales ha sido desde hace muchos años caro, escaso e insuficiente. Ello ha permitido, primero a los comerciantes regionales asegurar su participación en las cosechas a través de anticipos, que al correr del tiempo se han generalizado. La insuficiencia de crédito facilitó también las prácticas usurarias. Más recientemente fueron las empresas industriales las que apoyaron con fondos propios o con líneas de crédito los requerimientos de avío y refacción de los productores para tener aseguradas las materias primas de su planta industrial. En los últimos años, el crecimiento de los grandes empresarios del sector agropecuario y la expansión del mercado central ha permitido realizar la agricultura y/o la ganadería por contrato, unas veces legalizado y sobre todo a la palabra, con lo cual se ha restringido la demanda de crédito bancario a lo indispensable.

Desde las reformas estatales de 1992, el crédito ha reducido en mayor medida debido a que es el mercado el que provee de dichos recursos, dejando a más de la mitad de los productores mexicanos en el desamparo financiero.

Por lo tanto los saldos del crédito total canalizado por la banca comercial aumentó 22.7% de 1995 al 2004, sin embargo, los créditos otorgados al sector primario en ese mismo periodo bajó en un 1.7% (datos del Banco de México), lo cual corrobora el escaso interés que se tiene por el desarrollo de las actividades agropecuarias y forestales del país en el medio bancario.

En la banca de desarrollo, los saldos totales de 1995 al 2000 resaltaron un aumento de 15.7%, sin embargo, los créditos otorgados a la agricultura y ganadería descendieron 6.6% (datos del Banco de México).

En lo relativo al Banco Nacional de Crédito Rural, que opera solamente con los productores que tienen potencial para la concurrencia comercial, los créditos crecieron en un 150% durante la administración del Presidente Zedillo.

En 1995, los créditos de avío representaron 69% del total, los destinados a operaciones quirografarias y prendarias 23%, y sólo 8% se aplicó con crédito refaccionario. En 2004, la situación fue como sigue: 60% se concedió en forma de avío; 26% como prendarios o

⁹ Todos los datos son del Banco de México entre 1995-2000.

quiografarios y 14% fueron créditos refaccionarios. A pesar del aumento que registra el volumen de crédito, la superficie habitada sólo aumentó 69% de 1995 al 2004 (datos del Banco de México).

La escasez de créditos frescos y los altos costos de intermediación financiera, junto con la difícil situación que mantienen los mercados de productos agropecuarios y forestales condujeron a un crecimiento explosivo de la cartera vencida del sector, que alcanzó un saldo máximo al cierre de 1998 con importe de 37 mil millones de pesos. A pesar de los programas de reestructuración que se han emprendido, todavía en 2004 el saldo de cartera vencida era de 30 mil millones de pesos, cantidad 6 veces superior a la del saldo vencido de la cartera agropecuaria al cierre de 1994.

El fondo de la problemática actual de las carteras de crédito otorgadas al Sector Agropecuario, se debe a la composición del conjunto de sus unidades de producción, de cuyas características apuntamos los siguientes aspectos:

- Estructura de tenencia de la tierra agrícola polarizada, con una amplia base de predios menores de 5 hectáreas, una gran proporción produce granos básicos.
- La capitalización en los predios pequeños y medianos es muy baja, lo que encierra la necesidad de dinero fresco al inicio de cada ciclo a fin de que, a nivel nacional se mantengan los volúmenes de producción adecuados.
- El margen de liquidez de la mayoría de los productores agropecuarios siempre ha sido baja y por lo tanto la proporción dedicada a cubrir los adeudos crediticios sólo es posible mantenerla a base de sostener los niveles de producción, así como de los precios pagados al productor.

El crédito en el país se ha reducido aún más con la reforma al artículo 27 constitucional, la desaparición de BANRURAL provoca que la banca comercial sea el principal otorgador de crédito a los campesinos, que al verse forzados a pagar sus carteras vencidas desperdigan sus fuerzas en vender su mano de obra barata.

Veremos a continuación que los programas gubernamentales han ido desarrollándose desde un marco hacia el desarrollo agropecuario, a uno de un simple régimen asistencial.

2.2.2. Programas gubernamentales de apoyo al Sector Agropecuario.

El sistema político mexicano, dado el estado de crisis económico-social de fines de los sesenta en el campo, instrumentó nuevos programas de desarrollo rural y de crecimiento agrícola con el objetivo de corregir desequilibrios que el sector estaba sufriendo. Dentro de éstos se destacan: el Plan Lerma de Asistencia Técnica (PLAT, 1965); el Plan Puebla (1967); el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, 1973); El Plan Nacional Hidráulico (1975); El Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977); el Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo

(PRODERITH, 1978); el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980) y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integrado (PRONADRI, 1985).

Todos estos programas han buscado nuevas opciones para estimular el crecimiento de la producción agrícola. El Estado ha buscado regular la crisis del campo mexicano retomando varias de las propuestas y alternativas presentadas por los científicos sociales y por los propios campesinos. Sin embargo, ninguno de los planes ha logrado los resultados esperados en el fortalecimiento y reorientación de la actividad agrícola, ya que el aumento en el total de tierras repartidas no ha incidido en el largo plazo en un incremento absoluto de la producción física de granos básicos y, por otro lado, la mecanización, la creación y conclusión de grandes obras de riego intensificaron, aún más, la polarización agrícola beneficiando a las regiones y predios que ya habían sido capitalizados con anterioridad en detrimento de los predios ejidales.

Como consecuencia, se ha estimulado el abandono de las actividades rurales y agropecuarias y la creciente migración de la población rural a las grandes ciudades industriales del país y del extranjero. El aumento de los precios de garantía de los granos básicos no garantizó, en el mediano plazo, el bienestar campesino, por medio del aumento en su ingreso y sí en cambio benefició, todavía más, a los grandes agricultores que contando con predios altamente capitalizados pudieron aumentar sus rendimientos medios por hectárea cultivada y por ende sus ganancias se incrementaron. Por último, la difusión de paquetes tecnológicos como fórmula para aumentar la producción, tampoco ha tenido una aceptación favorable entre los grupos campesinos, que se resisten a dejar sus prácticas agrícolas tradicionales.

Los objetivos esenciales del Estado para lograr el desarrollo rural en México son:

1. Elevar el nivel de productividad.
2. Mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales.
3. Capitalizar el sector rural de acuerdo con sus requerimientos.
4. Generar empleos.
5. Mejorar la distribución del ingreso, y
6. Elevar los niveles de vida.

Dentro de las estrategias y alternativas que se plantea la concepción estatal del desarrollo rural, señalaremos como las más importantes:

1. Establecer la reforma agraria como medida de equilibrio en el campo.
2. Establecer medidas destinadas a abolir los convenios de arrendamiento y tenencia de la tierra para beneficio de los productores directos.
3. Detener la atomización de las propiedades.
4. Establecer granjas familiares según modelos europeos o estadounidenses.
5. Organizar diferentes clases de cooperativas, y
6. Fortalecer las diversas clases de cooperativas de productores independientes.

Los últimos planes organizados e instrumentados por el Estado, antes de las modificaciones al artículo 27 constitucional, son el Sistema Alimentario Mexicano y el PRONADRI. El

Sistema Alimentario Mexicano se dio a conocer en 1980 como estrategia global del gobierno para enfrentar la problemática alimentaria. Las principales medidas de política del SAM tuvieron como fundamento el reconocimiento de que se estaba frente a una severa y prolongada crisis en la agricultura expresada en bajos niveles de producción, sobre todo de la economía campesina. Los objetivos principales del SAM fueron los siguientes:

1. Alcanzar la autosuficiencia alimentaria.
2. Aumentar el nivel de integración de la economía agroalimentaria.
3. Revitalizar la economía campesina para aumentar la oferta de los productos agrícolas a consumirse internamente, y
4. Mejorar el estado nutricional y los ingresos de casi la mitad de la población del país.

Por otro lado, el propósito fundamental del PRONADRI era mejorar el bienestar social de la población del medio rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso. El desarrollo rural integral, como lo concibe el PRONADRI, es en esencia una estrategia de “cambio estructural”, que se encauza a incrementar la formación de capital y a modernizar e integrar las actividades productivas.

El PRONADRI cuenta con cuatro lineamientos básicos; en su concepción considera que: la disponibilidad y acceso a los bienes y servicios indispensables para el “bienestar social”, la reforma agraria integral, la reactivación productiva de las actividades rurales, la generación de empleos y el mejoramiento del ingreso, serán las palancas hacia el desarrollo campesino.

Los objetivos y estrategias instrumentales de los planes que el Estado mexicano planteó para los campesinos, giraron en torno a cuatro ejes fundamentales:

1. Fortalecer la economía campesina, con el objetivo expreso de incrementar los índices de productividad de granos básicos, para romper la dependencia externa respecto de estos productos e incrementar el mercado interno.
2. Consolidar la posición de la economía campesina como proveedora de materias primas y alimentos.
3. Aumentar el “bienestar social” y los ingresos de los campesinos, como parte del discurso oficial que plantea la necesidad de hacer justicia al sector de la población que hizo posible la construcción del México moderno (sic).
4. Modernizar a aquellos grupos de campesinos con la mejor ubicación económica y social: campesinos situados en economías de plantación o campesinos prestos para ser incorporados a una economía agroexportadora o agroindustrial.

Sin embargo, debido a la caída de los precios internacionales del petróleo contribuyó negativamente en la balanza de pagos y en el presupuesto nacional (la instrumentación del SAM se hizo posible gracias a los recursos que ingresaron por los precios que obtuvo el petróleo en el mercado mundial). Las tasas de interés que se habían pactado durante el auge petrolero se incrementaron sustancialmente, iniciándose también la política de ajuste estructural de acuerdo con la norma internacional, que sobre todo en la primera etapa, favoreció al capital financiero especulativo. A su vez, por diversas razones, tanto relativas al capital como a la tecnología, es evidente que la naciente crisis tiene como principal

característica la no inversión productiva. Lo anterior propició severos problemas en el conjunto de la economía nacional, como reducción del gasto público y, en general, un importante deterioro en los niveles salariales y de vida.

El modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad rural hizo crisis en 1982. El problema de la deuda condujo a la aplicación de programas de estabilización que modificaron las políticas macroeconómicas y sectoriales. La sociedad rural fue arrastrada a una dinámica nueva para la cual no estaba preparada. Las políticas de ajuste entrañaron elementos favorables y desfavorables para la agricultura. Entre los primeros figuran la liberación de los precios y las correlaciones cambiarias. Los desfavorables, asociados al ajuste presupuestario y la estabilización monetaria, fueron básicamente tres: a) La reducción de la mayor parte de los subsidios; b) La supresión casi completa de las tasas de interés preferenciales, y c) Los problemas ligados a la transición hacia sistemas privados de comercialización.

A partir de las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se diseñó el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural, 1995-2000, con éstos objetivos centrales:

- Conseguir un crecimiento de la producción agropecuaria superior a la tasa de aumento de la población.
- Abatir el déficit comercial del sector; y
- Coadyuvar en los esfuerzos para combatir la pobreza rural.

El Programa se apoyó como una Alianza para el Campo a la que debían concurrir apoyos financieros de los gobiernos estatales y de los particulares, quienes además participarían en el diseño de las acciones. Bajo el cobijo de la Alianza se colocaron programas para el desarrollo de la agricultura, como fertirrigación, mecanización, kilo por kilo y oleaginosas; y para el desarrollo pecuario: establecimiento de praderas, programa lechero, ganado mejor y mejoramiento genético.

En este sentido, la amplitud de los proyectos dependió del interés de los productores y de su capacidad para cubrir la aportación de recursos financieros, que invariablemente va implícita. Ello limitó el alcance del programa a unos cuantos productores o bien a sólo un miembro de las comunidades ejidales, lo que abrió o profundizó desigualdades sociales al interior de las pequeñas poblaciones rurales.

Hasta aquí los apoyos gubernamentales coincidían en la necesidad de mejorar la productividad del campo mexicano, otorgando apoyos directos a los precios de los campesinos, lo que hacía redituable el campo mexicano a pesar de las variantes antes expuestas.

Ya durante el periodo de Ernesto Zedillo donde se encontraba vigente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los apoyos proporcionados en el periodo referido (1994-2000) fueron con el programa Procampo, el cual consistió en un apoyo en efectivo que proporcionó el gobierno a los productores por hectárea sembrada. En un principio este estímulo se consideró como un medio para compensar los subsidios que se retirarían de los

insumos y servicios (una vez que se avanzara en la privatización de las empresas y entidades que participaban en el sector agrícola) así también como un incentivo a la producción de bienes básicos. Sin embargo este apoyo únicamente va a parar al consumo en las cuentas nacionales.

Los líderes de los propietarios privados y del sector campesino presionaron para exigir la prestación del Procampo a toda la superficie sembrada y esta gestión prosperó en la mayoría de los cultivos, al grado que puede considerarse que casi todos los productores de cultivos anuales reciben los beneficios de este apoyo.

El número de ejidatarios y comuneros beneficiados ha venido descendiendo desde 1996. Los pequeños propietarios también se han reducido, pero desde 1995. La participación relativa de los beneficiarios del Procampo indica que 84% del total son ejidatarios, 14% son propietarios privados y el 2% restante siembra en terrenos de los dos tipos de propiedad.

La conclusión hacia este beneficio, fue que la mayoría de los ejidatarios que reciben recursos del Procampo los destinan al consumo y no a la producción, en razón de lo corto de su alcance y de sus requerimientos de numerario para satisfacer sus necesidades vitales.

En 1995 se vivió en el país la devaluación del peso y una inflación aguda. Así, la opción de apoyar a los productores agrícolas únicamente con la prestación del Procampo tuvo que ser archivada y hubo necesidad de diseñar otros instrumentos. Entre ellos fue seleccionado el Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales. Este programa solo se aplica en el caso de cultivos que tienen interés para el gobierno federal y consiste esquemáticamente en la determinación de un precio objetivo para una cosecha en una región del país o en varias. El precio objetivo guarda una estrecha correlación con el precio internacional del cultivo en cuestión, más los costos de internación a los centros principales de consumo del país. El producto se subasta públicamente y los comercializadores que soliciten menor apoyo para alcanzar el precio objetivo resultan ser los adjudicados.

“La distribución de los recursos de este programa entre los productos y regiones permitió advertir que su manejo respondió principalmente a la fuerza política que tienen los productores de cada una región determinada, pero su impacto en la estructura productiva nacional no es muy positiva”¹⁰.

Los principales beneficiados con el programa son, por lo general, productores de las mejores regiones agrícolas del país que tienen, además, una organización política sólida que les respalda en la determinación de los precios objetivo, independientemente de que éstos puedan perjudicar los intereses de los productores de otras regiones del territorio nacional.

En el presente sexenio destaca dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Sectorial, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la integración del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural.

¹⁰ Paz Sánchez Fernando. *La economía agrícola mexicana ¿sin campesinos?* UNAM, 2003.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada el 7 de diciembre de 2001 quedó como competencia de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural, configurada originalmente por ocho secretarías de Estado, así como las dependencias y otras entidades de la administración pública federal que se consideren necesarias. La Comisión se reunió hasta el primero de abril de 2002 y fue integrada no con ocho sino con nueve secretarías: Agricultura, que la preside, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salud, Desarrollo Social, Reforma Agraria y Educación Pública. Las tareas de la Comisión se complementarían con la labor del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural y las reuniones con ésta serían bimestrales.

El nuevo ordenamiento señala la integración de Consejos para el Desarrollo Sustentable, como instancias de participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de recursos que se destinen a inversiones productivas y en general a tareas de desarrollo rural. Estos Consejos se establecerán en los niveles municipal, de distrito de desarrollo rural y de entidades federativas. La participación en los mismos de “agentes” (esto es, de representantes de las industrias, el comercio y demás servicios vinculados al proceso productivo) en la toma de decisiones no permite esperar, y mucho menos asegurar que la misma resulte a favor de los productores primarios. Por el contrario, las desigualdades a nivel municipal, regional y estatal podrían aumentar con la operación de estos Consejos, lo que alejaría la posibilidad de conseguir un desarrollo más integrado y justo, sobre todo a favor de las comunidades que viven en las regiones de mayor atraso relativo, la mayoría de ellas con población indígena preponderante.

En los artículos 56 y 59 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable queda explícito el propósito de apoyar principalmente el desarrollo de industrias agropecuarias. El primero, estimula la incorporación de procesos y cambios tecnológicos que favorezcan economías de escala, y el segundo, impulsa la suscripción de convenios entre las industrias y los productores primarios para la adquisición de materias primas. De este modo se reforzaría el dominio que ejercen los grandes productores y los propietarios de agroindustrias sobre los medianos y pequeños productores.

La Ley propone que los productores reciban apoyos para la capitalización e inversión dentro de un horizonte de mediano plazo. Esos apoyos, se canalizarían a modernizar obras de infraestructura y equipos, pero también podrían emplearse para fincar convenios entre industriales y productores primarios, así como para constituir empresas familiares y colectivas. Con esta disposición se impulsará una creciente concentración del capital rural, puesto que los productos más grandes habrán de recibir recursos en mayor cuantía, como ya ocurre.

Conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la canalización de apoyos y la organización de los productores permitirá promover convenios y esquemas de producción por contrato. Esta medida podría favorecer una mayor supeditación de los productores primarios a los grandes empresarios del sector, ya sea empresas agroindustriales, intermediarios comerciales o agentes regionales del mercado central. Esta ha sido la tendencia de los últimos 25 años y parece que a partir de 2001 se proyecta acelerar.

“En suma, La Ley de Desarrollo Rural Sustentable no ofrece opciones para superar el atraso de las regiones marginadas y tampoco propone acciones que tiendan a una distribución más equitativa del ingreso (y del valor) generado en la producción del sector primario”¹¹.

Los programas de desarrollo rural solamente benefician a los productores interesados, que además cuenten con recursos para cubrir su aportación. Por ello, estos programas atienden sólo a unos cuantos miembros de los ejidos y comunidades, lo que promueve el individualismo y estimula la iniciativa privada. En consecuencia, en algunos ejidos se adoptan decisiones particulares que resultan contrarias a la cooperación en el trabajo o al buen manejo de los recursos naturales, lo que debilita las decisiones colectivas o bien ahonda las diferencias de ingreso entre los miembros de la comunidad, todo lo cual genera pugnas en los ejidos, que pueden llegar hasta su fragmentación, aunque a ciertos líderes les sea más conveniente aparentar la unidad, cuando ésta resulta ser un formalismo para recibir beneficios adicionales.

Los programas de desarrollo rural también tienen el inconveniente de que sólo se atiende a un productor con uno de los programas por año, lo que dispersa los beneficios y cierra el paso a la integración de acciones, que es indispensable para mejorar las condiciones de vida y allegar elementos a la producción agropecuaria, especialmente en los ejidos y comunidades que se ubican en las regiones con alto grado de marginación.

Podemos observar que desde el sexenio de Miguel de la Madrid, la política económica ha seguido las pautas de la coyuntura internacional hacia el neoliberalismo, es decir: la entrega de la responsabilidad de la inversión y del desarrollo a la iniciativa privada, el retiro gradual del Estado de las funciones productivas y de la prestación de servicios, el trato privilegiado al sector financiero, la prelación hacia las actividades industriales y comerciales, las facilidades y estímulos a la inversión extranjera, la recurrencia al crédito externo, el sostenimiento de una carga fiscal muy baja y la apertura franca e indiscriminada al exterior.

El Estado como rector del desarrollo y crecimiento económico desde 1992 ha demostrado su poco interés hacia el Sector Agropecuario, ello se demuestra con sus políticas de desarrollo agropecuario, donde mantiene dicha continuidad ideológica: el retiro de los servicios y apoyos que anteriormente se otorgaban gratuitamente a los productores del campo; la supresión o limitación de subsidios en costos de energía, transporte ferroviario y almacenamiento; la reducción drástica de la inversión pública y del gasto gubernamental: la limitación sostenida de los créditos y los seguros; la apertura del mercado nacional a la competencia externa sin contemplar y negociar mecanismos de protección; la promoción y las facilidades brindadas a la expansión de los empresarios del agro; los estímulos y ventajas otorgadas a los intermediarios industriales y comerciales de la producción agropecuaria; las modificaciones legales para impulsar la propiedad privada y la privatización de las tierras comunales, junto con el abandono de las acciones encaminadas a la atención de las necesidades económicas y sociales de las comunidades campesinas.

¹¹ Ibidem

Como resultado de lo anterior, la producción agropecuaria ha crecido a un ritmo menor que el aumento poblacional. Las superficies dedicadas a la producción tampoco se han expandido y en general los recursos naturales empleados en los procesos productivos (agua, suelos, bosques y selvas) se han degradado en forma considerable.

La productividad de la fuerza de trabajo ocupada en el Sector Agropecuario ha crecido, en los últimos veinte años, más despacio que la correspondiente a la Población Económicamente Activa dedicada a la industria y los servicios. De esta forma, subsiste y se ahonda un rezago muy apreciable en el medio rural.

La política agropecuaria no ha sido capaz de alentar el avance de la producción nacional en la medida necesaria para atender la demanda interna, más aún, se han otorgado incentivos a la importación de bienes agrícolas y pecuarios que cada vez tienen mayor importancia relativa en la satisfacción de las necesidades del consumo interno con efectos negativos en la balanza comercial y agropecuaria, misma que hasta antes de esta larga fase crítica había contribuido positivamente al ingreso de divisas.

El Estado como rector del desarrollo agropecuario, ha contribuido al deterioro del sector campesino con sus políticas, al punto de buscar su transformación o bien su desaparición del campo mexicano como lo indican, por un lado, los productores que se trasladan hacia las ciudades del país en busca de empleo o de una subocupación que les permita la subsistencia; por otro lado, la corriente de trabajadores que ya radica fuera del país de manera permanente o bien que emigra cada año hacia los Estados Unidos y Canadá.

La administración pública como brazo del gobierno efectúa una política encaminada a sostener el sistema capitalista de producción. Los pequeños productores campesinos al recibir un apoyo al consumo y no a la productividad se ven aún más vulnerables y son más endebles a caer en las clases proletarias.

Los lazos internacionales que unen al gobierno mexicano con otros (en los tratados internacionales, así como en la adhesión a algún organismo internacional) crean una administración pública encaminada además a proteger los intereses de los principales organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio) quienes exigen una economía de mercado abierto con plena exigencia hacia la eliminación de todo arancel y toda empresa pública.

Por lo que a final de cuentas, la administración pública como hemos visto en sus proyectos, obedece a cambios que se efectúan al exterior, pero también al interior debido a los intereses entre los grupos empresariales nacionales, entre los que se contempla también a la clase política que a final de cuentas también es empresaria.

Capítulo 3. Política Económica en el Sector Agropecuario

3.1. Política Económica en el Sector Agropecuario.

La política económica que el Estado emplea, hace distribuir en términos presupuestales las prioridades que se tienen, así como los intereses económicos que se pueden mantener. Las cifras en términos generales pueden dar una relación a las políticas que el Estado ha establecido hacia el Sector Agropecuario, así como las prioridades que tiene para su desarrollo.

Hemos establecido las políticas institucionales que el Estado emplea para el funcionamiento del Sector Agropecuario, así como los objetivos que se ha venido proponiendo. También notamos que las coyunturas internacionales han formado parte integral de los procesos que el Estado ha mantenido para sus reformas mismas que analizaremos de manera peculiar en el siguiente capítulo. Ahora es momento de observar la política macroeconómica del Estado, así como los principales indicadores macroeconómicos que a final de cuentas indican las reformas a través de los números.

Cabe señalar en este apartado las dificultades para encontrar datos estadísticos del Sector Agropecuario, ya que desde 1992 no se levanta un censo por parte del INEGI en dicho sector, ello nos muestra el poco interés que tiene el Estado en verificar el momento que guardan los campesinos en su estructura económica. Así como su constante reducción del aparato estatal hacia los problemas socioeconómicos de la población campesina.

Desde que el gobierno mexicano entró en crisis en 1982 la política económica que el gobierno ha implementado cambió de manera radical. El gasto público deficitario dejó de ser el eje de la reactivación económica. Por el contrario, el nuevo programa instrumentado tuvo como principal objetivo lograr el superávit del sector público y de la balanza de pagos. Además intentó resolver el fuerte proceso inflacionario que enfrentaba nuestra economía, debido al estrangulamiento del sector externo; atribuido a la caída que experimentaron los precios del petróleo en 1982 y 1986, al alto nivel de endeudamiento externo, que en 1982 llegó a los 88 mil millones de dólares, a la fuga masiva de capitales, que entre 1980-1982 rebasó los 28 mil millones de dólares (datos del Banco de México).

El nuevo programa económico (PIRE, anteriormente mencionado) buscó ajustar y estabilizar las principales variables macroeconómicas mediante la liberalización de precios del sector privado, la indexación de precios del sector público, el establecimiento de incrementos salariales por debajo de la inflación y un fuerte proceso devaluatorio. Pero sobre todo, trató de resolver los problemas estructurales que la economía mexicana arrastraba desde principios de la década de los setenta. Entre los que destaca la existencia de un sector industrial muy heterogéneo.

Dicha heterogeneidad consistía en la presencia de un núcleo muy reducido de grandes consorcios y otro mayoritario de pequeñas y medianas empresas. Ambos sectores se caracterizaron por su baja rentabilidad, resultado de sus altos niveles de endeudamiento, de

la excesiva protección del mercado interno, y de los numerosos subsidios que se les otorgaron. Esto generó una industria ineficiente y poco competitiva en el mercado externo.

Ya vimos en otro apartado, cómo el crédito fue pasando a manos de la banca comercial, donde prácticamente los créditos son nulos para los pequeños productores campesinos, y van encaminándose aún más hacia el consumo, donde su número es aún más reducido.

En el Sector Agropecuario no fue la excepción, y al igual que el resto de la economía enfrentó una profunda crisis. Originada, principalmente, por el tipo de relación que mantuvo con la industria desde la década de los sesenta. La agricultura financió el crecimiento del sector industrial y, como consecuencia, sufrió un profundo proceso de descapitalización, que se expresó en la caída de su producción y en la pérdida de soberanía alimentaria. A partir de 1980 la balanza comercial agropecuaria fue deficitaria debido al incremento de las importaciones de granos básicos. De esta forma, el Sector Agropecuario se volvió una traba más para el crecimiento económico.

Las políticas sectoriales del nuevo programa de gobierno trataron de impulsar una estructura productiva orientada a la producción de bienes exportables que resolviera las restricciones de balanza de pagos y permitiera reencontrar el crecimiento económico sostenido.

El periodo posterior a la crisis de 1982 mostró las limitaciones de la política de ajuste y estabilización instrumentada así como las deficiencias estructurales de la economía; ya que lo mismo se presentaban periodos de recuperación (1984-1985 y 1987-1990) que caídas abruptas de la actividad económica (1983 y 1986)¹.

Las tasas anuales de crecimiento real del PIB fluctuaron a lo largo del periodo. Durante 1984 y 1985 fueron positivas, los siguientes tres años se redujeron paulatinamente, y se recuperaron una vez más en 1989 y 1990. Lo mismo sucedió con el proceso inflacionario, la balanza comercial, el gasto público, la inversión y las exportaciones.

Cuando la economía mostraba signos de recuperación, como en 1984 y 1985, también evidenciaba sus limitaciones, pues fácilmente se sobrecalentaba y comenzaba a experimentar un rápido incremento en el ritmo de inflación. Los desequilibrios entre las ramas productivas y el escaso dinamismo de la producción presionaban sobre la estructura de costos.

Para no inhibir este proceso de recuperación, el gobierno absorbió el incremento de costos a través del rezago de los precios de sus bienes y servicios. Como consecuencia, a principios de 1985, el déficit financiero del sector público comenzó a crecer vertiginosamente. La subvaluación cambiaria se redujo debido al incremento de la inflación, pasando de 30% en 1983 a 8% en 1985. Se deterioró también la balanza comercial como resultado del ajuste cambiario. El saldo de la balanza comercial pasó de 12 900 millones de dólares en 1984 a 4 500 millones en 1986.

¹ Datos del Banco de México

La respuesta a este proceso de deterioro fue la aplicación de un nuevo plan de ajuste macroeconómico, que indexó el precio de los bienes y servicios públicos, recortó el gasto del gobierno y ajustó el tipo de cambio. Y con una banca ya nacionalizada, elevó drásticamente el nivel de las tasas de interés y racionalizó el crédito. Todo con la intención de dominar el nivel que había alcanzado la espiral especulativa y la fuga de capitales.

La deuda pública se incrementó aceleradamente y, en 1986, los precios del petróleo se desplomaron una vez más, exacerbándose la crisis fiscal del gobierno. El cual se vio obligado a recurrir al mercado internacional para solicitar ayuda financiera de emergencia. Ese mismo año se lograron conseguir 1300 millones de dólares. La deuda externa de México en 1986 sobrepasó los 100 000 millones de dólares, y el pago de intereses absorbió el 37% de las divisas que se obtuvieron por exportaciones.

Como parte de la nueva estrategia se modificó substancialmente la política comercial y, en 1986, se firmó la adhesión de México al GATT. Se redujeron aranceles (en un porcentaje aún mayor de lo exigido) y se eliminaron requisitos de importación. La protección del mercado interno la asumió desde ese momento la política cambiaria a través de un peso subvaluado. El terremoto de 1985 también tuvo una influencia. Otro hecho que aumentó la presión sobre el funcionamiento de la economía fue el crac bursátil del 19 de octubre de 1987, debido a la importancia que había adquirido la Bolsa de Valores como fuente de financiamiento para las empresas. Dicho acontecimiento provocó una demanda creciente de dólares para proteger los capitales fugados de la Bolsa, que afectó severamente el nivel de las reservas internacionales, y obligó al Banco de México a una macrodevaluación el 19 de noviembre de 1987.

En 1988 se instrumentó un nuevo plan de estabilización, denominado Pacto Solidaridad Económica (PSE). En él, el gobierno asumió claramente el problema de la reestructuración de la economía mexicana, y no sólo se limitó a combatir la inflación y racionalizar su gasto. Se comprometió a desincorporar las empresas estatales no prioritarias, continuar con el proceso de apertura de la economía, renegociar la deuda pública interna y externa, limitar sus actividades al ámbito social, a través del Programa Nacional de Solidaridad (pronasol), reestructurar el sistema financiero mediante la privatización de la banca y el incremento de intermediarios financieros no bancarios, lo que permitió reducir el nivel de las tasas de interés, incentivar el crédito productivo y combatir la especulación.

Con todo ello se permitió que el Sector Agropecuario, uno de los que aglutinaba un número importante de empresas públicas y de un financiamiento gubernamental importante se viera en la necesidad de cambiar su rumbo, hacia su propia privatización y al apoyo de los créditos privados los cuales son más escasos y con mayores riesgos.

El proceso de apertura y liberalización obligaría a las empresas oligopólicas, que controlaban la economía, a enfrentar la competencia externa de una forma eficiente, reduciendo sus costos de producción y elevando la productividad. Pero tal proceso no se generalizó al conjunto de la economía. Subsistió una cantidad importante de productores (del Sector Agropecuario, de la industria tradicional y de los servicios), que deben incrementar sus precios pues continúan teniendo costos crecientes. La política concentrada de control de precios sólo han generado descapitalización y caída de la producción. Con lo

que el proceso de proletarización fue más rápido en muchos pequeños productores campesinos.

El Sector Agropecuario en México se ha caracterizado como hemos visto en el segundo capítulo, en una estructura heterogénea, donde se desenvuelven dos tipos de productores principalmente: *los pequeños productores campesinos* (con bajos niveles de productividad y tecnología atrasada); y *los grandes empresarios agrícolas* (de los cuales algunos son grandes ejidatarios y pequeños propietarios, que cuentan con niveles importantes de productividad y tecnología desarrollada).

Según el gobierno federal los campesinos se aferran a una parcela marginal, sin recursos y con una baja productividad, por lo que: “estarán destinados a la pobreza y a ser un lastre para la sociedad. La solución es, entonces, que esta población encuentre trabajo en otras actividades mejor remuneradas y que a la producción agrícola se dediquen aquellos que cuentan con las condiciones necesarias para hacer de ella una actividad rentable y dinámica”.²

Así los pequeños productores que en su tiempo recibían beneficios gubernamentales deben, según el gobierno, adquirir conciencia de su situación económica y dejarse llevar por la mano invisible del mercado la cual supone llevarlo inmediatamente al proletariado como mano de obra barata que ayudaría a final de cuantas de una manera eficaz a los grandes capitalistas a producir un gran beneficio económico.

Con ello se deduce que sólo los grandes empresarios agrícolas tanto nacionales como extranjeros tendrían cabida en la producción del sector. Y que la salida para el resto de los productores sería su proletarización como jornaleros o su desplazamiento hacia actividades no agrícolas. Con ello podemos entender las medidas instrumentadas en el sector. Entre ellas están las que están ligadas a la reducción de déficit público y la contención del proceso inflacionario, como son la eliminación paulatina de subsidios y el control de precios de los granos básicos.

La parte del gasto público que se destina al Sector Agropecuario descendió permanentemente durante el periodo 1982-1989, alcanzando su nivel más crítico en 1987, 6.4% frente al 11.7% de 1980. Por su parte la inversión pública federal en fomento agropecuario mostró la misma dinámica, pasando de 10% en 1982 a 6% en 1988 y a 7% en 1989.

La principal consecuencia de ésta política fue y ha sido la reducción del presupuesto asignado a la SAGARPA para conservar la infraestructura agrícola, otorgar asistencia técnica y realizar investigación. Además, la poca inversión pública realizada se ha concentrado en los sectores empresariales más productivos. Mismos que surgieron paradójicamente de los ejido más productivos que recibieron una gran asistencia del Estado para su desarrollo y que su necesidad económica exigió a la postre una mayor apertura del mercado con el fin de expandir sus capitales.

² Luis Téllez K., **La modernización del sector agropecuario y forestal**. FCE, México, 1994, p. 153.

Por lo tanto los subsidios se han reducido en todos los ámbitos (precios, insumos, crédito y consumo). De 10.9% en 1982 a 3.2% en 1988, siendo los subsidios a los insumos agrícolas los más afectados. El crédito agrícola mostró una tendencia negativa a lo largo del periodo 1982-1988, además, a partir de 1987, la banca comercial proporcionó una cantidad mayor de crédito al campo que la banca de desarrollo. La banca de desarrollo, por su parte, modificó los criterios utilizados para el otorgamiento de recursos, favoreciendo aquellos productores que fueran capaces de garantizar su devolución. Tratando así de sanear las finanzas y las instituciones públicas.

Respecto a las tasas reales de interés, sobresale el hecho de que fueron negativas a lo largo del periodo, aunque comenzaron a cercarse al nivel de las tasas de mercado. Podríamos pensar que el manejo de las tasas reales negativas fuera contrario a los lineamientos de la política económica seguida. Sin embargo, el volumen de créditos otorgados por la banca de desarrollo fue escaso, por lo que su comportamiento no fue un elemento crucial.

La aproximación de las tasas reales al nivel de las tasas de mercado si afectó a los productores empresariales, beneficiarios del crédito otorgado por la banca de desarrollo, al minar sus ingresos netos y su rentabilidad, que dependía en gran medida de este costo. Los empresarios o ejidatarios más afectados fueron los productores de granos básicos, pues sus precios estaban controlados. Los que cultivaban forrajes y oleaginosas, sortearon el incremento en las tasas de interés vía aumento de precios.

El otro objetivo de la política sectorial, la contención de la inflación vía control de precios, fue el que más repercutió en el desenvolvimiento de la agricultura, pues profundizó aún más los problemas de rentabilidad que ya existían. Primero, porque se incrementaron los precios de los bienes y servicios públicos que se utilizaban en el sector. Segundo, porque sólo se mantuvieron controlados los precios de los granos básicos. Tercero, porque los precios del conjunto de la economía crecieron más que los del sector. Y cuarto, porque se trató artificialmente de reducir las diferencias entre los precios nacionales y los internacionales. Los términos de intercambio fueron desfavorables para los productores agrícolas, debido al mayor incremento de precios en los insumos utilizados por el sector que en los precios de los mismos productos agrícolas.

Los precios de los insumos que más aumentaron fueron los combustibles y las tarifas eléctricas. Este incremento de precios afectó, principalmente, a los productores empresariales, ya que son estos los consumidores más importantes de estos insumos. Sólo en el caso de las semillas mejoradas se observó una reducción de precios favorable a los granos básicos, resultado de la caída de la demanda. En el caso de los cultivos forrajeros y las oleaginosas el comportamiento de sus precios fue menos desfavorable, pues se incrementó a un mayor ritmo que el de los granos básicos, pero menor que el de sus insumos intermedios.

Otra parte importante de la política anti-inflacionaria es la apertura comercial en el sector agrícola, que comenzó a homogeneizarse entre 1986 y 1988. Los permisos de importación pasaron del 100% en 1982 al 33% en 1988 y al 23.2% en 1989. En 1990 quedaron eliminados prácticamente todos los permisos, excepto para maíz, frijol, leche descremada, huevo, carne de pollo y manteca de cerdo. El régimen arancelario se redujo aún más de lo

que exigía el GATT, este detalle se estudiará de manera más profunda en el siguiente capítulo.

Debido al carácter heterogéneo de la estructura productiva del sector agrícola, los resultados de las políticas agropecuarias instrumentadas lo único que lograron fue acentuar las desigualdades entre los diversos productores.

Primero, porque el comportamiento errático de la producción agrícola mostró al igual que en el conjunto de la economía, las limitaciones estructurales del sector para afrontar los objetivos de la política macroeconómica.

Segundo, porque la dinámica del sector agrícola se caracterizó por una crisis en la producción de los cultivos campesinos (maíz y frijol), y una recomposición del patrón de cultivos favorable a los cultivos empresariales (forrajes y oleaginosas, como el trigo, la soya, el ajonjolí y el sorgo), dado el diferencial de precios favorable a estos últimos.

Tercero, porque la eliminación de subsidios incrementó los costos de todos los productores agrícolas, y el control de precios fijó límites a su margen de ganancia, mermando los niveles de rentabilidad del sector.

Cuarto, porque para los campesinos sus decisiones de inversión dependen de los precios que reciban por la venta de sus productos.

Quinto, porque la apertura comercial y las devaluaciones periódicas no alentaron la producción, por el contrario, sólo generaron un incremento en las importaciones y una ampliación del déficit comercial.

Sexto, porque la eliminación de subsidios y la apertura profundizaron el proceso de descapitalización del campo. Y no provocaron ninguna reasignación de recursos productivos a favor de la modernización de la agricultura.

Hemos dejado para el punto 3.2 los datos estadísticos debido a que el análisis de los mismos muestra una importancia absoluta. Los datos que se exponen a continuación son los números que arroja el Sector Agropecuario en los periodos referidos, donde no sólo observaremos que la balanza comercial ha sido deficitaria sino que además observaremos que existen productos muy vulnerables y que a final de cuentas el Sector Agropecuario interno pertenece a un grupo muy reducido de empresarios agrícolas, y que el otro pertenece a los socios comerciales de México: EUA y Canadá.

3.2. Principales Indicadores Económicos del Sector Agropecuario.

En los siguientes resultados aparecen de manera gráfica las implicaciones que ha tenido el Sector Agropecuario desde su apertura hasta las consecuencias aparejadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (el cual analizaremos de manera detallada en el siguiente capítulo). En todas las cifras se denota que la balanza comercial agropecuaria denota un déficit comercial que no cede ante los embates de la competencia internacional y que seguramente se harán mayores con la liberalización total del mercado agropecuario mexicano en los 15 años posteriores contemplados por el TLCAN.

Producción y superficie sembrada de los principales granos básicos, 1988–1998
(Miles de toneladas y de hectáreas)

	TOT. GRANOS BASICOS		FRIJOL		MAIZ		SORGO		SOYA		TRIGO	
	Produc.	Superf.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.
1988	22,793	14,541	862	2,345	10,592	8,011	5,895	1,953	226	155	3,665	966
1989	23,323	13,771	593	1,737	10,953	7,564	5,002	1,810	992	508	4,375	1,205
1990	27,806	14,306	1,287	2,272	14,635	7,918	5,978	1,916	575	297	3,931	959
1991	26,083	13,645	1,379	2,199	14,252	7,730	4,308	1,509	725	348	4,061	1,007
1992	28,273	13,215	719	1,861	16,929	8,003	5,353	1,458	594	327	3,621	954
1993	27,030	13,019	1,288	2,151	18,125	8,248	2,581	974	498	241	3,583	899
1994	28,915	14,856	1,364	299	18,236	9,197	3,701	1,435	523	299	4,151	1,019
1995	28,784	14,298	1,271	2,354	18,353	9,080	4,170	1,584	190	151	3,468	969
1996	31,245	15,035	1,349	2,196	18,024	8,639	6,809	2,345	56	56	3,375	863
1997	30,158	15,324	965	2,325	17,656	9,090	5,712	2,114	185	162	2,845	863
1998	29,319	14,946	1,225	2,376	18,411	8,488	6,386	2,141	153	167	3,241	849

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)

Elaboración del Ceccam

*

En cifras absolutas, la superficie sembrada de granos básicos permaneció prácticamente sin cambios en la última década (14.5 millones de hectáreas en 1988 y 14.9 millones en 1998). Ninguno de los cultivos presenta cambios sustanciales en este período excepto el maíz que elevó levemente su superficie de cultivo de 8.0 a 8.5 millones de hectáreas pero casi duplicó su producción de 10.6 a 18.4 millones de toneladas, ello se debe principalmente a que el maíz abre su mercado según las regulaciones del TLCAN en el año de 2009, lo que hace que sea un grano más productivo. El maíz representa un producto que puede ser rentable para el pequeño productor campesino, no obstante, estamos a un año que se abra dicho mercado sin que se haya hecho absolutamente nada, así que la previsión que se hace del maíz, se observó en la mayor parte de los productos que ya habían abierto su mercado.

Superficie cosechada, valor, divisas generadas y empleo de los principales cultivos, 1960–1998 (%)

CULTIVO	1960–62		1980–82		1996–98			
	S							
	Sup.	Valor	Sup.	Valor	Sup.	Valor	Divisas	Empleo
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Granos y oleag	74.7	39.7	60.6	36.3	64.5	39.3	5.1	49.9
Frutas y hort.	4.1	18.3	6.1	33.2	8.6	34.6	62.7	22.6
Hortalizas	2.3	6.7	2.3	18.6	3.2	20.4	48.0	10.6
Frutas	1.8	11.6	3.7	14.6	5.4	14.2	14.7	12.0
Otros cultivos	21.2	42.0	33.3	30.5	26.9	26.1	32.0	27.5

Fuente: Elaboración propia con base en FAO/SAGAR/IMTA e INEGI (Balanza Comercial)

En las últimas cuatro décadas el campo mexicano ha transformado su estructura productiva en forma importante. A principios de los 60's el 75% de la superficie agrícola se destinaba a la producción de granos básicos misma que representaba el 40% del valor total (PIB agrícola); a fines de los 90's ya sólo se destinó a estos cultivos el 65% de la superficie, aunque el valor de su producción continuó teniendo un peso relativo similar (39%) del valor total.

El terreno perdido por los básicos ha sido ocupado en parte por la producción de frutas y hortalizas que duplicó su superficie de 4.1% del total a 8.6%, y también el valor de su producción de 18.3 a 34.6%. Esta relación superficie–valor indica que una unidad de superficie de hortalizas y frutas genera siete veces más valor que una unidad de granos, siendo la rentabilidad de las hortalizas superior a la de las frutas.

Otra parte de la superficie desplazada se destinó a otros cultivos (azúcar, café, etc.) que pasaron de ocupar el 21% de la superficie total al 27%, pero cuyo valor se desplomó del 42 al 26% del total.

Del empleo agrícola total, en 1996–98 el 50% estuvo relacionado con la producción de granos básicos, el 23% con la de frutas y hortalizas (los cultivos con mayor ocupación por unidad de superficie), y el 27% restante con otros cultivos.

En los años 60's se exportaba menos del 10% de la producción hortofrutícola y para fines de los 90's más del 20%; de aquí que estos cultivos generen el 63% de las divisas obtenidas por el sector agrícola.

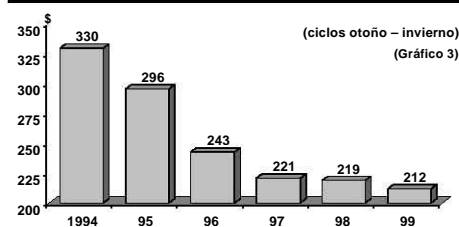
PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Millones de pesos						(EST.)
Recursos Otorgados	4,704	5,752	6,575	7,533	8,491	9,624
– en pesos de 1994	4,704	4,261	3,624	3,443	3,347	3,254
Pesos x hectárea						
Otoño–Invierno	330	400	440	484	556	626
– en pesos de 1994	330	296	243	221	219	212
Primavera–Verano	350	440	484	556	626	708
– en pesos de 1994	350	326	267	254	247	239
Sup. pagada (miles de has)	13,625	13,321	13,853	13,984	13,869	13,900
Beneficiados (miles)	3,295	2,934	2,915	2,873	2,780	2,900

Fuente: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ACERCA). SAGAR

PROCAMPO. Apoyos reales

(pesos constantes de 1994 por hectárea)



México inició su proceso de reforma y liberalización unilateral de la agricultura:

En 1989 se elimina el monopolio de Conasupo para el control de importaciones y exportaciones; Se quitan los permisos previos de importación al sorgo, soya y demás oleaginosas (1989); al trigo, frijol, maíz y cebada (1993); Desaparecen los precios de garantía y la obligatoriedad de compra de Conasupo para el trigo, arroz, sorgo, soya y otras oleaginosas (1989); Se modifica el esquema de financiamiento rural (1989): individualización del crédito y el seguro; elegibilidad de los distintos productores para acceder al financiamiento (Banrural, banca comercial o Pronasol); privatización del seguro agrícola, eliminación de Anagsa y creación de Agroasemex; Pronase se mantiene, pero desde 1991 las compañías privadas pueden patentar y validar sus semillas; Se modifica el artículo 27 constitucional (1992) para promover el mercado de tierras y las economías de escala; Se disminuyen o eliminan los subsidios a los insumos (semillas, créditos, fertilizantes, tarifas de agua y luz; apoyo a los precios de mercado); Privatización de Fertimex (1992); Se eliminan los precios de garantía de maíz y frijol. Conasupo se convierte en comprador de última instancia (1993); Transformación de los subsidios en Procampo (1993), los cuales por restricciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte solo le permiten otorgar apoyos exclusivamente al consumo, al pagar solo por hectárea sembrada, lo cual no aumenta su competitividad como productor; Se eliminan los subsidios a la comercialización: PACE (1995) y sistema Conasupo (1989–1995) que incluía compra, almacenamiento, transporte, transformación, comercialización, distribución y venta al menudeo. Transferencia de las bodegas de granos básicos de Boruconsa y Andsa a los productores y agentes privados (1995–1998). Todo esto se resume en cada vez menos beneficiados con apoyos gubernamentales y por ende menos productores campesinos.

México. Balanza comercial agroalimentaria con EU, 1989-1999 * (miles de dólares)			
	Exportac.	Importac.	Saldo
1989	2,284,288	2,736,828	-452,540
1990	2,611,000	2,553,000	58,000
1991	2,527,000	2,999,000	-472,000
1992	2,372,000	3,791,000	-1,419,000
1993	2,708,894	3,602,927	-894,033
PROM	2,500,636	3,136,551	-635,915
TLCAN			
1994	2,855,347	4,513,024	-1,657,677
1995	3,805,180	3,518,986	286,194
1996	3,734,508	5,429,526	-1,695,018
1997	4,077,760	5,178,569	-1,100,809
1998	4,652,784	6,152,202	-1,499,418
1999	4,847,519	5,622,241	-774,722
PROM	3,995,516	5,069,091	-1,073,575

* Los datos no incluyen productos forestales y pesqueros. **Fuente original:** http://www.fas.usda.gov/scripts/w/bico/bico_frm.idc#Country

En el quinquenio 1989–93, México exportó a Estados Unidos 2 mil 500 millones de dólares anuales en promedio e importó de ese país 3 mil 136 millones, lo cual representó un saldo deficitario anual de –636 millones de dólares en promedio; en el sexenio que va del TLCAN (1994–99), las exportaciones mexicanas a EU promediaron 3 mil 995 millones anuales y las importaciones 5 mil 069, lo que elevó el déficit promedio para nuestro país a –

1 mil 073 millones de dólares anuales, aunque en 1995 se muestra un saldo positivo, esto de debió principalmente a la devaluación del peso, lo que encareció los productos de importación y obligó al consumo interno a satisfacerse con el mercado interno, lo cual a final de cuentas representó un espejismo, ya que desde entonces no se ha podido tener una balanza comercial agropecuaria sin déficit.

EU. Importancia de México como proveedor de importación, 1999			
Producto	1999		México
	Importac (miles dls)	Rango import	1er proveedor (año)
TOTAL	4,847,519	2	---
Hortals frescas*	1,736,416	1	99, 8, 7, 6, 5, 4
Frutas frescas	719,205	1	99, 8, 7, 6, 5, 4
Bananos	40,022	5	---
Vinos y cerveza	650,962	2	---
Fruts y horts proces	409,735	2	97, 96, 95
Café	364,241	3	1995, 1996
Animales vivos	294,714	2	---

* Sin tomates. **Fuente original:** Elaboración propia con base en http://www.fas.usda.gov/scriptsw/bico/bico_frm.idc

Para las exportaciones de México el mercado estadounidense ha acentuado su primacía histórica y para el campo su alta dependencia. Nuestro país es el segundo abastecedor agropecuario de Estados Unidos, (el primero es con mucho Canadá) aunque en hortalizas y frutas ocupa el primer lugar.

EU. Exportaciones Agroalimen- tarias a México. Rango de importancia como mercado			
Producto	1999		México
	Exportac (miles dls.)	Rango en import.	1 ^{er} mercado (año)
TOTAL	5,622,241	3	---
Granos forrajr	927,136	2	---
Carnes rojas	675,795	2	---
Soya	659,261	2	---
Algodón	285,352	1	1999, 98, 97
Trigo	214,838	4	---
Came de pollo	200,095	3	---
Prodtos lácteos	175,975	2	1998, 97, 95
Frutas frescas	163,545	1	1999, 1998
Pieles	153,259	3	1998
Aceite vegetal*	146,818	1	1999, 8, 7, 6, 5
Frut y hort proces	144,963	3	---
Semillas	132,488	1	1999, 1998
Grasa animal	126,827	1	1999, 8, 7, 6, 5
Animales vivos	101,843	2	1998, 1997
Arroz	88,069	2	---
Hongos	48,859	1	1999, 98, 96

* No incluye aceite de soya. **Fuente orig:** datos de: http://www.fas.usda.gov/scriptsw/bico/bico_frm.idc

Para Estados Unidos, México es ya el tercer mercado en importancia (después de Canadá y Japón) para sus exportaciones agropecuarias, y en varios productos es el principal mercado: algodón, frutas frescas, aceite vegetal, semillas, grasa animal y hongos.

EU. Participación de México en las importaciones agropecuarias, (% del valor)			
	1990	1993	1999
Total	11.4	10.8	12.9
Hortalizas frescas y congeladas	73.5	66.3	58.3
Frutas frescas y congeladas	14.0	25.9	30.0
Cítricos	46.2	53.0	33.7
Mangos	89.8	81.3	69.8
Aguacate	0.2	17.2	24.2
Animales vivos	37.2	28.8	18.7
Café	17.6	16.5	15.4

Fuente original: Cálculos propios con base en datos de <http://www.econ.ag.gov/db/FATUS/index.asp?Type=MC>

Dentro del total de las importaciones agropecuarias que realiza Estados Unidos, México sólo representa el 12.9%, ligeramente arriba del 10.8% de 1993 y del 11.4% de 1990, elevación atribuible a las mayores ventas de frutas mexicanas.

México. Balanza comercial agroalimentaria con Canadá, 1989-99 (en miles de EU dólares)					
	Exportación		Importación		Saldo
	\$	(%/tot)	\$	(%/tot)	
1989	6,373		128,190		-121,817
1990	12,156		56,884		-44,728
1991	16,315		114,616		-98,301
1992	29,342		232,378		-203,036
1993	34,155	0.86	298,855	5.43	-264,700
PROM	19,668		166,185		-146,516
TLCAN					
1994	29,309	0.66	390,430	5.72	-361,121
1995	42,779	0.68	316,886	6.57	-274,107
1996	51,678	0.82	430,698	6.07	-379,020
1997	63,301	0.91	393,031	5.70	-329,730
1998	71,593	0.95	542,802	7.10	-471,209
1999	n.d.	—	347,578	—	—
PROM	51,732		403,571		-363,037

Fuente original: 1989-1998, Bancomext; 1999, Agriculture and Agro-Food Canada, <http://ats.agr.ca/>
Nota: los datos oficiales de Canadá en cuanto a las exportaciones de México difieren significativamente de los datos mexicanos, a saber: (1996) 263,936; (1997) 252,928; (1998) 271,049 (miles de E.U. dls.)

El comercio agroalimentario entre México y Canadá presenta una tendencia creciente aunque errática y persistentemente negativa para México; en los cinco años previos al TLCAN el déficit de nuestro comercio con Canadá promedió -146 millones de dólares anuales, y en los primeros cinco del Tratado -363 millones, más del doble. Estas cifras, cabe mencionarlo, no

reflejan cabalmente la situación real del comercio, ya que volúmenes importantes de los productos exportados por México son objeto de una intermediación o triangulación en Estados Unidos.

De Canadá – nuestro segundo proveedor, con 7.1 % del total – importamos principalmente oleaginosas, trigo, leche en polvo y cebada, y le vendemos – es nuestro sexto mercado con 0.95% del total exportado – café, jitomate, cerveza, mangos y uvas como productos principales.

México. Impacto del TLCAN en el comercio de diferentes productos							
	Valor (mill. de dls.)			Volumen (miles de tons)			Impacto del TLCAN
	1989/93	1994/98	1999	1989/93	1994/98	1999	
Importación							
Maíz	229	522	527	2,014	4,008	5,052	Alto
Sorgo	377	308	376	3,416	2,567	4,027	Medio
Algodón	85	326	285	67	214	201	Medio
Carne bovina	135	236	454	46	82	158	Medio
Carne porcina	59	69	111	27	35	61	Medio
Lácteos	162	155	177	n.d.	n.d.	n.d.	Alto
Manzanas	23	50	73	45	93	132	Alto
Peras	14	21	33	29	42	64	Alto
Exportación							
Tomates	256	477	490	335	610	615	Medio
Melón	80	108	175	287	359	507	Alto
Azúcar	8	12	35	30	31	102	Alto
Cacahuates	0	3	n.d.	0	4	n.d.	Alto
Aguacate	0.6	4	18	0.3	3	12	Alto
Jugo naranja ⁽¹⁾	36	54	49	1,403	2,143	1,840	Medio
Pasta tomate	16	12	23	21	14	24	Medio

(1) miles de hectolitros; (n.d.) No hay datos. Fuente orig.: USDA/ERS, FATUS y USDA/ ERS, NAFTA. Situation and Outlook Series. WRS 99-1, Washington DC, August 1999

Al reducir el Tratado la protección a los granos y oleaginosas debilitó aun más la competitividad de la agricultura mexicana, de suyo sin ventajas comparativas en estos productos frente a Estados Unidos y Canadá. Los productores de básicos han perdido por ello dramáticamente con el TLCAN, particularmente en el maíz y el frijol (y otros, que sin un período de transición y apoyos adecuados se encuentran en desventaja.

México. Participación de EU en las importaciones agropecuarias (% del valor)			
	1990	1993	1999
TOTAL	63.2	69.0	77.0
Productos cárnicos	86.8	78.5	90.0
Carnes preparadas	62.2	84.7	95.5
Frutas y hortalizas	63.0	68.0	77.9
Azúcar y edulcorantes	29.5	69.5	95.9
Arroz blanco	n.d.	47.0	70.9

Fuente orig.: Cálculos propios con base en datos de Bancomext, The World Trade Atlas y otros.

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos estima que las exportaciones estadounidenses a México de productos lácteos, carne bovina, manzana y pera son 15% superiores gracias al Tratado; estima este aumento entre 5 y 10% en el caso de la carne porcina; y considera que EU además aprovechó bien las ventajas que le da el TLCAN para elevar sus exportaciones de maíz, sorgo, soya y algodón a México. Es un hecho que con el TLCAN Estados Unidos está captando una porción cada vez mayor del mercado agropecuario mexicano (69% en 1993 y 77% en 1999) al desplazar a otros países competidores como Australia y Nueva Zelanda en cárnicos, Italia y Francia en carnes preparadas, Chile en frutas y a países asiáticos en arroz, gracias a los beneficios de la reducción de aranceles y a su agresiva política de fomento a sus exportaciones a través de programas de apoyo y de crédito.

ASIMETRÍAS MEX / EU / CAN 1990			
	Méx	EU	Can
PIB (miles de mill. de dólares)	176	4,850	462
PIB agrícola (% del PIB total)	7.9	1.8	1.6
PIB per cápita (dls. por año)	2,300	20,900	17,800
Población (mill de habitantes)	86	250	26
PEA agrícola (% de PEA total)	22.8	2.8	3.6
Superficie cultivada (mill has)	23	188	---
Sup. cultivada per cápita (mts ²)	2,690	7,520	---

Fuente orig: USDA, ERS, FAS, Agriculture in NAFTA, 1992

Las asimetrías entre los socios comerciales de México son notorias en términos del PIB, pero es aún más si vemos la participación que tiene el Sector Agropecuario en cada uno de los países, pero como veremos en siguiente capítulo podremos observar que en cada socio se formulo un tratado aparte.

AÑO	REMESAS TOTALES (millones de dólares)
2000	666.8
2001	8,895.2
2002	9,814.4
2003	13,396.21
2004	16,612.85
TOTAL	49,385.46

Las remesas se han convertido en una fuente importante de entrada de dinero hacia México (como se observa en el cuadro de arriba), no obstante que es un gran aliciente a la economía nacional (que va en aumento año con año) esta no se puede contabilizar en términos de inversión, sino que va directo al consumo interno. Además de que esos datos demuestran que el campo se ha convertido en fuente de mano de obra barata no solo en México, sino que también en EUA y Canadá.

El hecho de que existen proletarios mexicanos radicados en el extranjero, demuestra la incapacidad del Estado mexicano de siquiera proveer de trabajo asalariado en México, y en que los sueldos en el extranjero están muy por encima de los del propio país. No solamente se ha proletarizado el campo en México sino que además se ha convertido en un éxodo que en últimas fechas el propio gobierno de Estados Unidos intenta controlar sin mucho éxito.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte solo ha agudizado la problemática del campo, por lo que es importante estudiar su desarrollo, así como su marco institucional el cual nos dará la clave de sus alcances y consecuencias.

Capítulo 4. Los nuevos proyectos que se avecinan en el Sector Agropecuario.

4.1. El comercio agropecuario en el contexto internacional.

Hemos revisado las repercusiones que han tenido las reformas al Sector Agropecuario en términos sociales, políticos y económicos, sin embargo queda el momento del análisis hacia los principales acuerdos internacionales que han repercutido coyunturalmente en la toma de decisiones por parte del Estado. Es decir, a partir de estos momentos el Estado ha tenido que plantearse reformas a su estructura comercial agropecuaria, y por ende ha tenido que hacer reformas a nivel institucional para poder encontrar cabida en dicho contexto internacional.

Para el estudio de esta coyuntura internacional debemos recordar tres momentos históricos del país: la adhesión de México al GATT en 1986, la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 y finalmente la firma del TLCAN en 1994. Estos momentos nos indicarán el proceso de apertura comercial en el Sector Agropecuario.

Desde la caída del muro de Berlín existió un marco adecuado hacia el neoliberalismo, este proceso hacia una apertura comercial mundial también repercutía en México, por ende, el país debió cambiar su política de sustitución de importaciones por una política de libre mercado. Así a partir de la adhesión de México al GATT en 1986 como requisito principal, México debía cambiar su régimen de 100% de aranceles a las importaciones, a un nivel de 50%, aún así, el país lo disminuyó a pesar de ello a niveles de entre 10 y 20%.

Por lo que podemos apreciar en el anterior párrafo, México desde antes del TLCAN, ya tenía una apertura comercial. Pero antes de tocar el tema del TLCAN, analicemos brevemente el acuerdo en agricultura de la Ronda de Uruguay dentro del contexto del GATT (ahora Organización Mundial de Comercio).

La ronda de Uruguay fue particularmente importante porque por primera vez en la historia el Sector Agropecuario fue sometido a las normas y disciplinas del GATT. En el acuerdo final, los países se comprometieron a abrir sus mercados y a reducir los subsidios que otorgan a la producción y exportación de productos agropecuarios, en un proceso gradual.

En primer lugar, las restricciones no arancelarias que actualmente impiden la entrada de los productos agropecuarios serán eliminadas inmediatamente y sustituidas por aranceles. En segundo lugar, los aranceles serán sujetos a un proceso paulatino de reducción, con plazos y metas claras para cada producto. La apertura no será completa ya que los países acordaron reducir sus aranceles únicamente en cierto porcentaje, sin llegar a su eliminación total. Dentro de las reducciones arancelarias, los países desarrollados recibieron un trato más favorable.

En el acuerdo se establece cómo se puede apoyar con subsidios al Sector Agropecuario, esto es, qué tipos de subsidios son permitidos y qué tipos no. En términos generales, los permitidos son transparentes, con la idea de identificar fácilmente el tipo y monto de apoyo.

Además, y según el acuerdo, no deben ser distorsionadores del comercio internacional ni de la producción; no deben implicar transferencias de los consumidores, y no deben proporcionar un apoyo al precio.

Los subsidios permitidos son los otorgados en los apartados denominados: programas gubernamentales de servicios, tenencia gubernamental de inventarios con fines de seguridad alimentaria, ayuda alimentaria interna, y pagos directos a los productores. Así, los apoyos en forma de insumos a precios subsidiados o adquisiciones del producto a precios superiores a los del mercado, quedan fuera de esta lista.

Se da especial preferencia a los pagos directos a los productores, donde la única finalidad es proporcionar un apoyo al ingreso de los productores. En el caso de México, podemos observar este ejemplo a partir 1990, con la eliminación de los precios de garantía a los productores de cultivos básicos y, con ello, la eliminación de la CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares).¹

Para 1991 se crea Acerca (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) para sustituir las intervenciones directas que tradicionalmente hacía el gobierno por medio de la Conasupo para el sorgo y el trigo.² ACERCA ha seguido un plan de “precios de indiferencia”. Este plan no es de acción general en el territorio nacional, sino específico para cada región y consiste en fijar un “precio acordado” para el cultivo de que se trate antes de la temporada de cosecha. Para ello se toman como referencia los precios internacionales y los costos de transporte. Así, los productores venden sus cultivos a quienes procesan el alimento según el precio internacional, y el gobierno les transfiere a ellos la diferencia entre este precio y el concertado.

Tres años después de la creación de ACERCA se inició un programa de transición llamado Procampo. Este programa (como lo analizamos anteriormente) funciona como pago directo a los productores, es decir, se hacen transferencias de ingresos a los dueños de tierras que se dedican a la producción de cultivos básicos tales como: cebada, frijol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, cártamo y trigo. Esto es, el sistema de pagos directos a los productores permitido por el GATT.

Es importante recordar este punto de la integración de México al GATT en 1986 ya que desde antes de la firma del TLCAN, ya se habían iniciado los procesos de apertura comercial, así como la retirada de la presencia estatal, todo dentro del marco del proceso neoliberal mundial.

¹ Con excepción del maíz y el frijol, en donde solo redujo su intervención en el mercado

² Sin embargo, los productores de algodón, arroz y soya de algunas regiones han sido incluidos en los programas de Acerca durante algunos años. Desde 1997 hasta el 2000 el apoyo que se les dio también incluyó a los productores de maíz.

4.2. El Tratado Trilateral de Libre Comercio México-EUA-Canadá.

Como observamos en el apartado anterior, para México, el comercio con EUA aumentó rápidamente a partir de 1986, año en que este país se incorporó al GATT. En ese año, se redujo unilateralmente la media de los aranceles ponderados de las importaciones comerciales del 25 al 15%³. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) redujo, además, los aranceles mexicanos promedio del 10 al 15% en 1994. Los aranceles de aquel país con México, que ya eran bajos antes del Tratado, se redujeron del 5 al 1.5% en 1994. De esta manera, el TLCAN sólo vino a reforzar un proceso ya bien encaminado de liberalización comercial. Muchas de las mercancías en las que México tiene ventajas comparativas ya estaban sujetas a un régimen de libre comercio, lo que ofreció pocas ventajas nuevas desde el punto de vista de los aranceles.

Los objetivos más importantes que el Estado anunciaba al negociar la firma del TLCAN eran: generar suficientes empleos bien remunerados para la población mexicana, reteniéndola en el país; atraer grandes volúmenes de inversión extranjera para mantener los equilibrios macroeconómicos y aumentar los coeficientes de inversión física; acelerar el crecimiento económico y la productividad; acabar con las obstrucciones a las exportaciones mexicanas, mejorando las relaciones económicas y sociales entre nuestros países; y realizar un pasaje por vía rápida de México al primer mundo (sic).

Sin embargo, uno de los puntos importantes a tratar desde antes de la firma del TLCAN, eran las diferencias sociales y económicas entre los tres socios comerciales, sobre todo, entre Canadá y EUA respecto a México.

El producto agropecuario es mucho mayor en EUA que en México. El producto agropecuario estadounidense tiene un valor equivalente al 40% de la producción de toda la economía mexicana. No obstante la considerable diferencia en los valores totales de la producción, la actividad agropecuaria es mucho más importante en México que en EUA o Canadá. Esto se puede apreciar al comparar la participación del Sector Agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país: para México, el producto agropecuario representa el 7% del PIB total mientras que para EUA es solamente el 2.2% y para Canadá el 2.1%. Es decir, en el caso de México la participación del Sector Agropecuario en el PIB es más de tres veces la correspondiente a la de los dos países. En México también es más importante el sector agropecuario como fuente de empleo que en EUA o Canadá. Aunque cabe señalar que desde la firma del TLCAN hasta la fecha la población económicamente activa dedicada al campo se redujo de un 23% a un 16% en el periodo de 1994-2004, no obstante, para EUA representa únicamente el 2.8% y en Canadá el 3.3%.

El ingreso de los productores agropecuarios en México está por debajo del que reciben sus contrapartes en EUA. Mientras que en este último país la población agropecuaria con ingresos menores a un salario mínimo o sin remuneración alguna equivale al 9.6% de la población agropecuaria total, en México es de 57%.

³ Todos son Datos del Banco de México

Una parte importante del ingreso de los productores en la región de Norteamérica proviene de los subsidios otorgados por los gobiernos. Aunque tanto en México como en EUA dicha participación es similar (30% en el primero, 27% en el segundo), si consideramos que en México más de la mitad de los productores agropecuarios tienen un ingreso inferior a un salario mínimo, resulta en términos absolutos el apoyo que recibe el agricultor mexicano es menor al que reciben los estadounidenses. Más significativo aún es el hecho de que la participación de los subsidios como porcentaje del producto agropecuario es mucho mayor en EUA que en México: mientras que en EUA equivale al 30%, en México es de sólo el 2.9%. Esto convierte al productor mexicano en un campesino poco competitivo.

La producción agropecuaria en México está basada mayoritariamente en pequeñas unidades de producción, mientras que en EUA y Canadá, está dominada por grandes empresas, mucho más competitivas que las pequeñas unidades mexicanas.

La posición desventajosa del campo mexicano esbozada hasta aquí, ha sido agudizada con la instrumentación de lagunas políticas gubernamentales. Entre ellas: la rápida apertura comercial, y la eliminación de apoyos o subsidios; ambas desprotegeron significativamente al sector frente a las importaciones. A partir de 1990 se eliminaron los permisos de importación y se redujeron los aranceles para una gran cantidad de productos agrícolas. Esto, al mismo tiempo que se recortó significativamente el nivel de subsidios y se eliminaron los precios de garantía. Los únicos productos que continuaron protegidos, subsidiados y con precios de garantía, fueron el maíz y el frijol.

Estas políticas se dieron en un marco caracterizado por una creciente producción mundial, mayor disponibilidad de excedentes exportables e incremento de inventarios; contracciones en la demanda mundial y subsidios a la producción y a la exportación en los países desarrollados. La conjunción de estos factores llevó a la caída en los precios internacionales de la mayoría de los productos agropecuarios. Así, mientras la mayoría de los productos agropecuarios estaban en México abiertos a la competencia internacional, el maíz y el frijol mantuvieron precios superiores a los internacionales, lo que hizo que su producción fuera más rentable, en términos relativos, que la de los otros productos. Esta situación propició la caída en la producción de la mayoría de los cultivos y el aumento de la producción del maíz, particularmente entre los agricultores de las regiones más tecnificadas. Así mismo, se observó un creciente déficit en la balanza comercial agropecuaria y de alimentos y bebidas procesadas.

La postura de México al inicio de la negociación consistió en obtener un mayor acceso para las exportaciones agropecuarias mexicanas en los protegidos mercados estadounidense y canadiense. En particular, México se esforzó por conseguir la apertura de dos mercados: el del azúcar y el de frutas y verduras. Específicamente se solicitó que se permitiera la importación de un monto no menor a 1.5 millones de toneladas al año.

No obstante, la presión de los agricultores locales, en especial de California y Florida, ha llevado al gobierno del vecino del norte a imponer restricciones a la importación de productos provenientes de México. Sin embargo, las restricciones más importantes a la libre importación de frutas y verduras en EUA no son los aranceles sino los requerimientos de calidad y las normas sanitarias y fitosanitarias. En EUA, la calidad y estándares que

deben cumplir las frutas y verduras para poder ser comercializadas se establecen en las llamadas órdenes de comercialización. Para ello, se requería que EUA aceptara la certificación que se hace en México sobre la calidad y el cumplimiento de los estándares.

En lo que toca a las normas sanitarias y fitosanitarias, México buscó evitar que pudieran ser utilizadas como excusa para impedir la libre importación. La propuesta mexicana incluyó un anexo denominado “Decisión de Estándares Sanitarios y Fitosanitarios”. Los principales puntos del anexo eran:

- el reconocimiento de los conceptos de “zonas libres de pestes o enfermedades” y “zonas con bajo predominio de pestes o enfermedades”. En este sentido se buscaba que EUA reconociera la certificación que hicieran las autoridades sanitarias mexicanas de algunas regiones del país;
- no podrían establecerse restricciones sanitarias o fitosanitarias a la importación de productos originarios de zonas libres o con bajo predominio de pestes o enfermedades, o que contaran con un certificado sanitario;
- las medidas sanitarias y fitosanitarias se aplicarían únicamente en la medida necesaria para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal; deberían estar basadas en principios científicos y ser compatibles con las obligaciones contraídas en el GATT;
- se tendería a buscar la armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias entre los tres países, con base en los lineamientos internacionales. Se proponía también que las medidas de un país fueran aceptadas por los otros como equivalentes;
- finalmente se puso énfasis en la situación de México como país en desarrollo. Ello implicaba que EUA y Canadá deberían dar asistencia técnica a México para el procesamiento de tecnologías, investigación en infraestructura, etc. Asimismo, dadas las necesidades financieras, comerciales y de desarrollo de México, se trataría de concederle un plazo más largo que a EUA y Canadá para cumplir con los compromisos que resultaran del acuerdo.

La propuesta mexicana establecía que cuando el nivel de apoyo gubernamental total a un producto agrícola fuera mayor en un país que en otro, a pesar de los derechos y obligaciones contraídos bajo el GATT, el país afectado podría:

- mantener o reintroducir restricciones cuantitativas a la importación o aumentar los aranceles equivalentes;
- establecer impuestos compensatorios sin necesidad de la prueba del daño;
- establecer un nivel de apoyo gubernamental para el producto en cuestión no mayor al nivel de apoyo otorgado por el otro país;
- o una combinación de las medidas arriba señaladas, pero sólo en la medida necesaria para equiparar el nivel de apoyo.

México recuperaba la propuesta de Arthur Dunkel⁴ en la Ronda de Uruguay del GATT y se atribuía algunas de las prerrogativas que dicha propuesta concedía a los países en desarrollo. En particular, México obtendría el derecho de establecer o mantener:

- apoyo interno a los productores de cultivos sensibles como maíz, frijol, lácteos, trigo, sorgo, cebada y soya;
- subsidios a la inversión;
- apoyo interno a los productores para promover su retiro de cultivos para la elaboración de narcóticos ilícitos;
- subsidios a los insumos agrícolas –en efectivo o en especie- proporcionados a los productores de bajos ingresos o escasos recursos.

México demandó que no se utilizarán subsidios a la exportación en el comercio intrarregional, así como que no se exportaran productos agrícolas a precios subsidiados (por debajo del costo de adquisición más los gastos de almacenamiento y manejo). Los subsidios a la exportación serían permitidos únicamente cuando existiera consentimiento del país importador, o cuando un país permitiera el ingreso de exportaciones subsidiadas provenientes de un país extrarregional, y ello estuviera afectando las exportaciones de otro país miembro del acuerdo. Además se pidió que cuando un país otorgara subsidios a exportaciones dirigidas a países fuera de la región debería considerarse previamente si con ello no se afectaban las exportaciones de alguno de los otros miembros del acuerdo.

Finalmente se requirió que se permitiera a México dar apoyo a la comercialización de exportaciones y a conceder fletes internos más baratos para los productos de exportación. Los productos que recibieran estos apoyos no deberían estar sujetos a medidas compensatorias por este motivo.

Las posturas de EUA y Canadá coincidían en que los tres países miembros buscarían la eliminación de las barreras a la importación en el comercio de productos agropecuarios, así como que México debería eliminar inmediatamente sus permisos de importación y convertir todas las barreras no arancelarias en aranceles equivalentes. Además tanto Canadá como EUA convinieron en que las estipulaciones especiales sobre frutas y verduras del Acuerdo de Libre Comercio entre ellos debía continuar.

El acuerdo final dentro del capítulo agropecuario no constituyó realmente un acuerdo tripartita sino dos acuerdos bilaterales: uno entre México y EUA y otro entre México y Canadá. EUA y Canadá optaron por mantener entre ellos las disposiciones contenidas en su acuerdo bilateral. La elaboración de dos acuerdos se debió en gran medida a que Canadá, a diferencia de México y EUA, no estaba dispuesto a liberalizar completamente todos sus mercados.

Referente al acuerdo entre México y EUA se acordaron eliminar inmediatamente todas sus barreras no arancelarias mediante su conversión a aranceles o sistemas de arancel-cuota. El sistema de arancel-cuota permite a ambos países aplicar cuotas para la importación de productos determinados, y protege algunos sectores productivos durante algún tiempo. Las

⁴ Director General del GATT durante la Ronda de Uruguay

importaciones que entran en las cuotas no pagan arancel o tienen un arancel inferior al de las importaciones que provienen de otros países. Una vez cubierta la cuota, el resto de las importaciones está sujeto al pago de un arancel. Las cuotas se irán ampliando paulatinamente al mismo tiempo que los aranceles se reducirán; después de plazos determinados, la importación será libre.

Bajo este sistema, México aplicará cuotas con arancel cero a los siguientes productos originarios de EUA; maíz (2 500 000 toneladas); frijol (50 000 t); leche en polvo (40 000 t); productos avícolas (95 000 t); cebada (120 000 t); grasas animales (35000 t); papa (15 000 t) y huevo (6 500 t). Estas cuotas se incrementarán, en términos generales, un 3% cada año.

Las importaciones que sobrepasen las cuotas serán sujetas a la aplicación de aranceles: para productos avícolas, 260%; para grasas animales, 282%; para leche en polvo, 139%; para papa, 272%; para frijol, 139%; para cebada, 128% y para maíz, 215%. Sin embargo, desde que entró en vigencia el TLCAN y hasta el año 2000 México no ha cobrado tarifas cuando las importaciones de maíz han excedido la cuota: por ejemplo, en 1996 las importaciones del grano que entraron exentas de tarifa fueron de casi 6 millones de toneladas, mientras que la cuota de 2.62 millones y en 1998 los montos fueron de 4.13 y 2.81 millones, respectivamente. En el caso del frijol sus importaciones han sido más bajas que la cuota.⁵

A partir del 2004 han transcurrido los diez años para que el comercio de productos agropecuarios entre México y EUA sea sin ningún arancel o barrera no arancelaria. Las únicas excepciones que se contemplaron son, para el caso de México, el maíz y el frijol; y para los EUA, el jugo de naranja y el azúcar. Estos productos, por ser particularmente sensibles, tendrán un plazo de liberalización de 15 años. Con lo que será el 2007 un año en el que los campesinos aún dedicados al maíz deban competir con sus similares norteamericanos.

En el caso del maíz fue uno de los temas más debatidos durante las negociaciones del TLCAN. El maíz es el principal cultivo y alimento en México; su importancia en la economía campesina obligaba a darle un tratamiento especial. La producción de maíz constituye aproximadamente el 20% del valor del producto agrícola. Su cultivo cubre el 48% de la tierra cultivada en el país; esto es, 59% de la tierra de temporal y 28% de la tierra de riego. La productividad promedio por hectárea cultivada es de sólo dos toneladas, comparada con 7.4 en EUA. Alrededor de 2 400 000 campesinos y sus familias dependen del cultivo del maíz; de éstos se estima que en 1992 sólo el 7.9% era competitivo si tomamos como referencia los precios internacionales. La liberalización del comercio del maíz pone en riesgo el modo de vida de una gran parte de la población rural, en particular de los productores de menores recursos. “Desde una perspectiva dinámica, se prevé que el TLCAN inicialmente inducirá un aumento en la emigración, conforme pierda competitividad el sector productor del maíz.”⁶ Por lo mismo, era fundamental conseguir un

⁵ La importación de frijol es baja, ya que México es autosuficiente en el tipo de frijol preferido por la población. Este cultivo fue incluido dentro del esquema de tarifas de impuestos para la importación, ya que los campesinos que producen frijol tienen problemas en el mercado y porque es uno de los componentes principales de la dieta de los mexicanos.

⁶ Martin, Phillip. “Mexican-U.S. Migration: Policies and Economic Impacts”. En *Challenge*, marzo-abril de 1995, pp. 56-62.

periodo más largo para la desgravación y condiciones más favorables que para el resto de los productos.

Sin embargo los hechos han mostrado que desde el inicio del TLCAN, ni siquiera dichos acuerdos fueron cumplidos. En el caso del maíz, desde 1995 se ha sobrepasado la cuota de importación libre, lo que ha significado una exención de impuestos y por ende una baja rentabilidad en la producción del maíz debido a los bajos precios y los altos inventarios a nivel internacional, lo que ha provocado el ascenso de la migración hacia las zonas urbanas o bien hacia los EUA. Esto quiere decir que no se ha obtenido el superávit en la balanza agropecuaria ni estamos importando más barato los alimentos; todo al mismo tiempo que el país aumenta su deuda externa con EUA, dado que casi el 50% (1 500 millones de dólares) de las importaciones en 1996 se realizaron con créditos garantizados por el programa GSM-102 de la Commodity Credit Corporation (CCC) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

En lo que atañe al mercado estadounidense del azúcar (azúcares y jarabes, derivados de caña de azúcar y de remolacha), el acuerdo alcanzado fue modificado posteriormente con un entendimiento firmado poco antes de que el TLCAN fuera votado en el congreso de Washington. El acuerdo original establecía que la apertura del mercado del azúcar sería gradual, con cuotas establecidas para cada año: 25 000 t para cada uno de los seis primeros años; 150 000 t para el séptimo año, e incrementos anuales de 10% a partir del octavo año. Se consideraba además la posibilidad de acelerar la apertura del mercado: si a partir del séptimo año México era superavitario en su comercio de azúcar durante dos años consecutivos, las cuotas desaparecerían y no habría limitaciones para exportar al mercado estadounidense.

Esto se puede entender de la siguiente manera: México podría importar y exportar azúcar de Estados Unidos –definida ésta como endulzantes derivados de caña o de remolacha- con la única condición de que el balance final el comercio fuera superavitario para México. Es decir, si México empezaba a importar otro tipo de endulzante que no fuera derivado de la caña o de remolacha para sustituir su consumo interno de azúcar, las importaciones de ese endulzante no se contabilizarían como importaciones en la balanza comercial bilateral de azúcar. Ello permitiría a México contar con un excedente de azúcar que podría exportar y contaría a su favor en la balanza comercial bilateral.

El reto impuesto de que México cumpliera con el requisito de ser superavitario en su comercio bilateral de azúcar era bastante factible: México podría importar fructuosa de maíz como un sustituto del azúcar en el consumo interno, y como la fructuosa no estaba considerada en la definición de azúcar en el acuerdo bilateral, no se contabilizaría en la balanza comercial bilateral de azúcar. La fructuosa de maíz es un producto utilizado como endulzante principalmente en la elaboración de refrescos. Aunque en EUA ya es un producto de uso común en la industria refresquera, en México se sigue utilizando azúcar. De acuerdo con algunas estimaciones, si la industria refresquera nacional modificaba el consumo de azúcar por edulcorantes con base de maíz, México podría tener un superávit en su comercio exterior de azúcar de uno a dos millones de toneladas al año. Con ello se hubiera podido cumplir holgadamente con el requerimiento establecido en el TLCAN.

La posibilidad de que el TLCAN fuera rechazado por el congreso estadounidense llevó a los negociadores mexicanos a otorgar concesiones de último momento para asegurar la ratificación del acuerdo comercial. Así, se firmó un entendimiento sobre azúcar, que incluyó disposiciones complementarias que modificaron lo ya negociado. Específicamente, y en términos prácticos, se incluyó la fructuosa de maíz en la definición de azúcar; con ello, las importaciones de fructuosa pesarán en la contabilidad de la balanza comercial bilateral de azúcar lo que reduce fuertemente la posibilidad de cumplir con el compromiso del superávit.

Las disposiciones sobre la apertura del mercado del vecino del norte al jugo de naranja sufrieron, igual que en el caso del azúcar, modificaciones de último momento. En el acuerdo original, Estados Unidos se comprometió a establecer una cuota de 40 millones de galones de jugo de naranja concentrado y congelado para las importaciones provenientes de México. Las importaciones que entraran bajo esta cuota tendrían un arancel de solamente la mitad del arancel de nación más favorecida (NMF) de Estados Unidos. Para las importaciones fuera de cuota, el arancel se reduciría linealmente en los primeros seis años hasta llegar a ser 15% inferior al arancel de NMF, nivel que conservaría hasta el décimo año. A partir de entonces, dicho arancel se reduciría en forma lineal hasta llegar a cero en el año decimoquinto.

El entendimiento sobre cítricos, que se firmó poco antes de la aprobación del TLCAN en el congreso estadounidense, introdujo una salvaguarda que permite a Estados Unidos aplicar aranceles extraordinarios. La salvaguarda se podrá aplicar cuando el precio del jugo de naranja concentrado y congelado caiga durante cinco días hábiles consecutivos por debajo de un precio determinado. El arancel extraordinario se podrá aplicar únicamente a las importaciones que estén por encima de los 70 millones de galones durante los años 1994-2002, y los 90 millones de galones durante 2003-2007. El arancel total que enfrentarán las importaciones cuando se aplique la salvaguarda será igual al menor de entre el arancel de NMF del 1 de julio de 1991 y el arancel de NMF prevaleciente al momento de aplicación de la salvaguarda. La salvaguarda dejará de aplicarse cuando el precio exceda nuevamente, durante cinco días hábiles consecutivos, un nivel determinado. La aplicabilidad de las estipulaciones del entendimiento es de trece años.

Las modificaciones incluidas en el entendimiento sobre cítricos ponen un límite a las exportaciones mexicanas hacia EUA. Aunque no afecta la cuota de 40 millones de galones con arancel de un 50% inferior al de NMF, sí afecta las exportaciones fuera de cuota porque establece límites a los volúmenes que pueden beneficiarse de la desgravación lineal.

Canadá y México acordaron eliminar las tasas arancelarias de manera inmediata o en periodos máximos de cinco y diez años. Sin embargo, no todo el comercio bilateral será liberalizado: Canadá mantendrá permisos de importación para los productos lácteos, avícolas, huevos y azúcar. La eliminación de las barreras no arancelarias se hará de acuerdo con la metodología del GATT que permite la transformación de dichas medidas en aranceles equivalentes y aranceles-cuota.

México aplicará cuotas con arancel cero en los siguientes productos: maíz (1000 t); frijol (1500 t); cebada (30 000 t); grasas animales (1000 t) y papa (4000 t).

El tratado establece listas con productos sensibles que pueden ser sujetos de salvaguardas especiales. Las salvaguardas se aplicarán en forma de arancel-cuota. La tasa arancelaria para las importaciones fuera de cuota será la menor entre la tasa de NMF del 1 de julio de 1991 y la tasa de NMF prevaleciente en el momento de aplicación de la salvaguarda.

Los productos sujetos a la aplicación de salvaguardas son:

- productos mexicanos en EUA: tomate, tomate tipo cereza, berenjena, chiles, calabaza, sandía y cebolla.
- Productos estadounidenses y canadienses en México: porcino para abasto; porcino en canales, jamones, paletas y trozos; papas (cocidas a vapor); manzanas; extractos, esencias, etc., de café y los demás jamones;
- Productos mexicanos en Canadá: flores; tomate; cebolla; pepino; coliflor y brócoli; fresas para procesar; fresas para consumo y pasta de tomate.

Las salvaguardas podrán aplicarse únicamente durante los primeros años de vigencia del acuerdo, es decir este periodo terminó en el 2004.

El TLCAN reconoce la importancia de los apoyos internos en el Sector Agropecuario. Sin embargo se establece que la instrumentación de este tipo de apoyos deberá ser tal que:

- tengan efectos mínimos de distorsión sobre el comercio o la producción, y
- sean acordes con los compromisos adquiridos en el GATT.

Con base en lo estipulado en el capítulo agropecuario del TLCAN se puede concluir que México –al igual que EUA y Canadá- puede instrumentar una política agrícola basada en el otorgamiento de cierto tipo de subsidios y en la instrumentación de algunos programas de apoyo al desarrollo del Sector Agropecuario. Aunque de hecho el texto final del TLCAN no contiene una relación detallada de los subsidios permitidos y más bien se limita a hacer referencia a los compromisos adquiridos en el marco del acuerdo del GATT, el análisis de este último permite concluir cuáles son los subsidios y apoyos permitidos y cuáles son los prohibidos.

En este marco, y de acuerdo con el texto final de la Ronda de Uruguay del GATT, México puede otorgar subsidios a los productores de bienes agropecuarios. Sin embargo, la concesión de subsidios debe hacerse en la forma de pagos directos a los productores –como puede ser la entrega de un cheque o de una cantidad determinada de dinero en efectivo- con el único objetivo de apoyar el nivel de ingreso de dichos productores.

Esto es, quedan de hecho prohibidos los subsidios a los insumos de la producción –como el aprovisionamiento de fertilizantes y granos con precios por debajo de los de mercado- y la compra del producto cosechado a precios superiores a los corrientes en el mercado. Además, el otorgamiento de los subsidios no puede condicionarse a que el agricultor coseche cierto tipo de cultivo o alguna cantidad determinada; de hecho, no se puede ni siquiera pedir al agricultor que produzca como condición para que se le entregue el subsidio.

Además del otorgamiento de subsidios en forma de pagos directos a los productores, se permite que los gobiernos instrumenten ciertos programas con los cuales apoyan –y en cierta forma subsidian- el desarrollo del Sector Agropecuario. En este marco, los gobiernos pueden apoyar programas de investigación, control de plagas y enfermedades, servicios de divulgación y asesoramiento, servicios de inspección, servicios de comercialización y promoción, y servicios de infraestructura. Y como observamos en este sentido el gobierno mexicano instrumentó el PROCAMPO y el llamado actualmente Oportunidades, programas que se dirigen a apoyar el nivel de vida de los productores, más no su rendimiento productivo.

Finalmente, los gobiernos también pueden participar en el Sector Agropecuario comprando alimentos con el objetivo de apilar inventarios y formar reservas que aseguran el abastecimiento o seguridad alimentaria, así como para repartir dichos productos entre la población necesitada. No obstante, si un gobierno decide poner a la venta los productos almacenados o adquiridos bajo estos programas, deberá hacerlo a precios de mercado.

Es importante observar que en el texto final del capítulo agropecuario del TLCAN no se le reconoció a México su carácter de país en desarrollo. Con ello nuestro país parece haber perdido el derecho de instrumentar algunos subsidios o programas de apoyo al Sector Agropecuario que el acuerdo final de la Ronda de Uruguay del GATT concede a este tipo de países. En este marco, la subvención al precio de los productos alimentarios para los sectores pobres de la población no está permitida así como tampoco el otorgamiento de subsidios a la inversión y a los insumos agrícolas para productores de bajos ingresos o de escasos recursos. En el mismo orden de ideas, se desecha la posibilidad de otorgar apoyos que incentiven a agricultores de cultivos para la elaboración de narcóticos ilícitos a dejar de producirlos.

En este marco las condiciones para el otorgamiento de subsidios y apoyos al Sector Agropecuario son las mismas para los tres países miembros del TLCAN, sin tomar en cuenta las diferencias en el grado de desarrollo en el sector que existen entre los tres importancia relativa que dicho sector tiene para cada uno de los tres socios.

México ha desmantelado su sistema de subsidios para concentrarse en la entrega de pagos directos a los productores agropecuarios bajo Procampo –en forma acorde con lo establecido en el acuerdo del GATT y en el TLCAN-, EUA continúa apoyando a sus productores con programas más amplios y más flexibles que los instrumentados en México. En este sentido el gobierno estadounidense mantiene programas de apoyo que compensan a los productores por variaciones en los precios internacionales de los productos; programas que compensan a los agricultores por los efectos de condiciones naturales adversas, y programas destinados a fomentar las exportaciones. Aunque algunos de estos programas son contrarios a los permitidos bajo el GATT y el TLCAN, y se han negociado su eliminación en plazos determinados, su instrumentación actual acentúa la desventaja del Sector Agropecuario mexicano frente al de EUA.

En el acuerdo también se rechaza la instrumentación de los subsidios a la exportación. No obstante, también se reconoce que su uso es apropiado en los casos en que es necesario compensar los subsidios otorgados por países extrarregionales. En caso de que una de las

partes aplique un subsidio de este tipo, el acuerdo estipula que deberá hacerse tomando en cuenta los intereses de las otras partes.

Se convino en no utilizar las normas oficiales y las reglamentaciones técnicas de los gobiernos como obstáculos al comercio. Cuando México o EUA apliquen una medida de normalización a un producto agropecuario del otro país deberán otorgar el mismo trato que a los productos nacionales. Con ello se pretende evitar que las órdenes de comercialización sean aplicadas en forma discriminatoria o arbitraria en perjuicio de las exportaciones. Finalmente se establecen grupos de trabajo, tanto para el acuerdo México-EUA como para el acuerdo México-Canadá, para resolver cuestiones de operación de las normas.

El TLCAN establece disciplinas y normas para evitar que la eliminación de las barreras arancelarias sea remplazada por un uso más agresivo de restricciones sanitarias y fitosanitarias. En este sentido se incluyen los conceptos de “área libre de plagas” y “área de escasa prevalencia de plagas”, y los temas de equivalencia de medidas sanitarias y fitosanitarias, asistencia técnica y adaptación de las normas a condiciones regionales.

El acuerdo confirma el derecho de cada país para determinar el nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que considere adecuado, siempre y cuando las medidas que aplique:

- se fundamenten en principios científicos y en una evaluación del riesgo;
- se apliquen sólo en grado necesario para proporcionar el nivel de protección determinado por un país;
- no se traduzcan en discriminación o en restricciones encubiertas al comercio.

En términos generales, el documento final del TLCAN recoge las propuestas de EUA y Canadá referentes a que México debía eliminar los permisos de importación al momento de entrar en vigor el acuerdo. Se aceptó que México introdujera aranceles-cuota en productos específicos y sensibles como el maíz y el frijol.

EUA aceptó desgravar inmediatamente algunas frutas y verduras. El proceso de desgravación de sus productos han cumplido los plazos formales de cinco y diez años, sin embargo tanto EUA como Canadá lograron introducir salvaguardas especiales para algunos de estos productos.

En lo referente a la apertura del mercado azucarero de EUA solicitada por México, se consiguió la apertura gradual –en un plazo de quince años- y la posibilidad de que la apertura fuera total a partir del séptimo año. Esto constituyó un éxito para México. Sin embargo, con el entendimiento sobre azúcar se perdió por completo la posibilidad de que México pudiera exportarla irrestrictamente a los EUA antes de quince años.

Por otro lado, el entendimiento sobre cítricos también afectó lo conseguido en la negociación del tratado. Al establecer la instrumentación de una salvaguarda para el jugo de naranja concentrado y congelado, se limitaron los volúmenes de exportaciones fuera de cuota que se habrían beneficiado de la desgravación lineal. Con ello se perdió parte del beneficio que México había conseguido inicialmente en la negociación.

A manera de resumen, a 10 años de entrada en vigor del TLCAN los objetivos no se han alcanzado. Las políticas públicas agrícolas se han transformado profundamente incluso desde antes de la firma del tratado, destacando la abolición de la Conasupo, la apertura comercial –y el TLCAN en particular-, la reforma ejidal y la creación de nuevos programas e instituciones agropecuarios, todos estos cambios han obedecido en gran parte a las presiones internacionales, las que han promovido reformas estructurales para una mayor apertura de mercado, y que han sido obedecidas deliberadamente por los últimos cuatro sexenios.

Algunas de las consecuencias de estos cambios han sido el gran crecimiento del comercio agrícola con nuestros vecinos del norte, el aumento de la productividad en tierras regadas en la producción de cultivos básicos o importables y el cambio estructural experimentado en las exportaciones de frutas y hortalizas un año después de haberse iniciado la puesta en marcha del TLCAN.

No obstante lo anterior, a pesar de que se esperaba tener un saldo positivo en la balanza comercial agropecuaria, las cifras nos dicen que después de diez años del TLCAN el saldo acumulado en la balanza es de – 16 930 millones de dólares. El único año en el que se apreció un superávit fue en 1995, sin embargo, ello no se debió a las políticas de fomento a las exportaciones, más bien se debió a la devaluación del peso frente al dólar que llevó a una contracción del consumo interno y al encarecimiento por ende de las importaciones, lo que provocó una mayor demanda en los mercados nacionales y promovió la exportación de frutas y verduras mexicanas. Sin embargo en los años que sucedieron, el déficit de la balanza fue continuo, ampliando aún más la dependencia de las importaciones y por ende la pérdida de la soberanía alimentaria.

Los altos costos de transacción que enfrentan los productores de maíz de tipo familiar – debido, entre otras cosas, a la ausencia de buenos caminos y de medios de transporte eficaces- han aislado a los pequeños productores de tipo familiar del mercado nacional e internacional del maíz, lo que ha obligado a la constante migración hacia las ciudades o a los EUA, promoviendo las remesas en un referente importante para la economía nacional.

Las condiciones laborales de los trabajadores del campo en México, lejos de haber mejorado, se han deteriorado. Se rigen por las políticas oficiales de salarios mínimos regionales, equivalentes a la mínima expresión de la infrasubsistencia del trabajador y su familia (llegando a ganar desde \$15 hasta \$30 diarios). A través de esta política salarial el gobierno de México trata de ser atractiva a la inversión extranjera.

La falta de cumplimiento en las medidas sanitarias, han provocado un descontrol en los plaguicidas utilizados por parte de las compañías extranjeras en México, lo que además de provocar un daño en la salud de los trabajadores, también es un riesgo para los consumidores (tanto nacionales como extranjeros). Tomando en cuenta también los daños ecológicos que esto representa.

México no consiguió que en el TLCAN se reconociera su situación de país en desarrollo y se le diera el trato especial otorgado a este tipo de países en el GATT. En este sentido, nuestro país parece haber perdido el derecho, al menos en el comercio de América del

Norte, de que el porcentaje de apoyo para que las exportaciones mexicanas estén exentas de aranceles compensatorios sea de 30% (sería de 5%, tal como lo establece el texto Dunkel para los países desarrollados), y de que se le permita otorgar subsidios a la inversión, a los productores de cultivos destinados a la elaboración de narcóticos ilícitos para promover su retiro, y a los insumos agrícolas para los productores más pobres.

Como apreciamos, el TLCAN sólo ofrecerá limitadas oportunidades a las personas pobres del medio rural, por lo que sus problemas se deben atender por separado. La política comercial raras veces sirve para resolver otros problemas que los del comercio, y estos otros problemas necesitan abordarse con diversas intervenciones específicas.

1.3. El Área de Libre Comercio de las Americas.

El Área de Libre Comercio de las Americas (ALCA) representa la culminación de un bloque comercial importante en toda América Latina, en este sentido este tratado no representa cambios estructurales a la vigencia del TLCAN, por lo que el estudio que abordaremos de dicho acuerdo sólo representará los avances que se han logrado para su implantación, así como sus principales funciones institucionales, políticas y principalmente comerciales. En este sentido cabe aclarar que dicho tratado no está vigente ya que se encuentra en discusión, y que sólo se abordara lo que respecta al capítulo sobre agricultura, debido a los objetivos del presente trabajo.

Como el TLCAN, el ALCA forma parte de una estrategia de manejar en términos de libre comercio los productos agropecuarios, sin embargo y de manera similar con el proceso de liberalización arancelaria de México, el comercio entre EUA y América Latina, tenía ya un avance significativo.

Si bien, y suponiendo que el comercio es ya una realidad entre América Latina y EUA, se necesita al igual que en el proceso histórico de liberalización comercial de México, una mayor certidumbre para los inversionistas que deseen incursionar en los mercados de América Latina, ya que por sí sola representa una población de 546 475 605 habitantes (CEPAL), es decir un mercado aún más grande que toda la Unión Europea (456 791 700 habitantes).

Al igual que el TLCAN, se deben implementar programas de reducción o eliminación de aranceles, así como el establecimiento de un proceso de eliminación o desgravación progresiva de los aranceles. Además de ello, se debe conceder un trato nacional a los productos agropecuarios de los diversos socios (Sección Dos: Acceso a Mercados).

Las medidas del ALCA al igual que en el TLCAN, indican que el rector del desarrollo agropecuario debe ser el mercado, así que el apoyo del Estado como rector del desarrollo deberá desaparecer para dar una mayor certeza a las fuerza del libre mercado. “Las partes acuerdan que a partir de la entrada en vigencia de este Acuerdo, no aplicarán los

mecanismos de bandas o franjas de precios y otros mecanismos de estabilización de precios de productos agropecuarios” (Artículo 6: Aranceles).

“Salvo que se disponga lo contrario en este Acuerdo, ninguna de las Partes podrá mantener ninguna prohibición, restricción o requisito de licencia para la importación de ningún producto agropecuario originario de otra Parte o para la exportación de ningún producto agropecuario destinado al territorio de otra Parte” (Artículo 7: Medidas no arancelarias).

Para las salvaguardias, al igual que lo que se tiene estipulado en los acuerdos originales del GATT, los países subdesarrollados, por ese mismo carácter tendrán el derecho de aplicar las salvaguardias necesarias. “Únicamente las Partes con economías pequeñas del Hemisferio podrán aplicar mecanismos de salvaguardia especial para productos agrícolas” (Artículo 9: Salvaguardias). Aquí destacaríamos que en el caso de México existiría la posibilidad de poder ejercer ese derecho que le fue negado en su Tratado Trilateral.

En cuanto a los subsidios a la exportación en el Artículo 10 del ALCA nos explica que por definición éstos se entenderán como: cualquier subsidio supeditado, *de jure* o *de facto*, a la actuación exportadora de un producto agropecuario, incluyendo aquellas medidas de salvaguardias.

Por otro lado, también el Acuerdo hace referencia a la posibilidad de ejercer una presión comercial hacia aquellos países que hagan uso de los subsidios a la exportación. “A partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, las Partes eliminarán y no introducirán ni reintroducirán en ninguna forma los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios exportados a otras Partes. Las Partes tampoco aplicarán nuevas medidas y prácticas que impliquen una elusión de este compromiso a la eliminación de subsidios a la exportación” (Artículo 11: Eliminación de los Subsidios a la Exportación).

Además en el Artículo 12 referente al “tratamiento de importaciones que se benefician de subsidios a la exportación provenientes de no Partes”, indica que un país socio del Acuerdo, no debe beneficiar a los países que al no estar en el acuerdo, colocan subsidios a la exportación. “Las Partes acuerdan trabajar mancomunadamente en las negociaciones sobre la agricultura de la OMC con la finalidad de prohibir el uso de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios provenientes de países no Partes del ALCA a los países Partes del ALCA hasta lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios” (Artículo 12.3).

El ALCA pretende además aplicar candados comerciales a los países socios, para que no puedan aplicar subsidios a la exportación hacia los países que no se encuentren dentro del área.

Al igual que en los casos de las salvaguardias, los países considerados subdesarrollados tendrán la ventaja de eliminar los subsidios a la exportación en plazos que serán acordados en las reuniones que lo convengan.

Para el ALCA las medidas de ayuda pueden resultar de importancia para sus respectivos sectores agrícolas, pero que también pueden tener efectos severos de distorsión en la

producción y el comercio agrícola. Por ayuda interna el ALCA entiende que se trata de toda política aplicada por un país socio, para sostener los precios de los productos agropecuarios, aumentar la renta de los productores y/o mejorar las condiciones de producción y/o comercialización. Todo esto en el marco del Artículo 15 referente a las Medidas de Ayuda Interna, y debe además ser negociado multilateralmente, de tal forma que las medidas de ayuda sean reducidas por parte de los países socios. El Comité de Agricultura del ALCA se encargará una vez al año de vigilar el buen cumplimiento de dichas reducciones.

En ello no varía en términos generales con el TLCAN, ya que México tuvo que reducir sustancialmente su gasto público en el Sector Agropecuario y dejar que el mercado regulara el desarrollo del sector.

Los impuestos a la exportación deberán ser eliminados gradualmente, a menos que dicho impuesto sea aplicado a los bienes que sean destinados al consumo interno o cuando sean exportados a países que no se encuentren en el tratado. En el caso de los países subdesarrollados, dicha disposición no aplica.

Las empresas estatales el ALCA las entiende como aquellas de propiedad de los Estados o aquellas a las cuales los Estados de hecho o derecho han otorgado privilegios exclusivos o especiales de comercialización de productos agropecuarios. Por ende, dichas empresas deben ser eliminadas, o al menos, se debe garantizar que el Estado no les otorgue derechos exclusivos de importación y/o exportación. Esta disposición no aplicará a los países subdesarrollados.

En cuanto a las medidas sanitarias y fitosanitarias, los socios aplicarán las normas recomendadas por los organismos internacionales competentes, en particular: La comisión del Codex, Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y las organizaciones internacionales y regionales que operan en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. En caso de que algún socio, no encuentre suficiente dichas normas, podrá promover acuerdos bilaterales o subregionales para alcanzar la armonización de las medidas.

Estas medidas deben lograr la equivalencia entre los que exportan y el nivel adecuado de protección con los que importan. Las medidas deben estar basadas en evidencia científica así como sustentada en principios técnicos.

En el artículo 19, referente a la Asistente Técnica y Cooperación, el ALCA intenta controlar el desarrollo agropecuario regional, basándose en la ayuda hacia los países subdesarrollados. Esta prestación de asistencia podrá adoptar la forma de: asesoramiento, créditos, donaciones, seminarios, procurar conocimientos técnicos, formación y equipo para que los países socios puedan adaptarse y atenerse a las medidas sanitarias o fitosanitarias necesarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria en sus mercados de exportación.

El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del ALCA, será el encargado de limar las diferencias entre los socios, y será conformado por un representante de cada una de las Partes.

El ALCA crea el Comité de Agricultura, que al igual que el anterior será conformado por un representante de cada una de las Partes. A diferencia del Comité anterior, éste Comité supervisará la aplicación y administración del acuerdo así como la evaluación de cualquier propuesta de modificación, enmienda o adición a las disposiciones correspondientes con la finalidad de mejorar la aplicación del acuerdo. Todas las decisiones que alcance el Comité serán por consenso.

En cuanto a los créditos a la exportación, cuando se traten de aquellos financiados por el Estado, deberán tener un porcentaje mínimo de participación del sector privado.

El ALCA considera también ciertas disciplinas en cuanto a la concesión de ayuda alimentaria. Esta ayuda deberá estar condicionada a que esta no desplace a las importaciones comerciales, así como que debe atender exclusivamente al consumo adicional. Sin embargo, las transacciones por parte del Programa Mundial de Alimentos, así como del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) quedarían exentas de las disciplinas del Acuerdo. También queda exenta aquella transacción de una donación que una Parte exportadora haga a una Parte importadora, con la finalidad específica de adquirir un producto determinado en la Parte exportadora.

Como pudimos observar, en términos generales el ALCA se encuentra de alguna forma relacionada con el TLCAN, la diferencia estaría en que el ALCA abarcaría una proporción mucho mayor. De alguna forma este Tratado no ofrece algo diferente para México, ya que los cambios estructurales que debe tener el país para poder entrar en el Acuerdo prácticamente han sido llevados a cabo. Quizás el hecho de que México haya sido ignorado como país subdesarrollado en el TLCAN, puede ser corroborado o modificado en una posible firma o anexión al ALCA.

Para autores como James Petras, el ALCA es una continuación necesaria del “libre mercado” porque establece una base institucional legal y formal para la total absorción, por parte de EUA, de los recursos, ahorros, mercados, comercio y empresas Latinoamericanas. El Acuerdo como pudimos observar también toma en cuenta que en América Latina persisten negocios bajo el control de intereses locales, y algunas debilitadas legislaciones que restringen la inversión extranjera y, en unos casos, regímenes incapaces de poner en práctica la totalidad de las políticas de Washington debido a la presión popular.

Petras hace una reflexión acerca de las ganancias obtenidas entre 1992 al 2000 por parte de los bancos estadounidenses y las empresas multinacionales, donde remitieron desde América Latina un billón de dólares en ganancias, pagos de intereses y derechos de autor. Además, cerca de 900 mil millones de dólares en “dinero sucio” –o fondos ilegalmente obtenidos- fueron enviados por la elite latinoamericana al extranjero, a través de bancos estadounidenses y europeos. En el mismo periodo, los bancos estadounidenses y europeos compraron más de 4 mil lucrativos y antes estatales bancos y compañías de telecomunicaciones, de transportación, petroleras y mineras, minoristas y otras en América

Latina, pero principalmente en Argentina, México y Brasil. Los superávits comerciales estadounidenses con América Latina cubrieron más del 25% de su déficit con Asia o más del 50% con Europa. Las tasas de ganancia e interés de empresas multinacionales y bancos estadounidenses en América Latina fueron dos o tres veces superiores a las tasas de ganancia dentro de EUA. Las empresas estadounidenses que se posicionaron en América Latina pudieron reducir sus costos laborales de 70 a 80%; las acciones estadounidenses en los mercados Latinoamericanos de minoristas, colocadas a través de subsidiarias bancarias y locales, se incrementaron geométricamente, especialmente en el ramo de la comida rápida, los centros comerciales y los bienes raíces. Los asimétricos “libre comercio y protección” han llevado a que las empresas estadounidenses se apropien del comercio al menudeo, las telecomunicaciones y los bienes raíces, y a cuotas y restricciones a las exportaciones latinoamericanas de bienes agrícolas, transporte, textiles etc.

Como observamos, en realidad no podemos hablar en términos numéricos acerca del ALCA, sin embargo podemos analizar el periodo de apertura que algunos países de América Latina han tenido, y sobre todo podemos analizar lo que ha ocurrido con un tratado similar que ha tenido México desde hace ya un poco más de diez años, para poder de alguna forma prever lo que otro tratado similar puede hacer en economías subdesarrolladas.

Conclusiones

Hablar de la alimentación del hombre, es hablar de la agricultura. Las plantas constituyen poco más del 90% de la dieta humana, con solamente 30 plantas cultivadas. Esos cultivos proveen la mayor parte de las calorías y proteínas para la alimentación del hombre y de los animales domésticos. Los productos de origen animal aportan el 7% de la dieta del hombre y la producción animal está prácticamente basada en las plantas cultivadas.

Por lo que toda nación debe proteger su sector como prioritario, no solamente como un sector económico productivo, sino como una inversión para la población ya que sin un sistema alimentario adecuado no puede existir una nación desarrollada.

Las reformas agrarias en México han respondido al mismo corte pequeño-burgués que en otras naciones. La revolución mexicana rompe así con el régimen de tenencia de tierra terrateniente para pasar al régimen de pequeña propiedad privada, lo que obliga a los nuevos actores sociales a una lucha sostenida de mercado, donde a su vez surgirán clases explotadoras y clases explotadas. Se ha observado de manera precisa que después de la revolución mexicana el partido del Estado (Partido Revolucionario Institucional), fue el principal encargado de proteger las nuevas instituciones encargadas de moldear el nuevo sistema, aunque con un control estatal en cuanto a los niveles de producción.

Aparejado con las necesidades a nivel mundial, México se constituyó un excelente proveedor de alimentos hacia EUA durante la primera guerra mundial, distinción que nunca se habría podido lograr sin la repartición de tierras que el presidente Lázaro Cárdenas haría. Es paradójicamente el mismo partido del Estado el que regresa a manos privadas los recursos del Sector Agropecuario, entregándolo a la nueva clase de empresarios (que a final de cuentas surgen de esa misma política estatal) y la otra parte a las inversiones extranjeras, las cuales después de la caída del muro de Berlín se acomodan en las economías llamadas “emergentes” donde pueden invertir sin más.

El Sector Agropecuario fue sin duda durante el periodo del “milagro mexicano” el que impulsó la industria y el sector urbano, y ahora es ésta su creación la que pide y exige su desaparición.

Las clases dominantes aliadas al capital empresarial, los principales organismos internacionales así como a las empresas transnacionales requieren una apertura mayor y una consolidación de la economía de mercado adaptando una legislación de acuerdo a las ideologías de una economía de mercado que pueda satisfacer las demandas empresariales extranjeras y nacionales.

Los cambios a la legislación agraria y el conjunto de acciones orientadas a la mercantilización de las tierras ejidales y comunales, al igual que el retiro del Estado de sus funciones tradicionales hacia el Sector Agropecuario, se justificaron argumentando que con esto se elevaría la inversión en el campo y se impactaría favorablemente la productividad. Sin embargo, los datos macroeconómicos muestran lo contrario, no solamente las inversiones foráneas se han disminuido, sino que también la productividad ha disminuido, y

la poca que sigue estable pertenece a un grupo muy reducido de productores nacionales. Los beneficiarios del dominio pleno han sido 14 860 de un total de 43 469 ejidatarios registrados en estos núcleos agrarios, pero solamente 9 ejidos, de los 27 144 que hay en el país, han pasado completamente al dominio pleno y un total de 236 sujetos de los 3.5 millones, han perdido su carácter de ejidatario.

La gremialización de las organizaciones sociales del campo, de las centrales, uniones y demás formas de organización sociopolítica de los campesinos, en meras estructuras productivas, a través de un neocorporativismo autoritario y de políticas discriminatorias y específicas, busca aislar las diferentes manifestaciones y demandas rurales y procura un proceso donde el campesino pierde su condición de clase para adoptar un perfil de ciudadano-productor y con ello despolitizar sus relaciones.

Se estimaba que en 1995 50.9% de la población rural estaba compuesta por mujeres, desde el cambio a la legislación agraria, y después del análisis donde hemos observado que la migración hacia otras regiones sobre todo a EUA, podemos decir que este dato además de obsoleto, su asenso es cada día mayor, con lo que reafirmamos que los países del primer mundo (sobre todo EUA) han aprovechado estas ventajas de mano de obra barata para sus empresas agroalimentarias.

En términos ecológicos, en amplias extensiones, el proceso de deterioro de los recursos ha estado asociado al avance de la ganadería extensiva que cubre ya más de la mitad del territorio nacional, muchas veces en áreas de un precario equilibrio ecológico como son las zonas semiáridas, los trópicos y en superficies cubiertas por bosques que tienen fuerte pendiente, poca precipitación y son propensas a la erosión de los suelos una vez que son desmontadas. El aprovechamiento irracional de los recursos por parte de empresas forestales y por la ganaderización, son actividades que difícilmente son desarrolladas por los campesinos pobres o por las comunidades y por supuesto no han recibido beneficios de estas actividades pero sí sufren el efecto del deterioro ecológico que con ellas se ha provocado.

En términos económicos y crediticios, el elevado porcentaje del supuesto financiamiento al agro en realidad no es dinero de la reestructuración de los créditos de miles de productores que ante la imposibilidad de liquidar sus pasivos al vencimiento se ven obligados a renegociar con la banca nuevos planes de pago. El adeudo simplemente se vuelve a documentar y pasa de la cartera vencida a la vigente, con lo que en la estadística aparece como nuevo financiamiento al campo.

Con el TLCAN los Estados Unidos han aprovechado a un máximo sus exportaciones hacia México, incluso con la idea de que el producto estadounidense es “de mejor calidad”, además debemos recordar que las 15 mayores firmas mundiales de productos agrícolas tienen ingresos brutos superiores al PIB de 120 países del Tercer Mundo (entre ellos México). Tomando en cuenta esto, Estados Unidos se transforma en la primera potencia alimentaria del siglo XX y con ello la capacidad de incidir en los precios y de ocupar una posición hegemónica que le permite utilizar los alimentos como “arma de presión ideológica”. Estados Unidos ha aprovechado este panorama hacia los países tercermundistas, ya que éstos últimos se especializan en productos cuyas ventajas

comparativas radican en la baja remuneración, y por lo tanto explotación de la fuerza de trabajo en general y del trabajo de menores de edad.

México no tomó en cuenta además que con la firma del TLCAN, el gobierno renunciaba también, a la constitución de reservas alimenticias, ya que el mercado mundial no es un espacio neutral sino más bien un espacio de interacciones en el que los países hegemónicos son los que disponen de la capacidad e incluso del poder de manipulación, para establecer los precios o para utilizarlos como arma de presión política.

Además de la dependencia alimentaria a la cual México se ha condenado, también incluye la calidad nutricional y sanitaria de los alimentos por la ausencia de un comportamiento ético y socialmente responsable por parte de las grandes corporaciones agroalimentarias, que nos venden subproductos de desecho, maíz y sorgo con aflasotoxinas cancerígenas, trigo con carbón parcial, leche radioactiva, desechos de carne de res, puerco y pollo; alimentos con hormonas y residuos químicos y de calidad inferior y granos con menor contenido proteico al establecido por las normas internacionales y nos imponen una dieta de calidad muy dudosa. Por lo que se estima que un 53% del total de la población carece de una nutrición adecuada.

La balanza comercial de México ha sido negativa hasta el día de hoy, por lo que uno de los principales propósitos de la firma del TLCAN no se cumplió. Además otro de los puntos importantes a notar es el preguntarse dos cuestiones ejes que tendrían una respuesta más política que económica: ¿Cuál fue la razón por la que el Estado mexicano decidió reducir sus aranceles para poder entrar al GATT aún más de lo que se requería por ley? Dejando desprotegido a los pequeños productores nacionales; y ¿Por qué el Estado mexicano decidió firmar el TLCAN sin tomarse en cuenta como país subdesarrollado tal y como se había establecido en la Ronda de Uruguay? Dejando atrás uno de los principales beneficios que otorgaba la Organización Mundial de Comercio (antes GATT) a los países llamados “subdesarrollados”.

En el año 2007 se abrirá en definitiva el Sector Agropecuario en el marco del TLCAN, por lo que el maíz y el frijol estarán libres de aranceles, con lo que prácticamente sería el tiro de gracia al pequeño sector campesino mexicano, el próximo presidente de la república deberá sin duda renegociar el tratado con el beneficio que le otorga la Ronda de Uruguay como país subdesarrollado. Sin embargo al observar las propuestas de los diversos precandidatos, ninguno toma en cuenta los derechos de México como país subdesarrollado, lo cual hace suponer una influencia de los empresarios en toda la clase política mexicana.

Actualmente uno de los temas más propensos a la discusión se torna hacia la biotecnología, la cual no es más que “cualquier técnica que involucra el uso de procesos biológicos y células vivas (o partes de las células) en la fabricación o modificación de productos; en la mejora de plantas o animales; o para desarrollar nuevos organismos para usos específicos”.

Los principales inconvenientes de dicha tecnología son el uso de patentes, así como los riesgos de su uso. A pesar de ello existen grandes empresas encargadas de los estudios de dicho proceso, el cual puede dejar ventajas comparativas importantes. La biotecnología ha demostrado que puede beneficiar el medio ambiente y evitar el deterioro del entorno ecológico, además de que evita el uso de pesticidas que han costado la vida de muchos

campesinos y son detonante de enfermedades al que los consume. En México las únicas instituciones interesadas en realizar esta labor con objetivos de soberanía son los centros e institutos de investigación públicos; sin embargo, sus presupuestos se han reducido drásticamente en los últimos años con lo que el panorama de la biotecnología en México es muy limitada, y así se pierde otra vía que podría alentar la producción de las pequeñas unidades de producción campesina.

El objetivo sería crear un sistema donde se aprovecharan todos los materiales que la naturaleza proporciona; rescatar los conocimientos tradicionales que permitan la conservación de la diversidad genética; respetar las formas de organización social de los productores para evitar los frecuentes fracasos que se presentan cuando se imponen programas de desarrollo; fomentar el uso de nuevas tecnologías que eviten la contaminación y que permitan revertir los daños ambientales. La biotecnología apropiada permite la utilización de residuos agrícolas y pecuarios en procesos de fermentación para la obtención de alimentos balanceados para animales; de compuestos y abonos orgánicos que sustituyen a los fertilizantes nitrogenados; de combustible para uso doméstico o para la generación de energía eléctrica, etc.

Las consecuencias de la indiferencia por parte del Estado hacia la biotecnología es: dependencia hacia los productos de las empresas biotecnológicas multinacionales; acceso a estos productos sólo de quienes tienen la capacidad de pagar regalías para el uso de tecnologías patentadas; posibilidad real de que, a falta de desarrollos tecnológicos propios, países como el nuestro se conviertan en maquiladores de poderosas empresas que controlan el mercado, merced a las biotecnias y así, seguir participando en una división internacional del trabajo acorde a las necesidades de los países dominantes.

A nivel de los centros de investigación públicos: mayor aislamiento, dispersión, duplicidad de esfuerzos y con ello derroche de recursos ya de por sí escasos, lento avance de la investigación biotecnológica sin una adecuación a las prioridades relevantes, etc. A nivel del pequeño productor: mayor marginación y pobreza con todos los riesgos de inestabilidad política e irrupción de movimientos armados comandados por amplios sectores de la población que no encuentran otra vía de expresión en un sistema del cual han quedado excluidos.

Atender al Sector Agropecuario con carácter prioritario es indispensable si se toma en cuenta que los campesinos y pobladores rurales: a) representan un tercio de la población del país; b) ocupan 80% del territorio nacional; c) son portadores de una diversidad social y étnica única, invaluable e insustituible; d) generan el 15% del empleo nacional; e) contribuyen con el 70% del PIB agropecuario; f) aportan un porcentaje cada trimestre mayor de miles de millones de dólares a la economía por concepto de remesas de trabajadores en el extranjero; g) tienen un alto involucramiento en el manejo del suelo, agua, vegetación y biodiversidad del territorio nacional y finalmente, pero no por ello menos importante, h) han evitado que la producción interna de alimentos se desplome la pobreza aumente, la migración se desborde y la desestabilización social se enseñoree, gracias a sus seculares, múltiples y diversas estrategias de sobrevivencia.

De la población rural, el 80% vive en condiciones de pobreza, de los cuales la mitad subsiste en extrema miseria. Esta población incluye por supuesto a los grupos indígenas, considerados los más marginados dentro de la ya desigual estructura social, y quienes conforman 30% de la población rural. En Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la región Huasteca la desnutrición alcanza el 80% de la población y afecta sobre todo a los pueblos indígenas, a los campesinos con menos recursos y a los estratos marginales urbanos. Si bien desde antes de la reforma constitucional, uno de los principales objetivos del Estado era descampenizar al país, esto se logro, aunque no llevando a los campesinos a otras forma de desarrollo, sino a su migración, pobreza y marginación.

Si el Estado es el encargado del desarrollo de su economía aún con el hecho de que se ha adelgazado su aparato administrativo, podemos observar que los que han ganado en las reformas estatales agropecuarias han sido empresarios agrícolas de gran renombre y prestigio político, por lo tanto no es de extrañar que ellos han tenido enormes beneficios económicos aparejados con las empresas agroalimentarias internacionales que han invertido en el país y que no sólo eso, sino que además no respetan las normas ecológicas del país, respetando únicamente sus principios económicos, es decir el de costo-beneficio.

Los campesinos, principales actores militares de la Revolución Mexicana hoy tienen que caminar descalzos en la ciudad desdeñosa, y hoy son sinónimos de pobreza, ignorancia y marginación, hoy solo sirven como actores políticos simplemente para acompañar a las caravanas presidenciales. El México moderno puede borrar de la mente a aquellos que trabajaban la tierra, pero no puede olvidar que el sector campesino fue y es aún (con las remesas) parte fundamental de la historia y economía del país. El campesino no necesita una tierra, el campesino necesita un trabajo digno a su profesión.

“Las huestes revolucionarias de principios del siglo XX lucharon por tierra y libertad, habiendo obtenido en su lugar tierra y Estado”

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. **Gestión gubernamental y Reforma del Estado**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.
- Aguilera Gómez Manuel. **Las reformas agrarias en América Latina**.
- Aristóteles. **La Política**. Editores Mexicanos Unidos. México, 2000.
- Astori, Danilo. **Enfoque crítico de los modelos de contabilidad social**. Editorial Siglo XXI.
- Aziz Nassif, Alberto. **Reformar al Estado. Modernización sin modernidad**. FLACSO.
- Bailey John. **Impactos del TLC en México y Estados Unidos**. FLACSO, México, 2003.
- Bermúdez Sánchez Roberto. **Teoría y práctica de la cuestión agraria**. UNAM, 2000.
- Bobbio Norberto. **Estado, Gobierno y sociedad**. FCE, México, 2002.
- Calva José Luis. **Los campesinos y su devenir en las economías de mercado**. Siglo XXI, México 1988.
- Casares Enrique et al. **Diez años del TLCAN en México**. FCE, México 2004.
- Córdoba Arnaldo. **La ideología de la Revolución mexicana**. Ediciones Era, México, 1997.
- Córdoba Arnaldo. **¿Un nuevo Estado?**. En Nexos, No. 145, enero de 1990.
- Cruz Miramontes, Rodolfo. **El TLC: controversias, soluciones y otros temas conexos**. FCE.
- Chávez Alvarado, Miguel A. **Elementos condicionantes para la Reforma del Estado**. En la memoria del I Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, México, INAP, 1991.
- De la Cueva Mario. **La idea del Estado**. FCE, México, 1996.
- Días Soto y Gama Antonio. **Historia del agrarismo en México**. Ediciones Era, México, 2002.
- Espinosa Cortés Luz María. **Sector agropecuario y alternativas comunitarias de seguridad alimentaria y nutrición en México**. Plaza y Valdes, México, 1999.
- FAO. **La agricultura en el contexto del desarrollo nacional**.
- Gilly Adolfo. **La Revolución Interrumpida**. Ediciones Era, México, 2000.
- González Tiburcio, Enrique. **Solidaridad y la política social: ¿ahora hacia donde?**, México, INAP, Revista de Administración Pública, No. 89, 1995.
- Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**. México, Harla, 1985.
- Guerrero Orozco, Omar. **La administración pública en el Estado capitalista**. México, Fontamara, 1986.
- Guerrero, Omar. **Implementación de políticas públicas**. En Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) col. III, num. 1, primer semestre de 1994.
- Hansen Roger. **La política del desarrollo mexicano**. Siglo XXI.

- Hegel. **Filosofía del Derecho**. México, UNAM, 1985.
- Heller Hermann. **Teoría del Estado**. FCE, México, 2000.
- Hobbes Thomas. **El Leviatán**. FCE, 1999.
- Hocica, Oscar. **La Reforma del Estado: el día después**. En Bodemer, Klaus, reforma del estado. Más allá de la privatización. Montevideo, Friedrich Ebert Stifundg (FESER), 1993.
- Huerta Juan José. **La política comercial mexicana frente al exterior**
- Huntington P. Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio**. Argentina, Paidós, 1992.
- Jacques Le Coz. **Las reformas agrarias**.
- Kelsen, Hans. **Compendio de Teoría del Estado**. Barcelona, Blume, 1979.
- Kilksberg, Bernardo. **Una nota sobre los debates trampa relativos al Estado**. En revista del Colegio.
- Krugman P.R. **Economía Internacional**. Addison Wesley, Madrid, 2003.
- Mackinlay Horacio. **El agro en México: un futuro incierto después de las reformas**. En la sociedad mexicana frente al nuevo milenio.
- Maquiavelo. **El príncipe**. Porrúa, México, 1998.
- Meillassoux, Claude. **Mujeres, granjeros y capitales**. Siglo XXI Editores, México.
- Morett Sánchez Jesús. **Reforma Agraria: Del latifundio al neoliberalismo**. Plaza y Valdes, México, 2003.
- Paré Luisa. **El proletariado agrícola en México**. Siglo XXI, México, 1984.
- Paz Sánchez Fernando. **La economía agrícola mexicana ¿sin campesinos?** UNAM, 2003.
- Platón. **La República**. Editores Mexicanos Unidos. México, 2000.
- Rebolledo Juan. **La reforma del Estado en México**
- Reyes Couturier Teófilo et al. **Campesinos, artículo 27 y Estado Mexicano**. Plaza y Valdes. México 2001.
- Romero Polanco, Emilio. **Un siglo de agricultura en México**. UNAM, 2002.
- Samuelson et al. **Economía**. Mc Graw Hill.
- Schetjman, Alejandro. **Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano**. CEPAL. Siglo XXI Editores, México.
- Schettino Macario. **El TLC: el tratado de libre comercio, ¿qué es? Y ¿cómo nos afecta?**
- Stavenhagen Rodolfo. **Sociología y subdesarrollo**.
- Stiglitz E. Joseph. **La economía del sector público**. Antoni Bosch, Barcelona, 2000.
- Stiglitz E. Joseph. **Macroeconomía**. Ariel Economía, Barcelona, 2001.
- Stiglitz E. Joseph. **Microeconomía**. Ariel Economía, Barcelona, 1999.
- Téllez Luis. **La modernización del sector agropecuario y forestal**. FCE.
- Trejo Pedro. **Mercados de tierras agrícolas en América y el Caribe**. CEPAL, Chile, 2003.