



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**LA INTEGRACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA MEXICANO EN
AMÉRICA DEL NORTE**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A :

MARCO ANTONIO CRUZ VÁZQUEZ

**ASESOR DE TESIS:
LIC. ANTONIO GAZOL SÁNCHEZ**

**Ciudad Universitaria, México, D.F.
Abril 2014**





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos y dedicatorias

A mis padres, **Socorro y Pascual**, y **hermanos** por su apoyo incondicional

A mi tutor de tesis, **el Lic. Gazol**, por su tiempo, compromiso, paciencia y soporte por dirigir el trabajo de investigación

A los **profesores sinodales** por sus valiosas recomendaciones para que el trabajo de investigación mejorara en su calidad

A la **Universidad Nacional Autónoma de México** por haber sido una institución sumamente generosa en mi formación académica y personal

A mis **compañeros y amigos** que han estado apoyando, trabajando y nutriendo mi proyecto de vida

y

Al profesor **José Alberto Fuentes** por su apoyo para finalizar esta etapa de mi vida

Índice

Agradecimientos y dedicatorias.....	2
Índice	3
Índice de ilustraciones.....	5
Índice de mapas.....	5
Índice de tablas	5
Introducción.....	7
Objetivo general	8
Objetivos particulares.....	8
Hipótesis	8
Capítulo 1	10
La integración comercial del sector agrícola en América del Norte	10
1.1 Geografía económica agrícola de América del Norte.....	11
1.1.1 América del Norte	11
1.1.2 Estados Unidos.....	16
1.1.3 Canadá	17
1.1.4 México	19
1.2 La integración del sector agrícola en la región de Norte América.	22
1.2.1 La agricultura en las negociaciones de la Ronda de Uruguay	22
1.2.2 La agricultura en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte	32
1.2.3 Relaciones comerciales agrícolas Estados Unidos-Canadá.....	41
1.2.4 Relaciones comerciales agrícolas México-Canadá	46
1.2.5 Relaciones comerciales agrícolas México-Estados Unidos.....	48
1.3 Resumen.....	53
Capítulo 2	55
La política agrícola de México antes y después de 1982.....	55
2.1 La política agrícola mexicana antes de 1982.....	58
2.1.1 CONASUPO	58
2.1.2 Banrural	60
2.1.3 Fertimex.....	62
2.1.4 Instituto Mexicano del Café.....	62
2.1.5 Tabacos Mexicanos	66
2.1.6 Cordemex	69
2.1.6 Aranceles y cuotas de importación	72
2.2 La política agrícola mexicana después de 1982	74
2.2.1 Programa de Apoyos Directos al Campo	75
2.2.2 Activos Productivos.....	78
2.2.3 Programas de apoyo al mercado doméstico	81

2.3 Los retos de la actual política agrícola mexicana.....	84
2.4 Resumen.....	95
Capítulo 3	97
Las políticas agrícolas de América del Norte	97
3.1.1 El proceso de formación de la política agrícola estadounidense.....	97
3.1.2 La Ley Agrícola estadounidense de 2008.....	102
3.1.2.1 Mecanismos de apoyo para la producción	103
3.1.2.2 Mecanismos de apoyo para la comercialización	115
3.2 El proceso de formación de la política agrícola canadiense.....	118
3.2.1 La economía previa a la Confederación Canadiense	119
3.2.2 La Primera Política Nacional	122
3.2.3 La Segunda Política Nacional	123
3.2.4 La Tercera Política Nacional	126
3.2.5 Instrumentos actuales de política agrícola	127
3.2.5.1 Programas para la comercialización	128
3.2.5.1.1 Price Pooling Program	128
3.2.5.1.2 Advance Payment Program (APP)	129
3.2.5.2 Programas de incentivos a la exportación.....	130
3.2.5.3 Programas de aseguramiento agrícola	131
3.2.5.4 Programas de Apoyo al Ingreso Agrícola	131
3.2.5.4.1 AgriStability	132
3.2.5.4.2 AgriInvest.....	135
3.2.5.6 Política de Administración de Oferta de productos lácteos y avícolas	137
3.3 Resumen.....	138
Conclusiones	139
Bibliografía	142
Libros.....	142
Secciones de libros.....	144
Artículos de periódicos.....	147
Artículos de revistas.....	148
Informes.....	151
Medios electrónicos	151
Sitios web	154
Anexo	157

Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Producto Interno Agrícola (PIBA) 2010	12
Ilustración 2 Producto Interno Agrícola de América del Norte (PIBA) 2010	13
Ilustración 3 Composición de las medidas de apoyo doméstico, 1995-1998	31
Ilustración 4 Composición de las exportaciones agrícolas de Canadá a los Estados Unidos, 2010*	43
Ilustración 5 Composición de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a Canadá, 2010*	43
Ilustración 6 Composición de la inversión directa de los Estados Unidos en Canadá, 2010	45
Ilustración 7 Composición de las Exportaciones de México a los Estados Unidos por valor, 2012	50
Ilustración 8 Composición de las importaciones de México de los Estados Unidos por valor, 2012	51
Ilustración 9 Principales productos importados por valor en 2012.....	52
Ilustración 10 Principales productos importados por valor, 1993.....	52
Ilustración 11 Coeficiente de dependencia alimentaria	53
Ilustración 12 Constitución del capital variable de Tabamex	67
Ilustración 13 Instrumentos de la Política Agrícola Mexicana.....	75
Ilustración 14 Recursos destinados en los programas de apoyo al agro	88
Ilustración 15 Carencia por acceso a la alimentación 2010 (CONEVAL).....	90
Ilustración 16 Concentración Geográfica del Gasto Agrícola por Estado, 2006 (Pesos Mexicanos Per Cápita Rural)	90
Ilustración 17 Porcentaje de Hogares pobres por localidad beneficiados de algún programa social, 2008	92
Ilustración 18 Transferencia mensual promedio estimada per cápita de GPA y GDR a familias rurales (MXN, 2006).....	93
Ilustración 19 Distribución estimada del GPA y GDR por Deciles de familias rurales. (% , 2006)	93
Ilustración 20 Distribución del gasto en la Farm Bill, 2010	103
Ilustración 21 Grupos de los pagos de AgriStability	135

Índice de mapas

Mapa 1 Número de granjas en América del Norte	15
Mapa 2 Zonas agrícolas de Estados Unidos.....	17
Mapa 3 Zonas agrícolas de Canadá	18
Mapa 4 Zonas agrícolas de riego y de temporal en México	19
Mapa 5 Potencialidad de suelos	21
Mapa 6 La visión de las provincias de Oeste sobre la Primer Política Nacional.....	123

Índice de tablas

Tabla 1 Producción y UPA en América del Norte, 2010	13
Tabla 2 Disminución de aranceles	28
Tabla 3 Reducciones a las subvenciones de exportaciones	32
Tabla 4 Desgravación arancelaria en el TLCAN	35

Tabla 5 Productos excluidos en el TLCAN.....	38
Tabla 6 Productos con salvaguardias especiales.....	39
Tabla 7 Exportaciones de Canadá a México 2012.....	47
Tabla 8 Importaciones de Canadá desde México 2012.....	47
Tabla 9 Distribución presupuestal por ciclo agrícola para el año 2013.....	77
Tabla 10 Evolución del gasto de la SAGARPA y de PROCAMPO, 2000-2010	77
Tabla 11 Tasas de crecimiento del PIBA y de la población mexicana	84
Tabla 12 Presupuesto de la SAGARPA para 2010 por área principal de gasto.....	87
Tabla 13 El GPA en países de ALC (1987-2001): promedio de cinco años, % del gasto público total.	94
Tabla 14. Tasas de pagos directos (USD/Tm)	104
Tabla 15 Loan Rates para materias primas, 2010.....	107
Tabla 16 Loan Rates para semillas oleaginosas	108
Tabla 17: Precios Meta (USD/Ton)	108
Tabla 18. Opciones de subsidios para el productor	110
Tabla 19 Ejemplo del Ingreso Estatal Garantizado para el maíz y la soya	111
Tabla 20 Ejemplo del cálculo del Ingreso Estatal Actual	112
Tabla 21 Ejemplo del cálculo del Ingreso de Referencia del Productor	113
Tabla 22 Ejemplo del cálculo del ingreso del Ingreso de Referencia del Productor.....	113
Tabla 23 Ejemplo del cálculo del Pago ACRE	114
Tabla 24 Loan Rate por producto agropecuario	116
Tabla 25 Cálculo de los Pagos por PAC	117
Tabla 26 Cálculo de los Pagos por Préstamos Deficientes	118
Tabla 27 Costo total por afiliarse al programa AgriStability	133
Tabla 28 Cálculo de los beneficios del programa AgriStability	134

Introducción

La integración comercial del sector agrícola mexicano con América del Norte se ha considerado como el principal origen de la insuficiencia en la producción de productos agrícolas básicos, sin embargo, concentrarse solamente en una política económica como la comercial puede resultar en un análisis sesgado. Por ello, la presente investigación propone que el análisis debe incluir la política agrícola que ha acompañado el proceso de apertura comercial del sector¹. De lo anterior, cada capítulo de la investigación está estructurado con base en el desarrollo del objetivo general y particulares, más adelante señalados, para dar respuesta a la hipótesis del trabajo².

Nuestro sector agrícola ha estado vinculado con el mercado exterior de distintas formas y “tiene una historia de varias décadas de cambios rurales y de políticas públicas que han tratado de influir en el desarrollo de la agricultura”³. Los problemas actuales del sector agrícola, no son producto de la integración económica del sector con el exterior, sino al problema de la antigua estructura agraria. El país tiene tres tipos de unidades de producción agrícola: la de autoconsumo, desligada de los efectos y señales del mercado; la de pequeños y medianos productores, quienes fueron los más afectados por la reestructuración de la política de subsidios y por la apertura comercial; y las enfocadas al comercio exterior, con amplio margen de maniobra y capacidad de reacción para adecuar su producción, según el comportamiento del mercado exterior. Por lo que...

Los problemas de la agricultura mexicana de los pequeños productores son estructurales, profundos, históricos y no pueden ser explicados por una política estatal específica, un tratado comercial como el TLCAN, ni siquiera por un proceso tan vasto como la globalización (Rello Espinosa, Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano 2009, 31).

La apertura comercial del sector ha beneficiado la agricultura capitalista de los grandes productores del país, mas no para las pequeñas unidades campesinas.

¹ Para mayor detalle del cómo se fue transformando la política agrícola en el país, ver el Anexo de la presente investigación.

² Capítulo 1, objetivo particular primero; Capítulo 2, objetivo particular segundo; Capítulo 3, objetivo particular tercero.

³ (Rello Espinosa, Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano 2009).

Por lo que, el problema agrícola de México es doble; de estructura y de inserción con el mercado mundial. Así que, concluir que el libre comercio destruyó la agricultura del país es una conclusión sesgada. El TLCAN sólo manifestó con mayor tamaño los problemas que ha tenido el sector desde hace años y es necesario crear una política de desarrollo rural encaminada a maximizar los efectos positivos de la apertura comercial y eliminar o compensar los efectos negativos, en favor de los pequeños y medianos productores.

Objetivo general

- Demostrar que la insuficiencia de la producción de productos básicos agrícolas obedece principalmente a la política agrícola que ha acompañado el proceso de integración del sector agrícola con América del Norte, y no exclusivamente por una política económica específica como la comercial.

Objetivos particulares

- Validar si la renegociación del Capítulo Séptimo del TLCAN solucionaría la insuficiencia en la producción de productos agrícolas básicos.
- Evidenciar la política agrícola, que ha acompañado el proceso de integración comercial del sector, como la causa predominante de la insuficiencia de la producción de productos agrícolas básicos.
- Mostrar que las políticas agrícolas con participación del Estado, como las aplicadas por Estados Unidos y Canadá, contribuyen a incrementar el nivel de producción de productos agrícolas básicos.

Hipótesis

Con base en lo descrito anteriormente se plantea la siguiente hipótesis: La integración comercial del sector agrícola mexicano con América del Norte, mediante el TLCAN, ha sido la causa predominante de la insuficiencia de la producción de productos básicos agrícolas.

Por último, el texto se divide en tres capítulos: El primero describe la geografía económica del sector agrícola de América del Norte; muestra el conjunto de las fases de la regulación comercial agrícola llevado por los países desarrollados y en desarrollo, para realizar la comparación con el proceso de liberalización comercial

de la región de Norteamérica; y finalmente detalla las características de los flujos comerciales agrícolas en la región. El segundo capítulo compara la política agrícola antes y después de 1982 para observar los cambios obtenidos en el desarrollo del campo; y el tercer capítulo resalta la importancia que ha tenido la aplicación de una política agrícola con participación del Estado para lograr una producción excedente de productos agrícolas básicos, como sucede en los Estados Unidos y Canadá.

Capítulo 1

La integración comercial del sector agrícola en América del Norte

En 2008 se venció el plazo para llegar a una liberalización comercial total del sector agrícola mexicano con el resto de América del Norte. Ante este hecho, organizaciones campesinas como: Centrales Campesinas Cardenista (CCC) e Independiente (CCI), la Confederación Nacional Campesina (CNC), Sin Maíz no hay País, entre otras, exigieron al Gobierno Federal la renegociación del Capítulo Séptimo del TLCAN, Sector Agropecuario, porque aseguran que el Tratado comercial ha sido el principal responsable de las condiciones que vive actualmente el campo mexicano, como la insuficiencia en la producción de productos agrícolas básicos, entre otras. Sin embargo, la renegociación del Capítulo Séptimo del TLCAN no solucionaría el problema anterior, porque la causa predominante es la política agrícola que ha acompañado el proceso de integración comercial del sector, la cual no ha estado enfocada a multiplicar los impactos favorables del TLCAN y a evitar, minimizar o compensar los negativos. Por lo tanto, las condiciones actuales del campo mexicano no pueden ser explicadas solamente por una política estatal específica como la comercial, sino por el conjunto de políticas públicas que han tratado de influir en el desarrollo de la agricultura del país.

El presente capítulo describe la geografía económica del sector agrícola de América del Norte, para visualizar la importancia de los recursos que posee y el papel que toma dentro de la región y en el escenario internacional. Asimismo, expone el conjunto de las fases de la regulación comercial agrícola llevado por los países desarrollados y en desarrollo, mediante las negociaciones de la Ronda de Uruguay; para compararlo con el proceso de liberalización comercial de la región de Norte América, por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN. Finalmente, el capítulo detalla las características de los flujos comerciales agrícolas en la región, para comparar el proceso de integración del sector entre los tres países norteamericanos.

1.1 Geografía económica agrícola de América del Norte

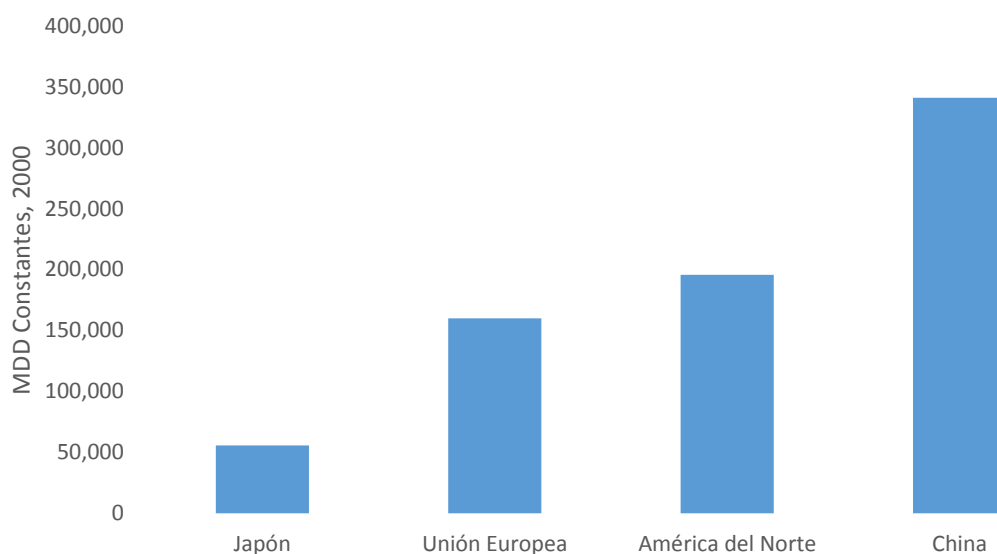
1.1.1 América del Norte

La región de América del Norte está formada por los países de Canadá, Estados Unidos y México. Abarca una extensión del 16 por ciento de la superficie terrestre y más de un tercio está usado para fines agrícolas. Debido a la gran variedad de climas, existe una amplia diversidad de productos agrícolas. La disponibilidad de agua dulce es de 5, 668 millones de metros cúbicos; equivale al 13 por ciento de la existente en el mundo. La producción de cereales representa una quinta parte a nivel mundial, el rendimiento es de 6 mil 435 kilogramos por hectárea, 1.8 veces mayor al promedio mundial y el número de tractores es de 251 por cada 100 kilómetros cuadrados (El Banco Mundial 2012).

Según Jaime Serra Puche, América del Norte posee un balance entre la oferta y demanda de productos agrícolas, ya que en conjunto, los tres países producen el 15 por ciento de la producción mundial de alimentos y consumen cerca del 11 por ciento anual (Serra Puche 2008). Por lo que, la región es autosuficiente y con capacidad de exportación. Además afirma, que dentro de la zona libre de comercio, existe una complementariedad natural en la producción de alimentos. La producción de granos y cereales es intensiva en el uso de capital, necesita de grandes extensiones de tierra y humedad, características que poseen Estados Unidos y Canadá. Por el contrario, México tiene cualidades en la producción de hortalizas y frutas, la cual es intensiva en trabajo, requieren pequeñas extensiones de tierra y los costos de irrigación son compensados por los márgenes de los ingresos en la venta de estos productos. Por otra parte, los flujos comerciales, después del TLCAN, han seguido un comportamiento en favor de la producción regional. “Las exportaciones mexicanas de legumbres y frutas han crecido en 235.5%, mientras que las exportaciones de granos y cereales de Estados Unidos lo han hecho en 95.6%” (Serra Puche 2008, 24).

La economía agrícola de la región es la segunda más grande del mundo. Los tres países suman un Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA) de 196 mil millones de dólares a precios del año 2000. Juntos superan a la Unión Europea y Japón. China está en la primera posición. En la ilustración 1 podemos observar las principales regiones económicas agrícolas del planeta.

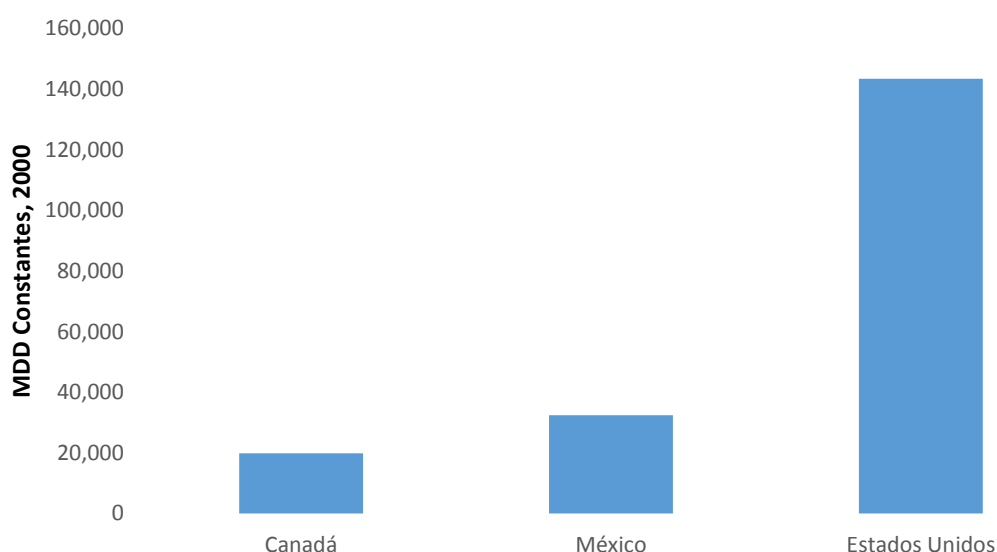
Ilustración 1 Producto Interno Agrícola (PIBA) 2010



Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2013.

Dentro de la región de Norte América, Estados Unidos ocupó la primera posición en PIBA en el año 2010, con un valor de 143 mil 500 millones de dólares, seguido de México con 32 mil 431 millones de dólares y Canadá con 19 mil 859 millones de dólares. Las cantidades están expresadas en precios constantes del año 2000. La ilustración 2 muestra la diferencia entre los PIBA de cada país de la zona de libre comercio.

Ilustración 2 Producto Interno Agrícola de América del Norte (PIBA) 2010



Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2013.

Asimismo, con datos de la página web *Comité Tripartito Norteamericano de Estadísticas Agrícolas* del 2010, México contabilizó más de 4 millones de Unidades Productivas Agrícolas (UPA), Estados Unidos 2.2 millones y Canadá 229 mil. Sin embargo, los niveles de productiva entre las UPA de cada país tienen una alta dispersión. En Canadá, cada UPA contribuye al PIBA de su país casi 11 veces más que las UPA mexicanas y 8.1 son superiores las estadounidenses. La media de PIBA / UPA en la región es de 53, 212, por lo que nuestro país, está ubicado 6.6 veces abajo del promedio, y existe una desviación estándar 40 mil 630 PIBA/UPA, la cual es explicada, en gran medida, por la heterogeneidad en la productividad de las UPA en la región. Canadá, es el país más productivo con 86 mil 583 PIBA / UPA y México el de mayor rezago con 7 mil 969 PIBA / UPA. En la Tabla 1 está el resumen de las estadísticas usadas en este párrafo.

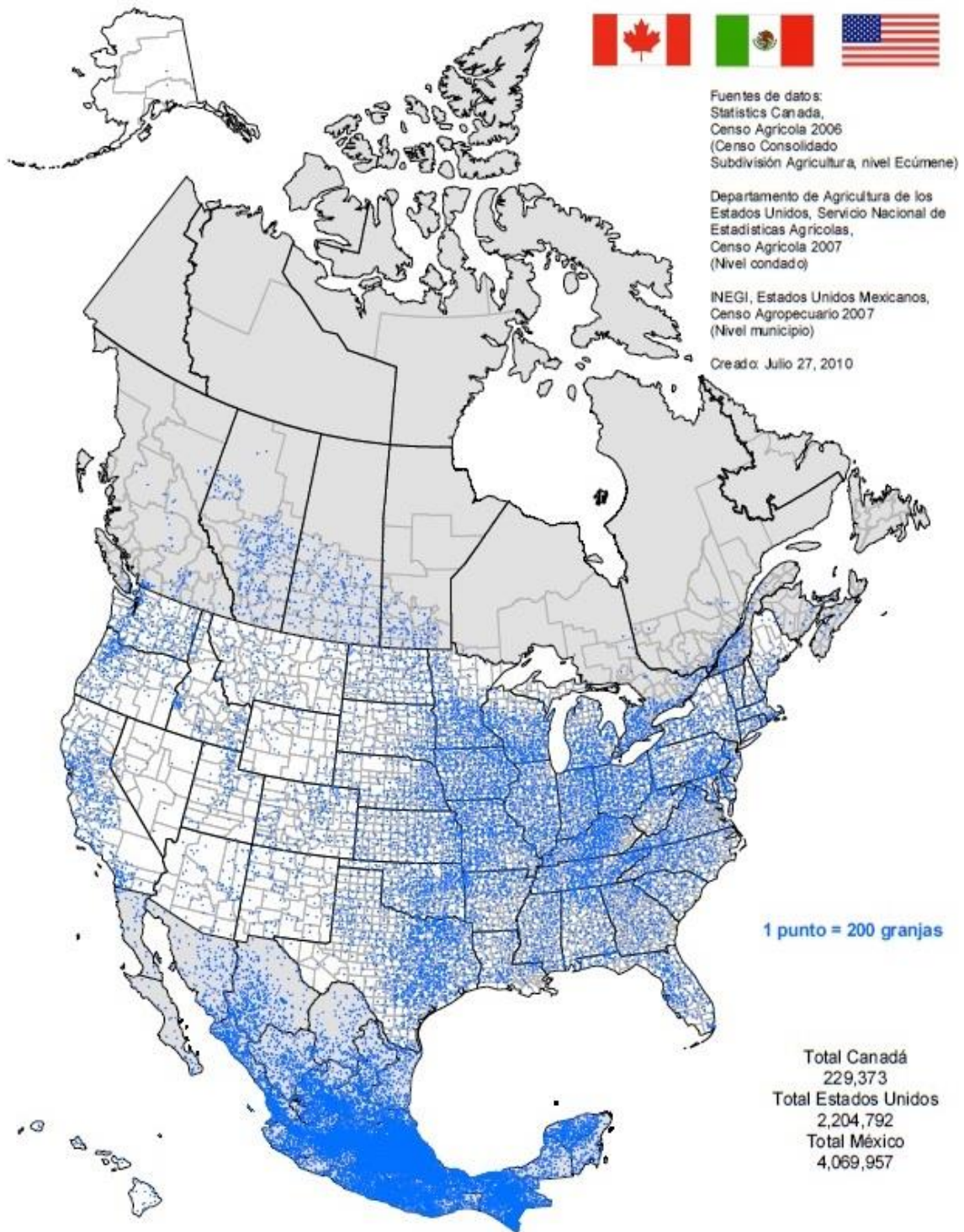
Tabla 1 Producción y UPA en América del Norte, 2010

País	PIBA	UPA	PIBA/UPA	Estadísticas PIBA/UPA	
Canadá	19,859,738,142	229,373	86,583	Media	53,212
Estados Unidos	143,500,000,000	2,204,792	65,086	Desviación Estándar	40,630
México	32,431,878,056	4,069,957	7,969		
TLCAN	195,791,616,198	6,504,122	30,103		

Elaboración propia con datos del Banco Mundial y del Comité Tripartito Norteamericano de Estadísticas Agrícolas

En el mapa 1, muestra la distribución y concentración de las UPA en el subcontinente Norteamericano. México concentra sus UPA en el sur, Estados Unidos en la región centro este de las Grandes Llanuras y Canadá en las orillas de los Grandes Lagos y en la frontera sur de las provincias de Alberta, Saskatchewan y Manitoba.

Mapa 1 Número de granjas en América del Norte



Fuente: Comité Tripartito Norteamericano de Estadísticas Agrícolas

1.1.2 Estados Unidos

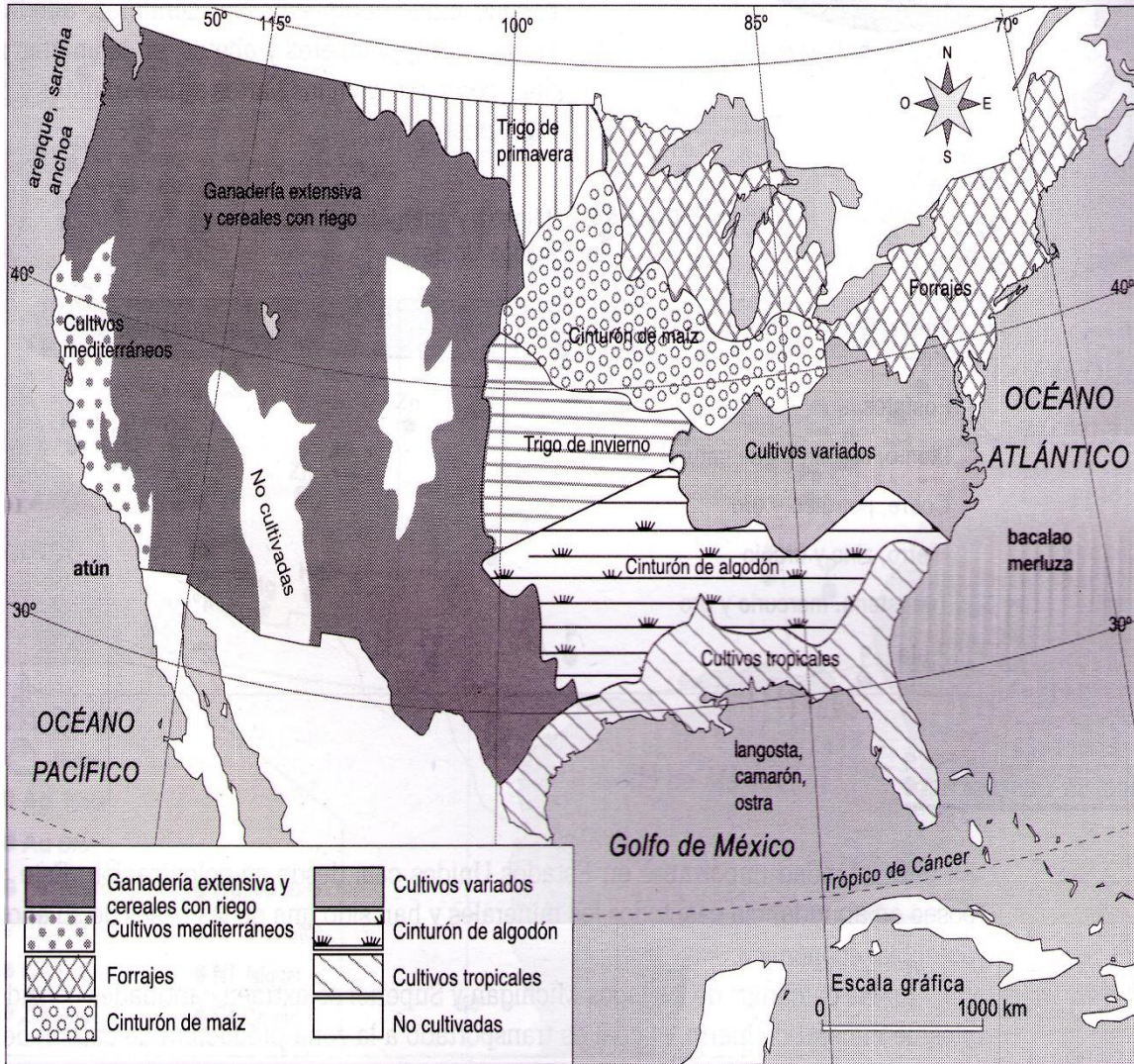
Estados Unidos es la principal economía agrícola de la región. Las características de su agricultura son la racionalización del trabajo, la especialización de los monocultivos, la intensa mecanización, las grandes áreas de sembradíos, los altos rendimientos de producción, una adecuada comercialización y más de 400 millones de hectáreas cultivadas en una gran diversidad de climas y suelos⁴. Ocupa a nivel mundial los primeros niveles de producción agrícola con sólo el empleo del 5 por ciento de su población económicamente activa, como resultado de la mecanización y técnicas industriales aplicadas en el sector. El maíz representa el 50 por ciento de la producción mundial, el 40 por ciento de tabaco, el 25 por ciento de algodón y el 20 por ciento de trigo (Allylón Torres 2012).

Las grandes regiones de cultivos están ubicadas en las llanuras centrales, en la costa del pacífico y en la Florida. En la primera, predominan los climas templados con lluvias todo el año y templados con lluvias en verano. La concentración de cultivos crea los cinturones o *belts* de trigo, maíz, algodón y tabaco. Su explotación es realizada por ranchos con grandes índices de mecanización y apoyos gubernamentales recibidos de la *Farm Bill*⁵. En la segunda, destaca el Valle de California, una amplia zona agrícola de clima mediterráneo con lluvias en invierno y regada por los ríos San Joaquín y Sacramento. Esta región produce el 32 por ciento de legumbres y el 80 por ciento de las frutas de los Estados Unidos, además de la producción de olivos, vid, cítricos y hortalizas. En la tercera, predomina una estrecha franja de clima tropical con lluvias en verano. Esta zona produce la mayor parte de la fruta tropical que consume los Estados Unidos. A pesar de ser una agricultura rentable, los cultivos son marginales. El mapa 2 ilustra la ubicación de las zonas agrícolas estadounidenses.

⁴ El 17.80% del territorio de Estados Unidos es apto para el uso agrícola.

⁵ Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos

Mapa 2 Zonas agrícolas de Estados Unidos



Fuente: Allylón Torres, *Geografía Económica*, 2012.

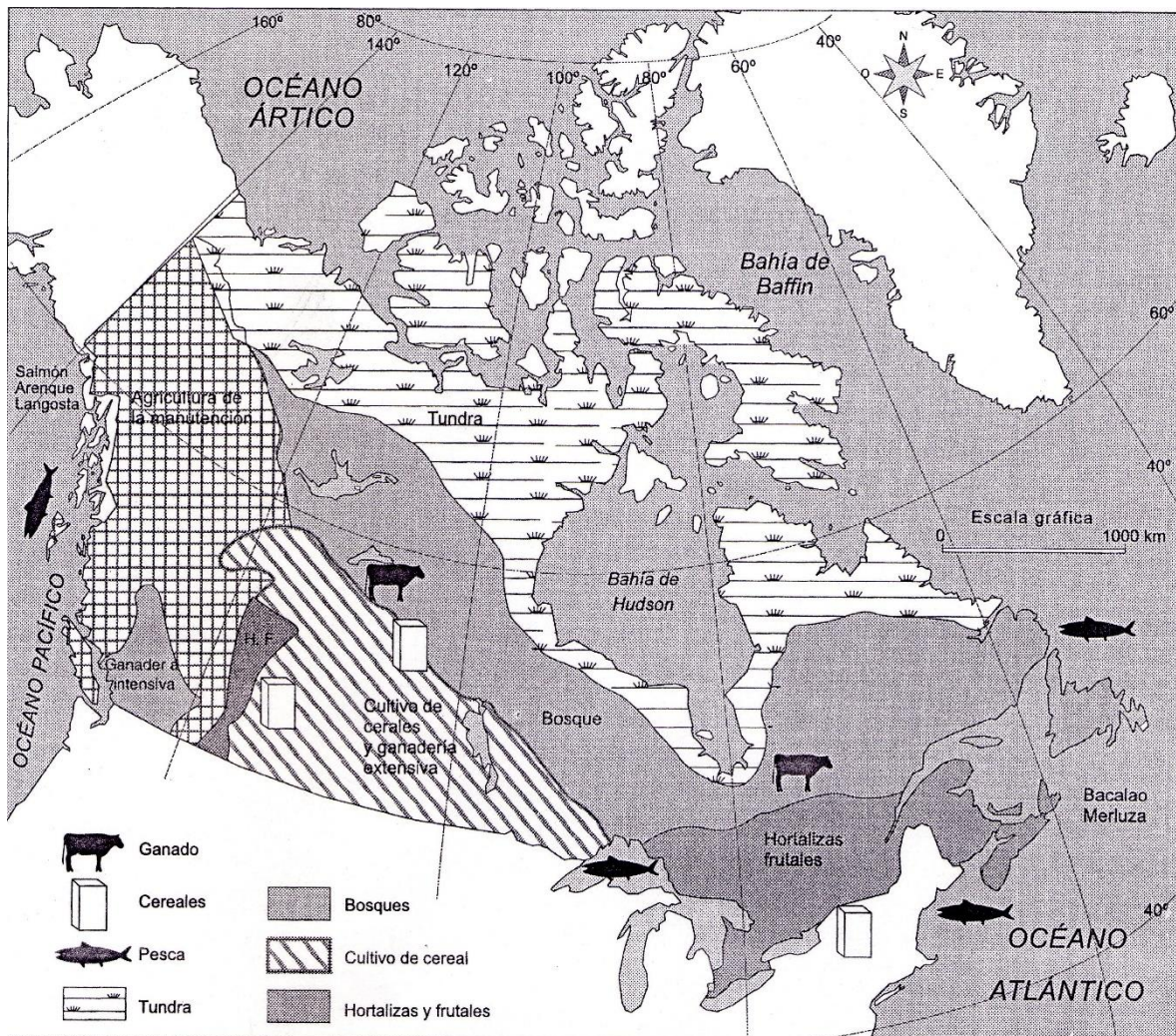
1.1.3 Canadá

Canadá es el país más grande del continente americano y el segundo en el mundo, sin embargo sólo es posible cultivar el 5 por ciento de su territorio debido a sus condiciones climáticas (El Banco Mundial 2012). Las tierras cultivables están ubicadas en la franja meridional del país. Los principales cultivos son cereales y plantas forrajeras. Únicamente, el 6 por ciento de su población trabaja en esta actividad. Es uno de los mayores exportadores de trigo en el mundo al colocar dos tercios de su producción total en el mercado internacional (Allylón Torres 2012).

Existen dos regiones agrícolas claramente diferentes, la zona oriental y suroeste. La primera está localizada entre Quebec y los Grandes Lagos. La agricultura es intensiva con altos rendimientos por hectárea. Los principales cultivos

son papa, cebolla, hortalizas y árboles frutales como: manzanas, duraznos, peras y cerezas, cuyos frutos son de exportación. En Ontario, los sembradíos son de productos industriales como: lino, tabaco, remolacha y oleaginosas. La segunda región, conocida como la Pradera, comprende las provincias de Alberta, Saskatchewan y Manitoba. Los sembradíos son de trigo, cebada y centeno, principalmente. Cuenta con procesos de cultivo mecanizados y los excedentes son exportados. Asimismo, la producción de trigo se ha extendido hacia el noroeste, pero sus rendimientos son bajos (Allylón Torres 2012). El mapa 3 muestra la distribución de los campos agrícolas canadienses.

Mapa 3 Zonas agrícolas de Canadá

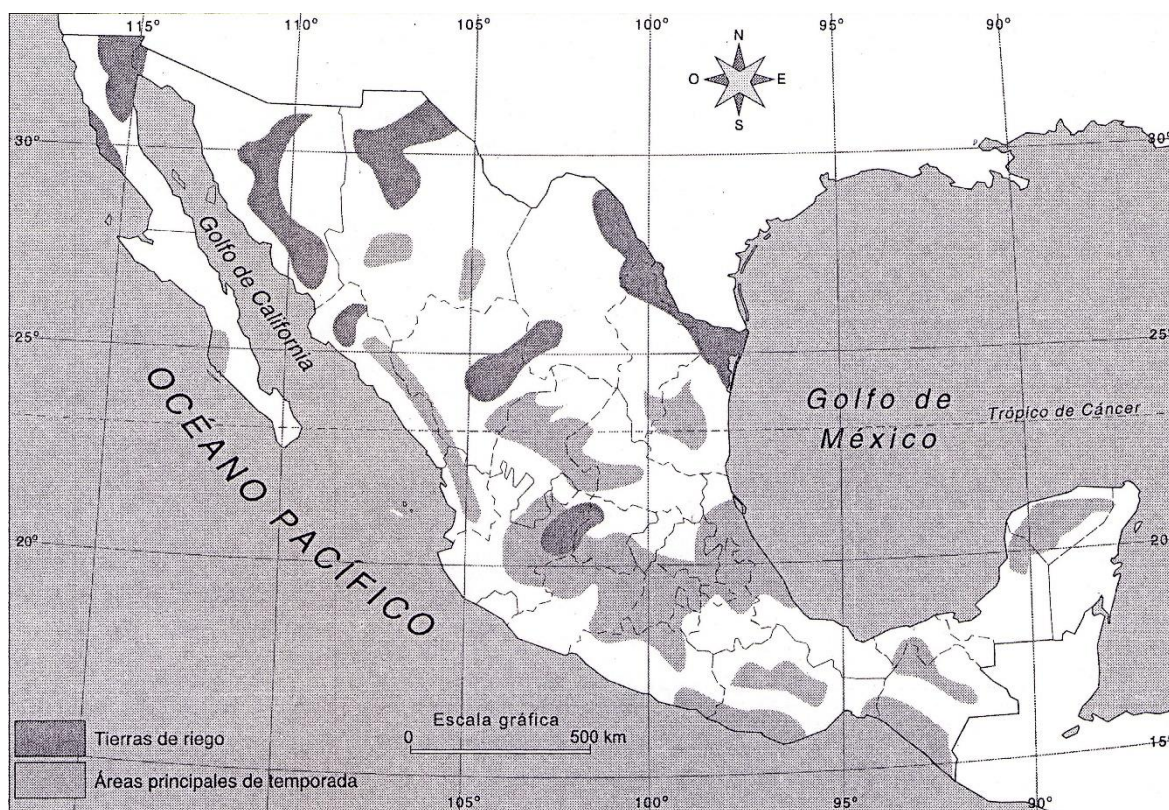


Fuente: Allylón Torres, Geografía Económica, 2012.

1.1.4 México

El campo mexicano está caracterizado por la agricultura extensiva de temporal, con técnicas tradicionales y por la intensiva de riego, con altos índices de mecanización. El país cuenta con 23 mil 128 millones de hectáreas de labor; representan el 12.9 por ciento del territorio nacional (El Banco Mundial 2012). El 80 por ciento, del total de suelos para la agricultura, corresponde a tierras de cultivos de temporal, ubicadas en el centro y sur del país, principalmente. El 15.5 por ciento son de riego, localizadas en el noroeste, primordialmente. Y el 4.3 por ciento son tierras de humedad situadas en el sureste del país (Allylón Torres 2012). El mapa 4 evidencia la ubicación de las tierras de riego y de temporal.

Mapa 4 Zonas agrícolas de riego y de temporal en México



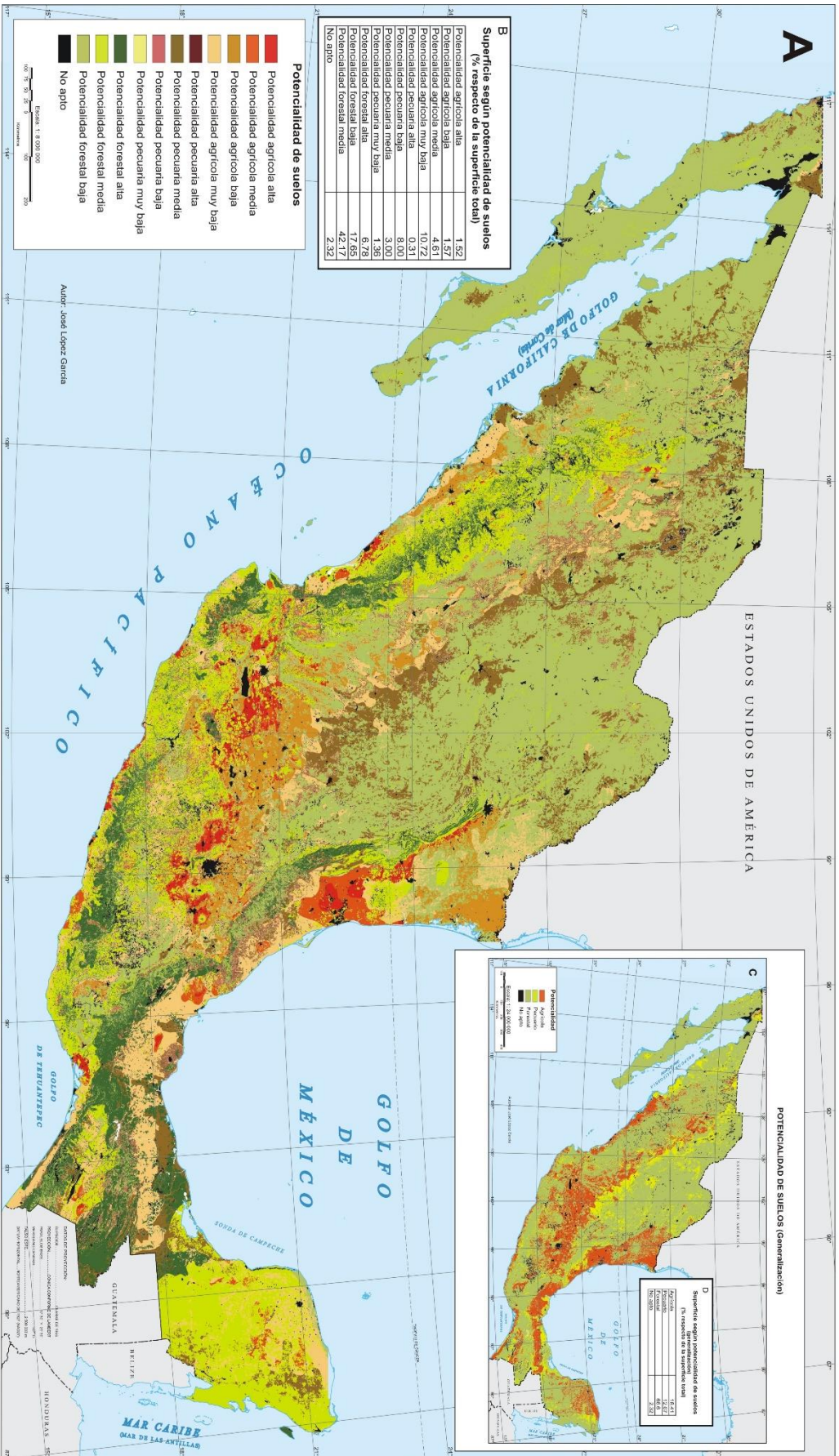
Fuente: Allylón Torres, Geografía Económica, 2012.

Los cultivos de maíz, trigo, cebada, sorgo, frijol, jitomate y chile son los principales productos del sector. Los cereales y hortalizas son sembrados en climas tropicales, secos y templados en los estados del norte, centro y sur del país. También los cultivos de café, cacao, tabaco, caña de azúcar, plátano y piña

guardan un lugar importante para el sector; son cultivados en climas tropicales al suroeste del país. En menor medida, los productos del mediterráneo como cítricos y vid son cultivados en climas secos, templados y tropicales en estados del bajío y noroeste del país (García López 2007).

La producción agrícola es insuficiente para satisfacer las necesidades nacionales, frecuentemente. Las principales causas son: 1. Existencia de zonas de alta humedad y otras de gran aridez; 2. Distribución irregular de las lluvias; 3. Monocultivo de maíz con rendimientos bajos; 4. Créditos y técnicas agrícolas insuficientes; 5. La división de la tierra en minifundios impiden la mecanización; 6. Deficiencia en el uso de fertilizantes, técnicas de riego y selección de semillas; y 7. Factores sociales como la educación que frena la capacitación del campesino para mejorar la explotación de la tierra (Allylón Torres 2012). El mapa 5 regionaliza el suelo en su potencialidad agrícola. El Instituto Nacional de Geografía (ING) de la UNAM, calcula la potencialidad del suelo para una agricultura con altos rendimientos en 1.52 por ciento, respecto de la superficie total del país y el 10.72 por ciento para una de bajos rendimientos. Mientras la potencialidad forestal media en un 42.16 por ciento, el segmento más alto de la clasificación del ING.

Mapa 5 Potencialidad de suelos



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, UNAM

1.2 La integración del sector agrícola en la región de Norte América.

1.2.1 La agricultura en las negociaciones de la Ronda de Uruguay

Los bienes agrícolas han tenido, en las negociaciones comerciales internacionales, un trato diferenciado en las normas de comercio, en comparación a los industriales (Organización Mundial del Comercio 2003). Desde el inicio del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1947, las reglas para el sistema multilateral del comercio agrícola quedaron fuera de: limitaciones cuantitativas a las importaciones y la eliminación o disminución de subvenciones a la exportación. Esto significó que, los países miembros al GATT, les era permitido otorgar subvenciones a la exportación de productos primarios agropecuarios, pero prohibía las subvenciones a la exportación de productos industriales. Las normas del GATT también permitían que los países aplicaran restricciones a la importación, cuando éstas fueran consideradas un *peligro* para la producción nacional, aunque esta condición estaba limitada por mantener una proporción mínima de importaciones con respecto a la producción nacional (Organización Mundial del Comercio 2003). La protección del sector y excluirla de las negociaciones del GATT fueron resultados de la caída de los precios internacionales de productos básicos después de la Depresión de la década de 1930 y posterior al periodo de la Segunda Guerra Mundial. Muchos gobiernos se habían preocupado por aumentar la producción en el sector, a fin de asegurar el abasto de alimentos en sus economías e incrementar el ingreso rural.

Sin embargo, la Ronda de Uruguay fue la octava reunión del GATT, donde se planteó y realizó por primera vez un cambio en las políticas de comercio y fomento del sector agrícola. En otras palabras, incorporó, plenamente, el comercio agrícola a las Negociaciones Comerciales Multilaterales, para regular el acceso a los mercados, las subvenciones que afectan la competencia de las exportaciones, la ayuda interna a la agricultura y las medidas sanitarias y fitosanitarias (Chibbaro 1993) (Luiselli Fernández 1989).

Las razones económicas por las cuales se incluyó la agricultura a las negociaciones del GATT giraban alrededor de: limitar las intervenciones de los gobiernos miembros del GATT, mediante las reducciones del proteccionismo, los subsidios a la exportación y apoyos a la producción para lograr el funcionamiento

del comercio agrícola mundial con base en las ventajas comparativas y recuperar la estabilidad del mercado mundial agrícola (Luiselli Fernández 1989) (Healy 1999).

Por los elevados niveles de proteccionismo y las distorsiones comerciales, el mercado internacional de productos agrícolas no refleja, ni mucho menos, las ventajas comparativas de los países... Países que deben ser importadores son exportadores y otros que tienen ventajas comparativas para exportar son desplazados del mercado. Productos que no tendrían por qué tener un mercado importante, lo tienen en cantidades significativas, mientras otros están deprimidos (Luiselli Fernández 1989, 17).

Las intervenciones gubernamentales en la agricultura distorsionaron la producción agropecuaria de muchos países y dieron lugar a elevados grados de ineficiencia. Los niveles elevados de ayuda otorgada a las agriculturas en los países desarrollados generaron cuantiosos excedentes, que se vendían en el mercado mundial mediante la utilización de subvenciones a la exportación, lo que a menudo determinó la baja de los precios internacionales de muchos productos agropecuarios. Como consecuencia, la estructura internacional de la producción se distorsionó en sentido contrario al impuesto por las ventajas comparativas (Healy 1999, 08).

La Ronda de Uruguay inició en 1986 y los objetivos fijados con respecto a la agricultura fueron: lograr una mayor liberalización del comercio de productos agrícolas y someter todas las medidas que afectaban el acceso de las importaciones y la competencia de las exportaciones bajo las normas y disciplinas del GATT (Healy 1999). Pero, también hacía manifiesto explícito las consecuencias de las políticas agrícolas nacionales sobre el comercio. Por lo que, la Ronda de Uruguay no se limitó sólo en el control de aranceles y subvenciones a la exportación, sino también en una amplia variedad de hechos relacionados a las políticas nacionales agrícolas (Healy 1999); ya que las causas de las perturbaciones del comercio agrícola mundial no se limitaban a los problemas de acceso de las importaciones que habían sido desde siempre el tema central de las negociaciones del GATT. “Se consideró que para llegar a la raíz de los problemas era esencial establecer disciplinas para todas las medidas que afectaban al comercio en el sector agropecuario, incluidas las políticas agropecuarias nacionales y la subvención de las exportaciones agrícolas” (OMC 2013).

Sin embargo, la Ronda de Uruguay enfrentó conflictos en los intereses de cinco grupos de países para realizar los futuros acuerdos en las modificaciones de las políticas comerciales y de fomento en el sector. Los Estados Unidos defendían una postura de liberalización del comercio agrícola, mediante la opción *cero por cero*⁶. Su fin último era disminuir la protección y ayuda que recibían los productores europeos, a través de la Política Agrícola Común (PAC) (Healy 1999). El Grupo Cairns⁷ apoyó la postura de Estados Unidos, por tener el mismo interés en el mayor grado de liberalización del comercio, las reducciones a los apoyos agrícolas y la eliminación del proteccionismo. La Comunidad Europea (CE) mostraba una postura más conservadora respecto a una liberalización planteada por los Estados Unidos, se centró en el concepto de reequilibrio y una liberalización producto por producto (Healy 1999). Japón y Corea compartían una postura semejante a la CE, ya que les preocupaba una liberalización como la planteada por los Estados Unidos, porque les interesaba continuar la protección de su principal cultivo, el arroz, por la importancia en su alimentación, cultura, y medio ambiente. Y en el último grupo, los países importadores netos de alimentos atentos en aquellas decisiones para la eliminación de subvenciones a las exportaciones y de apoyos a la agricultura de los países desarrollados porque provocaría un aumento en el precio de sus importaciones de alimentos (Healy 1999).

Pasaron ocho años de negociaciones en la Ronda de Uruguay para acerca a la agricultura a las disposiciones generales del GATT. En abril de 1989, se llegó al Acuerdo de Ginebra, en el que los Estados Unidos abandonó su posición a favor de la opción *cero por cero* y se aprobaría el congelamiento de los niveles de “ayuda interna, subvenciones a la exportación y protección de las fronteras para regular el comercio agrícola entre los principales interlocutores de la Ronda” (Healy 1999, 12). Sin embargo, CE aun mostraba oposición referente a reducir las subvenciones a sus exportaciones. A finales de 1991, el Director General del GATT, en un intento por acelerar la conclusión de la Ronda, presentó la propuesta Dunkel, la cual,

⁶ Esta opción proponía la eliminación gradual, a lo largo de un periodo de 10 años, de todas las subvenciones a la agricultura y restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agropecuarios, y la armonización de las medidas sanitarias y de seguridad a nivel mundial (Healy 1999, 10).

⁷ Integrado en 1999 por países exportadores netos de productos agrícolas: Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Fiji y Hungría (Healy 1999, 10)

además de cubrir los demás temas de negociaciones de la Ronda, incluía una propuesta cuantitativa de regulación de comercio y fomento agrícola, pero era necesario la aprobación de la CE para su ejecución (Healy 1999). Finalmente, el Plan Mac Sharry⁸, en 1992, y el Acuerdo Blair House⁹, en 1993, ofrecieron una salida a la difícil situación en que se encontraba el grupo de negociadores sobre la agricultura (Healy 1999), para obtener, por primera vez, la regulación de los estímulos a la producción y comercio de las principales potencias agrícolas: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

Los objetivos de "...lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afectan el acceso de las importaciones y la competencia de las exportaciones bajo unas normas y disciplinas del GATT con un funcionamiento más eficaz y reforzado" (Figuroa 2002, 21) quedaron plasmados en el Acuerdo Sobre Agricultura (ASA); el cual está formado por: Acceso a Mercados, Ayudas internas y Subsidios a la Exportación.

1.2.1.1 El Acuerdo Sobre Agricultura (ASA)

El ASA entró en vigor, al quedar establecida la Organización Mundial del Comercio, el 1º de enero de en 1995 y tiene su origen en las largas y difíciles negociaciones entre los Estados Unidos y la CE: "dado el amplio alcance de las negociaciones y su sensibilidad política, se necesitó obviamente mucho tiempo para llegar a un acuerdo sobre las nuevas normas y mucho trabajo técnico para establecer unos

⁸ El Plan Mac Sharry, aplicado en mayo de 1992, reformó la Política Agrícola Común (PAC) con los objetivos de: 1) reducir los excedentes y gastos agrícolas, 2) adoptar un enfoque más orientado al mercado, 3) mantener un número suficientes de agricultores en el campo, y 4) hacer que la agricultura sea más benigna de la naturaleza y el medio ambiente (Canter 1996). "la propuesta más importante del Plan, con respecto al GATT, consistía en sustituir un cierto porcentaje del sostenimiento de los precios internos con pagos directos a los productores agrícolas, en compensación por el descenso de los precios de los productos agropecuarios" (Healy 1999, 13). La presión al interior de la CE para reformar la PAC, fue el elemento que dio a las negociaciones del GATT el impulso necesario (Healy 1999).

⁹ En noviembre de 1992 los Estados Unidos y la UE resolvieron la mayoría de sus diferencias en materia de agricultura mediante un acuerdo denominado informalmente el "Acuerdo de Blair House" (OMC 2013). En él se prevé una reducción del 21 por ciento en los subsidios a la producción de oleaginosas y cereales comunitarias y de 36 por ciento en las ayudas a las exportaciones de esos productos, además de la limitación de sus áreas sembradas (Healy 1999) (Efe 1993). Este acuerdo fue considerado como un avance importante para desbloquear las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) sobre la liberalización del comercio mundial, las cuales se encontraban estancadas por el tema de los apoyos y proteccionismo agrícola (Efe 1993). Dentro de la CE, Francia fue el principal país en poner resistencia a los acuerdos llegados en Blair House, junto con Alemania, España e Irlanda, mientras que Gran Bretaña y Holanda se opusieron a cualquier renegociación del acuerdo con Estados Unidos (Efe 1993).

medios sólidos para formalizar compromisos en esferas de política general que iban más allá de la práctica anterior del GATT [conflictos de acceso a importaciones]” (OMC 2013). En él, se plasma el conjunto de reglas y compromisos multilaterales para liberalizar el comercio agrícola. Es decir, se introducen en el ASA aranceles consolidados¹⁰, compromisos de los gobiernos a reducir los subsidios a las exportaciones y las medidas que distorsionan el comercio agrícola. También acordó prohibir los subsidios que exceden los límites negociados para productos específicos y a reducir las medidas de apoyo doméstico (Gerona Morales 2005). Asimismo, incorpora las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente, y prevé un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, incluida una mejora de las oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés para las exportaciones de esos Miembros (OMC 2013).

Los productos comprendidos por el ASA están definidos en su Anexo 1, con base en el Sistema Armonizado de clasificación de productos. La definición abarca: productos agropecuarios de base, como el trigo, la leche y los animales vivos, productos derivados, pan, mantequilla, y productos agropecuarios elaborados, como el chocolate. También están comprendidos los vinos, las bebidas espirituosas¹¹ y los productos del tabaco, las fibras como el algodón, la lana y la seda, y las pieles en bruto de animales destinadas a la producción de cuero. El pescado y los productos de pescado no están incluidos, como tampoco lo están los productos forestales (OMC 2013).

El período de aplicación de los compromisos para los países desarrollados fue de seis años desde 1995. Los países en desarrollo tuvieron la flexibilidad para aplicar sus compromisos de reducción y específicos a lo largo de un período de hasta 10 años (OMC 2013). Además, el Acuerdo establece un Comité de Agricultura, el cual vigila la aplicación del ASA y ofrece a los Miembros la oportunidad de consultar sobre cualquier cuestión relativa a la aplicación de los compromisos, incluidos los basados en normas (OMC 2013). Con este fin, el

¹⁰ Los miembros se limitaron a sí mismos a aranceles máximos en casi todos los productos agrícolas (Gerona Morales 2005, 60)

¹¹ Las bebidas espirituosas son aquellas bebidas con contenido alcohólico proveniente de la destilación de cereales, frutas, frutos secos y otras materias primas principalmente agrícolas con un grado de alcohol mínimo del 15% (Sibarita 2013).

Comité suele reunirse cuatro veces al año, y pueden convocar a reuniones extraordinarias, de ser necesario (OMC 2013).

Sin embargo, el ASA no incluye compromisos cuantitativos específicos por países y productos, solamente establece las normas y definiciones fundamentales que atañen a la formulación de políticas. Las Listas nacionales son los instrumentos jurídicos en los cuales cada miembro signatario se compromete a llevar acabo los compromisos cuantitativos referentes a: aranceles y obstáculos no arancelarios, ayuda interna y subvenciones a la exportación de cada producto (Healy 1999). Además de tener una breve descripción del modo en que se aplicaran los compromisos contraídos en las Listas. Se acordó un plazo para cumplir con los compromisos de las Listas nacionales de seis años para países desarrollados y de 10 años para países en desarrollo (Healy 1999).

1.2.1.2 Acceso a Mercados

El Acceso a Mercados son las disposiciones y los compromisos establecidos en el ASA y en las Listas nacionales de: *arancelización, disminución de aranceles, disposiciones de acceso a los mercados y trato y disposiciones de salvaguardia especial*, para regular el comercio de los productos agropecuarios (Healy 1999).

La *arancelización* es el proceso que establece aranceles fijos y elimina cuotas, aranceles variables, licencias y precios mínimos de importación (Gerona Morales 2005). Este proceso “incorpora al comercio de productos agropecuarios al principio de transparencia del GATT y posibilita la eliminación de algunos efectos de distorsión del comercio” (Healy 1999, 25). Por ejemplo, si las políticas anteriores significaban que los precios internos eran un 75 por ciento más elevados que los precios mundiales, el nuevo arancel podría ser de aproximadamente el 75 por ciento (esta conversión de los contingentes¹² y otros tipos de medidas en aranceles se denomina “arancelización”) (OMC 2013)

Las *disminuciones de aranceles* partieron del arancel base de 1986. Los países desarrollados convinieron en reducir sus aranceles en un 36 por ciento, sin

¹² Los contingente arancelario hacen referencia a un volumen determinado de importaciones con un arancel específico, después de dicho volumen determinado de importaciones, el arancel cambia. Por ejemplo, un país permite la entrada de mil toneladas de maíz con un arancel del 10 por ciento, la tonelada 1001 aplicará un arancel de 80 por ciento. Las mil toneladas de maíz se encuentran dentro del contingente arancelario del 10 por ciento.

ponderar, en reducciones iguales repartidas en seis años, los países en desarrollo harían reducciones del 24 por ciento a lo largo de 10 años, y los países menos adelantados no estarían obligados a reducir sus aranceles (OMC 2013).

Tabla 2 Disminución de aranceles

	Países desarrollados 6 años: 1995-2000	Países en desarrollo 10 años: 1995-2004
Aranceles		
Reducción media para todos los productos agropecuarios	-36%	-24%
Reducción mínima por producto	-15%	-10%
Ayuda interna		
Reducciones totales de la MGA ¹³ en el sector (periodo base: 1986-88)	-20%	-13%
Exportaciones		
Valor de las subvenciones	-36%	-24%
Cantidades subvencionadas (periodo de base: 1986-1990)	-21 %	-14%
Fuente: En línea OMC, Agricultura: mercados más equitativos para los agricultores		

Las *disposiciones de acceso a los mercados* tienen por objetivo promover el desarrollo del comercio y garantizar el mantenimiento de los mercados de exportación existentes. Los países están obligados a: mantener los volúmenes de importaciones con base al periodo 1986-88 de cada producto y establecer un acceso mínimo no inferior al 3 por ciento del consumo interno durante el periodo base (Healy 1999). Las disposiciones relativas al acceso a los mercados no se aplican a productos alimentarios tradicionales de un país en desarrollo (OMC 2013).

El trato especial y disposiciones de salvaguardia especial prevén exclusiones a los compromisos mencionados anteriores. El primero da a los países la posibilidad de solicitar exenciones de los compromisos de arancelización para algunos productos sensibles (Healy 1999). El segundo aplica en el caso de los productos cuyas restricciones no arancelarias han sido convertidas en aranceles, para que los gobiernos estén autorizados a adoptar medidas especiales de urgencia (“salvaguardias especiales”) a fin de evitar que sus agricultores se vean perjudicados por una rápida bajada de los precios o un notable aumento de las importaciones (OMC 2013) (Healy 1999).

¹³ Medida Global de la Ayuda

1.2.1.3 Ayudas internas

En materia de ayuda interna, el ASA introduce una serie de compromisos enfocados a contrarrestar las políticas de ayuda a la agricultura de las naciones, a fin de reducir las distorsiones que causan en el comercio internacional (Healy 1999). El ASA distingue entre los programas de ayuda que no tienen ningún efecto directo en el comercio y aquellos que estimulan directamente la producción, esto frena las importaciones o bien da origen a subvenciones a la exportación y a ventas a precios de dumping en los mercados mundiales (OMC 2013). Para medir la magnitud de la ayuda que distorsiona el comercio, los miembros de la OMC, antes GATT, emplearon la fórmula denominada *Medida Global de la Ayuda Total* o *MGA Total*¹⁴, tomando como base el período 1986-88, la MGA Total de Base (Healy 1999). En gran parte, los compromisos de reducción de los niveles de ayuda al sector agrícola se dirigen a los países desarrollados con un 20 por ciento a lo largo de seis años, a partir de 1995, para países en desarrollo en un 13 por ciento en 10 años y en países menos desarrollados no estaban obligados a hacer ninguna reducción (OMC 2013). En los dos últimos grupos de países, las obligaciones suelen ser menos estrictas porque la agricultura es una parte esencial del desarrollo global de sus economías (Healy 1999).

La MGA está clasificada en: 1) MGA referida a productos específicos: el nivel total de ayuda otorgada a cada producto agropecuario, 2) MGA no referida a productos específicos: el nivel total de ayuda otorgada mediante políticas dirigidas al sector agropecuario en general, con exclusión de la ayuda a productos específicos, 3) Medida de la Ayuda Equivalente: la ayuda a productos específicos cuyo cálculo con arreglo a la metodología de la MGA no es factible y requiere el empleo de otra metodología, y 4) MGA Total: se trata del valor total de toda la ayuda interna no exenta otorgada a los productores agrícolas, obtenida sumando las MGA a productos específicos, las MGA no referida a productos específicos y las Medidas de la Ayuda Equivalente (Healy 1999).

¹⁴ Es una medida que cuantifica, en términos monetarios, algunos aspectos de la ayuda otorgada por las políticas agropecuarias, como las relacionadas en aumentar los volúmenes de la producción y el sostenimiento de los precios de mercado de cada producto (Healy 1999). La medida global de ayuda se define en el artículo 1 y en los Anexos 3 y 4 del ASA (Gerona Morales 2005).

A través de la MGA Total, el ASA clasifica el impacto de las políticas agrícolas gubernamentales sobre la producción y su efecto de distorsión sobre el comercio internacional en *cajas* o *compartimientos* que hacen alusión a los colores del semáforo¹⁵ (Gerona Morales 2005).

- *Caja Ámbar, desaceleración.* En esta clasificación se encuentran aquellas políticas que tienen un gran impacto en las estructuras y flujos comerciales, como el sostenimiento de precios y las subvenciones relacionadas con el volumen de producción (Gerona Morales 2005).
- *Caja Verde, sin restricción.* Se encuentran las políticas cuyos efectos se consideran sin gran impacto de distorsión en la producción y en el comercio. Ejemplo, los pagos directos para mantener el nivel de ingreso de los agricultores¹⁶, programas de retiro de productores, protección al medio ambiente, asistencia, investigación, capacitación, información de comercialización, algunos tipos de infraestructura rural y ayuda en caso de desastres naturales (Healy 1999) (Gerona Morales 2005).
- *Caja Azul.* Son las políticas de subvenciones relacionadas a la reducción de la producción. Ejemplo, los pagos compensatorios y los programas de detracción de tierras de la PAC y el plan de pagos compensatorios¹⁷ de los Estados Unidos, políticas con consentimiento de exoneración a consecuencia del acuerdo de Blair House (Healy 1999, Gerona Morales 2005).
- *Las disposiciones de minimis.* Son otras formas de ayuda en pequeña escala que están fuera del cálculo de la *MGA referida a productos específicos* y la *MGA no referida a productos específicos*, si dicha ayuda no supera cierto nivel límite de ayuda. La medida aplica para *productos específicos*¹⁸, siempre que el valor de la ayuda interna total otorgada no supere el 5 por

¹⁵ En el ASA, no existe el compartimiento de color rojo, por ser aquellas medidas de ayuda interna que sobrepasan los niveles de compromiso de reducción del compartimiento ámbar (Gerona Morales 2005, 61).

¹⁶ Consultar el capítulo 2, La política agrícola de México, para mayores detalles.

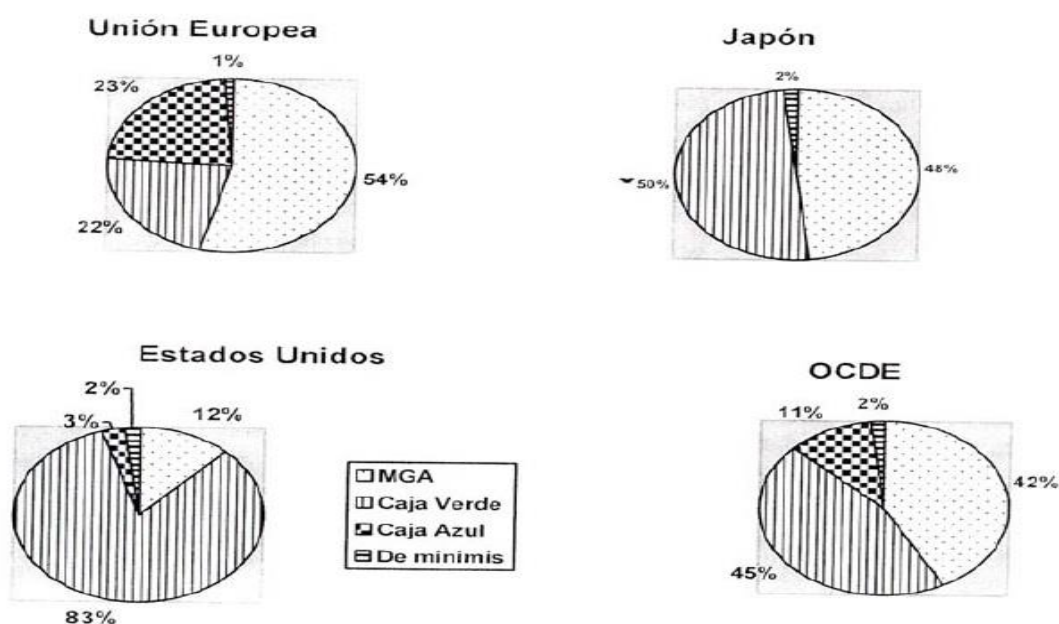
¹⁷ Se explican con más detalle su funcionamiento en el capítulo tres, Políticas agrícolas de América del Norte, de la presente investigación.

¹⁸ En el caso de la CE, aceite de oliva, azúcar, vino, frutas selectas y vegetales.

ciento (10 por ciento para los países en desarrollo) del valor total de la producción de dicho producto (Healy 1999), y para ayuda *no referida a productos específicos* si su valor no supera el 5 por ciento (10 por ciento para los países en desarrollo) del valor de la producción agrícola total (Healy 1999).

En la ilustración 3, se observa la composición de las medidas de apoyo doméstico durante el periodo 1995-1998. Con la aplicación del ASA, La Unión Europea y Japón fueron los miembros de la OMC que tuvieron mayores ajustes en sus políticas agrícolas, porque sus apoyos domésticos sujetos a reducción (MGA) se concentraban en un 54 y 48 por ciento respectivamente, mientras Estados Unidos, sus apoyos domésticos se concentraban en instrumentos de caja verde en un 83 por ciento y solamente 12 por ciento debía disminuir.

Ilustración 3 Composición de las medidas de apoyo doméstico, 1995-1998



Fuente: Gerona Morales, *El comercio de productos agrícolas...*, pp. 72

1.2.1.4 Subsidios a la exportación

Los subsidios a la exportación han sido la principal fuente de conflictos en el comercio internacional por aumentar artificialmente la participación de mercado de quien los aplica y terminar en distorsiones en los mercados mundiales porque: 1) perjudican la relación de intercambio del país ejecutor, al reducir el precio de las exportaciones en el mercado exterior, 2) crean un ambiente inestable, por depender

de las decisiones nacionales sobre los niveles de ayuda, 3) dañan el poder adquisitivo de los consumidores, con el aumento de los precios internos, 4) incrementan el gasto público, por su aplicación, y 5) los productores son los únicos beneficiados de su funcionamiento (Krugman 2008). Sin embargo a pesar de los efectos negativos sobre comercio y de las quejas impuestas por su empleo, ante la OMC, de países en desarrollo con capacidad exportadora, los subsidios a la exportación aún pueden utilizarse en la agricultura, a diferencia de lo que ocurre con los bienes industriales, los cuales son prohibidos. El ASA introdujo restricciones a la política de subvención de exportaciones, pero no prohibiciones, en dos formas: a) comprometió a los países a reducir los apoyos de 22 productos que conformaban la lista inicial negociada¹⁹, y b) limitar a niveles no mayores a los del periodo base, 1986-1990, el volumen de exportaciones subvencionados y gastos presupuestarios destinados para dicho fin (Healy 1999). En la tabla 3 se muestra los niveles de reducción por grupo de país y el periodo en que se aplicó.

Tabla 3 Reducciones a las subvenciones de exportaciones

Grupo de países	Volumen de las exportaciones subvencionadas	Gastos en subvenciones	Periodo de aplicación
Desarrollados	21 por ciento	36 por ciento	Seis años (1995-2000)
En desarrollo	14 por ciento	24 por ciento	Diez años (1995-2004)

Fuente: Elaboración propia con información de Healy, Stephen en El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay

Los compromisos referentes a este apartado no se han cumplido y es una de las razones por la cual la Ronda de Doha está estancada (Gazol Sánchez, Bloques Económicos 2008).

1.2.2 La agricultura en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, es considerado como un instrumento de política comercial innovador, de segunda generación, por incorporar los temas de: servicios, propiedad intelectual, solución de controversias y reglas sobre inversión (Puyana 2008). Además, integró economías considerablemente asimétricas e incorporó plenamente el sector agropecuario al

¹⁹ Trigo, cereales secundarios, arroz, semillas oleaginosas, aceites vegetales, tortas oleaginosas, azúcar, mantequilla, leche desnatada en polvo, quesos, otros productos lácteos, carne de bovino, carne de cerdo, carne de aves, carne de ovino, animales vivos, huevos, vino, frutas, hortalizas, tabaco y algodón (Healy 1999, 31).

proceso de desgravación arancelaria, que inclusive ni la Ronda de Uruguay logró liberar el comercio por completo en el sector. “En ciertos aspectos, el TLCAN es menos que un tratado de libre comercio mientras que en otros es más que eso, ya que incluye características de los mercados comunes o de las uniones aduaneras” (Whally 1993, citado por Puyana 2008, 36). Para el sector agrícola mexicano, el TLCAN constituyó una pieza clave para su modernización. “Es decir, el TLCAN se puede ver como el instrumento de política sectorial agropecuaria que, al introducir competencia internacional, induciría los cambios en la ubicación de factores de producción necesarios para elevar la productividad” (Puyana 2008, 35), sin embargo, debe quedar muy claro que, el TLCAN sólo es un eslabón, importante, de una política económica (Gazol Sánchez, Bloques Económicos 2008) aplicada a partir de 1982²⁰. Por otra parte, el TLCAN significa, para el sector agropecuario de la región, complementariedad por las diferentes zonas geográficas y climáticas, al producirse bienes distintos: café, caña de azúcar, frutas tropicales, y competitividad en bienes sustituibles a costos diferentes: maíz, y otros granos, tomate, fresas, y otras hortalizas, carne vacuna y de aves (Puyana 2008). Pero, los programas de apoyo y de protección al sector, por ejemplo el de Estados Unidos²¹, no permiten los efectos de la liberalización del comercio, la especialización y traslado de factores productivos, sobre la complementariedad y la competencia (Puyana 2008).

Para fines de este apartado, se realizará una definición y descripción de la composición del TLCAN; y se centrará la atención en los capítulos tercero, Tratado nacional y acceso de bienes al mercado, en los artículos 302, 309 y 317, y séptimo, Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias, en los artículos que van del 702 hasta 707 y el 712, con los anexos 702.3, 703.2, por tratarse de artículos de importancia relevante para el sector, que se explicarán posteriormente.

El TLCAN en su artículo 101 establece una zona de libre comercio, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del GATT²², con los objetivos de:

²⁰ Para mayores detalles ver los *Antecedentes* de la presente investigación.

²¹ Ver, en la investigación, *Políticas agrícolas de América del Norte*.

²² Desde su creación, el GATT, ahora la OMC, ha permitido que sus países Miembros establezcan uniones aduaneras y zonas de libre comercio, como excepción al principio fundamental de no discriminación establecido en la cláusula de la nación más favorecida del artículo 1 del GATT. Ello se debe a que más de la mitad del comercio mundial se desarrolla actualmente al amparo de acuerdos de este tipo (OMC 2013). Entre los más famosos se encuentran la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes²³, b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio, c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes, d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad, e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, la solución de controversias, y f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado (SECOFI 1993, 07). El espacio geográfico del TLCAN, está limitado, en el Anexo 201.1, por el territorio de cada miembro del Tratado: Canadá, la zona en que se aplique su legislación aduanera; Estados Unidos, su espacio aduanero, que incluye los cincuenta estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico; y México, los estados de la Federación y el Distrito Federal, incluyendo las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo. Por último, está constituido por un Preámbulo, 22 capítulos²⁴ agrupados en 8 secciones y un Acuerdo de Cooperación Ambiental y Laboral (SECOFI 1993).

El capítulo tercero, del TLCAN, estableció el calendario de desgravación arancelaria, que enfrentaría el sector agrícola por los siguientes 15 años y el marco legal de la apertura comercial. En el artículo 302, se dispuso que ninguna de las Partes podría incrementar ningún arancel aduanero existente, ni adoptar uno nuevo, se eliminarían progresivamente, en concordancia con las listas de desgravación de cada Parte, incluidas en el Anexo 302.2²⁵. Además de permitir

(ASEAN) y la Zona de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA), y el Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA) (OMC 2013) (Gazol Sánchez, Bloques Económicos 2008). El artículo 24 del GATT estableció las condiciones para el comercio de mercancías en el marco de estos acuerdos. Básicamente, un acuerdo comercial regional debe tener por objeto impulsar el comercio entre sus países miembros y no erigir obstáculos al comercio de otros Miembros de la OMC (OMC 2013).

²³ Los países que firmaron el Tratado Comercial.

²⁴ I. Los objetivos del Tratado, II. Definiciones generales, III. Trato nacional y acceso de bienes al mercado, IV. Reglas de origen, V. Procedimientos aduaneros, VI. Energía y petroquímica, VII. Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias, VIII. Medias de emergencia, IX. Medias relativas a normalización, X. Compras del sector público, XI. Inversión, XII. Comercio transfronterizo de servicios, XIII. Telecomunicaciones, XIV. Servicios financieros, XV. Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, XVI. Entrada temporal de personas de negocios, XVII. Propiedad intelectual, XVIII. Publicación, notificación y administración de leyes, XIX. Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias, XX. Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias, XXI. Excepciones y XXII. Disposiciones finales (SECOFI 1993).

²⁵ Dado al tamaño de la lista de desgravación de cada país, por ejemplo para México son 1095 páginas, sólo se proporciona el link del sitio web donde se podrán consultar, si es de interés para el

cupos de importación mediante aranceles cuota²⁶, siempre y cuando tales medidas no tuvieran efectos comerciales restrictivos sobre las importaciones. El artículo 309 prohíbe las restricciones a la importación y a la exportación de cualquier bien entre las Partes, salvo lo previsto en el artículo XI del GATT²⁷. Y el artículo 317 da el derecho a las Partes de presentar a otra, una petición de medidas antidumping, respecto a las acciones comprendidas en el artículo VI del GATT²⁸ (SECOFI 1993).

Referente al artículo 302(2), la desgravación arancelaria se aplicó conforme a cinco categorías: Partidas de liberalización inmediata, Categoría A; partidas de liberalización en cinco etapas anuales iguales y libres a partir del 1 de enero de 1998, Categoría B; partidas de liberalización en diez etapas anuales iguales y libres a partir del 1 de enero de 2003, Categoría C; partidas de liberalización en quince etapas anuales iguales y libres a partir del 1 de enero de 2008, Categoría C+; y partidas que continúan en libre comercio, Categoría D.

Tabla 4 Desgravación arancelaria en el TLCAN

Categorías	Tiempos	Desgravación anual
A	Inmediata	
B	5 años	20%
C	10 años	10%
C+	15 años	6.7%
D	Exentos	

Fuente: Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en Trato nacional y acceso a bienes en el TLC. En qué ganamos y qué perdimos con el TLCAN. María Elena Cardero. Siglo XXI.

lector, con sus respectivas fracciones, descripciones tasa base y desgravación de cada producto que las integran. <http://www.sice.oas.org/>

²⁶ Sistema de protección comercial mediante el cual un arancel más bajo es impuesto sobre la importación de cantidades específicas de una mercancía dada y un arancel mayor se impone a las importaciones que exceden esas cantidades. El tamaño de la cuota es normalmente definido por el gobierno sobre una base periódica, por ejemplo, anualmente (SICE 2013). Significa el mecanismo por el que se establece la aplicación de cierta tasa arancelaria a las importaciones de un producto en particular hasta determinada cantidad (cantidad dentro de la cuota), y una tasa deferente a las importaciones de ese producto que exceda tal cantidad (SECOFI 1993, 234).

²⁷ No hay prohibiciones o restricciones que no sean los derechos, impuestos u otras cargas, ya sean aplicadas mediante licencias de cuotas, de importación o de exportación u otras medidas, deberán ser instituido o mantenido por una parte contratante a la importación de cualquier producto del territorio de otra parte contratante a la exportación o venta para exportación de cualquier producto destinado al territorio de otra parte contratante (OMC 2013).

²⁸ Las partes contratantes reconocen que el dumping, por lo que los productos de un país, se introducen en el mercado de otro país a menos que el valor normal de los productos, es condenable cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente en el territorio de una parte contratante o si retrasa el establecimiento de una industria nacional. A los efectos del presente artículo, un producto debe ser considerado como introducido en el mercado de un país importador a un precio inferior a su valor normal, si el precio del producto exportado de un país a otro (OMC 2013).

En el acceso a mercados, Estados Unidos otorgó a México los siguientes compromisos (Puyana 2008, 48):

- Eliminar todas las restricciones cuantitativas y establecer contingentes arancelarios.
- Otorgar periodos de transición más prolongados en áreas sensibles como el maíz, el frijol, las hortalizas, el jugo de naranja y el azúcar.
- Abrir el mercado inmediatamente a 61 por ciento de las exportaciones agrícolas mexicanas, con inclusión de los productos más importantes como el ganado, varias frutas y hortalizas.
- Reservar para las exportaciones agrícolas mexicanas más importantes, como los tomates, un periodo de diez años para la supresión gradual de los aranceles.
- Liberalizar, con un criterio estacional, algunas exportaciones mexicanas como pepinos y melones, aunque manteniendo un periodo de protección de 15 años durante la temporada estadounidense.
- Otorgar a México cuotas de jugo de naranja concentrado y congelado, que conserva un periodo de protección de 15 años
- Mantener un periodo de protección de 15 años para el azúcar, aunque México podría exportar 25 mil toneladas métricas durante los primeros seis años, el séptimo, la cuota correspondería al superávit de azúcar del país.
- Mantener salvaguardias en periodos estacionales sobre algunas exportaciones fundamentales de México como los tomates, las berenjenas, los pepinos, las calabazas, las sandías y las cebollas.

México concedió a los Estados Unidos:

- La liberalización inmediata de 35 por ciento de las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. El resto está sujeto a un periodo de transición más prolongado.

- El establecimiento de un periodo de transición de 15 años para el maíz, a partir de un arancel base de 215% con reducciones anuales de 8.6 puntos porcentuales para los primeros seis años, y de 18.2% para los nueve años restantes.
- Una liberalización gradual, basada en una reducción lenta de los aranceles y un cupo fijo, libre de aranceles, para maíz, cebada y malta, frijol, papas frescas, carne de aves, grasas de animales, leche y huevos. El cupo se determina sobre la base del volumen promedio importado durante los tres años precedentes.

Compromisos de Canadá y México:

- La liberalización inmediata de 80 por ciento de las importaciones agrícolas provenientes de México, incluyendo el jugo de naranja.
- La apertura inmediata del mercado mexicano a 40.3% de las importaciones de Canadá.
- El comercio restante entre ambos países quedaba sujeto a periodos de supresión gradual de entre 5 y 15 años, aunque manteniendo excepciones para los productos lácteos, aves, huevos, y azúcar.

El capítulo séptimo está dividido en la Sección A, sector agropecuario, aborda temas de: acceso a mercados, disposiciones de salvaguardias especiales, apoyos al sector que pueden aplicar los gobiernos del TLCAN, subsidios a la exportación, controversias comerciales privadas y en la Sección B, cuestiones sanitarias y fitosanitarias.

El artículo 702, *obligaciones internacionales*, hace referencia, en su párrafo tres, al Anexo 702.3, en el cual “Canadá ni México podrán adoptar ni mantener una medida de conformidad con un acuerdo intergubernamental del café que restrinja el comercio de café entre ellos” (SECOFI 1993). Es un caso espacial que hace mención el profesor Gazol en su artículo *Sobre la renegociación, la agricultura en el TLCAN*, “México, como importante productor mundial del grano, siempre desempeñó un destacado papel en la Organización Internacional del Café (OIC) y fue protagonista de los sucesivos convenios intergubernamentales para regular su comercio” (Gazol Sánchez, *Sobre la renegociación: La agricultura en el TLCAN*

2008, 32), sin embargo, México, al igual que Canadá²⁹, no pueden formar parte de algún acuerdo internacional relacionado con el café, porque estarían violando dicho Anexo, “al restringir el comercio entre ellos” (Gazol Sánchez, Sobre la renegociación: La agricultura en el TLCAN 2008, 32).

En el artículo 703, *acceso al mercado*, el Anexo 703.2, Sección B, párrafo siete, inciso b, aplica la excepción de productos agrícolas liberados en el TLCAN, por lo cual las Partes podrán “adoptar o mantener una prohibición o restricción o un arancel aduanero sobre la importación de dichos productos de conformidad con sus derechos y obligaciones derivados del GATT” (SECOFI 1993, 244).

Tabla 5 Productos excluidos en el TLCAN

País	México	Estados Unidos	Canadá
México	-	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> • Lácteos • Aves • Huevo • Productos del azúcar
Estados Unidos	Ninguno	-	<ul style="list-style-type: none"> • Lácteos • Maní • Manteca de maní • Azúcar • Productos de algodón
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Lácteos • Aves • Huevo • Productos del azúcar 	<ul style="list-style-type: none"> • Lácteos • Maní • Manteca de maní • Azúcar • Productos de algodón 	-

Fuente: La Negociación Agrícola en el ALCA: Análisis de la Experiencia de México en el NAFTA. Carlos Espinal. Latin American Trade Network y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Apéndice 703.2.B.7

Además, en el mismo artículo citado, se establece las disposiciones sobre el uso de salvaguardas especiales³⁰, en la que cada una de las “Partes podrá, de acuerdo con su lista contenida en el Anexo 302.2, adoptar o mantener una salvaguarda especial en forma de aranceles-cuota sobre un producto agropecuario que se encuentre listado en su sección del Anexo 703.3” (SECOFI 1993, 230).

²⁹ Aunque Canadá no tiene el clima adecuado para el cultivo de café, las empresas con sede en su territorio realizan importaciones de este grano de Colombia, Brasil y Guatemala, para transfórmalo y venderlo en los mercados nacionales y de exportación. La industria del café y del té canadiense representaron el 1.1% del valor total de las ventas de alimentos y bebidas de los productos manufacturados y el 0,9% del empleo industrial en el sector en 2008 (The Canadian Coffee Industry 2010).

³⁰ Incremento temporal de un derecho de importación para hacer frente al aumento de las importaciones o a la caída de los precios, en virtud de disposiciones especiales del Acuerdo sobre la Agricultura (OMC 2013). Las salvaguardias son restricciones especiales a la importación que se adoptan de forma temporal para hacer frente a situaciones específicas, tales como un aumento repentino de las importaciones (OMC 2013).

Tabla 6 Productos con salvaguardias especiales

Canadá (8 fracciones arancelarias)	México (17 fracciones arancelarias)	Estados Unidos (7 fracciones arancelarias)
<ul style="list-style-type: none"> • Flores, • Tomates, • Cebollas, • Pepino, • Brócoli y coliflor, • Fresas, • Pasta de tomate 	<ul style="list-style-type: none"> • Cerdos, • Carne porcina, • Jamones, • Papas, • Manzanas • Extractos de café 	<ul style="list-style-type: none"> • Tomates, • Cebollas, • Berenjenas, • Pimientos, • Calabazas, • Sandías

Fuente: Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Anexo 703.3

El artículo 704, apoyos internos, los miembros del Tratado reconocen la importancia de otorgar apoyos al sector agropecuario, las distorsiones que pueden ocasionar al comercio y a la producción, y los compromisos de reducción de apoyos internos negociados en la OMC, por lo que las Partes, pueden mantener y crear apoyos para el sector, pero deberán de esforzarse en políticas que: “a) tengan efectos de distorsión mínimos o inexistentes sobre el comercio o la producción; o b) estén exceptuadas de cualquier compromiso de reducción de apoyos internos que pudiera ser negociado conforme al GATT” (SECOFI 1993, 231). De esta forma, Canadá, Estados Unidos y México conservan un amplio margen, limitado por los compromisos del ASA³¹, para apoyar a su sector agropecuario sin incurrir en alguna falta ante el Tratado.

El artículo 705, subsidios a la exportación, muestra el objetivo compartido de lograr la eliminación de los subsidios a la exportación dentro de la región, por considerar que perjudican los intereses de las Partes importadora y exportadora. Sin embargo, en el párrafo dos del mismo artículo, se menciona que “las Partes afirman que no es apropiado que unas de ellas otorgue subsidios a la exportación a un producto agropecuario exportado a territorio de otra Parte cuando no existan otras importaciones subsidiadas de ese producto a territorio de esa otra Parte” (SECOFI 1993, 232), por lo cual existe la posibilidad de otorgar subsidios a la exportación como instrumento compensatorio si alguna otra Parte los utiliza. Asimismo, se prohíbe la entrada, en la región de Norteamérica, de productos agropecuarios que gocen de subsidios a la exportación de terceros. Por lo que,

³¹ Para mayores detalles, ver *La agricultura en las negociaciones de la Ronda de Uruguay*, de la presente investigación.

Cuando una Parte exportadora considere que un país que no es Parte está exportando a territorio de otra Parte un producto que goza de subsidios a la exportación, la parte importadora deberá, a solicitud escrita de la Parte exportadora, consultar con esta última para acordar medidas específicas que la Parte importadora pudiera adoptar con el fin de contrarrestar el efecto de cualquier importación subsidiada (SECOFI 1993, 232).

El artículo 706, establece la formación de un Comité de Comercio Agropecuario, encargado del seguimiento y el fomento del capítulo Séptimo del Tratado, y el artículo 707, constituye el Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios (SECOFI 1993), “el cual está integrado por 10 representantes titulares de cada una de las Partes: 2 funcionarios y 8 miembros del sector privado, con conocimientos especializados y experiencia en la materia” (Perezcano Díaz 2011, 07).

El instrumento de soluciones de controversias comerciales en el sector ha sido usado, especialmente, para los conflictos comerciales entre empresarios de Estados Unidos y Canadá, mientras en el caso de México, este instrumento poco ha sido aplicado, quizá “porque muchas empresas mexicanas no tienen los recursos para financiar un panel de controversias y por el hecho de que todo el proceso puede durar cuando menos un año” (Morales, 1997, citado por Puyana, 2008, 51). Las controversias tienen origen, según Puyana, en las ambigüedades de la interpretación del propio Tratado. “El texto legal del TLCAN no establece ninguna armonización de las leyes comerciales de los tres países miembros respecto de las prácticas comerciales injustas y el uso de subsidios” (Puyana 2008, 51). Por lo que, las empresas de Estados Unidos se han visto favorecidas, de este vacío legal, porque “la practica administrativa estadounidense es tan *ad hoc* y arbitraria que no existe un campo de juego parejo. Esto se debe a que las empresas extranjeras tienen menos derechos legales bajo la ley comercial estadounidense que las partes nacionales. Nada en el TLCAN ha cambiado este arraigado sesgo administrativo” (Rugman y Anderson, 1997, citado por Puyana, 2008, 52).

El artículo 712, principales derechos y obligaciones, se encuentra dentro de la Sección B, Medidas sanitarias y fitosanitarias. En él se establece el derecho a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias y a fijar el nivel de protección para el resguardo de la vida o la salud humana, animal o vegetal en el territorio de cada

Parte, sin que éstas sean usadas para obstaculizar el comercio dentro de la región y fundadas en principios científicos (SECOFI 1993). “Los compromisos se basan en los acuerdos del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (CUSFTA), sobre esta materia considerados por muchos como innovadores, que sirvieron como modelo para la Ronda de Uruguay” (Puyana 2008, 51). Sin embargo, México ha vivido casos en los cuales se ha utilizado este artículo para obstaculizar el comercio, por ejemplo: el del atún. El gobierno estadounidense, con el objetivo de proteger la vida de los delfines, ha negado a los pescadores mexicanos de manera discriminatoria el sello *Dolphin Safe* (delfín seguro), a pesar que México utiliza un método que atrapa atún adulto, emplea buzos para sacar a delfines que se lleguen a quedar atrapados y obliga a llevar observadores independientes para verificar maniobras de protección al cetáceo, para que el atún procesado mexicano puede ser exportado a Estados Unidos y venderse ahí en pequeñas tiendas enfocadas principalmente al mercado latino (Morales 2012). Afortunadamente, la OMC resolvió que Estados Unidos debe dar acceso pleno a exportaciones de atún mexicano, sin restringirlas con requisitos de etiquetado que violan las normas de los flujos comerciales internacionales (Morales 2012).

1.2.3 Relaciones comerciales agrícolas Estados Unidos-Canadá

1.2.3.1 Exportaciones e importaciones

Canadá es un importante productor mundial de mercancías agrícolas. En 2010, sus ventas equivalían a 38 mil millones de dólares y las compras a 29.1 mil millones de dólares. Estados Unidos es su principal socio comercial. En 2010, adquirió el 52 por ciento las exportaciones y distribuyó el 58 por ciento de las importaciones agrícolas canadienses. Por otra parte, Canadá recibe el 15 por ciento de las exportaciones y ofrece el 20 por ciento de las importaciones estadounidenses (USDA 2013).

El mayor dinamismo del comercio agrícola entre Estados Unidos y Canadá, según el USDA, es resultado del Acuerdo de Libre Comercio (CUSTA) de 1989 y recuperado por el TLCAN en 1994. De 1989 a 1998, los acuerdos eliminaron todas las barreras al comercio. Sin embargo, existen algunas excepciones. Estados Unidos restringe importaciones en productos lácteos, crema de maní, algodón y productos que contengan azúcar, mientras Canadá limita el tráfico en productos

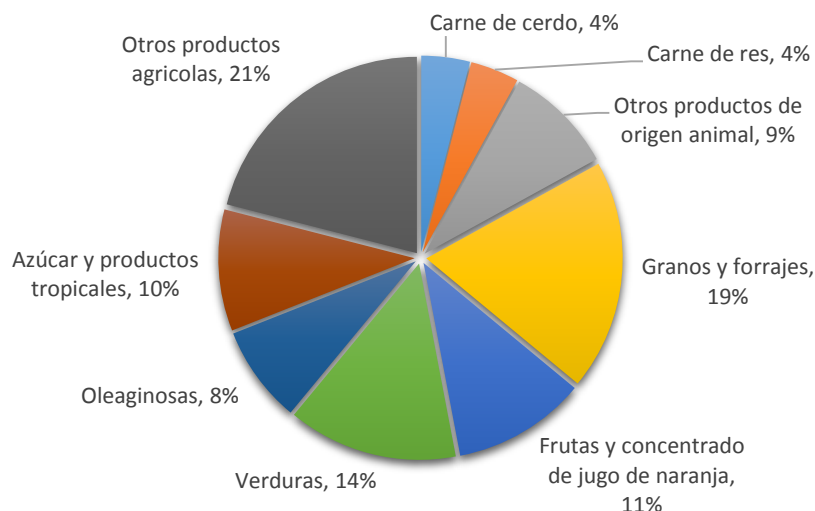
lácteos, huevos, margarinas y aves de corral³². De 1988 al 2010, las exportaciones agrícolas estadounidenses a Canadá crecieron a una tasa anual compuesta de 7.6 por ciento, mientras las importaciones de Canadá crecieron a una tasa del 9 por ciento (USDA 2013).

Gran parte del comercio entre estos dos países es intra-sectorial, es decir, se intercambian productos del mismo sector, de la misma naturaleza, por lo que no se reflejan las ventajas comparativas³³ en los productos agrícolas, salvo el caso del trigo canadiense, y de la dotación factorial, porque “aunque los países tengan la misma relación capital-trabajo global, [en el sector agrícola], continuaran produciendo productos diferenciados y la demanda de los consumidores de productos producidos en el extranjero continuará generando comercio [intra-sectorial]” (Krugman 2008, 136). En granos y alimentos, el comercio intra-industrial está compuesto de numerosos productos procesados como comida para mascotas, coberturas, pastas, panes, cereales para el desayuno, carne de res y cerdo (USDA 2013), mientras el comercio intra-sectorial está compuesto por cereales, frutas, verduras y carnes, como lo muestran las ilustraciones 4 y 5.

³² Ver *La agricultura en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*.

³³ La capacidad de producir bienes o servicios al menor costo de oportunidad, concepto que da parte la especialización.

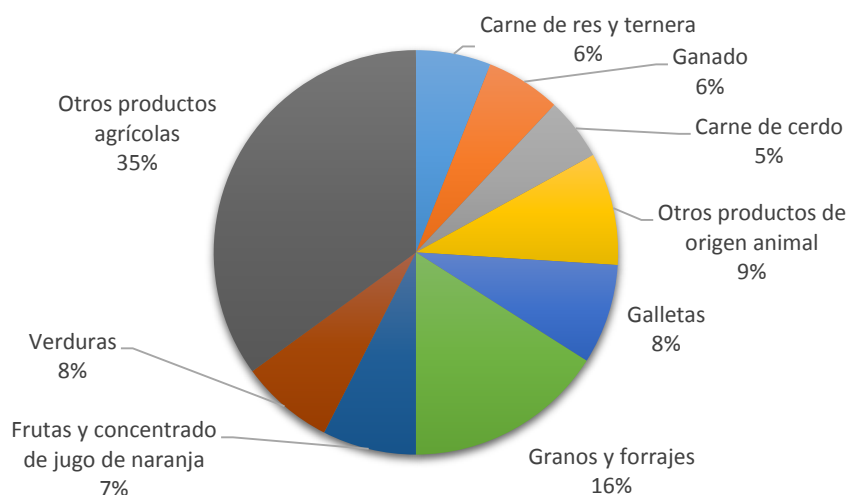
*Ilustración 5 Composición de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a Canadá, 2010**



**El valor de las exportaciones de Estados Unidos a Canadá asciende a 15.1 billones de dólares*

Fuente: Tomado del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

*Ilustración 4 Composición de las exportaciones agrícolas de Canadá a los Estados Unidos, 2010**



**El valor de las exportaciones de Canadá a los Estados Unidos asciende a 16.2 billones de dólares*

Fuente: Tomado del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

Granos, frutas, verduras, carne y productos relacionados representaron al rededor del 60 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a Canadá en 2010. Entre las principales exportaciones fueron carne de res (712 millones de dólares, mdd), carne de cerdo (596 mdd), comida para mascotas (493 mdd), lechugas (399 mdd) y harina de soya (364 mdd). El 66 por ciento de las importaciones agrícolas en 2010 de Estados Unidos desde Canadá, consistieron de carne, cereales, verduras, frutas y productos conexos, principalmente. Tres de cinco principales importaciones en 2010 fueron de la categoría de productos de origen animal como ganado y terneros (1.1 mil millones de dólares, mmdd), carne de res (946 mdd) y carne de puerco (868 mdd). Las otras dos importaciones importantes son el aceite comestible (1 mmdd) y trigo (511 mdd). (USDA 2013)

Entre los principales conflictos comerciales entre estas dos naciones se encuentra el trigo y la carne. El trigo es el principal producto agrícola de exportación de Canadá y es considerado como el motor de crecimiento de su sector agrícola³⁴. Los incrementos de los flujos de trigo de Canadá a Estados Unidos crean batallas entre productores e industriales por el control en la elaboración de la política estadounidense del trigo, mientras la carne es un sector con altas medidas sanitarias colocadas por Estados Unidos que ha puesto a los productores canadienses en la marginalidad (Clarkson, Does North America Exist?, governing after NAFTA and 9/11 2008). La alta unificación del sector de la carne de Canadá - Estados Unidos, exige políticas de homogenización responsables conjuntamente entre ambas naciones para dar certeza al proceso de unificación.

1.2.3.2 Inversión directa de Estados Unidos en Canadá

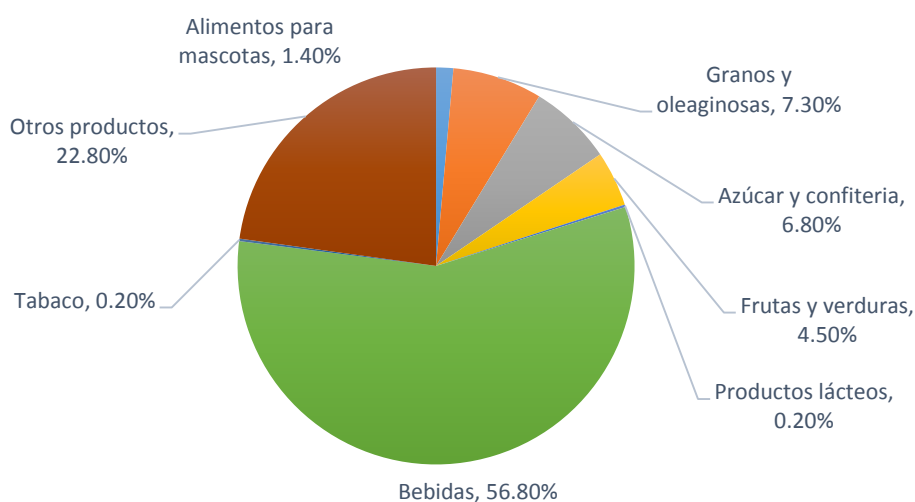
Canadá fue el tercer destino de la inversión directa de Estados Unidos en 2010. En todos los sectores canadienses, la inversión de USA equivalía aproximadamente 297 MMDD. En el mismo año, fue el principal destino de las inversiones de la industria de las bebidas con 7.8 MMDD y el segundo en la industria alimentaria con 5.9 MMDD de Estados Unidos. Fusiones y adquisiciones de grandes empresas conducen a veces a cambios en cada año en la inversión de los Estados Unidos en Canadá sobre las industrias anteriores. En contraste, es menor la inversión de los

³⁴ Ver el apartado 3.2, el proceso de formación de la política agrícola canadiense, de la presente investigación.

Estados Unidos en la agricultura y en la industria del tabaco canadiense (USDA 2013).

La inversión estadounidense en la industria de las bebidas canadienses ha experimentado un rápido crecimiento de 1989 a 2010, al crecer a una tasa compuesta de 21 por ciento. 2004 significó un importante año en la inversión por fusiones de empresas canadienses con estadounidenses. Las inversiones en alimentos han sido más moderada en el mismo periodo con una tasa de crecimiento del 5 por ciento anual. En 2010, la industria de las bebidas acumuló el 57 por ciento de la inversión y la industria de los alimentos el 43 por ciento. Los subsectores de los alimentos destacan, harinas, aceite, azúcar y confitería. Cada uno con el 7 por ciento. Antes de 1999, la porción de la inversión estadounidense en las industrias de tabaco, alimentos y bebidas era de un tercio. En años recientes esta tendencia ha cambiado, convirtiéndose alrededor de un medio sólo para bebidas y alimentos. (USDA 2013).

Ilustración 6 Composición de la inversión directa de los Estados Unidos en Canadá, 2010



Fuente: Tomado del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

1.2.3.3 Inversión directa de Canadá en los Estados Unidos

Canadá es también una importante fuente de inversión extranjera para los Estados Unidos en la industria alimentaria. A finales de 2010, la inversión canadiense ascendió a 1.4 MMDD. Lo cual Canadá es el sexto país inversor en los Estados Unidos en la industria de los alimentos. Las fluctuaciones de las inversiones

canadienses en Estados Unidos se encuentran en el rango de 1 mil millones a 1.5 mil millones de dólares, dando lugar a grandes cambios en las inversiones por las adquisiciones de grandes empresas (USDA 2013).

1.2.4 Relaciones comerciales agrícolas México-Canadá

Estas dos economías tienen en común la dependencia del mercado estadounidense, por ser el primer centro de exportación e importación para los dos países. Ambos, en promedio, colocan el 80 por ciento de sus exportaciones y compran el 75 por ciento de sus importaciones (Comité tripartido norteamericano de estadísticas agrícolas 2012) (Muñoz Piña 2004). Pero, el comercio entre Canadá y México ha tenido cambios significativos desde la aplicación del TLCAN³⁵, por ejemplo, el comercio de 2002 fue más de dos veces mayor al de 1995, pasando de 6.5 mil millones de dólares canadienses a 15.1 mil millones (Mitura 2003, 1) y en 2011 la cifra récord de 34 mil 500 millones de dólares, cinco veces mayor que la que se tenía antes de la entrada en vigor del TLCAN, creciendo a una tasa promedio anual de 13.3 por ciento. (Secretaría de Economía 2012), por lo cual, Canadá se convirtió en el tercer mercado para los productos mexicanos, detrás de Estados Unidos y la Unión Europea; y México se ha convertido en el quinto socio comercial de Canadá³⁶ y el principal de América Latina (Secretaría de Economía 2013).

En inversión directa, las empresas canadienses establecidas en México han realizado inversiones por más de 12 mil millones de dólares en los últimos diez años, posicionando a Canadá en el cuarto inversor del país (Secretaría de Economía 2013). La diversificación de productos mexicanos exportados a Canadá, también ha aumentado, al pasar de menos de mil productos en 1993 a más de 4 mil en 2011 (Secretaría de Economía 2013). Los diez principales productos exportados, de Canadá a México en el 2012, están representados en la tabla 7. Los vegetales fueron las exportaciones de mayor valor con 1 mil millones de dólares canadienses. Éstas representaron el 28 por ciento de las exportaciones totales (Statistics Canada 2013).

³⁵La mayor parte de los intercambios comerciales agrícolas entre México y Canadá se realizan dentro de la integración Norteamérica del TLCAN, salvo las restricciones mencionadas en el apartado 1.2.1. de la presente investigación.

³⁶ Los países abastecedores del mercado agroalimentario mexicano, después de Estados Unidos y Canadá (en orden de importancia) son: Chile, Nueva Zelanda, Australia, España, Francia, Alemania, Brasil y los Países Bajos con cuotas de mercado que van desde 2,4% a 0,8% (Mitura 2003).

Tabla 7 Exportaciones de Canadá a México 2012

Secciones	Exportaciones MDDCAN*	Participación
Exportaciones Totales	4,868	100%
Vegetales	1,370	28%
Vehículos, aeronaves, buques y equipo de transporte	850	17%
Metales comunes y manufacturas de estos metales	697	14%
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes.	529	11%
Productos de las industrias químicas o afines.	279	6%
Plástico y sus manufacturas, caucho y sus manufacturas	263	5%
Animales y productos de origen animal	222	5%
Alimentos preparados, bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre, tabaco y sucedáneos del tabaco fabrica	156	3%
Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas, papel o cartón para reciclar (desperdicios y desechos).	138	3%
Productos minerales	105	2%

Fuente: Elaboración propia con datos de Statistics Canada y de la Subsecretaría de Comercio Exterior

*Millones de dólares canadienses, MDDCAN.

Las diez principales mercancías compradas de Canadá desde México están representadas a continuación. Maquinaria y aparatos son el mayor rublo con el 39 por ciento de las importaciones totales.

Tabla 8 Importaciones de Canadá desde México 2012

Secciones	Importaciones MDDCAN	Participación
Importaciones totales	25,518	100%
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	9,831	39%
Los vehículos, aeronaves, buques y equipo de transporte asociado	7,459	29%
Productos minerales	1,480	6%
Artículos manufacturados diversos	1,299	5%
Productos del reino vegetal	1,041	4%
Óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control, precisión, instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos, aparatos de relojería, instrumentos musicales, sus partes y accesorios	882	3%
Metales comunes y manufacturas de estos metales	774	3%
Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos	684	3%
Materias plásticas y sus manufacturas	403	2%
Textiles y sus manufacturas	402	2%

Fuente: Elaboración propia con datos de Statistics Canada y de la Subsecretaría de Comercio Exterior

En el comercio de productos agropecuarios, México exportó a Canadá 225.6 MDD, nueve veces más que en 1993 (225.6 MDD), y la participación en este mercado se ha duplicado, de pasar del 0.9 por ciento de las ventas mexicanas en el exterior, en 1993, al 1.8 por ciento en 2012³⁷ (Subsecretaría de Comercio Exterior s.f.). Para Canadá en el año 2011, México fue su cuarto mayor mercado de productos agroalimentarios³⁸, después de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, al realizar exportaciones con un valor de 1.72 mil millones de dólares (Agriculture and Agri-Food Canada 2012). Las cinco principales exportaciones de Canadá a México en 2011 fueron la semilla de canola, trigo no duro, carne deshuesada fresca, aceite de canola y el alpiste (Agriculture and Agri-Food Canada 2012).

1.2.5 Relaciones comerciales agrícolas México-Estados Unidos

México es un participante importante en el comercio agrícola internacional. Sus exportaciones agroalimentarias totales en 2012 fueron de 22.5 mil millones de dólares y las importaciones de 26.5 mil millones de dólares (USDA 2013). Después de Canadá, el país se ha convertido en el segundo socio comercial agrícola de Estados Unidos, en términos de exportaciones e importaciones combinadas, por contar con una población creciente, una economía en expansión y un sector agrícola más orientado al mercado (USDA 2013). En el caso de los Estados Unidos, el comercio agropecuario tiene una participación de 6.5 por ciento en el valor del comercio exterior total y creció a una tasa media anual de 9.4 por ciento, 10.6 por ciento para las exportaciones y de 8.1 por ciento para las importaciones³⁹ (Gaucín 2013).

³⁷El comercio agrícola y agroalimentario bilateral entre Canadá y México ha aumentado constantemente desde el TLCAN. Canadá continúa trabajando para resolver los problemas de acceso al mercado con México, incluyendo la prohibición de la carne de vacuno procedente de animales mayores de 30 meses, la certificación de los envíos de los pequeños rumiantes y las restricciones de la gripe aviar en aves de corral (Agriculture and Agri-Food Canada 2012).

³⁸ Canadá ve en México a un gran comprador de productos agroalimentarios. Según el Departamento de Agricultura canadiense, México es el décimo tercer mayor importador mundial de productos agroalimentarios, con el cual goza un acceso libre comercial (Agriculture and Agri-Food Canada 2012).

³⁹ El comercio exterior agropecuario se posiciona como el más dinámico al registrar una tasa mayor de crecimiento, 9.4%, en comparación a la registrada por el comercio exterior total, 4.7%, para el periodo de 2007-2012 (Gaucín 2013).

El comercio agrícola entre estos dos países es complementario en su mayoría, 64 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos a México son cereales, oleaginosas y carnes⁴⁰ (USDA 2013), mientras más de dos tercios de las importaciones agrícolas de Estados Unidos de México consisten en hortalizas, azúcar y productos tropicales⁴¹ (USDA 2013).

1.2.5.1 Exportaciones

En 2012, México proveyó el 15.9 por ciento de las importaciones agrícolas estadounidenses, por lo que fue el segundo abastecedor más importante de productos agropecuarios en el mercado de Estados Unidos después de Canadá (Gaucín 2013). “De acuerdo con el USDA, 56% de las importaciones agrícolas estadounidenses durante el 2012 provino de países en desarrollo y México se posiciona cada vez más cerca de Canadá como el principal abastecedor de productos agrícolas al mercado estadounidense” (Gaucín 2013). Entre 1993 y 2012 las exportaciones agrícolas de México crecieron a una tasa de 9.9 por ciento (USDA 2013). En términos de valor, las hortalizas⁴², el azúcar, los productos tropicales, el ganado vivo y la carne son los principales productos exportados a Estados Unidos, en 2012. Por otra parte, “el consumo total de los Estados Unidos provienen del campo mexicano nueve de cada 10 limones y mangos, más de la mitad de los pepinos, una de cada dos berenjenas y uno de cada tres tomates” (Rello Espinosa, Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda de Uruguay en Costa Rica y México 2001, 38).

Durante los primeros cinco años del TLCAN, las exportaciones agrícolas de México incrementaron en 71 por ciento, con un incremento promedio anual de 632 millones de dólares, representando más del doble del crecimiento anual en los cinco años previos al TLCAN (Málaga y Williams 2010, 297).

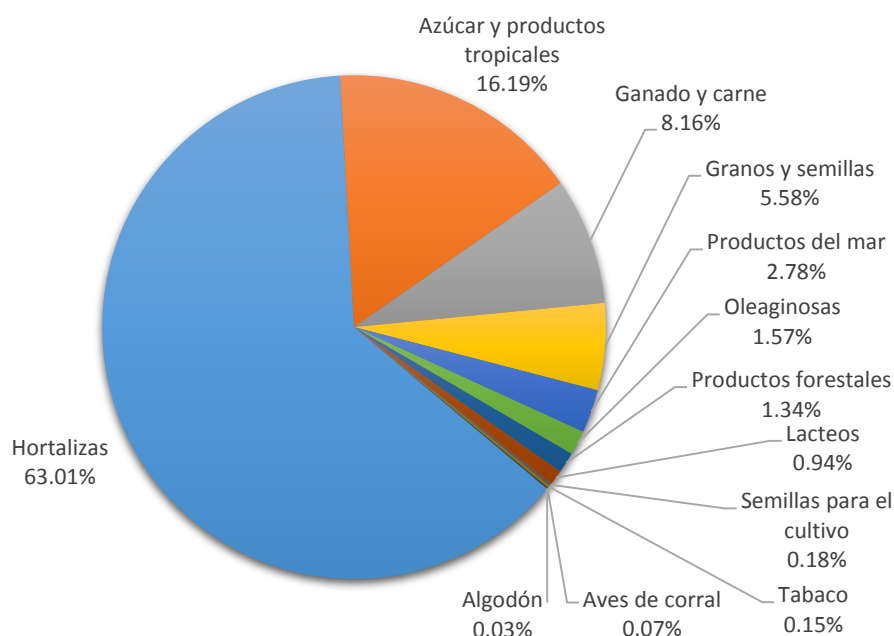
⁴⁰ México no produce los suficientes cereales y oleaginosas para satisfacer la demanda interna, por lo que los productores de alimentos y ganado del país importan volúmenes considerables de estas mercancías para transfórmalos en productos proteínicos y abastecer el mercado interno.

⁴¹ En gran parte, las exportaciones mexicanas tienen un carácter de estacionalidad por estar destinadas al mercado de invierno estadounidense (Escalante Semerena 2008). Esto significa que, los Estados Unidos importa más verduras y frutas durante la estación de invierno que en verano, porque de los diez estados dedicados a su producción, solo cinco de ellos pueden producir todo el año; los restantes, sólo durante el verano, ya que en invierno las condiciones atmosféricas no lo permiten.

⁴² Aguacate, tomate, pepinos, fresa, frutillas o berries, uva, melón, mango, cítricos, nueces, chiles, calabacita, espárragos y cebolla.

La devaluación del peso mexicano, a finales de 1994, aumentó las exportaciones agrícolas de México en un 45 por ciento y a la vez llevó al sector a una mayor dependencia en las exportaciones, porque la contribución de éstas en el PIB agrícola de México aumentó de 12.9 por ciento en 1993 a 21 por ciento en 1994 (Málaga y Williams 2010). De igual forma, Rello describe al tipo de cambio real, como la principal variable responsable del incremento de las exportaciones agrícolas y no agrícolas. “El ritmo de crecimiento anual de las exportaciones durante el periodo 1994-1999 (12.3%) fue sensiblemente mayor que el del periodo anterior al TLC (7.4%)” (Rello Espinosa, Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda de Uruguay en Costa Rica y México 2001, 38).

Ilustración 7 Composición de las Exportaciones de México a los Estados Unidos por valor, 2012



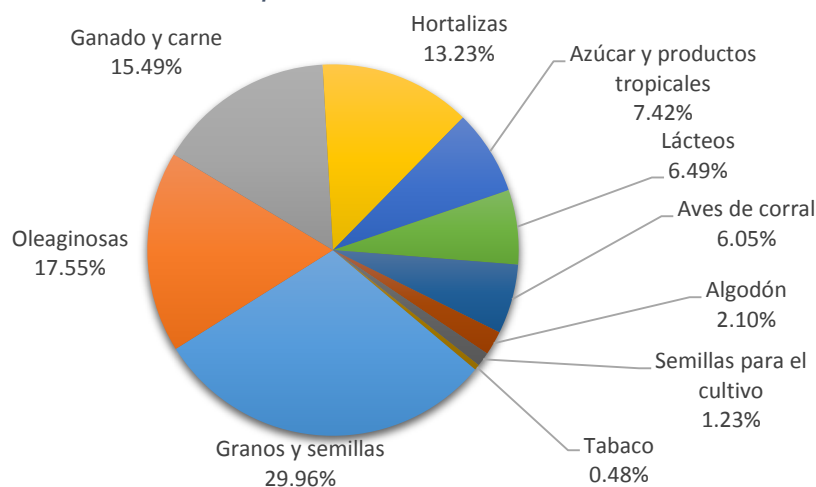
Fuente: Elaboración propia con datos de Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture.

1.2.5.2 Importaciones

En 2012, México adquirió 13.4 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. Es el tercer destino de las ventas agropecuarias estadounidenses, después de Canadá (17.2 por ciento) y China (14.7 por ciento) (Gaucín 2013). Las importaciones de México están concentradas en: granos, semillas, oleaginosas, ganado y carne, los cuales constituyen 63 por ciento de las importaciones agrícolas (USDA 2013). Las cinco mercancías destacadas en valor de 2012 son: el maíz,

soya, trigo, nabo y leche. Éstas representan el 61.5 por ciento del total de las entradas agropecuarias y en 1993, equivalían al 42.3 por ciento. El aumento de las importaciones se debe, en parte, por la incapacidad del sector agrícola mexicano para satisfacer la demanda creciente de granos, insumo utilizado para la alimentación del ganado bovino y aves de corral, provocó, entre 1993 y 2012, una tasa de crecimiento anual en las importaciones provenientes de Estados Unidos del 9.1 por ciento.

Ilustración 8 Composición de las importaciones de México de los Estados Unidos por valor, 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture.

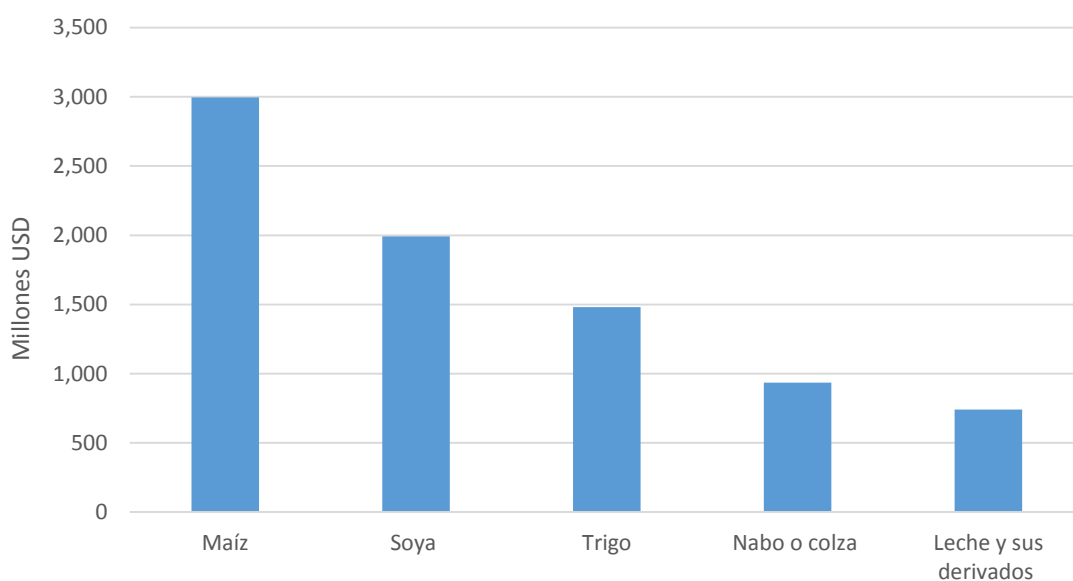
Después de la entrada del TLCAN, las importaciones del país tuvieron un cambio en la composición de su valor, por ejemplo, el maíz pasó del lugar décimo cuarto en 1993 al primer lugar en 2012; la soya de ser el producto número uno importado por valor, pasó al segundo lugar, mientras el trigo conserva la misma posición de tercer lugar, tanto en 1993 como en 2012. El sorgo es remplazado de los principales productos comprados de 1993 y aparecen en 2012 las semillas de nabo (Banco de Información Económica 2013). Ver ilustraciones 9 y 10.

Por último referente a las importaciones, México ha reducido la dependencia alimentaria, de acuerdo a la definición de la FAO⁴³. El país posee un coeficiente de dependencia alimentaria de 3.7 para 2008-2012, cuando el porcentaje fue de 12.7 para 1988-1993 y de 7.5 en 1994-1999 (Rello Espinosa, Libre mercado y

⁴³ Cuando las importaciones de alimentos absorben una cuarta parte o más de las exportaciones totales.

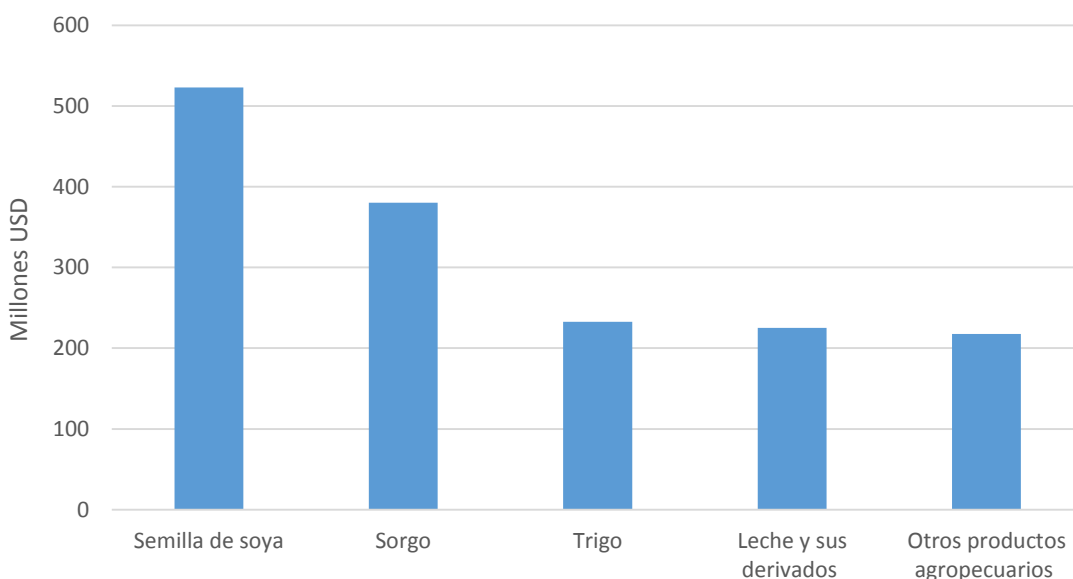
agricultura: efectos de la Ronda de Uruguay en Costa Rica y México 2001). Ver ilustración 11.

Ilustración 9 Principales productos importados por valor en 2012



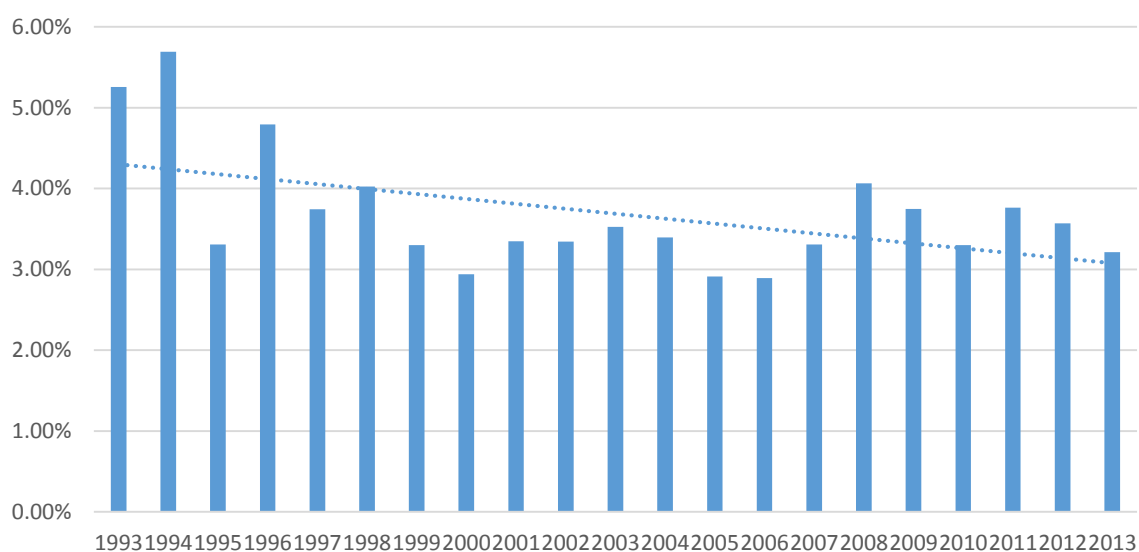
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de información Económica del INEGI, 2013.

Ilustración 10 Principales productos importados por valor, 1993



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de información Económica del INEGI, 2013.

Ilustración 11 Coeficiente de dependencia alimentaria



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de información Económica del INEGI, 2013.

1.2.5.3 Inversión Extranjera Directa

La inversión directa de Estados Unidos en México es importante para las industrias de alimentos y bebidas, pero mucho más pequeño en la producción agrícola. México es el tercer país anfitrión a nivel mundial de la inversión directa en alimentos y bebidas de Estados Unidos. Muchas de estas inversiones iniciaron tras la aplicación del TLCAN. El Tratado contiene disposiciones destinadas a facilitar la inversión extranjera, incluye la igualdad de trato entre los inversionistas nacionales y extranjeros y la prohibición de ciertos estándares de desempeño, como un mínimo de contenido nacional en la producción para las inversiones extranjeras. Sin embargo, México empezó a abrirse a la inversión extranjera en la década de 1980 (USDA 2013).

La posición de inversión directa de Estados Unidos en México llegó a un nivel histórico (es decir, el stock de inversión directa) de 3.6 mil millones de dólares en la industria alimentaria en 2011; 4.2 mil millones en la industria de bebidas en 2010 y 375 millones en la producción agrícola y animal combinada en 2007 (USDA 2013).

1.3 Resumen

A nivel regional, América del Norte posee una gran diversidad de climas que le permiten cultivar una amplia variedad de productos agrícolas, como cereales,

oleaginosas, productos tropicales, hortalizas, entre otros. La disponibilidad de grandes volúmenes de agua, tierras fértiles y suficientes dotaciones de capital para el cultivo, la posibilitan para ser autosuficiente en la producción de alimentos y contar con excedentes para la exportación. Sin embargo, dentro de la región existe una gran asimetría entre los sectores de los países que conforman Norteamérica. Tanto Canadá como los Estados Unidos, son los países que cuentan con sectores agrícolas altamente productivos, resultado de una amplia gama de programas de apoyos gubernamentales y de condiciones naturales favorables para los cultivos de productos intensivos en capital y en tierra, como los cereales, mientras México posee un sector agrícola caracterizado por una dualidad en la productividad⁴⁴, apoyos gubernamentales menores a los de sus socios comerciales del TLCAN, y condiciones naturales favorables para los cultivos intensivos en trabajo y en extensiones de tierra pequeñas, como las hortalizas.

La integración de los sectores agrícolas de Norte América se ha llevado mediante el comercio regulado por el TLCAN, instrumento de política comercial que tuvo mayor alcance de liberalización comercial a lo dispuesto por la OMC, en la Ronda de Uruguay, por liberalizar por completo al sector agrícola. Asimismo, no limita el uso de apoyos al sector más que los compromisos firmado ante la OMC. Por otra parte, cabe destacar que el calendario de desgravación arancelario del sector está contenido en el capítulo tercero del Tratado y el capítulo séptimo aborda temas de apoyos al sector, salvaguardias especiales y medias sanitarias y fitosanitarias.

Los flujos comerciales agrícolas entre Estados Unidos y Canadá son, en su mayoría, inter-sectorial, por lo que se exporta e importa productos agrícolas de la misma naturaleza y sólo la diferenciación de productos permite el comercio agrícola entre estos dos países. Mientras, el comercio agrícola entre Estados Unidos y México es complementario, el mayor volumen de exportaciones mexicanas está basado en hortalizas y productos agrícolas tropicales, mientras las importaciones procedentes de Estados Unidos constan de cereales para cubrir la demanda de alimentos destinados al ganado.

⁴⁴ Para mayor detalle, consultar el capítulo dos.

Capítulo 2

La política agrícola de México antes y después de 1982

El presente capítulo tiene como objetivo comparar la política agrícola antes y después de 1982, porque a partir de ese año, el manejo de la economía del país cambió de dirección. Como se mencionó en los *Antecedentes* de la investigación, de 1954 hasta 1982, la política económica y agrícola del país estuvieron basadas en un Estado regulador, pero a partir de la crisis macroeconómica de principios de la década de 1980, la visión del Estado regulador en la economía empezó a cambiar sustancialmente, por el mercado al considerarlo como el mecanismo más eficaz de asignar los recursos en la economía y para lograr un crecimiento sostenido. Es decir, la economía dejó de estar organizada por un Estado “con capacidad coactiva,... capacitado para imponer decisiones económicas a los individuos” (Martínez Coll 2006, 98); y pasó a estar estructurada por un mercado que, “...facilita la adopción de decisiones económicas (qué y cómo producir, cómo distribuirlo) mediante acuerdos entre individuos que defienden sus intereses particulares con mayor o menor capacidad de influir en el resultado” (Martínez Coll 2006, 98). Por lo que, las decisiones de política agrícola han estado adaptadas dentro de esas dos formas de dirigir la economía.

El conflicto entre Estado y mercado tomó un camino predominante a favor del último a partir de la década de 1980. El libre mercado adquirió una hegemonía al grado de considerarlo como una estructura natural y legítima. México no fue la excepción. 1982 marcó el fin y el inicio del cambio de los mecanismos de asignación en todos los sectores económicos. Pronto, la agricultura comenzó a sufrir un proceso acelerado de retirada del Estado y con ello de sus estructuras para dar paso al mercado. Pero, la rapidez del proceso provocó la llegada del mercado sin sus instituciones que lo hacen funcionar para asignar los recursos de una forma eficaz. La forma de adopción del mercado ocasionó serios problemas de estructura económica sectorial que no ha podido solucionar (Bresser-Pereira 2009).

México eligió una postura de oposición entre Estado y mercado, en vez de optar por una posición complementaria entre estos dos⁴⁵, porque el Estado “es el sistema constitucional-legal y la organización que lo garantiza; es, por lo tanto, la institución fundamental de cada sociedad, la matriz de las demás instituciones, el principio coordinador o regulador con poder sobre toda la sociedad, y el aparato político que ejecuta ese poder” (Bresser-Pereira 2009, 84), mientras el mercado “es una institución más limitada, pero también fundamental: es el mecanismo de competencia económica regulado por el Estado que logra una coordinación relativamente automática entre las acciones económicas; es la institución que complementa la coordinación más amplia realizada por el Estado” (Bresser-Pereira 2009, 84).

Por lo tanto, argumentar que el TLCAN ha sido el único mecanismo culpable de la actual situación del sector agrícola es totalmente equivocado. El origen del problema agrícola mexicano va más allá del TLCAN, obedece a la falta de un Estado capaz de crear “una política de desarrollo rural encaminada a multiplicar los impactos favorables del TLCAN y a evitar, minimizar o compensar los negativos” (Gazol Sánchez, Sobre la renegociación: La agricultura en el TLCAN 2008, 27). En palabras del profesor Gazol, “la limitante no está en el contenido del TLCAN, sino en la política general que lo inspira y de la que sólo es un eslabón, importante, pero nada más un eslabón” (Gazol Sánchez, Bloques Económicos 2008, 451). Es un eslabón, pero no el único responsable del deterioro del campo. Han contribuido más factores. Es toda la política de desarrollo que ha vivido México en el último periodo de su historia económica.

A partir de 1982, México experimentó una serie de transformaciones en su política económica. El *Desarrollo Compartido* terminó en los mayores desajustes macroeconómicos nunca antes vistos en la historia del país. El *Crecimiento hacia Fuera* sustituyó al anterior y todas sus políticas agrícolas. La nueva política económica tenía como objetivo modernizar la economía, incorporar a México en el proceso de globalización y mantener un crecimiento sostenido. Con su

⁴⁵ Carlos Tello menciona que el debate entre la disyuntiva de Estado o mercado no debe caer en qué mecanismo es el mejor para la conducción de la economía del país, sino cómo sumarlos. Al respecto México optó por el majeo de la economía mediante el mercado y desplazar al Estado, una postura errónea que ha costado 30 años de estancamiento económico para el país. Ver los Antecedentes de la investigación.

implementación, iniciaron las primeras modificaciones a la política comercial, mucho antes de la anexión al GATT (5 años) y de la firma del TLCAN (12 años) (Zabludovsky 2005). Fue una decisión unilateral por parte del gobierno de Miguel de la Madrid abrir la economía, para detener el incremento de los precios de los alimentos (en el corto plazo) y obligar al sector agropecuario a un mayor nivel de eficacia mediante la competencia externa. La primera intención fue cumplida, pero la eficacia no aumentó (Zermeño, La agricultura ante la apertura comercial y el TLC 1996). Después, la medida imposibilitó un mayor poder de negociación en el TLCAN. México en las negociaciones del Tratado pretendió cobrar a Estados Unidos y a Canadá las decisiones de apertura comenzadas en 1982. Sin embargo, no tuvo éxito y sus socios comerciales tuvieron mejores condiciones para acordar los accesos a sus mercados. “México a la hora de firmar el Tratado ya no tenía mayor cosa que ofrecer de su mercado agropecuario a sus socios del norte, excepto el del maíz, que es el principal producto agrícola tanto en este país como en Estados Unidos” (Zermeño, La agricultura ante la apertura comercial y el TLC 1996, 62). El Tratado significó garantizar la continuidad de la liberalización comercial en el sector. Hacer recíproco el nivel de apertura entre los tres países. No agregó nada nuevo a la política comercial iniciada en la década de 1980.

Las instauraciones de los nuevos programas de la política agrícola como PROCAMPO, Fomento Productivo y Apoyos por Excedentes de Comercialización significaron el fin de otros como CONASUPO, Banrural, Fertimex, Instituto Mexicano del Café, Tabacos Mexicanos, aranceles y cuotas de importación, entre otros⁴⁶. Éstas protegían a los productores agrícolas con capacidad de generar excedentes para el mercado interno de la distorsión de precios provocados por excesivos subsidios a la producción de países desarrollados y Cordemex es un caso más para mostrar el papel del Estado en la conducción de una industria importante para la economía yucateca.

⁴⁶ El Estado tenía gran presencia en el sector agrícola. No limitaba su campo de acción sólo a las anteriores empresas.

2.1 La política agrícola mexicana antes de 1982

2.1.1 CONASUPO

La regulación del mercado de productos básicos para la alimentación de la población mexicana, por parte del Estado mexicano, tiene sus orígenes con la creación el Comité del Mercado del Trigo y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), en 1937, con el objetivo de combatir la especulación en los productos agrícolas de consumo básicos. Gradualmente, los mecanismos de regulación del mercado se fueron ampliando, hasta que en 1965 se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, que integró por primera vez un sistema de filiales especializadas⁴⁷ en la industrialización y distribución de productos alimenticios básicos (Cambio de Rumbo 2013).

CONASUPO organizó las actividades de compra, almacenamiento, distribución y otorgamiento de licencias de importación de los productos agrícolas básicos: arroz, cebada, frijol, maíz, oleaginosas, sorgo, trigo y leche en polvo, para: 1) eliminar el riesgo de la especulación, la escasez, el intermediarismo y la elevada concentración de utilidades, en detrimento de las clases menos favorecidas económicamente, por medio de la regulación de los mercados de productos básicos, y 2) proteger a los consumidores de bajos ingresos, mediante la venta de productos básicos a precios inferiores a los del mercado, y garantizar a productores de escasos recursos un ingreso mínimo de sus cosechas, a través de los precios de garantía (Yúnez Naude, Efectos de la desaparición de la Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos 2000). Asimismo, CONASUPO contó con subsidiarias, que se encargaron de actividades como: el procesamiento de granos, aceites y leche en polvo, para convertirlos en bienes de consumo humano; también tuvo tiendas para vender productos básicos a bajos precios en comunidades marginas del país (Yúnez Naude, Efectos de la desaparición de la Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos 2000).

En 1987, CONASUPO disponía de “dos filiales almacenadoras, tres de transformación industrial, dos de distribución, una entidad de apoyo al desarrollo rural, un fondo de financiamiento para la pequeña y mediana industria y un

⁴⁷ Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa), Industrias Conasupo (Iconsa), Leche Industrializada Conasupo (Liconsa), Maíz Industrializado Conasupo (Miconsa), el Sistema de Distribución Conasupo (Diconsa) y la Impulsora del Pequeño Comercio (Impecsa) (Cambio de Rumbo 2013).

organismo matriz (Cambio de Rumbo 2013). Las actividades de estas filiales eran supervisadas, coordinadas y apoyadas por un total de cinco direcciones, dos coordinaciones, 17 gerencias y 32 delegaciones regionales y estatales” (Cambio de Rumbo 2013).

Por otra parte, la empresa canalizó los subsidios al sector agrícola por tres vías: 1) en el precio al consumidor, a través de ofrecer un precio inferior al costo en la venta de productos básicos como: arroz, frijol, trigo, oleaginosas y leche en polvo; 2) directo a la industria, mediante la disminución del valor del maíz y el trigo para las industrias del nixtamal y harinera, de tal forma que los insumos de las misma tuvieran un costo mínimo y se pudiera abaratar así el precio de dos artículos básicos en la dieta popular: la tortilla y el pan. Otro producto que se vendía en forma subsidiada a la industria era el sorgo, que se usa en la fabricación de alimentos balanceados para animales; y 3) por medio de sus programas sociales, como el de la distribución de leche rehidratada y el servicio de las tiendas CONASUPO, al vender productos básicos por debajo de los precios del mercado, sobre todo en zonas populares y marginadas (Cambio de Rumbo 2013).

Sin embargo, el cambio del pensamiento y de la política económica del país, a causa de la crisis macroeconómica de 1982, provocó una modificación en la organización de CONASUPO, mediante la disminución de los subsidios que la paraestatal entregaba al sector agrícola, para ahorrar y obtener recursos monetarios para destinarlos al pago de la deuda externa, y para eliminar los apoyos directos de las industrias procesadoras de harina de trigo y de maíz, porque les beneficiaba en la elaboración de productos de poco valor nutrimental, como: botanas, pastelillos, etc.; tan solo quedó vigente los subsidios destinados a la industria de la masa y la tortilla; por lo que la disminución de subsidios otorgados al organismo pasaron de 107 000 millones de pesos a 62 000 millones a precios constantes de 1983, en el periodo de 1983 a 1986 (Cambio de Rumbo 2013).

Las protestas sociales por la eliminación o por la reasignación de los subsidios no se hicieron esperar. “A partir de mayo de 1986, la prensa dio cuenta de una serie de protestas de diferentes grupos de la población que se veían afectados por la suspensión de los subsidios. Dichos grupos cuestionaban que, en épocas de crisis y en detrimento de los ingresos de los asalariados, se encarecieran los

productos básicos y, en cambio, se persistiera en el esfuerzo de mantener el pago de la deuda externa” (Cambio de Rumbo 2013). El gobierno, ante el contexto macroeconómico en que vivía el país, optó por usar programas focalizados en las familias más pobres, mediante los Tortibonos⁴⁸ y continuar con los programas de distribución de leche rehidratada.

Finalmente, es pertinente hacer un paréntesis en este momento, la apertura comercial en la agricultura, como se ha comentado en algunas secciones de la presente investigación, respondió a: 1) la presión de ahorrar recursos monetarios, por parte del gobierno, para el pago de la deuda externa; por lo cual no se podía continuar con la política de subsidios que había recibido el sector, el gasto en los subsidios tenía que ser eficaz, llegar solamente al segmento de la población más marginada y no a la población en general; y 2) eliminar las distorsiones de los precios agrícolas provocadas por los subsidios. De esta forma, la apertura comercial fue la solución que encontró el gobierno de Miguel de la Madrid, y posteriores, para contener el crecimiento acelerado de los precios de los bienes agrícolas y evitar más confrontaciones sociales por el motivo del encarecimiento de la canasta básica, pero el estancamiento de la tasa de crecimiento de la agricultura ya había comenzado años atrás y la apertura comercial no tuvo nada que ver en ese hecho.

2.1.2 Banrural

La banca de desarrollo en el sector agrícola surge el 10 de marzo de 1926, por medio del Banco Nacional de Crédito Agrícola S. A., con base en los postulados de la Ley de Crédito Agrícola y del Reglamento del Registro del Crédito Agrícola, aprobados ese mismo año (FIRA 2013). El Banco quedó constituido como una Sociedad Anónima, bajo la forma de una sociedad privada con participación del gobierno federal, de estados y ayuntamientos; es decir, como una “institución descentralizada” (FIRA 2013). Los recursos otorgados por el Banco Agrícola fueron canalizados “en forma exclusiva a sociedades cooperativas agrícolas y no a productores individuales” (Anaya Mora 2007, 16), para la adquisición de créditos

⁴⁸ “Los Tortibonos empezaron a distribuirse a partir del 28 de abril de 1986. Ese sistema tenía la finalidad de que los sectores económicamente marginados pudieran adquirir tortilla a un precio inferior al oficial. El precio normal del producto era de 130 pesos el kilogramo y mediante los cupones se podía adquirir a 32 pesos el kilo. En julio de 1987, su costo ascendió a 200 pesos y el valor de los bonos no se alteró” (Cambio de Rumbo 2013).

refaccionarios, préstamos destinados a la compra de maquinaria e implementos agrícolas. Posteriormente, en 1935 fue creado Banco Nacional del Crédito Ejidal S.A. de C.V., institución establecida para otorgar préstamos a ejidatarios y pequeños propietarios, excluidos por el sector convencional (FIRA 2013). Y por último, en 1965 es fundado el Banco Nacional Agropecuario S.A. de C.V. para atender a los productores que si tenían capacidad de pago y reforzar los esfuerzos del acceso y aumento del crédito en el sector agrícola (Tello 2007). En 1975, son unidos estos tres bancos para formar el Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C, Banrural (Espinosa Santibáñez 1986). Su meta consistió en “el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados” (Ley Orgánica del Sistema Banrural 1986, 2). Para lograrlo, la institución financiera estaba constituida en un banco nacional y doce regionales bajo la figura de sociedades nacionales de crédito (Ley Orgánica del Sistema Banrural 1986).

Sin embargo, el testimonio de Banrural es un cumulo de lecciones del mal manejo de una institución financiera. Logró elevar el financiamiento del campo, pero el costo de su rescate y liquidación, aunado al subsidio para su operación, fue de más de 150,000 millones de pesos, además de la liquidación de ANAGSA, institución garante de los créditos de Banrural. Contaba con 20 mil empleados en la década de 1980 y poseía la segunda flota aérea pública más grande del país después de las Fuerzas Armadas (Merino Juárez 2011).

El fondeo del banco estaba basado por créditos gubernamentales, prestaba a tasas subsidiadas y operaba con índices de cartera vencida del 50 por ciento, en promedio. Existían pocos incentivos para recuperar la cartera vencida o analizar la viabilidad de los proyecto, porque estaba garantizada por ANAGSA. La forma de funcionamiento de Banrural creó “una cultura rentista y de no pago en el campo y como resultado algunos grupos o asociaciones de productores se enfocaron a la búsqueda de rentas más que a elevar la productividad y se inhibió el desarrollo de un sistema financiero rural” (Merino Juárez 2011). Finalmente en 2002, el desequilibrio financiero del banco, fundamentalmente ocasionado por el alto gasto operativo, llevó a la liquidación de las sociedades nacionales de crédito que integraban el sistema Banrural (Financiera Rural 2011).

2.1.3 Fertimex

La industria de los fertilizantes, en México, surge con la creación de la empresa pública de Guanos y Fertilizantes de México, S.A. en 1943. El sector privado participó con Fertilizantes de Monclova, S.A., Fertilizantes del Istmo, S.A., y Fertilizantes del Bajío, S.A. en 1956, 1960, y 1963 respectivamente. La más importante empresa de las tres, Fertilizantes del Istmo, S.A. apareció con la participación tripartita del sector privado mexicano, de inversionistas cubanos y de PEMEX. En 1965 las empresas pasaron a ser propiedad de Guanos y Fertilizantes de México, S.A. y a partir de entonces, la producción, importación y exportación de fertilizantes fue actividad del gobierno federal hasta su privatización (Clouthier 1982).

Fertimex fue privatizada en 1992. El proceso ocurrió con la fragmentación de la empresa en 13 unidades productoras. “La venta recuperó tan sólo 317 millones de dólares, muy por debajo de su valor en libros, las cuales quedaron en manos de siete grupos empresariales” (Fernández Vega 2008), según Emilio Roy, la unidad de Pajaritos, Coatzacoalcos, Veracruz, por sí sola se vendía en 151 millones. (Sacristán Roy 2006). Después de la privatización, las 13 unidades productoras quebraron o pasaron a ser importadoras y comercializadores de fertilizantes. Para el año 2000, México cambió de ser exportador a importador neto de fertilizantes. En 2008, el 70 por ciento del consumo nacional de fertilizantes fue importado. (Fernández Vega 2008).

Actualmente, México sólo produce sulfato de amonio, superfosfato de calcio simple y triple y cuenta con uno de los sistemas de importación y distribución de menor costo en el mundo. En años recientes, la mayoría de los inventarios de fertilizantes en México son financiados por los importadores de Europa, Estados Unidos y Canadá (Fernández Vega 2008).

2.1.4 Instituto Mexicano del Café

La participación del Estado mexicano tuvo gran importancia en el desarrollo de la industria del café. Su intervención comenzó en 1942, con la creación de la empresa Cafés Tapachula S. A., para adquirir y administrar beneficios de café. Tres años después, esta empresa cambió a Beneficios Mexicanos del Café (BEMEX). Su objetivo consistió en comprar, beneficiar y exportar café (Giovannucci 2006). En 1949, es creada la Comisión Nacional del Café. Trabajó en los ámbitos de la

investigación de cafetos mejorados, transferencia de tecnologías avanzadas y en la gestión de líneas de créditos para los productores (Giovannucci 2006).

La caída de los precios internacionales del café en 1957, provocó la creación de compromisos acordados por México y otros países productores para la estabilización del mercado. Los campos de acciones fueron la promoción del consumo interno, la reducción de la superficie plantada y el incremento de la productividad de las zonas cafeteras (Giovannucci 2006). Para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, el gobierno mexicano fusionó a BEMEX y a la Comisión Nacional del Café para crear el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) en 1973. Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) transfirió al INMECAFE la facultad de expedir permisos de exportación de café y otras atribuciones fiscales (Giovannucci 2006).

El INMECAFE aparece en un momento, en que la producción del café se desarrollaba en condiciones adversas para el sector ejidal, porque había carencia de capital, los créditos ofrecidos por los *coyotes* estaban basados en el principio de la usura, quienes prestaban al 10 por ciento mensual, contra el 10 por ciento anual del INMECAFE (Early 1982, 112); nula asistencia de tecnología para los cafetales, existía demasiados cafetales viejos y enfermos para generar una producción adecuada (Salazar, Nolasco y Mercedes 1992); y la estructura de la comercialización que enfrentó INMECAFE estaba formada por

1) Empresas comerciales de capital privado que realizaban la exportación del grano, 2) Comerciantes medianos y pequeños establecidos localmente, quienes actuaban como acaparadores/atajadores, reforzando en ocasiones el proceso de acaparamiento con el compadrazgo, y 3) Una densa red de acaparadores, “coyotes” y arrieros que itineraban [sic] entre los ejidos llevando mercaderías a cambio de café o comprometiendo la entrega de la cosecha por adelantado (Salazar, Nolasco y Mercedes 1992, 19).

El Instituto cambió la estructura agraria de la cereza del café, al establecer un nuevo orden, tanto en la comercialización como en su producción (Salazar, Nolasco y Mercedes 1992), mediante la organización de los pequeños productores⁴⁹ en

⁴⁹ La caída del precio del café ocurrida a fines de la década de 1960 y principios de 1970, combinada con el alza de los precio del azúcar ocasionaron una reasignación de la producción agrícola a cultivos más redituables por parte de los productores con mayores dotaciones de capital. “La pérdida de productores de café más capitalizados y eficientes, provoco que la mayor parte de la producción

unidades económicas de producción y comercialización (UEPC), el establecimiento de programas de fomento a la producción e investigación agronómica del café, a través de viveros para la renovación de cafetales (Secretaría de Economía 2013), incluso se desarrolló una nueva variedad de cafeto, el Café Oro Azteca (Coello Manuell 2012), además de proporcionar asesoría técnica, se le adicionó otras atribuciones como el control de precios internos, la protección del suelo, control de plagas, de enfermedades y la dotación de fertilizantes (Giovannucci 2006). Las atribuciones que tenía a cargo INMECAFE lo colocaron en un múltiple papel de representante y mediador de los productores en los mercados internacionales y de asesor técnico-financiero de los mismos.

El programa de UEPC del INMECAFE consistió en la transformación de los productores marginales de café a eficientes campesinos capitalistas, mediante “la organización de los pequeños productores en asociaciones de producción agrícola, industrial y comercial” (Salazar, Nolasco y Mercedes 1992, 71) y atendió a tres cuartas partes de los productores cafetaleros del país (Secretaría de Economía 2013).

El objetivo (del INMECAFE) consiste en la transformación de cada UEPC en una eficiente empresa de productores de café que se integrará verticalmente al proceso económico de este producto. En otras palabras, será la transformación de las UEPC como verdaderas empresas (INMECAFE, cita tomada de Early, Daniel K., 1982: 105).

Además, el programa encauzaba la asistencia técnica, comercial, administrativa y la introducción de créditos a tasas no usureras. “El gobierno, [mediante el Instituto], dio dinero a cada UEPC como una unidad basada en el valor del 50 por ciento de la producción regular de café de cada miembro” (Early 1982, 112), con niveles de recuperación cercanos al 90 por ciento de los apoyos entregados (Giovannucci 2006). Los créditos otorgados por el Instituto liberaron a los pequeños productores organizados en las UEPC de la dependencia de los coyotes y acaparadores, encargados de la distribución de productos y mercaderías

del grano quedara en manos de campesinos indígenas... con muy pocos conocimiento técnicos... Estos campesinos constitución el 93 por ciento de los 93 mil productores de café en México” (Early 1982).

en las comunidades indígenas a cambio o a cuenta de café (Early 1982) (Salazar, Nolasco y Mercedes 1992).

Durante el sexenio de Echeverría, el presupuesto para el Instituto pasó de 115 millones a 500 millones de pesos, el crédito aumento de 500 millones a 1, 750 millones de pesos. La producción incremento en diez veces, de comenzar en 200 mil a dos millones de sacos por año (Early 1982). El café volvió a recuperar su lugar de producto agrícola generador de divisas para el país.

En estos momentos, estamos exportando café en las mejores condiciones porque necesitamos divisas y porque este año (1975) es el producto agrícola exportable número uno de este país (INMECAFE, cita tomada de Early, Daniel K., 1982: 106).

Definitivamente, el Estado, mediante el INMECAFE, logró establecer un precio de garantía para el café, y que este se respetará en el campo, así como una gran disminución en el crédito usurero privado y reducir la esfera de acción de *coyotes*, el 62 por ciento de los productores de café contaron con el apoyo real del Instituto, mediante el otorgamiento de créditos que cortaban las relaciones entre los campesinos y el capital comercial-usurero (Salazar, Nolasco y Mercedes 1992).

Sin embargo, la caída de los precios internacionales del café, entre un 30 y un 40 por ciento (Secretaría de Economía 2013), en el periodo de 1989 a 1994; las heladas de 1989 en los estados de Puebla, San Luis Potosí y algunas partes altas de Veracruz que afectaron el 11 por ciento de la producción nacional (Secretaría de Economía 2013); contribuyeron a incrementar los problemas de capacidad de pago de los productores; y la nueva orientación de la política económica del Estado mexicano, a condiciones de libre mercado y privatización de empresas paraestatales; llevaron a la desaparición del INMECAFE, mediante la venta al sector privado de los beneficios e instalaciones de almacenamiento del Instituto (Giovannucci 2006).

Posterior a la liquidación de INMECAFE, los apoyos al café fueron entregados a productores con más de 10 hectáreas para el “acceso a programas de capitalización y financiamiento operados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)” (Giovannucci 2006, 30) y los productores con menos de 10 hectáreas recibieron subsidios directos para “fines

productivos y de consolidación organizativa, a través del Instituto Nacional Indigenista, con recursos del Subprograma de Apoyo a Cafeticultores del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)” (Giovannucci 2006, 30). Actualmente, el Consejo Mexicano del Café es el responsable de operar los programas de apoyo para los productores del café (Giovannucci 2006).

Al momento de la extinción de INMECAFE, poseía 38 beneficios húmedos con una capacidad mayor de 200 quintales por día. El 74.4 por ciento de la capacidad instalada estaba ubicada en Veracruz (Secretaría de Economía 2013). Las condiciones para transferir los beneficios a las organizaciones cafetaleras fueron: contar con altos volúmenes de producción y montos elevados de capital de trabajo. Sin embargo, el bajo nivel organizativo de los cafeticultores provocó el desmantelamiento de 5 beneficios y otros parcialmente, por estar sobre equipados. Del desarme de INMECAFE, surgieron 80 unidades de beneficios de pequeña capacidad, los cuales atraviesan por un proceso de falta de experiencia en el trabajo colectivo, ausencia de capacitación, de recursos y descapitalización (Secretaría de Economía 2013).

Para el profesor, Rey Acosta Barradas, de la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana, la desaparición del INMECAFE resultó en el abandono casi total del cultivo del café en comunidades de Veracruz como: Misantla, Tlapacoyan y Jacumulco. Los principales problemas son: no tener comprador de la cosecha y los precios deprimidos por los coyotes. “La situación adversa provoca, en ocasiones, dejar pudrir la cereza en la planta, porque la cosecha no reditúa pagar al cortador” (De la Paz Reyes 2009). La situación del café en el estado es el abandono de fincas y la migración de mano de obra (De la Paz Reyes 2009).

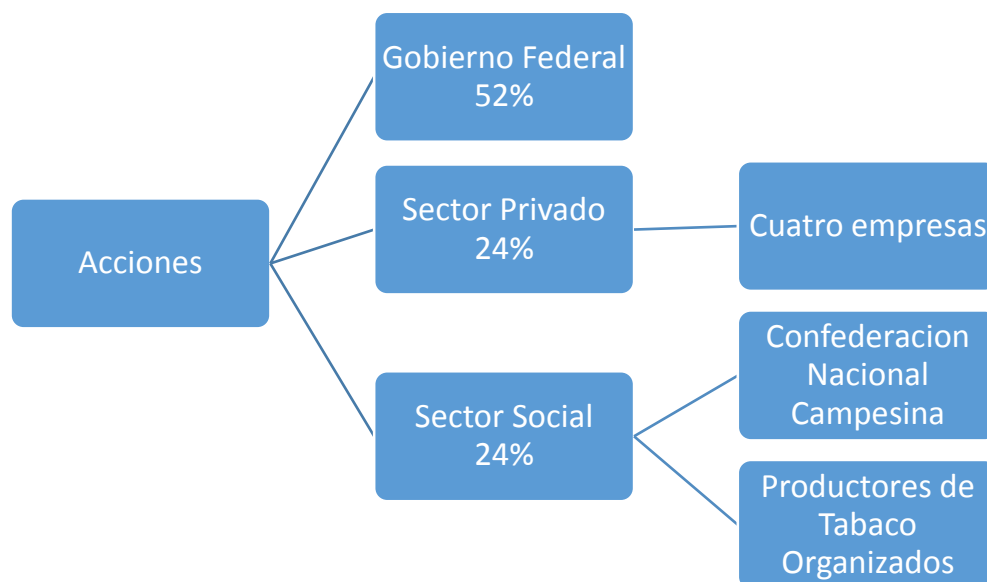
2.1.5 Tabacos Mexicanos

Hace 33 años, México contaba con 120 mil hectáreas de tabaco distribuidas, principalmente, en los estados de Nayarit y Veracruz (El Universal 2009). En 1980, las plantaciones originaban de 300 a 400 mil empleos, sin contar los indirectos (El Universal 2009). Representaban una fuente de ingresos significativa para las familias ejidatarias de los estados. Sin embargo, en Nayarit, por ejemplo, la reducción de las hectáreas de tabaco ha provocado el aumento del desempleo y la migración (El Universal 2009). La agricultura es predominante en la economía

nayarita y el tabaco ocupa el primer lugar de los productos agrícolas de la región (Madera Pacheco 2002). En la década de 1930, Nayarit concentró el 42 por ciento de la superficie sembrada y el 52 por ciento de la producción nacional. Para 1980, poseía más del 80 por ciento de la superficie y de la producción del país (Madera Pacheco 2002).

La creación de Tabacos Mexicanos (Tabamex), en 1972, respondió a la combinación de tres variables en disturbio por la producción del tabaco: 1) A los procesos de organización de los productores de tabaco, 2) La crisis del sector agropecuario, y 3) La proliferación de luchas campesinas (Léonard 2000). Tabamex quedó constituida como una sociedad anónima de capital variable. El Gobierno Federal adquirió el 52 por ciento de las acciones de la empresa, mientras el resto fue dividido en dos partes iguales. Una, para la Confederación Nacional Campesina y los Productores de Tabaco Organizados, quienes conformaban el sector social y la otra parte para el sector privado, formado por cuatro empresas de cigarros (Léonard 2000).

Ilustración 12 Constitución del capital variable de Tabamex



Fuente: ¿Apropiación privada o colectiva? Vicisitudes y expresiones locales de la desincorporación del monopolio estatal Tabamex en el estado de Veracruz, Leonard Éric, 2000.

El investigador Madera, resume el motivo de la creación de Tabamex en una cita que coloca en su investigación sobre el tabaco en Nayarit: “No quisieron las empresas entender que tenían que cambiar de actitud y nació Tabamex para sustituirlas en el campo, en la producción del tabaco” (Chumacero, 1985 en Madera Pacheco 2002, 193).

Tabamex tuvo responsabilidades de otorgamiento de crédito, insumos y servicios agrícolas a los productores. Sirvió como medio para la venta del tabaco en el mercado interno y externo e impulsó la investigación científica en el cultivo (Madera Pacheco 2002).

Los logros alcanzados por la empresa fueron el incremento de los precios en un 148 por ciento entre los años 1975 y 1980 (Madera Pacheco 2002). Aumentó la utilidad neta por hectárea en un 40 por ciento. Adquirió el 60 por ciento de las desvenadoras y exportadoras de tabaco en la región de Nayarit (Madera Pacheco 2002). En el aspecto social, logró la instalación de tiendas populares, con el trabajo conjunto de CONASUPO, creó bibliotecas ejidales con la participación del Fondo de Cultura Económica, construyó letrinas en las comunidades ejidales junto con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y estableció un fideicomiso para la creación de áreas deportivas y caminos, además de la incorporación de los trabajadores a la seguridad social del IMSS (Madera Pacheco 2002). También estimuló el cultivo del tabaco en la zona norte de Veracruz, considerada por las empresas privadas como no rentable. El objetivo final de esta acción fue mantener los empleos de la región. (Léonard 2000). Sin embargo, el costo de mantener suelos pocos propicios para el tabaco terminó en el traspaso de los excedentes de los beneficios de las producciones de Nayarit a Veracruz, por vender las cosechas a precios menores a los costos incurridos.

Las empresas privadas no opusieron resistencia a la medida intervencionista del Estado porque “quedó evidenciado que la nueva empresa iba a limitar su intervención a la producción de la materia prima, sin tocar la estructura monopsonica de la industria cigarrera (su mayor fuente de acumulación de capital) ni impedir que se mantuviera un fuerte grado de coordinación entre la producción agrícola y la transformación industrial” (Léonard 2000, 125).

La extinción de Tabamex no generó un descontento general por parte de los productores y empresas. La razón fue la difícil tarea de Tabamex como intermediario para mediar las exigencias de las dos partes (Léonard 2000). Léonard en su investigación *¿Apropiación privada o colectiva?*, hace énfasis de los dos roles de Tabamex. En lo político y social fue acusada de actitud populista por parte de las empresas tabacaleras al acceder a las peticiones de los productores, mientras en su actitud económica, provocaba el descontento social al reducir los créditos de habilitación en las tierras menos aptas para el cultivo. Otro descontento de los productores ante la paraestatal, fue la reducción de los beneficios y servicios que les eran proporcionados por la baja de los precios de la materia prima y la crisis de la deuda pública de 1982.

Finalmente, el cierre de la paraestatal en 1989 resultó en la entrega de su infraestructura y funciones a los productores. La intermediación ahora es realizada directamente entre los productores y las empresas. Sin embargo, los productores han perdido poder de negociación. Las empresas establecen niveles de pago conforme a la calidad del cultivo, a diferencia de Tabamex de un precio único. Las variaciones del precio del kilo de tabaco 1996 fueron de 3 mil 246 a 15 mil 649 pesos (Madera Pacheco 2002). Otro problema de los productores es la insuficiencia de habilitaciones para cubrir los costos del cultivo. La organización oligopsónica de la industria no permite a los productores cultivar de manera independiente de las empresas. Ningún productor arriesga su poco patrimonio para cultivar, sin antes tener un contrato de venta. Sin un convenio, los productores no reciben insumos ni crédito de las empresas cigarreras para comenzar la siembra y cosecha del tabaco. En ocasiones, la habilitación otorgada por las tabacaleras es insuficiente para cubrir los costos del cultivo. Las familias de los productores incurren en préstamos entre ellos o producen otros productos para cubrir sus necesidades de capital. Con Tabamex, los productores recibían los insumos y créditos necesarios además de un jornal (Madera Pacheco 2002).

2.1.6 Cordemex

El ordenamiento del mercado del henequén (o ki) por el Estado fue trascendental para la historia económica del México pos revolucionario. Su intervención en 1912, creó la Comisión Reguladora del Mercado de Henequén para hacer frente al

monopolio de la Casa Molina, fundada durante el porfiriato en el año de 1902 (Pasos Peniche 1977). Los valiosos resultados de la participación del Estado, en el sector del Ki y en la economía yucateca, indujeron a promulgar el artículo 28 de la Constitución para prohibir los monopolios como la Casa Molina. Sin embargo, los congresistas de Yucatán, para conservar la Comisión Reguladora del Mercado de Henequén, tuvieron el cuidado de incorporar en el mismo artículo, la legitimidad del Estado de ser comerciante, industrial o agricultor para defender el bienestar general, a través del poder ejecutivo (Pasos Peniche 1977).

La actuación del Estado en la economía yucateca significó la distribución de los ingresos de la industria del henequén para la sociedad de la región. Antes, los hacendados eran dueños exclusivos de los beneficios del henequén. En 1902, las haciendas percibían 19 millones de pesos, mientras el presupuesto del gobierno de Yucatán ascendía a 716 mil 467 pesos (Pasos Peniche 1977). El presupuesto público solo recibía 27 centavos por kilo de la fibra. Las condiciones de vida del pueblo no resultaron beneficiadas por el progreso de la industria. Fueron conservadas las condiciones de trabajo calificadas como esclavistas. Dificultaban el desarrollo económico de la zona por impedir el crecimiento del consumo. Después de 1902, con la creación de la Comisión, el presupuesto de Yucatán creció a 2.5 millones de pesos. 1.5 millones fueron producto de la industria del ki (Pasos Peniche 1977). La riqueza del oro verde concentrada en un grupo, empezó a distribuirse al pueblo de Yucatán, a través del poder del Estado. Pero nuevos problemas trajo la nueva distribución del ingreso. Anteriormente las fluctuaciones del precio de la fibra dura solo repercutían en los hacendarios y no en el pueblo. Al pasar los beneficios al público, las fluctuaciones afectaban al bien común. El fin de la Primera Guerra Mundial originó la crisis de 1918-1922. Provocó la reducción del precio de la fibra y disturbios de descontento en la sociedad yucateca (Pasos Peniche 1977).

Para 1962 en Mérida, el discurso del presidente López Mateos subrayaba el papel del Estado en aquellas áreas de la economía donde el mercado no ejerce o no produce resultados óptimos para el bien social.

Dentro del régimen agrícola y agrario de la entidad, habremos de llegar a la integración del ejido industrial; desde el cultivo del henequén y la desfibración por los propios ejidatarios,

hasta la cordelería en manos también de los ejidatarios, pues si ellos son los hombres que trabajan la tierra, a ellos corresponde la riqueza total del henequén (Pasos Peniche 1977, 366)

Después del discurso, el 29 de diciembre de 1961 fueron realizados los trámites para la creación de Cordemex. El objetivo de la paraestatal fue la organización de cordeleros y productores de henequén para la estabilización y mejoría del precio. Aumentó los ingresos de divisas para el Estado, al convertirse exportador de la materia prima y productos manufacturados de henequén; mantuvo el empleo y mejoró la economía de la región (Pasos Peniche 1977).

Cordemex primero fue creado por un grupo de empresarios con la finalidad de dar saneamiento a la actividad del henequén. Pero, un año después tras la ineficacia de los esfuerzos de los privados, el Gobierno Federal adquiere la mayoría del capital social de la empresa por su papel político y económico. Realizó importantes inversiones de capital para la transformación del aparato industrial, y buscó otorgar al campesino un apoyo sólido por medio de la industrialización y comercialización de la venta de su fibra. En 1962, dependían 62 municipios de Yucatán del henequén, y representaban a 150 mil campesinos de origen maya (Pasos Peniche 1977). Para 1973, operaba 16 fábricas de hilados y cordeles de henequén tanto en Yucatán como en Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas y San Luis potosí. En 1976, Cordemex tenía una planta de trabajadores de 7 mil 473 trabajadores (Canto Sáenz 2001).

La crisis de la deuda de 1982, la corrupción, la sustitución de fibras duras por sintéticas y el agotamiento de la política económica, que permitió la creación de Cordemex y un ciento más de empresas paraestatales, fueron algunas de las causas del fin de esta empresa en 1991. Posterior a su liquidación y privatización de los procesos del henequén, el Gobierno Federal junto con el de Yucatán, realizaron proyectos de diversificación de la economía local. Los ejes del nuevo plan de desarrollo regional fueron basados en la industria manufacturera, la inversión pública de carreteras y el turismo. Actualmente, los paisajes de la península ya no lucen los monocultivos de ki y la industria cordelera compensa sus necesidades de henequén con importaciones de origen brasileño o de América Central (Canto Sáenz 2001).

2.1.6 Aranceles y cuotas de importación

Durante el *Desarrollo Estabilizador* y el *Desarrollo Compartido*, la política comercial consistió en la protección del mercado nacional a través de aranceles y permisos de importación que protegían a los productores nacionales de la competencia externa. El comercio exterior fue tradicionalmente proteccionista, con escasos paréntesis de apertura. Pero la crisis de la deuda de 1982 provocó, en el Gobierno mexicano, la decisión de abrir la economía de forma unilateral y posteriormente, en negociaciones bilaterales de libre comercio. La apertura unilateral quedó marcada por cinco etapas. La primera fase de apertura sucedió en 1982 a 1985. Los permisos de importación y la tarifa arancelaria disminuyeron. “Así, la cobertura de las restricciones cuantitativas que se extendía a la totalidad de las importaciones mexicanas a finales de 1982, se redujo a sólo el 37.5 por 100 en 1985, mientras que el arancel promedio disminuyó de 27 por 100 a 25,5 por 100” (Zabludovsky 2005).

La marcha de la apertura comercial en México fue rápida, drástica y sin políticas de compensación para los perdedores del proceso. La siguiente etapa ocurrió en 1986. El presidente Miguel de la Madrid profundizó más la reforma comercial, disminuyó el arancel promedio a 22.6 por ciento y las importaciones controladas a 30.9 por ciento. Al mismo tiempo, el Gobierno mexicano retomó las negociaciones de 1979 para la incorporación del país al GATT. La entrada del país significó cumplir con un arancel máximo de 50 por ciento, sin embargo para 1986, México tenía un nivel de protección inferior al nivel consolidado multilateralmente. Simplemente la membresía ante el órgano internacional del comercio formalizó el proceso de apertura mexicana (Zabludovsky 2005).

La siguiente etapa de apertura estuvo presente en el programa de estabilización macroeconómica de 1987. Su propósito consistió en controlar el nivel de precios y evitar un espiral inflacionario. “Redució el arancel máximo a 20 por ciento, simplificó la tarifa en solo cinco tasas: 0, 5, 10, 15 y 20 por ciento y continuó disminuyendo la cobertura de las restricciones cuantitativas a la importación” (Zabludovsky 2005, 60)

El sexenio de Salinas de Gortari marcó el fin de la apertura unilateral y comenzó un proceso de negociaciones bilaterales. El primer objetivo de política

comercial durante este periodo consistió en disminuir la dispersión arancelaria⁵⁰. Fue logrado con el incremento de aranceles de los rangos 0 y 5 por ciento a un arancel mínimo de 10 por ciento.

El siguiente gran paso en la apertura comercial de la economía mexicana fue la firma del TLCAN, porque estrechaba los vínculos comerciales entre México y los Estados Unidos para bien o para mal, a pesar que la visión de integración con este país era mediante acuerdos sectoriales⁵¹. El cambio en la forma de integración con América del Norte, se debió a acontecimientos de un nuevo orden internacional para colocar a México ante los ojos de la comunidad internacional inversionista (Salinas de Gortari 2000) (Zabludovsky 2005) y asegurar que los cambios hechos a la política económica desde 1982 eran permanentes⁵². Los cuatros años de la negociación del TLCAN los califica Salinas de Gortari como difíciles, porque Estados Unidos y Canadá padecían una severa recesión económica, comenzó con un presidente estadounidense republicano y terminó con un demócrata, se tenía gran desacuerdo en la cámara de diputados de Estados Unidos en firmar un acuerdo comercial con una economía asimétrica y se vivió la postulación del candidato del PRI a la presidencia de la República. Para México, la no aprobación del TLCAN generaba un ambiente de turbulencia (Salinas de Gortari 2000).

En México, durante el curso de la negociación, se produjo una circunstancia delicada: cada vez que ésta parecía detenerse o naufragar, la bolsa de valores caía y se registraba una elevada salida de divisas. El rechazo del TLC hubiera significado el colapso del peso mexicano. A mediados de 1993, cuando el TLC parecía fracasar y las reservas internacionales bajaban, el Director del Banco de México me señaló, un tanto desesperado: ¡Para qué nos metimos a esta negociación! (Salinas de Gortari 2000)

El TLCAN significó, en el momento de su creación, la zona comercial más grande del mundo, Europa veía la región como una formidable competidora para su propia área comercial, fue pionero en la liberalización del sector agrícola,

⁵⁰ El grado de distanciamiento del conjunto de aranceles respecto a su valor medio.

⁵¹ “El objetivo explícito de la política comercial durante el primer año de gobierno [en la administración de Salinas de Gortari], fue aprovechar la adhesión reciente al GATT para expandir el mercado de exportaciones mexicanas y obtener concesiones al esfuerzo autónomo de liberalización de México. Con EE UU, en especial, el fin era buscar un mayor acercamiento, mediante acuerdos sectoriales y no a través de una negociación integral” (Zabludovsky 2005, 62).

⁵² Ver los *Antecedentes* de la presente investigación.

incorporó la liberalización del comercio de servicios, de los flujos de inversión extranjera, de compras gubernamentales y solución de controversias. Representó, también, una nueva relación bilateral entre vecinos distanciados por la historia, el primer intento de integración Norte-Sur (Salinas de Gortari 2000). Después del TLCAN, México inició negociaciones con otras naciones de América Latina, Europa y Asia Pacífico. A noviembre de 2013, el país cuenta con 10 Tratados de Libre Comercio con 45 países (TLCs), 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs) y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Secretaría de Economía 2013). Además, México participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la ALADI (Secretaría de Economía 2013).

2.2 La política agrícola mexicana después de 1982

Tras décadas de operar la agricultura mexicana en una economía de mediación estatal, la crisis macroeconómica de principios de la década de 1980 provocó el cambio en la visión del Estado en la conducción en la economía por el enfoque de los mercados y en la creación de reformas económicas encaminadas para la modernización del sector mediante la liberalización del comercio, reducción del gasto público, eliminación de los precios de garantía y la privatización de la mayoría de las empresas estatales, para dar paso a una nueva política agrícola basada en la introducción de transferencias directas de ingresos a los productores para compensar la eliminación del apoyo a los precios de los principales productos básicos, así como la creación de nuevos programas de apoyo destinados a mejorar los rendimientos del sector (OCDE 2011). Desde entonces existen tres áreas de apoyo al agro:

- Esquemas de transferencias directas al ingreso de los productores a través de PROCAMPO,

- Programas de fomento productivo mediante apoyos para las inversiones de bienes públicos y privados, antes denominados Alianza para el Campo (APC) y Alianza Contigo (AC) y
- El Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción (PACOMP) y esquemas de intervención en el mercado doméstico entregados por ASERCA a través del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización (PADPEC) (Silva Torrealba 2007) (OCDE 2011).

Además, la administración de Enrique Peña Nieto, mediante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el acompañamiento con industriales nacionales, fijó la prioridad de reactivar la producción de fertilizantes para incrementar la productividad del campo, reducir importaciones y aumentar la disponibilidad y accesibilidad de este insumo agrícola (SAGARPA 2013).

Ilustración 13 Instrumentos de la Política Agrícola Mexicana



Fuente: elaboración propia, con información de la SAGARPA y la OCDE, 2011.

2.2.1 Programa de Apoyos Directos al Campo

El programa de *Apoyos Directos al Campo*, mejor conocido como PROCAMPO, surge a finales de 1993 como un apoyo compensatorio ante la apertura comercial

derivada del TLCAN, dados los altos subsidios otorgados de los países socios (Bohórquez Becker 2006). PROCAMPO constituye un complemento al ingreso de productores de autoconsumo o de abastecimiento, y en el año 2010, “cerca de 90% de los agricultores mexicanos reciben pagos de PROCAMPO, con 2.8 millones de beneficiarios que cultivan 14 millones de hectáreas de tierra” (OCDE 2011, 18).

El programa es clasificado como neutral (instrumentos de caja verde por la OMC), porque las transferencias están desvinculadas de las decisiones de producción. Por lo anterior, PROCAMPO es un mecanismo de transferencia de recursos internacionalmente aceptado, debido a que el subsidio no provoca distorsiones sobre el mercado, ya sea a través de los precios o de la producción, sin embargo, el programa es considerado como el más regresivo por organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE (Ramírez 2010), porque atiende tanto a pequeños como a grandes productores y propietarios de tierras. En 2005, de los 2.5 millones de agricultores registrados en el programa, 1.6 fueron de bajos ingresos y con menos de 5 ha (Fox 2010).

Su operación consiste en el pago directo por hectárea, de 963 pesos en 2013, o fracción sembrada de cultivos lícitos con base en un listado de beneficiarios (Vega 2013). Desde 1997, el Gobierno Federal realiza la actualización de los pagos con base al porcentaje de inflación esperada del Banco de México y ahora de INEGI, para conservar el valor de los apoyos a través del tiempo (Bohórquez Becker 2006).

La explotación debe darse exclusivamente en la superficie elegible y registrada ante el programa. La selección del suelo para su incorporación consiste en aquella que fue sembrada con cualquiera de los nueve cultivos elegibles en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores al mes de agosto de 1993, ya sea Otoño/Invierno o Primavera/Verano (SAGARPA 2013)

Los nueve cultivos elegibles para PROCAMPO fueron: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. Inicialmente, para la recepción del apoyo era requisito sembrar alguno de estos cultivos, pero a partir del ciclo agrícola primavera – verano de 1995, fue permitido sembrar cualquier cultivo lícito, con el fin de diversificar la actividad agrícola y propiciar una mayor autonomía en las decisiones de siembra de los productores (Bohórquez Becker 2006). Además, “se han impuesto límites tanto a la cantidad total proporcionada a un agricultor (ahora

fijada hasta en 100 000 pesos) como al número máximo de hectáreas (hasta 100 como se establece actualmente)” (OCDE 2011).

Desde su aparición, PROCAMPO ha sido una de las principales herramientas de política pública sectorial. Es el Programa Federal con mayor población rural atendida y mayores asignaciones presupuestales. De 2003 a 2006, representó el 32 por ciento del presupuesto de SAGARPA (Silva Torrealba 2007), y a finales del año 2012, canalizó al campo 14 mil 643 millones de pesos, la segunda cifra más alta operada desde su creación en 1993; solamente por debajo de 2010, con 14 mil 752 millones de pesos (SAGARPA 2013). Al primer trimestre de 2013, el programa atendió a 2.6 millones de productores agrícolas con un presupuesto de 13 mil 748 millones de pesos para tres ciclos agrícolas; dos en otoño-invierno (2012/2013 y el inicio del 2013/2014) y uno en primavera-verano 2013.

Tabla 9 Distribución presupuestal por ciclo agrícola para el año 2013

Ciclo/Variable	Productores (número)	Monto (pesos)	Superficie (hectáreas)	Pedios (número)
OI 2012/2013	355,499	\$2,554,809,614.28	2,652,969	492,373
PV 2013	2,259,039	\$10,978,426,727.33	9,652,653	3,198,195
OI 2013/2014	39,067	\$214,763,658.39	223,015	52,843
TOTAL	2,653,605	13,748,000,000	12,528,637	3,743,411

Fuente: DGOEP con base en el PEF autorizado para 2013 e históricos del Programa.
OI: Otoño-invierno
PV: Primavera-verano

En promedio, desde 1994, “el gasto en el programa ha sido equivalente a alrededor de 5% del PIB agrícola mexicano y en la actualidad representa cerca de 20% del gasto total en programas de la SAGARPA” (OCDE 2011).

Tabla 10 Evolución del gasto de la SAGARPA y de PROCAMPO, 2000-2010

Año	Gasto total de la SAGARPA (millones de pesos)	PROCAMPO (millones de pesos)	Participación de PROCAMPO (%)
2000	24, 713.7	10, 378.8	42%
2001	32, 405.4	11, 004.6	34%
2002	34, 299	11, 850.5	35%
2003	40, 169.5	13, 110.7	33%
2004	41, 455.5	13, 811.7	33%
2005	46, 279	14, 167.6	31%

2006	48, 779	15, 024.5	31%
2007	57, 117.8	15, 519.6	27%
2008	67, 060.6	14, 198.4	21%
2009	68, 053.4	16, 643.4	24%
2010	72, 923.5	14, 929.3	20%
Promedio 2000-2010			30%

Fuente: Arreglos institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias de México, OCDE, 2011.

PROCAMPO es considerado por el Gobierno Federal como un programa altamente incluyente. Los anteriores mecanismos de apoyo beneficiaban únicamente a un número limitado de productores a través de los precios de garantía. Reunió un sector de productores rurales más amplio y diversificado (SAGARPA 2013). En sus inicios, incorporó a 2.2 millones de productores rurales de autoconsumo a los sistemas de apoyos y subsidios. Éstos, anteriormente, estaban al margen de las ayudas del gobierno y los colocaban en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas. (SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS 1994).

La verificación del carácter elegible de los productores para determinar su permanencia dentro del programa es realizado mediante un monitoreo de los predios cultivados a través de imágenes satelitales. PROCAMPO cuenta con 100% de cobertura con imágenes de satélite para verificación a nivel de los ejidos. (Bohórquez Becker 2006)

2.2.2 Activos Productivos

Los programas, Adquisición de Activos Productivos, antes Alianza para el Campo y Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción, están enfocados a aumentar la capitalización de las unidades de producción de actividades agropecuarias, de pesca y de desarrollo rural, mediante apoyos para las inversiones en bienes públicos y privados (Silva Torrealba 2007), aunque en fechas recientes se le ha asignado prioridad al fortalecimiento de los sistemas de la cadena alimentaria (OCDE 2011). Estos programas son el segundo rublo del gasto de la SAGARPA, con el 17 por ciento, en promedio, del gasto en programas (OCDE 2011).

2.2.2.1 Adquisición de Activos Productivos

Este programa inició operaciones en el año 1996, en el contexto de la Alianza para la Recuperación Económica firmada en octubre de 1995. Abarca todos los sectores de la producción, incluidas la ganadería y la acuicultura. Los objetivos principales, en ese momento, de Alianza fueron: “aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo” (Velasco González 2008, 03), mediante la facilitación del “acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización del campo y promover la calidad de sus recursos humanos a través de la capacitación” (Velasco González 2008, 03), además, sirvió para agrupar “alrededor de 100 distintas actividades destinadas a ayudar a que los agricultores aumenten su productividad” (OCDE 2011).

Alianza ha tenido varios cambios en su estructura. En 2003, estuvo conformada por siete programas: “Fomento Agrícola; Fomento Ganadero; Desarrollo Rural; Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; Acuicultura y Pesca y el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura” (Velasco González 2008, 03), para otorgar apoyos para la inversión en bienes privados de capital, así como estrategias para el impulso de bienes públicos.

En 2008 Alianza para el Campo se transformó en el programa de Adquisición de Activos Productivos (AAP), bajo la responsabilidad de la subsecretaría de Desarrollo Rural. El fin de AAP se mantiene igual al de su predecesor, “contribuir a mejorar los ingresos de la población rural y pesquera, promoviendo los procesos de agregación de valor” (Quezada Morales 2008, 11), mientras el objetivo de incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico desaparece del propósito de AAP, (Quezada Morales 2008). Los tipos de apoyo que entrega el Programa son: “1) subsidios para inversiones en infraestructura; 2) subsidios para inversiones en maquinaria y equipo; y 3) subsidios para inversiones en material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas” (Quezada Morales 2008, 12).

El programa de AAP tiene una cobertura nacional y su cumplimiento se lleva en dos modalidades. 1) De manera conjunta, en la cual participa el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA⁵³, con una proporción del 65 por ciento de los recursos monetarios destinados al apoyo, las entidades federativas, con el 35 por ciento, y en algunos casos los municipios, y 2) De ejecución directa, la SAGARPA puede establecer acciones directas para atender proyectos de inversión de prioridad nacional o de impacto regional, mediante recursos federales (Quezada Morales 2008).

El programa opera bajo una diferenciación territorial distinguiendo localidades con “tres niveles de marginación según CONAPO: alta y muy alta marginación, marginación media, y baja y muy baja marginación, [establece] una segmentación de la población que diferencia tres categorías de individuos: bajo o nulo nivel de activos, nivel medio de activos, y alto nivel de activos” (Quezada Morales 2008, 12), y la población objetivo del programa son “las personas físicas o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto” (Quezada Morales 2008, 12). La prioridad en la asignación de los recursos es en el nivel de marginación alta y muy alta y en la segmentación de bajo o nulo nivel de activos.

Por otra parte, el programa trabaja bajo un esquema de atención a la demanda, o por concurso. Los productores presentan sus proyectos de inversión y son evaluados para determinar una calificación del proyecto, las de mayor calificación obtienen el apoyo hasta que se agoten los recursos (Quezada Morales 2008).

2.2.2.2 Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción

Comenzó a operar en el año 2003. Su conducción está bajo responsabilidad directa de la SAGARPA, por medio de la Dirección General de Fomento a la Agricultura. El objetivo del programa es incrementar el nivel de competitividad de las cadenas agroalimentarias del país e impulsar proyectos productivos estratégicos para generar impactos en los ámbitos regional o nacional. Su fin consiste en “contribuir a mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los

⁵³ El presupuesto para AAP en 2008 ascendió a 12 mil 039 millones de pesos (Quezada Morales 2008)

mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos” (Pérez Sosa 2007, 03). Por otra parte, el Gobierno Federal presentó el programa bajo la justificación de fortalecer la oferta y promoción de los productos agroalimentarios, “como una respuesta a los sistemas obsoletos de comercialización tradicionales, así como a la ausencia de estrategias de comunicación que promuevan el consumo de productos frescos mexicanos en los mercados internos y externos” (SAGARPA 2003).

Apoya proyectos relacionados con el uso de nuevas tecnologías, creación de procesos de valor agregado para productos primarios y fomento a la reconversión productiva. Además, brinda subsidios a productores en condiciones difíciles por el costo de los insumos estrategias de la producción para compensarlos y apoyos de carácter emergente-temporal para afrontar eventualidades por efecto de las condiciones del mercado internacional y la competencia externa (Pérez Sosa 2007).

La población objetivo del programa son los productores, agroindustriales y comercializadores del sector agroalimentario o pesquero y sus organizaciones, consejos, asociaciones de carácter civil o mercantil, dedicados a alguna fase de la cadena de producción-comercialización o a la promoción de productos agroalimentarios (SAGARPA 2003). Los cuales deben ser, preferentemente, de “bajos ingresos con viabilidad para generar excedentes de producción y potencial de mercado con media o baja tecnificación, y los productores con excedentes y/o problemas de comercialización” (Pérez Sosa 2007, 04).

Según las reglas de operación del programa, el valor de los apoyos va desde el 50 por ciento del costo total del proyecto, sin rebasar 500 mil pesos por unidad de producción, para productores con excedentes de comercialización; hasta el 70 por ciento para productores de bajos ingresos (SAGARPA 2003).

2.2.3 Programas de apoyo al mercado doméstico

La apertura comercial y la retirada del Estado en la agricultura, mediante la eliminación de CONASUPO en 1991, expresaron el fin del esquema de la política de precios de garantía, salvo para el frijol y el maíz cuyos precios fueron controlados hasta 1999 (OCDE 2011), y de las restricciones a la importación de granos y oleaginosas. Al terminar las intervenciones de CONASUPO en la compra, el almacenamiento y la movilización de las cosechas nacionales, se originó serios

problemas estructurales en la comercialización de granos y oleaginosas, porque “no había quién comprara las cosechas, quién incurriera en los costos financieros y de almacenamiento, quién fijara los precios, etc.” (ASERCA 2006, 06); Simplemente el sector, mediante la iniciativa privada, no estaba preparado para comenzar un proceso de distribución de la producción en una economía de mercado.

Las dificultades de la comercialización agropecuaria, por la retirada del Estado, determinó la instrumentalización de un esquema de transición para la incorporación de agentes privados comerciales y la adaptación del sector al nuevo contexto de liberalización comercial. En 1991, fue creado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), para llevar a cabo un proceso de transición de “una política de precios agrícolas basada en esquemas de economía cerrada, en donde las importaciones eran realizadas por la CONASUPO, o bien, a través de permisos de importación” (ASERCA 2006, 06) a una política de libre comercio con participación limitada del Estado en la agricultura.

La principal función de ASERCA es solucionar problemas específicos de comercialización y reducir el riesgo de acumulación de excedentes no deseados, dentro de un ambiente de libre mercado, ya que ASERCA no está facultada para comprar o vender cosechas y los agricultores realizan directamente la venta de su producto (ASERCA 2006) (OCDE 2011). Además, ASERCA opera apoyos destinadas para mejorar la integración de los mercados agrícolas, centrándose en los cambios de precio y en el fomento del conocimiento, y apoyos para la conversión de cultivos (OCDE 2011).

Sin embargo, el investigador Fox argumenta que el programa ASERCA es un paquete de subsidios para la comercialización de cereales alejado de la idea de mercados libres. “El gobierno pagaba los subsidios a los que compraban cosechas, incluyendo en particular a grandes empresas comercializadoras nacionales y transnacionales de la agroindustria” (Fox 2010, 25). Además, esta sesgado en favor de los grandes productores a través de un mecanismo de Ingreso Objetivo, semejante al utilizado en los Estados Unidos (*deficiency payment*).

...una porción de este programa estaba reorientada a pagar, directamente a los productores más grandes, la diferencia entre los precios nacionales y de importación, con el nombre

de Ingreso Objetivo...ASERCA predice un precio objetivo (indicativo) internacional, elige a productores de primera con substanciales excedentes comercializables y les paga la diferencia con base en cada tonelada. (Fox 2010, 25)

Estos apoyos son calificados por Fox como un bono, ya que también reciben los pagos de PROCAMPO. Para el periodo 2000-2009, los estados de Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Chihuahua concentraron el 72.6 por ciento de los pagos totales de Ingreso Objetivo. El resultado de la estrategia es un proteccionismo selectivo.

2.2.4 Reactivación de la producción de fertilizantes

La reactivación de la producción de fertilizantes está en la estrategia 4.10.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 para el sector agropecuario. A través de la SAGARPA, PEMEX y la Asociación Nacional de Comercializadores de Fertilizantes (FERTINAL), el Gobierno Federal busca esquemas para reducir las importaciones, aumentar la producción, disponibilidad y accesibilidad de este insumo agrícola “para lograr una verdadera democratización de la producción y, con ello, alcanzar una mayor competitividad y aumentar los índices de seguridad alimentaria en el país” (SAGARPA 2013).

El secretario de la SAGARPA, Enrique Martínez y Martínez (EMM), aseguró que “reducir paulatinamente la dependencia de productos e insumos agrícolas del exterior es una prioridad dentro de las políticas públicas de esta administración y factor determinante para lograr un campo más productivo, justo y equitativo” (SAGARPA 2013).

Los impactos positivos de la producción de fertilizantes nacional serán reflejados en el aumento de la rentabilidad de los cultivos, hacerlos más accesibles a las unidades productivas y pasar de dos o tres toneladas por hectárea de granos a entre cuatro y cinco. El recto será proveer principalmente a pequeños y medianos agricultores para mejorar sus condiciones de producción. Para ello es importante, según EMM, “que distribuidores y cadenas de producción del sector agroalimentario se alineen y estén en la misma frecuencia para lograr una verdadera democratización de la producción de fertilizantes” (SAGARPA 2013).

Por otra parte, PEMEX anunció la disponibilidad este año de fosfatos para el sector industrial por el orden de las 700 mil toneladas y FERTINAL es una iniciativa empresarial que genera alrededor de 14 mil empleos directos y su capacidad de producción de fertilizantes es de más de un millón 250 mil toneladas por año (SAGARPA 2013).

2.3 Los retos de la actual política agrícola mexicana

El mayor problema de la actual política agrícola mexicana es su incapacidad para superar las principales trabas que vive el sector. Basado en artículos del profesor Rello, la agricultura mexicana presenta dificultades estructurales de estancamiento en la tasa de crecimiento de la producción agrícola del país, la cual ha sido inferior, en los últimos 30 años, a las necesidades del país para abastecer de alimentos a los nuevos mexicanos⁵⁴; dificultades en inversión para mantener la infraestructura agrícola en buenas condiciones y aumentar su acervo; vive un proceso de desinstitucionalización, porque en la actual política económica que vive el país, las anteriores instituciones gubernamentales han desaparecido, transformado o reducido; cuando en otros países, el Estado es un promotor muy importante en el desarrollo agropecuario; y la apertura comercial sólo ha agravado los problemas, mas no es el origen de las dificultades anteriores que aquejan al sector (Rello Espinosa, Procuraduría agraria 2013) (Rello Espinosa, Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano 2009) (Rello Espinosa, Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda de Uruguay en Costa Rica y México 2001).

Tabla 11 Tasas de crecimiento del PIBA y de la población mexicana

Tasa de crecimiento	Desarrollo Estabilizador 1965-1970	Desarrollo Compartido 1971-1982	Crecimiento hacia Fuera 1983-2012
Población	3.12%	2.70%	1.66%
PIBA	1.93%	3.28%	1.45%

Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2013

⁵⁴ En la tabla 11, se muestran las tasas de crecimiento del PIBA y de la población mexicana en las distintas etapas de la política económica mexicana. Sólo en el periodo del *Desarrollo Compartido*, la producción del sector fue mayor al crecimiento de la población. Cabe destacar que para 1965, la agricultura mexicana presenta ya rezagos en su producción y pierde el dinamismo de ser generador de divisas para la economía nacional, ver los *Antecedentes* de la investigación para mayores detalles.

Referente a la producción y a las instituciones agrícolas, la política podría concentrarse en dos objetivos que responden a dos problemáticas distintas, si se desea reducir la pobreza, la política agrícola podría actuar sobre los agricultores de subsistencia, quienes no son los principales productores y no son afectados por la apertura comercial, porque producen para el autoconsumo y no para el mercado nacional, ni mucho menos para el mercado internacional, pero son la población que posee más carencias económicas en el país⁵⁵, la táctica puede basarse en un concepto amplio de bienestar familiar que incluya la educación, lo que daría lugar a la movilidad laboral, y considerar la composición del ingreso de los campesinos de autoconsumo para diseñar los programas, porque en función del grado en que éstos dependan de fuentes agrícolas, los programas tendrán efecto en su situación económica, por ejemplo “si la proporción del ingreso familiar procedente de actividades no agrícolas es alta, entonces la ayuda del servicio [de aumentar su productividad] para prácticas agrícolas podría no ser una prioridad, mientras que ayudar a que las familias tengan acceso al empleo extra-agrícola podría ser más adecuado para aumentar los ingresos” (OCDE 2011, 16).

Para aumentar la productividad y competitividad del sector, la política podría concentrarse en los agricultores pequeños y medianos que tengan el potencial para incrementar su producción, mediante el financiamiento, la asesoría técnica, a través de institutos de investigación, con programas para la transferencia de tecnología, el incremento de servicios públicos, como la infraestructura de riego, y lograr canales de distribución para vincularlos con cadenas productivas de transformación de sus productos.

De esta forma, las instituciones agrícolas podrían adecuarse para los productores de autoconsumo en un plan de bienestar familiar, para los pequeños y medianos en estrategias de aumentar la productividad y la competitividad, así como de integrarlos mejor a las cadenas productivas, y a los grandes productores responsabilizarlos de su propia tecnología y sus necesidades de información.

⁵⁵ En las zonas rurales, el porcentaje de la población que vivía en pobreza en 2010 fue de 65.1 por ciento, lo que significó que 17 millones de personas sufrían una o más carencias sociales y tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar que les impedía adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Por otra parte, en las zonas urbanas, la incidencia de pobreza es menor que en las rurales, 40.6 por ciento, pero el número de personas en pobreza llega a los 35 millones (Coneval 2010).

La posibilidad de segmentar la política agrícola en grupos de productores resulta porque en México, la agricultura está compuesta por “un sector comercial altamente capitalizado, un sector de pequeños agricultores con lazos con el mercado, en particular con el mercado interno, y un sector de subsistencia que produce para el consumo familiar y cuyo ingreso depende en un grado considerable de actividades externas” (OCDE 2011, 10). Con base a cálculos realizados por la OCDE, la estructura de productores agrícolas la constituyen el 15 por ciento el sector comercial, el 35 por ciento los pequeños y medianos agricultores y el 50 por ciento los productores de autoconsumo, por lo que la política tiene el reto de cubrir necesidades diferentes, el primer grupo de productores mantener su competitividad en sus mercados de exportación, el segundo satisfacer las necesidades del mercado interno y el último tener acceso a otras fuentes de ingresos para escapar de la trampa de la pobreza que representa la agricultura de subsistencia.

En el ámbito de apertura comercial, el aumento de las importaciones agrícolas, principalmente maíz, soya, carne vacuna, trigo, semillas y leche en polvo responde a un aumento en su demanda nacional y “en la medida en que los precios internacionales de los productos alimenticios puedan volverse más volátiles, la fuerte dependencia de las importaciones de algunos productos tiene implicaciones para que las políticas amortigüen las fluctuaciones en los precios de consumo interno” (OCDE 2011, 14), por lo que la incapacidad del sector agrícola para aumentar su oferta de dichos productos acentúa la dependencia a las importaciones y las fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas. En las exportaciones agrícolas, los productos tienen la característica de cubrir nichos de mercado, donde la participación de México en el comercio es muy grande con el poder de influir en los precios, como sucede en el mercado estadounidense del tomate. Por lo cual, la apertura comercial no es una limitante para el incremento de la producción del sector nacional, sino fue una solución para controlar el índice de precios⁵⁶ y brindar un marco jurídico en materia comercial para los productores que ya exportaban. Pero la reducción, transformación o eliminación de instituciones por una política económica inclinada a la libertad de los mercados y reducción del Estado, impidió la aplicación de una estrategia capaz de crear un patrón de

⁵⁶ Ver los apartados de Antecedentes y Efectos de los subsidios agrícolas en la agricultura mexicana

inserción global eficiente para beneficiar un mayor número de productores y productos agrícolas.

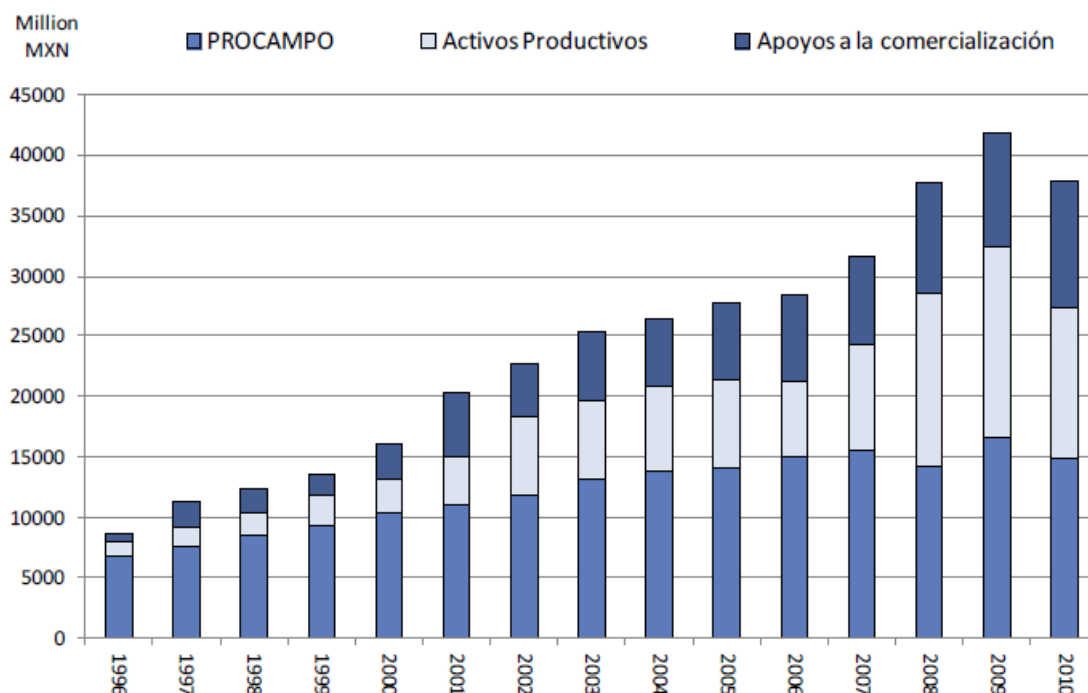
En la cuestión de inversiones para mantener la infraestructura agrícola en buenas condiciones y aumentar el acervo de capital, el gasto del gobierno se encuentra frente a la pregunta *¿El gasto debe centrarse en los cambios de la oferta total (productividad), o en el ingreso agrícola, o en el ingreso familiar agrícola?* (OCDE 2011, 23) En la investigación se ha descrito que en los periodos del *Desarrollo Estabilizador y Compartido*, el gasto se reservó para aumentar la productividad del sector, mientras en el periodo actual, el gasto se destina para mantener el ingreso agrícola por no tener efectos significativos en el comercio internacional, con base en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Sin embargo a 20 años en la concentración del gasto en programas para mantener el ingreso agrícola, como Ingreso Objetivo, y el ingreso familiar agrícola, como Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), los resultados de esta política del ejercicio del gasto en el campo muestran resultados poco favorables para remediar la problemática descrita al inicio de este apartado. La tabla 12 muestra el destino del presupuesto de la SAGARPA para el año 2010 y la ilustración 14, los recursos destinados en los programas de apoyo al agro.

Tabla 12 Presupuesto de la SAGARPA para 2010 por área principal de gasto

Programa	Millones de pesos	%
Total	73 368.40	100
Programas	62 704.50	85
Programa para la Adquisición de Activos Productivos	12 572.90	17
Programa de Apoyos Directos al Campo	15 478.40	21
Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	5 155	7
Programa de Atención a Problemas Estructurales	13 250.10	18
Programa Soporte	6 105.20	8
Programa de Atención a Contingencias Climatológicas	900	1
Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural	570.8	1
Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	8 672.10	12
Educación e Investigación	4 350.60	6
Gastos Administrativos	6 313.30	9

Fuente: Tabla tomado del Análisis del extensionismo agrícola en México, OCDE, 2011.

Ilustración 14 Recursos destinados en los programas de apoyo al agro



Fuente: Arreglos institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias de México, OCDE 2012.

Por lo cual, la actual política de subsidios de la política agrícola se podría reconfigurar para atender las necesidades de cada grupo de productores y reducir la heterogeneidad de la estructura productiva del campo. Por ejemplo, concentrar a los productores de autoconsumo al programa Oportunidades⁵⁷, a los pequeños y medianos productores canalizarlos en los programas de Apoyos Directos al Campo, Activos Productivos y Programas de Apoyo al Mercado Doméstico, y a los grandes productores excluirlos de PROCAMPO y reducirles los montos de apoyo. Además de redistribuir la concentración geográfica de los beneficiarios de la política del subsidios en favor de los estados del sur y una purificación de los padrones de los programas.

⁵⁷ El programa Oportunidades tiene el objetivo de invertir en capital humano, mediante el desarrollo de “acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, así como aquellas acciones que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza alimentaria o cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar capacidades básicas de sus integrantes” (SEDESOL 2010). “Estos pagos de transferencias aumentan el ingreso familiar en promedio 30 por ciento” (Fox 2010, 14)

Se plantea lo anterior porque, la política de subsidios para el sector agrícola está caracterizada por un proteccionismo selectivo (Fox 2010), con efectos regresivos en el sector, como ASERCA, programa que aísla, en cierto grado, a grandes productores agrícolas de los efectos negativos de los mercados internacionales, a pesar de poseer ventajas para competir, o ...

...los dos grandes programas agrícolas, PROCAMPO e Ingreso Objetivo, están concentrados en tres estados, Sinaloa, Tamaulipas y Chihuahua (25% del gasto total). Dichos estados representan menos del 10% de la población económicamente activa en la agricultura, [mientras] la proporción de los estados más pobres —Oaxaca, Puebla, Chiapas— es de cerca de 12% del gasto total, pero representa alrededor de 33% de la población económicamente activa en el sector” (OCDE 2011, 25) (Ver Ilustración 15) .

O existe una fuerte concentración de los recursos en unos cuantos grandes productores agrícolas y de funcionarios públicos.

PROCAMPO...otorgó recursos a narcotraficantes y a sus familiares durante años y hasta el último dato disponible de 2008, de acuerdo con el padrón de la SAGARPA...también subsidia a funcionarios y ex funcionarios locales y federales. En el padrón hay gobernadores y diputados, en activo o de administraciones pasadas, así como poderosos agroindustriales y líderes de organizaciones campesinas. Ellos forman parte del 1% del padrón de privilegiados que reciben la mayoría de los recursos. Ese 1% de privilegiados ha recibido 38 mil 558 millones de pesos (Evangelina 2009).

Las ilustraciones 15 y 16 muestran el impacto de la concentración del gasto público agrícola por estado (2006) y en hambre (2010). Los estados con menos apoyos gubernamentales en agricultura son, al mismo tiempo, los de mayor nivel en carencias alimentarias.

Lo característico de la distribución de los subsidios del gobierno en el sector es apoyar a los grandes productores y a los pequeños y medianos productores juntarlos con los de autoconsumo en el programa de Oportunidades. Por ejemplo, PROCAMPO, a pesar que es un programa creado para apoyar a pequeños y medianos productores afectados por la apertura comercial con América del Norte, grandes productores reciben apoyos de este programa, mientras Oportunidades atiende a un mayor número de hogares pobres rurales (63.7 por ciento) que PROCAMPO (14.72 por ciento) (López Silva 2011).

PROCAMPO, en su elaboración inicial, pretendía otorgar apoyos a campesinos con posesión de tierras no mayor a 20 hectáreas (Fox 2010). De esta forma, serían beneficiados el 90 por ciento de los productores de maíz. Sin embargo, el programa estuvo bajo presión de los grandes productores agrícolas para otorgar los subsidios con base a los niveles de producción y eliminar el número máximo de hectáreas para ser candidato de las transferencias. Tras negociaciones, el techo fue eliminado y permaneció el criterio de estar desvinculados los apoyos de la producción. Al suprimir la condición de extensión máxima de tierras, los grandes propietarios de tierras fueron los principales favorecidos, ya que éstos recibirían más recursos por su número de hectáreas. El resultado fue no cumplir con el objetivo inicial del programa, ayudar a los campesinos más pobres y continuó el problema de los grandes productores beneficiados con recursos públicos (Fox 2010). La decisión de modificar las reglas originales de PROCAMPO finalizó en los siguientes resultados:

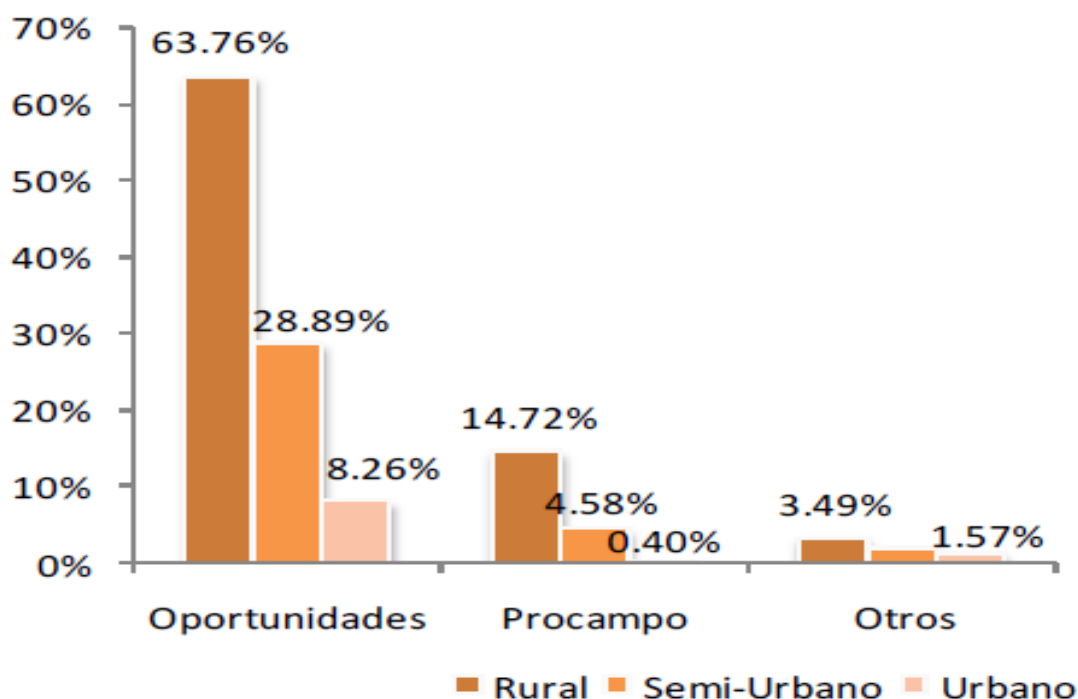
... si bien PROCAMPO cubre una fracción importante de los hogares en los primeros deciles de ingreso, también cubre una fracción relevante de los deciles de mayor ingreso. Por ejemplo, un análisis de Fundación IDEA (2009) a partir de la ENIGH 2006 encontró que del gasto de PROCAMPO, el decil I recibió el 23% y el II el 12%, mientras que en el otro extremo el decil X recibió el 21%. Contrariamente, del gasto de Oportunidades el decil I recibió el 35%, el II el 21% y el III el 15%; en el otro extremo, el decil X recibió 0%. (López Silva 2011, 80)

Y con base en los datos de Fox, en 2001, el 21.6 por ciento de los integrantes del padrón de PROCAMPO tenía menos de 2 ha y el 47.5 por ciento menos de 5 hectáreas (Fox 2010, 20). El porcentaje restante son los principales favorecidos del

programa debido a sus concentraciones de tierras y son los de mejor posición económica, al mismo tiempo.

La siguiente ilustración muestra el porcentaje de hogares pobres beneficiarios de programas sociales por tipo de área atendida. La política pública social es la de mayor alcance para hogares pobres rurales, mientras la económica está rezagada para este grupo.

Ilustración 17 Porcentaje de Hogares pobres por localidad beneficiados de algún programa social, 2008

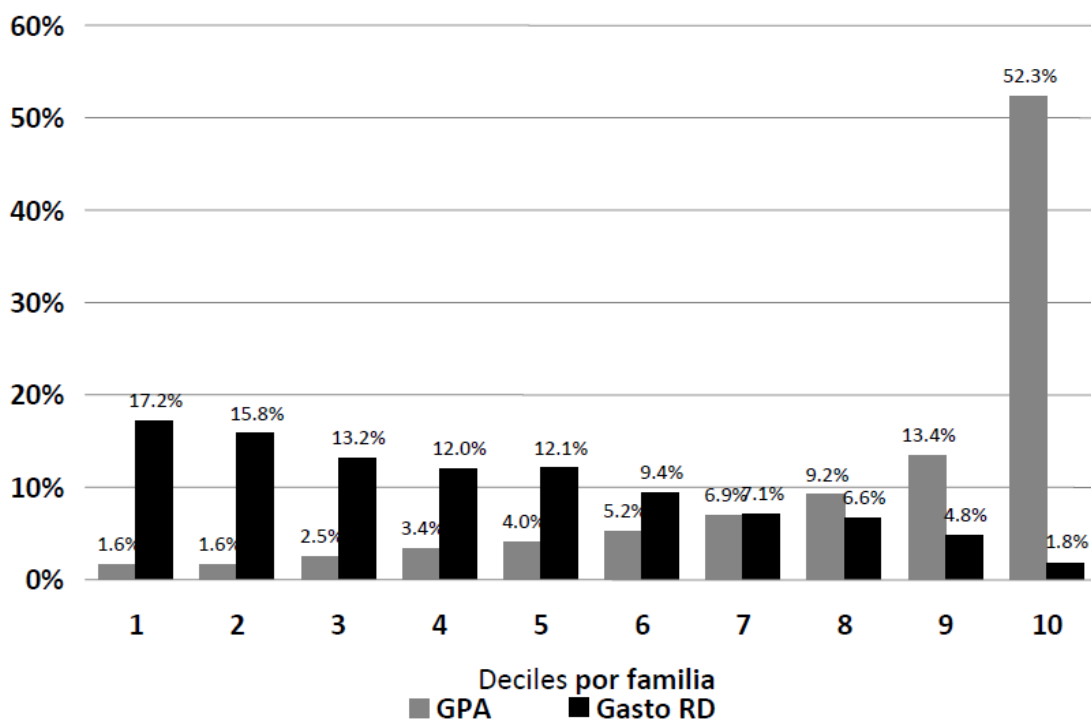


Fuente: López Silva, Marco. Diagnóstico situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, abril 2011. P. 80

La ilustración 18 muestra la distribución del Gasto Público Agrícola (GPA) y el Gasto Rural de Desarrollo (GRD) entre los deciles de la población rural. El 10 por ciento de los productores mejores posicionados recibieron más de la mitad de los recursos de los pagos compensatorios y menos del 2 por ciento en GRD; mientras el decil uno obtuvo el 1.6 por ciento del GPA y el 17.2 por ciento del GRD (Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural 2009).

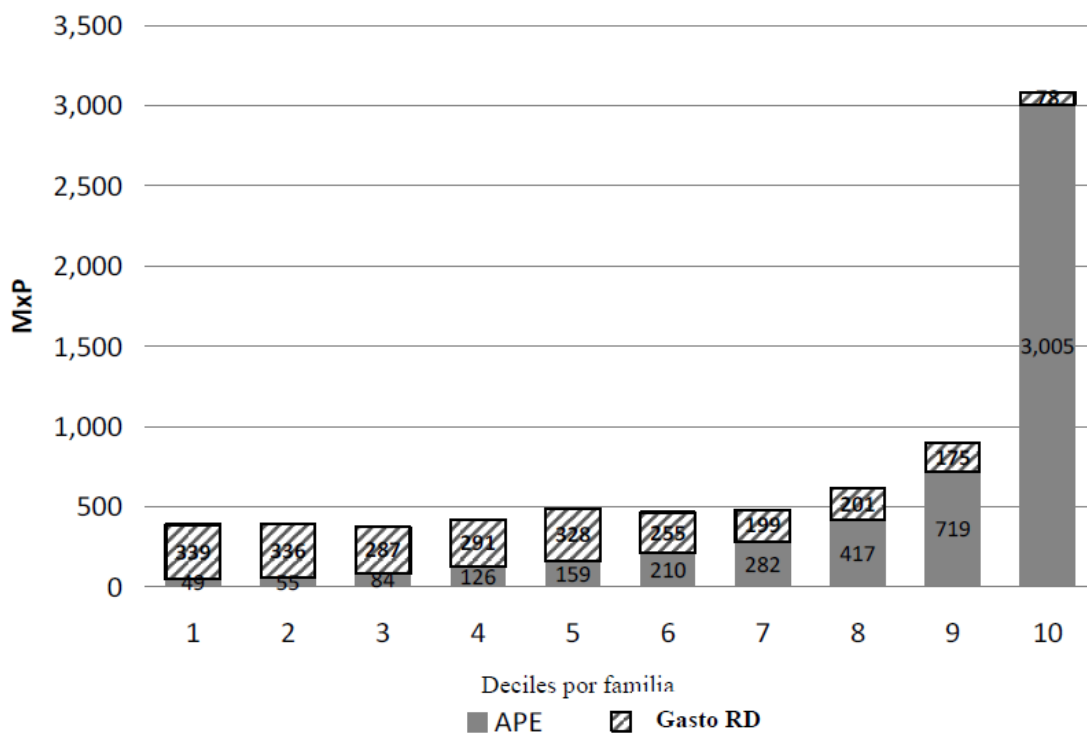
La ilustración 19 resume la concentración de los recursos públicos en la agricultura. El 70 por ciento de la población rural más pobre recibieron 428 pesos y el último decil de la población obtuvo 3 mil pesos. En ambos casos, mensual, per cápita, promedio. (Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural 2009).

Ilustración 19 Distribución estimada del GPA y GDR por Deciles de familias rurales. (% , 2006)



Fuente: Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Mundial. Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural. 2009. p 62.

Ilustración 18 Transferencia mensual promedio estimada per cápita de GPA y GDR a familias rurales (MXN, 2006)



Fuente: Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Mundial. Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural. 2009. p 63.

Lo anterior demuestra que el gasto público, mediante la política actual de subsidios agrícolas, tiende a favorecer a las áreas de grandes explotaciones agrícolas equipadas con alta tecnología de grandes productores y funcionarios públicos dueños de tierras del cultivo, y no para superar las trabas que existen en la agricultura mexicana, descrita en un inicio en este apartado; a pesar de existir un repertorio más amplio de nuevos instrumentos de apoyo para el campo, cuyo ejercicio fiscal de 1991-2007 significó 20,000 millones de dólares constantes del 2009 (Fox 2010), y que la participación de la agricultura en el presupuesto de México fue la más grande de América Latina durante los años noventa. El Banco Mundial estima el gasto en el sector rural por 382 mil millones de pesos, esto significa una cuarta parte del gasto público y 4 por ciento del PIB del país (Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural 2009, VII). Además:

México gastó 6 por ciento en agricultura en promedio durante el período 1997-2001, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) fue 3.4 por ciento. Con relación al tamaño del sector, México también tuvo el mayor porcentaje: 23 por ciento comparado con el promedio de ALC del 11 por ciento. La participación del Gasto Público Agrícola (GPA) en el gasto público total en relación a la participación del PIB del sector en el PIB total...fue, una vez más, la mayor: 1.6 en comparación con el promedio de ALC de 0.5 (Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural 2009, 50)

Tabla 13 El GPA en países de ALC (1987-2001): promedio de cinco años, % del gasto público total.

AÑOS	1987-1991	1992-1996	1997-2001
Argentina	2	1.4	1
Bolivia	3.1	0.6	2.4
Brasil	5	3.5	3.6
Chile	2.2	2.4	2.6
Colombia	n.a.	1	0.4
Costa Rica	22.4	10.1	4.3
Cuba	n.a.	n.a.	n.a.
Ecuador	4.3	4.1	5.1
El Salvador	1.6	0.4	2.1
Guatemala	4.4	2.7	2.9
Honduras	2.3	1.6	2.8
Jamaica	2.9	1.2	0.7
México	9	9.1	6
Nicaragua	5.5	12	9.3
Panamá	4.3	2.9	4
Paraguay	5.1	4.3	4.3

Perú	2.1	3.2	2.6
Rep. Dominicana	18.9	11	8.3
Uruguay	2	1.7	1.9
Venezuela	3.2	1.4	0.8
ALC	5.6	3.9	3.4

Fuente: Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Mundial. 2009. p 32

En síntesis, la política agrícola tiene el reto de superar los problemas estructurales de estancamiento de la tasa de crecimiento, dificultades de inversión y desinstitucionalización, iniciados desde antes de la apertura comercial, mediante dos variaciones de la política de subsidios actual. La distribución de los subsidios por grupos de productores y por localización geográfica y cambiar el objetivo de los programas de mantener el ingreso agrícola y el ingreso familiar agrícola por aumentar la oferta agrícola, mediante los servicios de apoyo de investigación, difusión, infraestructura de riego, capacitación, crédito, seguros, que impulsan la productividad de la agricultura.

2.4 Resumen

La política económica mexicana ha transitado de un Estado garante que brindaba los derechos individuales, ciudadanos y sociales, mediante asumir como responsabilidad suya la conducción del desarrollo económico de la nación, para procurar igualdad de oportunidades a cada mexicano y conseguir de esta forma la liberalización de “cada habitante de los obstáculos que le impiden, en su calidad de ser humano libre, su desarrollo como persona digna” (Tello 2007, 24); a otro Estado limitado solamente a brindar los dos primeros derechos, a través de aceptar “la tesis liberal que presupone la igualdad económica y social entre las personas” (Tello 2007, 25) y asumir que el mercado y sólo el mercado es suficiente para superar los problemas económicos del país (Tello 2007).

De lo anterior, el capítulo dos de la presente investigación trata de realizar una descripción de la política agrícola llevada entre los dos Estados para hacer una comparación de los resultados obtenidos. La conclusión que se llega es que en el Estado social mexicano, mediante la conducción de la economía, pretendió alcanzar la meta de la igualdad económica y social en el sector agrícola. Logró organizar las actividades de producción, distribución y consumo en el sector de forma pragmática, para mejorar la asignación de los recursos económicos, promover el crecimiento económico, hacer más equitativo la distribución del ingreso

y procurar el pleno empleo de las personas y de la capacidad de producción instalada, con el fin último de mejorar las condiciones de vida de los habitantes del sector.

Sin embargo, es claro e innegable que el Estado social mexicano cometió errores en la conducción de la economía del país, que le costó su sustitución por un Estado de funciones tradicionales, centrado en las responsabilidades de preservar la integridad territorial, defender la soberanía, que pretende garantizar la convivencia pacífica y el ejercicio de la libertad entre los individuos, además de buscar en el ámbito económico la estabilidad de los precios y de las finanzas públicas.

Durante el periodo del Estado liberal, la política agrícola se ha concentrado en la liberalización comercial del sector; en la eliminación de apoyos agrícolas que distorsionen los precios; en transferencias monetarias a los productores sin distinguir su estructura, por ser instrumentos que no alteran las decisiones de producción y el comercio internacional; en programas de adquisición de activos productivos, pero con pocos impactos significativos en el aumento de la tasa de crecimiento del producto agrícola y de la productividad; sin que ello mejore o solucione los principales problemas que afronta el sector agrícola mexicano.

Capítulo 3

Las políticas agrícolas de América del Norte

El presente capítulo resalta la importancia que ha tenido la aplicación de una política agrícola con participación del Estado para lograr una producción excedente de productos agrícolas básicos en los Estados Unidos y Canadá. Primero se aborda la historia y motivos que dan origen a la regulación y participación del Estado estadounidense en la agricultura, después la actual estructura de apoyos y cómo son aplicados en el sector. Entonces, de igual forma que en el caso estadounidense, se emprende la descripción del proceso de conformación de la política agrícola canadiense y los instrumentos recientes de su política agrícola.

3.1.1 El proceso de formación de la política agrícola estadounidense

Estados Unidos cosecha la mitad de la producción mundial de soya y maíz, y del 10 al 25 por ciento del algodón, trigo, tabaco y aceites vegetales; la productividad de la agricultura es signo de orgullo para agricultores del medio oeste al resaltar que sólo un campesino alimenta a 75 personas (Biblioteca Benjamín Franklin 2013), y la agroindustria estadounidense refleja la naturaleza a gran escala de los negocios agrícolas en la moderna economía de Estados Unidos. “La agroindustria incorpora a cooperativas agrícolas, empresas fabricantes de equipo, bancos rurales, transportadores de productos agrícolas, comerciantes, industrias procesadoras de alimentos, cadenas de supermercados, y muchos otros negocios” (Biblioteca Benjamín Franklin 2013). Sin embargo, la participación del Estado estadounidense ha tenido un papel clave en la obtención de los éxitos de la agricultura, mediante el diseño de políticas para la creación de la actual estructura productiva del sector y para superar las dificultades a las que ha estado expuesto.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el Estado estadounidense impulsó la colonización hacia el Oeste mediante la Ley de Heredades de 1862. En ella se estableció la política de tierra libre y ofrecía “una granja de 85 hectáreas de tierra a cada familia de colonos. Cualquier jefe de familia que tuviera 21 años y fuera ciudadano de Estados Unidos (o estuviera por convertirse en ciudadano), podía adquirir gratuitamente una propiedad con sólo vivir durante cinco años en un pedazo de tierra pública” (Biblioteca Benjamín Franklin 2013). Años más tarde, el

gobierno hizo más intensiva la política de colonización a través de facilitar a las familias la adquisición de superficies aún mayores con poco o ningún costo. “Estas políticas fueron posibles gracias a que el gobierno de los Estados Unidos se consideraba como el propietario de casi todos los territorios al oeste del Río Mississippi” (Biblioteca Benjamín Franklin 2013). La Ley de Heredades resultó en el aumento de la producción agrícola por la incorporación de nuevas tierras y el incremento del número de campesinos independientes, provenientes del Este de los Estados Unidos, alcanzando un máximo de 13.6 millones de personas (14% de la población de Estados Unidos) en 1916 (Biblioteca Benjamín Franklin 2013).

Por otra parte, el aumento de nuevos campesinos independientes y la incorporación de nuevas tierras a la producción agrícola originaron un proceso de industrialización para la elaboración de maquinaria agrícola, alrededor de la ciudad de Chicago, Illinois, en la región conocida como medio oeste. Aún hoy, esta región continúa siendo el principal centro productor de maquinaria agrícola de los Estados Unidos (Biblioteca Benjamín Franklin 2013).

En 1862 el Congreso estadounidense creó la Secretaria de Agricultura con el objetivo de impulsar la investigación y el acopio de estadísticas. En 1889, la Secretaria de Agricultura pasó al rango de gabinete, lo cual implicaba que el secretario de la dependencia formara parte de los asesores principales del presidente de los Estados Unidos. A partir de entonces, el Estado estadounidense participó directamente en los asuntos del sector.

Entre los años de 1900 y 1914, los precios agrícolas tuvieron un crecimiento constante, y fue más rápido durante la Primera Guerra Mundial porque se creó una gran demanda de productos agrícolas; paralelamente al incremento de los precios agrícolas, se origina un aumento de la productiva en el sector, motivado por el desarrollo tecnológico en maquinaria, fertilizantes y de nuevas técnicas para sembrar. Ambos procesos produjeron un incremento pronunciado en los ingresos de los agricultores estadounidenses (Sagredo Santos, La legislación agraria del New Deal: la Agricultural Adjustment Act 2002).

Al terminar la Primera Guerra Mundial se redujo la demanda europea de productos agrícolas provenientes de Estados Unidos, esto originó en los años posteriores a 1920 un escenario de reducción en los precios agrícolas por el exceso

en la producción y el incremento del endeudamiento del campo estadounidense (Sagredo Santos, Franklin D. Roosevelt y la Problemática Agraria: Su Eco en la Prensa Española, 1932–1936 2001). De esta manera en la década de 1920, las organizaciones del campo comenzaron a ejercer una fuerte influencia en la Cámara de Representantes para demandar la intervención directa del Estado estadounidense en la agricultura para que éste eleve los precios agrícolas al nivel de 1909-1914, mediante un subsidio al campo y simultáneamente, implantar una cuota de compensación por el valor de la diferencia entre el precio de los productos agrícolas que se exportan y los que se consumen en el mercado nacional (Sagredo Santos, La legislación agraria del New Deal: la Agricultural Adjustment Act 2002).

Durante la década de 1920, varios personajes involucrados con el sector agrícola propusieron planes para aumentar los precios de los productos agrícolas y sanear las deudas de los agricultores. En 1922, George N. Peek y Hugh Johnson elaboran un plan que en esencia planteó la instauración de un sistema de precios doble para el sector agrícola estadounidense. Por un lado se pretendía aumentar los precios de los productos agrícolas hasta igualarlos con los precios de los productos no agrícolas, mediante el procedimiento de mantener aranceles altos y por otra parte, conservar precios bajos en las exportaciones agrícolas para eliminar los excedentes acumulados por los campesinos (Sagredo Santos, La legislación agraria del New Deal: la Agricultural Adjustment Act 2002). En 1924, las ideas de Peek y Hugh son tomadas por el senador McNary, de Oregón, y por el representante Gilbert N. Haugen, de Iowa, para presentarlas ante el Congreso de los Estados Unidos en el *Plan McNary-Haugen*. Sin embargo, en 1924 el proyecto de ley no es aprobado en el Congreso, por no lograr atraer el apoyo de los congresistas del sur, a causa de no incorporar el tabaco y el algodón en el Plan para recibir apoyos. En 1927, el proyecto de *Ley McNary-Haugen* fue reelaborado para incluir a los productores de tabaco y algodón en los programas de ayuda y contar con el apoyo de los congresistas de los estados del sur. El proyecto fue aprobado por ambas cámaras del Congreso, pero es vetado por el presidente Coolidge al considerar que la fijación de precios traería males para el conjunto de la economía y aumentaría el número de burócratas en el gobierno. En 1928 es aprobado nuevamente por el Congreso el *Plan McNary-Haugen*, pero el presidente Coolidge vuelve a vetarlo por considerar que los problemas económicos

fundamentales no pueden ser resueltos por la acción política (Sagredo Santos, La legislación agraria del New Deal: la Agricultural Adjustment Act 2002).

En 1929 John D. Black presentó una alternativa al *Plan McNary-Haugen*, el *Domestic Allotment Plan* (Plan de Reparto Nacional). Sus principales objetivos fueron: reducir la producción de productos agrícolas básicos y elevar los ingresos de los agricultores, mediante el pago de subsidios a productores para limitar la producción de productos agrícolas básicos. Asimismo, los subsidios otorgados a los agricultores serían financiados a través de la aplicación de un impuesto en la primera transformación de los productos agrícolas, nombrado *processing tax*, impuesto de transformación. Sin embargo, el Plan de Reparto Nacional no tendría apoyo alguno por políticos sino hasta la llegada de Franklin D. Roosevelt a la presidencia de los Estados Unidos.

Tras la toma de posesión del presidente Roosevelt en 1933, inicia una época de intervención directa del Estado en el sector agrícola, mediante la *Agricultural Adjustment Act (AAA)*, Ley de Ajuste Agrícola, en la que se basa la reforma agraria del *New Deal*. La AAA recogió los principios del *Plan McNary-Haugen*, para exportar los excedentes de productos agrícolas básicos a precios inferiores a los del mercado interno; y del *Domestic Allotment*, para reducir la producción de productos básicos mediante otorgar a los campesinos de productos básicos subsidios financiados por el *processing tax* y de esta forma alcanzar el nivel de precios agrícolas de 1909-1914.

Sin embargo, en 1936 el Tribunal Supremo de Justicia de Estados Unidos⁵⁸ declaró la inconstitucionalidad de la AAA. La investigadora Antonia Sagredo enuncia cuatro motivos por los cuales el Tribunal Supremo tomó aquella decisión (Sagredo Santos, Nueve ancianos anulan la Legislación del New Deal: El Tribunal Supremo Estadounidense y la Ley Agraria 2005, 205):

⁵⁸ En 1933, el Tribunal Supremo estaba compuesto por cuatro miembros conservadores, dos moderados y tres liberales. Debido a la mayor presencia en el gobierno del Partido Republicano durante el primer tercio del siglo XX, se nombraron más jueces conservadores. Los cuatro miembros conservadores del Tribunal tenían en común su defensa del *laissez-faire*, del individualismo y de la libre competencia, oponiéndose a cualquier expansión del poder federal (Sagredo Santos, Nueve ancianos anulan la Legislación del New Deal: El Tribunal Supremo Estadounidense y la Ley Agraria 2005, 195).

1. El impuesto de transformación no era sólo un gravamen, sino que formaba parte de un programa de control de la producción establecido por el gobierno federal en el que la recaudación del mismo se dedicaba a financiar a los productores que se acogían a él.
2. El nuevo impuesto de transformación pasó a ser un mal uso del poder de gravar impuestos del Gobierno, ya que se consideraba que «la ley agraria invadía los derechos reservados a los estados. Era un plan para regular y controlar la producción agraria, un asunto que superaba al poder delegado en el gobierno federal.
3. El Congreso tenía la facultad de gravar impuestos para proporcionar un «estado de bienestar», pero los jueces más conservadores dudaban que una asignación para ayudar a la agricultura pudiera considerarse como una mejora del «estado de bienestar de los Estados Unidos».
4. La ley agraria era un plan para imponer unas regulaciones federales en temas que atañen a los estados. Si se permitía esta tendencia, «los Estados Unidos se convertirían en un gobierno central que ejercería una política incontrolada en todos los estados de la Unión, suplantando todo el control local en la regulación de los temas que competían a los estados»

La decisión del Tribunal Supremo provocó el incremento del apoyo popular a Roosevelt para ganar las elecciones de noviembre de 1936, y un giro en su política agrícola, la cual pretendía pasar de un programa de corte transitorio a otro de objetivos de largo plazo, creando la Ley de Conservación del Suelo y Mejora de las Prácticas Agrícolas, *Soil Conservation and Domestic Allotment Act*.

La nueva ley tuvo tres objetivos principales, que calificó el presidente Roosevelt de “inseparables y necesariamente vinculado con el bienestar nacional” (Roosevelt 2013). El primer objetivo fue la conservación de la tierra, mediante el uso racional y adecuado de la tierra; el segundo objetivo, restablecer y mantener los ingresos agrícolas en niveles razonables; y el tercer objetivo, la protección de los estadounidenses para garantizar un suministro adecuado de alimentos, ahora y en el futuro (Roosevelt 2013). Asimismo, el Congreso aprobó el nuevo proyecto de Roosevelt y los estatutos de la nueva Ley fueron declaradas constitucionales por el Tribunal Supremo.

Las soluciones del gobierno de Roosevelt a los problemas que trajeron el fin de la Primera Guerra Mundial y a la Gran Depresión de la década de 1930 dieron lugar a una nueva época en la vida agrícola de Estados Unidos. Muchas de las políticas agrícolas actuales, que a continuación se describirán, tienen su origen en los programas del *New Deal*, el "Nuevo Trato" para el pueblo.

3.1.2 La Ley Agrícola estadounidense de 2008

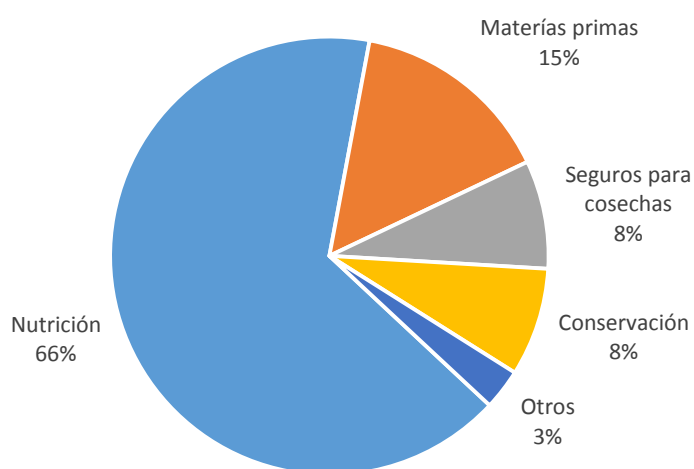
Como se ha mencionado anteriormente en esta investigación, Estados Unidos es uno de los mayores productores y exportadores de productos agrícolas, por lo cual su Ley Agrícola es motivo de estudio para otros países actores en el mercado agrícola internacional porque la Ley tiene impactos más allá de las fronteras nacionales de Estados Unidos, ya que afecta el nivel de precios de las exportaciones y de las importaciones.

La Ley Agrícola estadounidense fija la política agrícola federal y el gasto de la ayuda alimentaria cada cuatro o cinco años. En 2008, el Congreso de Estados Unidos aprobó *The Food, Conservation and Energy Act of 2008*, con vigencia hasta el 30 de septiembre de 2012 y un presupuesto de 300 mil millones de dólares (Tejeda Rodríguez 2009). Posteriormente, el Congreso autorizó una prórroga de un año más a la Ley de 2008 para terminar su validez en septiembre de 2013 (National Farmers Union 2013). Asimismo, consiste en estrategias y acciones específicas que responden a las condiciones del momento y delimita un marco normativo que define el papel y la responsabilidad de cada uno de los agentes económico que participan de forma directa o indirecta en las actividades agrícolas de los Estados Unidos (SAGARPA-ASERCA 2003). La Ley Agrícola también es conocida como *Farm Bill*; concepto que hace alusión a la factura del gasto en las actividades de producción, comercio, conservación ambiental, desarrollo rural, energía, investigación, entre otras. Sin embargo el sobrenombre de *Farm Bill* es poco adecuado, porque la mayor parte del presupuesto, 75 por ciento, se destina a la

Asistencia Nutricional⁵⁹ (National Farmers Union 2013). La ilustración 20 muestra la distribución del gasto total de la Ley Agrícola de 2008 en el año 2010.

Para fines de este apartado, sólo se explicará el funcionamiento de los mecanismos de la política agrícola en el ámbito de la producción (*Direct Payments* y *Counter-Cyclical Payments*) y de la comercialización (*Marketing Assistance Loans* y *Loan Deficiency Payments*) presentes en la *Farm Bill 2008* en su Título Primero (*Commodity Programs*), para analizar sus implicaciones que tienen sobre la agricultura mexicana, en las conclusiones de la investigación.

Ilustración 20 Distribución del gasto en la Farm Bill, 2010



Fuente: National Sustainable Agriculture Coalition, 2010

3.1.2.1 Mecanismos de apoyo para la producción

3.1.2.1.1 Pagos Directos

Los pagos directos tienen sus orígenes en los denominados *Production Flexibility Contract* de la ley de 1996. Por medio de este programa son otorgados subsidios fijos por unidad de producto. La ayuda que recibe el productor es calculado por dos medios. El primero por los niveles históricos de hectáreas sembradas y rendimientos, correspondientes al lapso 1981-85, y el segundo por un coeficiente

⁵⁹ El objetivo del programa es claro, "Nadie debe pasar hambre en los EE.UU. El Servicio de Alimentos y Nutrición brinda acceso a alimentos, a una dieta saludable y a educación de nutrición a niños y personas de bajos ingresos" (USDA 2012). Quince programas representan el 60 por ciento del presupuesto anual (209 mil millones de dólares) de *U.S. Department of Agriculture* (USDA) (Donizeti Beraldo 2009). El pilar de los programas federales de asistencia nutricional es el de Cupones para Alimentos, el cual otorga beneficios a las familias de menores ingresos para la compra de alimentos. Atiende mensualmente a 1 de cada 11 estadounidenses; lo que representa a más de 27.7 millones de personas de bajos ingresos y 34.9 mil millones de dólares en el año fiscal 2008. Su uso es a través de una tarjeta de débito que se usa en 162 mil tiendas autorizadas (USDA 2012).

fijo establecido en la ley para cada producto. Esto da el resulta que los subsidios otorgados no estén en función por las fluctuaciones de la producción y de los precios, por lo cual se conocen como pagos fijos desconectados (Tejeda Rodriguez 2009) y, son clasificados como programas de caja verde⁶⁰ por la OMC.

Los pagos anuales son calculados mediante la multiplicación de una tasa monetaria de pago directo fijada por unidad de producto conforme a lo aprobado en la Ley para cada cultivo susceptible de recibir pagos (*direct payment rate*) por el 83.3 por ciento de la superficie (85 por ciento en la *Farm 2002*) registrada como base, y finalmente por el rendimiento de los acres correspondientes a esa superficie base (Tejeda Rodriguez 2009).

$$\text{Pago directo} = (\text{La tasa de pago directo}) * (0.833 \text{ número de acres base}) * (\text{rendimiento promedio de los acres base})$$

Los productos agrícolas beneficiarios del programa son los que se muestran en la tabla 14 con su respectiva tasa de pago directo. El monto total anual de ayuda que recibe cada agricultor es igual a la suma de los pagos directos de cada cultivo producido en la superficie base, con la obligación de mantener las tierras en uso agrícola y conservarlas en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Tabla 14. Tasas de pagos directos (USD/Tm)

Producto	2008
Algodón	147.05
Arroz de grano largo	51.81
Arroz de grano medio	51.81
Cacahuate	36.00
Trigo	19.11
Otras oleaginosas ⁶¹	17.64
Soja	16.17
Sorgo	13.78
Cebada	11.02
Maíz	11.02
Avena	1.39

Fuente: elaboración del Instituto para las Negociaciones Agrarias internacionales, con base a la ley agrícola de Estados Unidos 2008.

⁶⁰ Para mayores detalles, ver la clasificación de impacto de las políticas agrícolas gubernamentales sobre la producción y su efecto de distorsión sobre el comercio internacional en el Capítulo 1, apartado 1.2.1.3

⁶¹ Girasol, canola, cártamo, lino, mostaza, sésamo, colza y cualquier otro producto designado como tal por la Secretaría de Agricultura de los Estados Unidos.

En este programa, el agricultor goza de flexibilidad para asignar sus tierras a la producción de cultivos que desee (queda prohibido cultivar frutas y verduras en los acres base), sin importar por aquellos productos que recibe los pagos. De esta forma, el productor toma sus decisiones de producción con base a las señales del mercado. Ejemplo, recibe subsidios por el cultivo de avena, pero cultiva sorgo por ser más rentable (Tejeda Rodriguez 2009).

Los pagos directos tienen las características de: 1) contar con un gasto fiscal determinado previamente, 2) el presupuesto es independiente de la fluctuación del precio y producción corriente, 3) no afectan las decisiones del productor sobre qué cultivos producir, qué insumos utilizar y cuánta superficie sembrar, 4) no alteran las rentabilidades relativas de las diferentes materias primas, 5) no genera incentivos para aumentar la producción y 6) no están sujetos a los compromisos de reducción en el marco de la OMC (Tejeda Rodriguez 2009).

Sin embargo, existe una postura contraria a la versión oficial de un impacto mínimo negativo en el comercio mundial por parte de los pagos directos, por considerar que este tipo de ayudas no afectan la decisión del agricultor sobre qué cultivos producir, qué insumos utilizar y cuánta superficie sembrar, porque están previamente determinados los montos de ayuda y no dependen de las variaciones que puedan ocurrir en los niveles de precios y producción corriente.

La postura contraria a la anterior descrita se basa en el hecho que la *Farm Bill 2008* brinda flexibilidad al agricultor para asignar sus tierras a la producción de cualquier cultivo que desee; este hecho provoca que los agricultores se registren en los cultivos con mayores tasas de pagos directos, pero si el precio de algún producto que contempla pagos directos se elevan sobre las tasas de pagos directos, los agricultores cambiaran a éstos y seguirán manteniendo los pagos directos de los productos que tienen las tasas de pagos directos más altos. Por lo tanto, al tener mayor capacidad los agricultores de obtener recursos, mediante las tasas de pagos directos más altas, y por la flexibilidad de cultivar otros productos más redituables, ambos hechos anteriores ocasionan aumentos en la capacidad de invertir en la unidad productiva y aumentar el nivel de producción a través de la acumulación de recursos por parte de los agricultores potenciando el uso de la tierra y otros insumos. El resultado final es que estos recursos bajan los costos internos

de producción, aumentan la oferta de productos agrícolas estadounidenses en el mercado interno y externo, se reducen los precios nacionales e internacionales, y otros países exportadores agrícolas se ven perjudicados ante el nuevo escenario del mercado agrícola internacional (Tejeda Rodriguez 2009).

Además, los pagos directos permiten al Gobierno estadounidense participar en las decisiones de qué productos agrícolas producir, mediante elevar las tasas de pagos directos por encima de los precios internacionales de los productos que esté interesado en incrementar su producción, ya sea por cuestiones políticas, económicas o sociales.

3.1.2.1.2 Pagos Contra-Cíclicos.

Este programa fue restablecido por *la Farm Bill de 2002*, y su objetivo es otorgar a los productores subvenciones siempre y cuando el precio efectivo que reciben por sus cosechas sea menor al precio meta fijado en la ley. Por lo cual, al tratarse de un programa de sostén de precios, el subsidio varía en torno al nivel precios corrientes. Otras características es que se encuentra basado en la misma superficie y rendimientos que el programa de Pagos Directos y el agricultor también posee la flexibilidad de destinar sus tierras al cultivo que desee, con la excepción de frutas y vegetales, y la obligación de destinar la superficie base a la producción agrícola (Tejeda Rodriguez 2009).

El mecanismo para obtener los montos anuales de ayuda para cada producto del programa es el siguiente:

1. Se toma el precio meta para cada cultivo fijado en la ley; el cual representa el precio mínimo por unidad de producción que recibe el productor.
2. Se calcula el precio efectivo recibido por el agricultor. Con éste se compara el precio meta fijado por ley. El precio efectivo es igual a la suma de la Tasa de Pagos Directos y el Precio de Mercado Nacional Promedio o Loan Rate, el mayor de los dos. El Loan Rate es el precio sostén establecido por la ley para el cálculo de los Préstamos de Asistencia para la Comercialización (MLA) y los Pagos por Préstamos Deficientes (LDP) (Tejeda Rodriguez 2009).

Precio efectivo = Tasa de Pago Directo + MAX [Precio de mercado; Loan Rate]

3. Se comparan ambos precios. Si el precio efectivo es mayor que el precio meta, el productor no recibe ningún apoyo por parte del gobierno, en caso contrario, recibirá la subvención, la cual consiste en una suma monetaria por unidad de producto denominada Cc Payment Rate, que se obtiene de la diferencia entre el Precio Meta y el Precio efectivo (Tejeda Rodriguez 2009).

$$\text{Cc Payment Rate} = \text{Precio Meta} - \text{Precio Efectivo}$$

4. La ayuda que recibe el productor por cada cultivo es el resultado del producto de:
 - el 83.3 % de la superficie registrada como base (payment acres).
 - el rendimiento por acre correspondiente a esa superficie base (payment yield).
 - un monto por unidad de producto (cc payment rate) (Tejeda Rodriguez 2009).

$$\text{Pago Contra-cíclico} = [\text{Precio meta} - \text{Precio efectivo}] * (0,833 * \text{n}^{\circ} \text{ de acres base}) * (\text{Rendimiento promedio de los acre base})$$

Por último, el monto total anual de subvenciones recibidas por el productor por los pagos contra-cíclicos es igual a la suma de los pagos que recibe por cada producto agrícola cubierto por el programa. La tabla 15 muestra los Loan Rates de las materias primas (commodities) y la tabla 16 de las semillas oleaginosas. La tabla 17 contiene los precios meta, los cuales se incrementaron para el periodo 2010-2012 respecto al periodo de la Farm Bill 2002. Los incrementos más significativos de los precios meta son para: la cebada (17.41%), la avena (24.31%) y otras oleaginosas (25.54%). Después de 2009, el programa amplió su cobertura a lentejas y a garbanzos.

Tabla 15 Loan Rates para materias primas, 2010

Materia prima	Loan Rate (bushel/USD)
Trigo	2.94
Maíz	1.95
Sorgo	1.95
Cebada	1.95
Avena	1.39
Algodón	0.52 onza

Arroz largo y medio	6.50 quintal
Soya	5.00
Lana	1.15 onza
Miel	0.69 onza
Chicharos	5.40 quintal
Lentejas	11.28 quintal
Cacahuate	355.00 tonelada

Fuente: United States Department of Agriculture, Farm Service Agency

Tabla 16 Loan Rates para semillas oleaginosas

Tipo de oleaginosa	Loan Rate (onza/USD)
Girasol	0.1009
Linaza	0.1009
Canola	0.1009
Cártamo	0.1009
Ajonjolí	0.1009
Mostaza	0.1009

Fuente: United States Department of Agriculture, Farm Service Agency

Tabla 17: Precios Meta (USD/Ton)

Producto	Farm Bill 2002		Farm Bill 2008		Variación	
	2004-2007	2008-2009	2010-2012	2008-2009	2010-2012	
Trigo	144.04	144.04	153.22	0.00%	6.37%	
Maíz	103.54	103.54	103.54	0.00%	0.00%	
Sorgo	101.18	101.18	103.54	0.00%	2.33%	
Cebada	102.88	102.88	120.79	0.00%	17.41%	
Avena	83.54	83.54	103.85	0.00%	24.31%	
Algodón	1596.15	1570.79	1570.79	-1.59%	0.00%	
Arroz largo y medio	231.49	231.49	231.49	0.00%	0.00%	
Soya	213.11	213.11	220.46	0.00%	3.45%	
Otras oleaginosas	222.67	222.67	279.55	0.00%	25.54%	
Cacahuate	495.00	495.00	495.00	0.00%	0.00%	
Lentejas		282.41	282.41			
Garbanzos		228.40	228.40			

Fuente: elaboración INAI con base a las leyes agrícolas de Estados Unidos. 2002 y 2008. (Tejeda Rodriguez 2009, 11)

El programa de Pagos Contra-Cíclicos tiene dos objetivos claros: 1) garantizar una red de seguridad para estabilizar los ingresos de los productores agrícolas, y 2) eliminar el riesgo de mercado; por lo cual genera los incentivos suficientes para

incrementar la oferta de productos e incluso de aquellos que son más riesgosos de cultivar. Las fluctuaciones de los precios meta también afectan la elección del cultivo a producir; ya que se esperaría que los productores se inclinen a aquellos productos que mayor incremento en los precios meta tengan. De esta forma, la ley suscitaría la plantación de oleaginosas, avena y cebada en vez de trigo, soya, sorgo o maíz (Tejeda Rodriguez 2009).

Asimismo, el programa no sólo tiene efectos en el sector agrícola de Estados Unidos, sino también repercute en los sectores de otros países; porque los Pagos Contra Cíclicos garantizan un nivel de precios mínimos, con lo cual se elimina el *riesgo de mercado*, y los agricultores estadounidenses se apartan de las necesidades reales de la oferta y demanda mundiales. Por ejemplo, en condiciones de un mercado libre, si existe un aumento en la cantidad mundial ofrecida de productos agrícolas, porque fue un año de buenas cosechas, el precio bajaría y la cantidad mundial demandada de bienes agrícolas aumentaría hasta igualarla con la cantidad mundial ofrecida, pero si el precio del mercado libre es menor al precio meta establecido por la Farm Bill 2008, los Pagos Contra Cíclicos se activaran, provocando un exceso en la cantidad mundial ofrecida de productos agrícolas estadounidenses y una reducción de la cantidad mundial demandada. Lo cual a su vez seguirá reduciendo el precio de los bienes agrícolas en el mercado mundial y activando una vez más los Pagos Contra Cíclicos.

3.1.2.1.3 Average Crop Revenue Election Program (ACRE)

El programa Electivo de Opción de Ingresos Agrícolas Promedio (*Average Crop Revenue Election o ACRE*) es un nuevo programa de protección para mantener los ingresos de los agricultores estadounidenses. Ofrece una alternativa al régimen de protección asentada en los precios (Pagos Contra-Cíclicos). Fue añadido a la Ley Agrícola de 2008 y comenzó a funcionar para las cosechas de 2009. ACRE utiliza una combinación de los rendimientos medios estatales⁶² de los últimos cinco años, 2003-2008, y el precio de comercialización nacional de los años 2007 y 2008, para determinar los niveles de garantías de ingresos y los pagos para cada producto cubierto por el programa (USDA 2012). La decisión para escoger ACRE puede

⁶² Los pagos ACRE distinguen la productividad por estado agrícola que conforman a los Estados Unidos

hacerse para cualquiera de los años de producción agropecuaria 2009-2012; una vez tomada la decisión por el programa ACRE es irrevocable y se conserva desde el instante de elegir hasta el año agropecuario 2013 (FSA 2013). Asimismo, los productores agrícolas aceptan: “1) renunciar a los pagos contra-cíclicos, 2) 20 por ciento de reducción en sus pagos directos y 3) 30 por ciento de reducción en el monto de los préstamos de asistencia para la comercialización en todos los productos agropecuarios de la granja que reúnen los requisitos para pagos ACRE” (USDA 2012). Por lo cual, los pagos ACRE se convierte en una novedad en el otorgamiento de subsidios en la agricultura estadounidense, porque garantizan los ingresos de los agricultores en lugar del nivel de precios como sucede en los Pagos Contra Cíclicos. La tabla 18 muestra las dos opciones de paquetes de subsidios que los agricultores estadounidenses pueden elegir para el apoyo en la producción.

Tabla 18. Opciones de subsidios para el productor

Opción tradicional	Opción ACRE
Pagos directos	Pagos directos reducidos en un 20%
Pagos contra-cíclicos	Pagos ACRE
Préstamos para la comercialización	Préstamos para la comercialización, con reducción de 30% en los loan rates.

Fuente: elaboración del Instituto para las Negociaciones Agrarias internacionales, en base a la ley agrícola de Estados Unidos 2008.

Según el autor Agustín Tejada, la expectativa de que los productores agrícolas opten por los pagos ACRE es de un 90 por ciento, porque los rendimientos y los precios que el ACRE garantiza a los productores son muy superiores a los asegurados por los Pagos Contra Cíclicos, por basarse en el promedio de dos años de precios altos, 2007 y 2008, y lo contrario sucede con los Pagos Contra Cíclicos, en que los precios efectivos se mantienen en niveles superiores a los precios metas del programa para activarlos (Tejada Rodriguez 2009).

La activación de los pagos ACRE es realizada cuando se cumplen las siguientes dos condiciones:

- 1) El **Ingreso Estatal Actual** es menor al **Ingreso Estatal Garantizado**.
- 2) El **Ingreso Actual del Productor** es menor al **Ingreso de Referencia del Productor**

Primera condición: Ingreso Estatal < Ingreso Estatal Garantizado

1) Se calcula el **Ingreso Estatal Garantizado** por acre para cada cultivo (ACRE program guarantee). Éste representa el ingreso mínimo por acre que podrá recibir en promedio el agricultor por su producción, durante el año correspondiente (Tejeda Rodriguez 2009).

- **Ingreso Estatal Garantizado** = 90% * Rendimiento Estatal de Referencia (*ACRE benchmark State yield*) * Precio ACRE Garantizado (*ACRE guarantee price*)
 - **Rendimiento Estatal de Referencia** = promedio de la productividad por acre sembrado en los últimos 5 años (excluyendo los dos acres de mayor y menor rendimiento)
 - **Precio ACRE Garantizado** = promedio simple del precio nacional recibido por los productores durante los últimos dos años

Tabla 19 Ejemplo del Ingreso Estatal Garantizado para el maíz y la soya

No.	Artículo	Descripción	Maíz	Soya
1	Factor de ajuste ACRE	Por ley	90%	90%
2	Precio ACRE Garantizado		\$4.15 por bushel	\$9.73 por bushel
3	Rendimiento Estatal de Referencia		160 busheles por acre	45 busheles por acre
4	Ingreso Estatal Garantizado	1*2*3	\$597.60 por acre	\$394.07 por acre

Fuente: Farm Service Agency

2) Se calcula el **Ingreso Estatal Actual** por acre (*ACRE actual State revenue*), para compararlo con el Ingreso Estatal Garantizado (Tejeda Rodriguez 2009).

- **Ingreso Estatal Actual** = Rendimiento Estatal Actual (*ACRE actual State yield*) * Precio Nacional Promedio de Mercado (*ACRE national average market price*)
 - **Rendimiento Estatal Actual** = Cantidad producida del cultivo en consideración en el Estado durante ese año, dividida por el número de acres sembrado del mismo (FSA 2013).
 - **Precio Nacional Promedio de Mercado** = El mayor de: a) el *loan rate* correspondiente, reducido en un 30%, o b) el precio

nacional promedio recibido por el productor durante los últimos 12 meses para ese cultivo (FSA 2013).

Tabla 20 Ejemplo del cálculo del Ingreso Estatal Actual

No	Artículo	Descripción	Maíz	Soya
1	Ingreso Estatal Garantizado	De la tabla 19	\$597.60	\$394.07
	a) El <i>loan rate</i> correspondiente, reducido en un 30%	70% de tasa de préstamo (tabla 15)	\$1.37 por bushel	\$3.50 por bushel
2	b) Precio anual promedio de comercialización nacional	Hipotético	\$3.78 por bushel	\$8.28 por bushel
	Precio Nacional Promedio de Mercado	A o B, el mayor	\$3.78 por bushel	\$8.28 por bushel
3	Rendimiento Estatal Actual	Hipotético	155 bushels por acre	47 bushels por acre
4	Ingreso Estatal Actual	2*3	\$ 585.90 por acre	\$ 389.16 por acre

Fuente: elaboración propia con datos de Farm Service Agency

- Se compara ambos ingresos para comprobar el cumplimiento de la primera condición. Si el ingreso actual es mayor que el garantizado, no corresponderá ningún pago a los agricultores. En cambio, si el actual es menor que el garantizado, se deberá proceder a evaluar el cumplimiento de la segunda condición (Tejeda Rodriguez 2009).

Segunda Condición: Ingreso Actual del Productor < Ingreso de Referencia del Productor

- Se calcula el **Ingreso de Referencia del Productor** por acre (*ACRE benchmark farm revenue*) establecido por la nueva legislación. Éste representa el ingreso mínimo por acre que recibirá el productor durante ese año para su cultivo (Tejeda Rodriguez 2009).
 - Ingreso de Referencia del Productor** = Rendimiento de Referencia del Productor (ACRE benchmark farm yield) * Precio ACRE Garantizado + primas de seguro del cultivo pagadas por acre (Tejeda Rodriguez 2009)
 - Rendimiento de Referencia del Productor** = promedio simple de la producción por acre sembrado en los últimos 5

años. (excluyendo los dos acres de mayor y menor rendimiento) (FSA 2013)

Tabla 21 Ejemplo del cálculo del Ingreso de Referencia del Productor

No	Artículo	Descripción	Maíz	Soya
1	Rendimientos de Referencia del Productor	Hipotético	170 bushels por acre	40 bushels por acre
2	Precio ACRE Garantizado	De la tabla 19	\$4.15 por bushel	\$9.73 por bushel
3	Prima de seguro del cultivo	Hipotético	\$15 por acre	\$10 por acre
4	Ingreso de Referencia del Productor	(1*2)+3	\$720.50 por acre	\$399.20 por acre

Fuente: elaboración propia con datos de Farm Service Agency

5. Se calcula el **Ingreso Actual del Productor** por acre (*ACRE actual farm revenue*), para compararlo con el garantizado por la ley (Tejeda Rodriguez 2009).

- **Ingreso Actual del Productor** = Rendimiento Actual del Productor (Actual commodity farm yield) * Precio Nacional Promedio de Mercado (Tejeda Rodriguez 2009)
 - **Rendimiento Actual del Productor** = rendimiento promedio por acre del cultivo en cuestión, en la granja correspondiente al productor, durante ese año (FSA 2013)

Tabla 22 Ejemplo del cálculo del ingreso del Ingreso de Referencia del Productor

No	Artículo	Descripción	Maíz	Soya
1	Rendimiento Actual del Productor	Hipotético	185 bushels por acre	46 bushels por acre
2	Precio Nacional Promedio de Mercado	De la tabla 20	\$3.78 por bushel	\$8.28 por bushel
3	Ingreso Actual del Productor	1*2	\$699.30	\$380.88

Fuente: Elaboración propia con datos de Farm Service Agency

6. Se evalúa el cumplimiento de la segunda condición. Si el ingreso actual del productor es mayor que el ingreso de referencia, no se otorgará pago alguno. En el caso de que el ingreso actual sea menor que el de referencia, el agricultor estará en condiciones de recibir un subsidio del gobierno, como en el ejemplo anterior.

7. Se determina el monto de ayuda por cultivo para el agricultor. El apoyo estará basado en la diferencia entre los ingresos por acres actuales y garantizados, multiplicados por un porcentaje de los acres plantados en el año corriente, y ajustados por los rendimientos históricos de la granja en comparación con los rendimientos que el Estado garantice (Tejeda Rodriguez 2009).

- **Pago ACRE (ACRE Payment)** = [sea a tomar el menor de: a) Ingreso Estatal Garantizado – Ingreso Estatal Actual; o de b) 25% Ingreso Estatal Garantizado] * Acres Pagos (Payment acres) * Ratio de Rendimiento de Cultivo (Farm specific relative productivity ratio) (Tejeda Rodriguez 2009)
 - **Acres Pagos** = 83,3% (en 2009-11) u 85% (en 2012) de los acres plantados del cultivo
 - **Ratio de Rendimiento de Cultivo** = Rendimiento de Referencia del Productor / Rendimiento Estatal de Referencia

Tabla 23 Ejemplo del cálculo del Pago ACRE

No	Artículo	Descripción	Maíz	Soya
1	Ingreso Estatal Garantizado	De la tabla 19	\$597.60	\$394.07
2	Ingreso Estatal Actual	De la tabla 20	\$ 585.90 por acre	\$ 389.16 por acre
3	a)	1-2	\$11.7	\$4.91
4	25% Ingreso Estatal Garantizado			
5	b)	1*25%	\$149.40	\$98.51
6	Total de acres sembrados	Hipotético	150	100
7	Acres pagos	83.3%*6	125	83.3
8	Ratio de Rendimiento de Cultivo	9/10	1.0625	0.8889
9	Rendimiento de Referencia del Productor	De la tabla 21	170 busheles por acre	40 busheles por acre
10	Rendimiento Estatal de Referencia	De la tabla 19	160 busheles por acre	45 busheles por acre
11	Pago ACRE	3*7*8	\$1 554	\$363.56

Fuente: Elaboración propia con datos de Farm Service Agency

Con base en los ejemplos anteriores de la aplicación de los pagos ACRES (tablas, 19-23), se puede afirmar que el programa ACRE está íntimamente ligado a los niveles producción y precios actuales. Tanto las fórmulas que dan origen a las dos condiciones que deben cumplirse para poder recibir las ayudas, como la que se utiliza para el cálculo de los pagos definitivos, se encuentran determinadas por los niveles vigentes de precios, rendimientos y hectáreas sembradas de los diferentes cultivos (Tejeda Rodriguez 2009).

El surgimiento de ACRE es el resultado de la preocupación de los legisladores estadounidenses por aumentar la protección de los agricultores ante escenarios de caídas en los rendimientos de cosechas, ya que los Préstamos de Asistencia para la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes brindan poca protección ante este hecho (se explicará su funcionamiento más adelante en la investigación). Además, las grandes reducciones en los rendimientos provocan el aumento de los precios, anulando la posibilidad de activar los pagos por caídas en los precios. Sin embargo, existe otro escenario de inquietud para los congresistas y motivo más para la creación de ACRE. El aumento en la producción lleva a la disminución de los precios y a la consecuente activación de los Pagos Contra-Cíclicos (Tejeda Rodriguez 2009).

Con el programa ACRE, el productor agrícola queda protegido en siniestros tanto por la reducción en los precios como por variaciones en rendimientos, asegurándole un nivel de ingreso, ya que anteriormente estaban fuera de la protección episodios como circunstancias climáticas adversas que afectaban directamente los rendimientos de los cultivos (Tejeda Rodriguez 2009).

3.1.2.2 Mecanismos de apoyo para la comercialización

El Gobierno estadounidense otorga a sus agricultores Préstamos para la Comercialización (*Marketing Loans*), para que puedan posponer la venta de sus cosechas, si los precios se encuentran por debajo de sus costos de producción. De esta forma, el gobierno les brinda financiamiento para vender sus cosechas cuando los precios se mejoren. Los préstamos están divididos en dos: los Préstamos de Asistencia para la Comercialización (*Marketing Assistance Loans*) y los Pagos por Prestamos Deficientes (*Loan Deficiency Payments*) (Tejeda Rodriguez 2009).

Los préstamos abarcan una mayor cobertura de protección de productos agrícolas en comparación con los programas de Pagos Contra-cíclicos y Pagos Directos. Los productos susceptibles de recibir este tipo de apoyo son: avena, cebada, trigo, maíz, sorgo, algodón, arroz, soja, otras oleaginosas, guisantes secos, lentejas, garbanzos pequeños, lana clasificada y sin clasificar, y cacahuete (Tejeda Rodríguez 2009). La tabla 24 compara, entre la *Farm Bill* 2002 y 2008, los distintos *Loan Rate* de algunos productos agropecuarios.

Tabla 24 Loan Rate por producto agropecuario

Cultivos	Ley 2002 (USD Bushel)	Ley 2008 (USD Bushel)
Trigo	2.75	2.94
Maíz	1.95	1.95
Sorgo	1.95	1.95
Cebada	1.85	1.95
Avena	1.33	1.39
Algodón	0.52/libra	0.52/libra
Arroz	0.065/libra	0.065/libra
Soya	5.00	5.00
Oleaginosa	0.0930/libra	0.1009/libra
Cacahuete	355.0/tonelada	355.0/tonelada
Lana de calidad	1.00/libra	1.00/libra
Caña de azúcar	18.00 cent/libra	18.50 cent/libra
Remolacha azucarera	2.29 cent./libra	Igual a 128.5% de la tasa de caña

Fuente: USDA 2008

El agricultor que desee recibir un Préstamo de Asistencia para la Comercialización o Pagos por Préstamos Deficientes debe cumplir con ciertos compromisos relativos a la conservación de los suelos en buenas condiciones agrícolas y medio ambientales.

3.1.2.2.1 Préstamos de Asistencia para la Comercialización

Los Préstamos de Asistencia para la Comercialización, PAC, proporcionan a los agricultores un monto de dinero igual a la producción que se compromete como

garantía del préstamo, multiplicada por un precio específico por unidad de producción (Loan Rate). Una vez recibido el préstamo, el agricultor tiene 9 meses para devolverlo (Tejeda Rodriguez 2009), asimismo, la cosecha queda en manos del productor, quien luego podrá vender el cultivo cuando los precios sean más altos. Cabe señalar que una cantidad de producción puesta en garantía no puede ser elegida para otro préstamo.

$$\text{Monto del PAC} = \text{Producción en garantía} * \text{Loan Rate}$$

Después de cumplirse el plazo del préstamo, éste se devuelve al precio fijado por la ley (lo que constituiría el principal) más un interés determinado por el gobierno, pero si al momento del pago, el precio de la mercancía está por debajo del *Loan Rate*, el agricultor podrá restituir el préstamo a una tasa menor, *Loan Repayment Rate*.

Si precio de la mercancía < Loan rate, entonces el agricultor paga el PAC a una tasa menor, Loan Repayment.

La diferencia entre el Loan Rate y el Loan Repayment Rate, multiplicado por las unidades de la producción puesta en garantía conforman el pago del programa de PAC.

$$\text{Pago por PAC} = (\text{Loan rate} - \text{Loan repayment rate}) * \text{unidades de producción puestas en garantía}$$

El Pago por PAC es la parte del préstamo que no se devuelve y equivale al subsidio recibido por el productor. La tabla 25 contiene un ejemplo del cálculo de los Pagos por PAC.

Tabla 25 Cálculo de los Pagos por PAC

No	Artículo	Descripción	Maíz	Soya
1	Loan rate	De la tabla 24	\$1.95 por bushel	\$5.00 por bushel
2	Unidades de producción	Hipotético	500 busheles	300 busheles
3	Valor del préstamo	1*2	\$975.00	\$1500.00
4	Interés, (\$0.10 por bushel)	Hipotético	\$50.00	\$30.00
5	Préstamo + interés	3+4	\$1025.00	\$1530.00

6	Precio del mercado	Hipotético	\$1.00 por bushel	\$3.00 por bushel
7	Valor del préstamo a precio de mercado	2*6	\$500.00	\$900.00
8	Loan repayment rate	Hipotético	\$1.00	\$3.00
9	Loan rate – loan repayment rate	1-8	\$0.95	\$2.00
10	Pagos por PAC	9*2	\$475.00	\$600.00

Fuente: elaboración propia

3.1.2.4.2 Pagos por Préstamos Deficientes.

Por otra parte, los agricultores pueden escoger los *Loan Deficiency Payments*, sin la necesidad de tomar un préstamo ni colocar su producción en garantía como sucede en *Marketing Loan Gain*. Al elegir esta opción, el productor tendrá el derecho de recibir un pago, *payment rate*, siempre y cuando los precios del mercado para el cultivo en cuestión estén por debajo del *loan rate*. El *payment rate*, es la diferencia entre el *loan rate* y la tasa de repago establecida por el gobierno, *loan repayment rate*, multiplicado por la producción total asegurada (Tejeda Rodriguez 2009).

Tabla 26 Cálculo de los Pagos por Préstamos Deficientes

No	Artículo	Descripción	Maíz	Soya
1	Loan rate	De la tabla 24	\$1.95 por bushel	\$5.00 por bushel
2	Unidades de producción	Hipotético	500 busheles	300 busheles
3	loan repayment rate	Hipotético	1	3
4	Payment rate	1-3	0.95	2.00
5	Loan Deficiency Payments	4*2	\$475.00	\$600.00

Fuente: elaboración propia

3.2 El proceso de formación de la política agrícola canadiense

El desarrollo de la política agrícola canadiense es producto del proceso de conformación del país en un Estado-Nación. Incluso es pertinente decir que la creación de Canadá fue resultado de una necesidad de mercados internacionales

para las primeras provincias de la región, Quebec y Ontario, antes que un asunto patriótico o de identidad nacional. El proceso de su conformación territorial actual y la creación de tres Políticas Nacionales, las cuales se explicaran con más detalle posteriormente, dieron algunas de las características actuales a la dinámica de su sector agrícola. La investigadora Elisa Dávalos, del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, realizó una investigación del proceso de conformación de Canadá como país. Para fines de esta investigación se retomará algunas ideas de la autora para alcanzar el fin del presente apartado.

3.2.1 La economía previa a la Confederación Canadiense

La importancia de los cereales para la agricultura de Canadá tiene sus comienzos en las luchas imperiales de Gran Bretaña y Francia para dominar el territorio. La formación del mercado canadiense agrupó economías regionales con un alto nivel de heterogeneidad, tanto en los aspectos económicos, sociales, vinculación con las metrópolis europeas como en la variedad de recursos naturales. Este escenario que vivió Canadá, en sus orígenes, resultó en la necesidad de la política de cada provincia en ir más allá de sus fronteras económicas para la creación de un espacio económico en común. Dávalos afirma que:

La economía nacional es una creación política cimentada sobre diferentes economías sub-nacionales que poseen dinámicas y características económicas y sociales propias, estructuradas con base en cierta historia, ciertos grupos económicos y políticos que han encabezado los procesos sociales (Dávalos López 2005, 34).

Las mayores disputas políticas y diferencias históricas entre provincias han sido entre el Bajo Canadá (Quebec) y el Alto Canadá (Ontario). Estas dos provincias fueron el cimiento para la creación del mercado común canadiense y el comienzo de una nueva dinámica capaz de transformar, favorecer, ubicar u obstaculizar el proceso de crecimiento de las economías regionales a través de un poder central, para la creación de una nueva historia y cultura en común (Dávalos López 2005).

La economía previa a la creación de la Confederación en 1867, estuvo enfocada a cubrir las necesidades de recursos naturales de la metrópoli. Las demandas, en especial de Gran Bretaña, incidieron en la formación de la estructura

económica y social de Canadá. La pesca de bacalao, la cacería de castores para obtención de pieles, la explotación forestal y agrícola “determinaron en la forma de inserción de las diversas regiones de América del Norte Británica a la economía nacional y mundial” (Dávalos López 2005, 35). Por ejemplo, los cereales jugaron un papel importante durante el siglo XIX para la creación de una política agrícola con influencia de la metrópoli británica a través de las Leyes de Cereales. Inglaterra durante este periodo tuvo un crecimiento industrial importante, demandaba grandes cantidades de alimentos y materias primas. La política de la metrópoli para asegurar su abasto consistió en satisfacer sus demandas de estos productos desde sus colonias, “para ello, decretó las Leyes Cerealeras, con las cuales exentaba de impuestos las exportaciones de granos que provinieran de sus colonias” (Dávalos López 2005, 36).

La aplicación de esta ley produjo un gran incentivo para el incremento de la producción, la *especialización* del espacio agrícola canadiense en cereales, en especial trigo, la inmigración, el asentamiento de poblaciones y alentar la creación de un mercado interno con capacidad de crear algunas manufacturas ligadas a las necesidades del sector agrícola y de la población (Dávalos López 2005). El auge del trigo, especialmente en Ontario, trajo inmigración expulsada de los crecimientos económicos de Inglaterra, refugiados de la guerra civil de los Estados Unidos y con ellos, nuevos procesos agrícolas que ayudaron a incrementar los rendimientos del cereal. La autora Dávalos describe al trigo como *la máquina* del proceso de formación de la economía de Ontario, “desde donde se desarrolló el transporte interno, los bancos y algunas industrias manufactureras que constituyeron la base de su desarrollo económico” (Dávalos López 2005, 37). Hasta este momento, se tiene la primera conformación de una política agrícola impuesta de forma indirecta por la metrópoli británica sobre los territorios de América del Norte. El desarrollo regional fue desigual y diferenciado debido a la diversidad y disponibilidad de recursos naturales para satisfacer la demanda de la metrópoli.

En 1846, Inglaterra eliminó las Leyes de Cereales, empezó a dismantelar su sistema de comercio protegido, y fue sustituido por el libre comercio para: 1) importar libremente alimentos de otros países, 2) detener el alza del precio de los cereales, 3) abaratar el salario de los trabajadores, y 4) aumentar la tasa de ganancia de los industriales británicos. Inglaterra no podía abastecer su mercado

interno de alimentos, porque el crecimiento de la población y en particular de la población urbano-industrial, hacía crecer aceleradamente la demanda de cereales. Los incrementos en el precio de los alimentos repercutían directamente en el salario de los trabajadores, porque se encarecía la canasta básica, cuyo contenido principalmente eran productos agrícolas. Asimismo, si los industriales ingleses querían saturar los mercados mundiales con sus manufacturas, tenían que eliminar las barreras a la importación de alimentos, para que los países exportadores de materias primas a Inglaterra tuvieran ingresos para adquirir los bienes manufacturados ingleses, porque el límite del comercio exterior británico estaba dado por la cantidad de productos agrícolas que cada país pudiera exportar al mercado inglés (Zermeño, Lecciones de desarrollo económico 2004).

Este cambio en la política comercial de la metrópoli llevó a las colonias de América del Norte a replantear su estrategia de crecimiento económico basado en la satisfacción de las necesidades de recursos naturales de su metrópoli⁶³ (Dávalos López 2005). La primera solución de los comerciantes de Ontario y Quebec fue buscar otros mercados para la salida de sus mercancías; de esta forma, América del Norte Británica firmó el Tratado de Reciprocidad con Estados Unidos para materias primas en 1854. Sin embargo, paralelamente a la firma del Tratado de Reciprocidad se origina un periodo de promoción de desarrollo económico entre las colonias para crear el ferrocarril en América del Norte Británica; este hecho llevó más tarde al aumento de la deuda y de los aranceles entre las colonias y con su socio comercial sureño, para financiar el proyecto de la instauración del ferrocarril, aunque el incremento de los aranceles con su socio comercial del sur terminó la continuidad de la vigencia del Tratado de Reciprocidad (Dávalos López 2005). “Cartwright (ministro de finanzas) creía que los aranceles eran una necesidad en Canadá, no para la protección, sino tan solo porque constituían la fuente principal de ingresos del gobierno del dominio: 77 por ciento” (Waite 1994, 370).

Posteriormente, la solución al problema de búsqueda de nuevos mercados desembocó en la formación del mercado doméstico de Canadá, mediante el nacimiento de la Confederación y en la creación de la Primera Política Nacional. Es importante resaltar el énfasis que hace Dávalos sobre la creación del mercado

⁶³ El cambio de la política comercial de Inglaterra contemplaba la eliminación de las preferencias arancelarias con sus colonias de América del Norte.

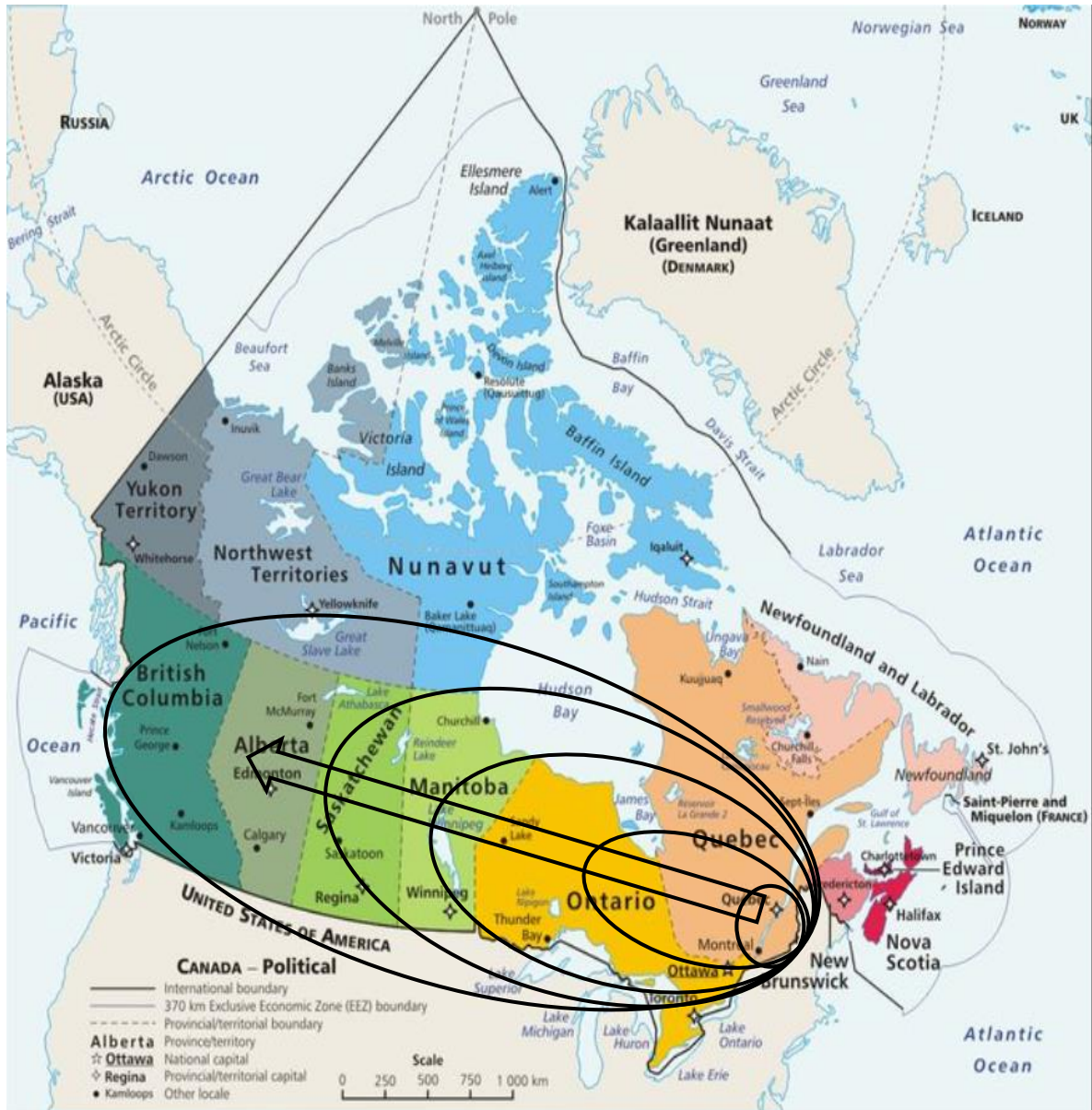
nacional canadiense, no fue un suceso motivado por cuestiones patrióticas sino a la imposibilidad de encontrar mercados externos. “Fue porque ya no tenían opción” (Dávalos López 2005, 43), fue desesperación económica.

3.2.2 La Primera Política Nacional

Doce años después de la creación de la Confederación, surge la Primera Política Nacional, cuyos objetivos fueron: proteger a la incipiente industria y a un país naciente, principalmente. Implementó el modelo de sustitución de importaciones y la creación del ferrocarril de costa a costa, para crear una dinámica de crecimiento independiente de los Estados Unidos. Sin embargo, el proceso de unificación de las colonias de América del Norte Británica no fue sencillo. Por ejemplo, para el sector agrícola de los territorios del oeste de Canadá, la Primera Política Nacional significó un gran obstáculo para continuar con su anterior proceso de adquisición de maquinaria proveniente de los Estados Unidos a menores precios y adquirirla a mayores costos en Ontario (Dávalos López 2005). De esta forma, los pobladores del oeste vieron en la Primera Política Nacional un instrumento “promotor de los intereses del centro industrial en contra de la “periferia” de Canadá” (Dávalos López 2005, 48). La integración del territorio y la centralización de las decisiones desembocaron en el choque de intereses de las provincias. Por un lado, economías regionales enfocadas a la explotación de recursos naturales, las del oeste, interesadas en la incorporación de los mercados canadiense a los internacionales, y por el otro, las economías del Canadá Central interesadas en la creación de un mercado nacional protegido para vender sus productos manufacturados.

Finalmente, se formó un proceso de alineación del oeste de Canadá al centro industrial.

Mapa 6 La visión de las provincias de Oeste sobre la Primer Política Nacional



Fuente: Mapa tomado de la página de internet Los mejores destinos, con adaptaciones propias.

3.2.3 La Segunda Política Nacional

La Segunda Política Nacional abarcó el periodo de finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1980. Estuvo caracterizada por la presencia de un Estado canadiense interesado en la creación de una red de seguridad social y algunos aspectos de regulación económica a diferencia del Estado mexicano del mismo periodo enfocado en la industrialización del país. La red de seguridad social

canadiense era responsabilidad de las provincias hasta 1940, cuando el Gobierno Federal también participó con el aporte de recursos monetarios para financiarlo.

La red social comenzó con el seguro de desempleo y entre 1957 a 1968 fueron incorporados el seguro médico, la asistencia social y jubilaciones (Elton 1996), con una participación del 50 por ciento de los gobiernos regionales (Saywell 1994). Algunos políticos de derecha pensaron que el país no podría afrontar los gastos excesivos de los programas, “pero en el crecimiento económico de los años 1960 cualquier cosa parecía posible” (Saywell 1994, 54). Sin embargo, el optimismo duró poco y en la década de 1970, la economía global fue sacudida fuertemente por los incrementos del precio del petróleo, los cuales ocasionaron aumentos en la tasa de inflación y una desaceleración de la actividad económica. Canadá no pudo escapar de la situación, porque dependía del 25 por ciento de su economía del comercio internacional (Saywell 1994). Con ingresos fiscales a la baja como resultado de la desaceleración económica y aumento de los egresos por el seguro de desempleo; los gobiernos regionales y Federal incrementaron la deuda pública (Saywell 1994). Para 1980, “el costo de los intereses del déficit canadiense representaba el 25 por ciento de los ingresos por impuestos” (Saywell 1994, 54).

La red de seguridad social canadiense fue producto de las condiciones favorables del mercado. El gobierno podía hacer frente a sus compromisos sociales, mientras la economía estuviera creciendo. Durante la Segunda Política Nacional, Canadá experimentó un fuerte crecimiento económico, propiciado por: la reconstrucción del oeste de Europa, los descubrimientos de yacimientos de petróleo y gas en Alberta y posteriormente en Saskatchewan y British Columbia, la construcción de grandes oleoductos hacia el este de Canadá y de los Estados Unidos, el hallazgo del campo de uranio más grande del mundo, al norte de Quebec; que convirtió a Canadá en el líder mundial de exportaciones de este mineral, fue encontrado potasio en Saskatchewan en 1950; llave importante para la creación de fertilizantes, con lo cual rápidamente abasteció el 40 por ciento del mercado internacional y hasta 1970, la producción de energía hidroeléctrica había aumentado cinco veces, al aprovechar los ríos de Culumbia, Peace, Nelson, Ottawa, Manicougan y Churchill Fall (Saywell 1994). El crecimiento económico aumentaba los ingresos fiscales y pocos hacían uso del seguro contra el desempleo. Esto permitió financiar un extenso sistema de seguridad social. “Todo

mundo creyó que el siguiente año sería incluso mejor que el presente año” (Elton 1996, 178). Sin embargo, una vez iniciado el proceso de desaceleración de la economía mundial, Canadá enfrentó una situación de reducción de ingresos y aumento del gasto por el sistema de seguridad nacional que llevó a incrementar la deuda pública. Para 1995, el tamaño de los intereses de la deuda constituía “40 centavos de cada dólar recaudado por el gobierno federal” (Elton 1996, 181).

Por otra parte, los intentos de regulación económica del Estado canadiense fueron originados por la fuerte dependencia del comercio exterior para su crecimiento, especialmente con los Estados Unidos. Para mediados de la década de 1970, su vecino del sur fue el principal inversionista de la expansión económica de Canadá; presentaba el 70 por ciento de la inversión extranjera (Saywell 1994). “Poseía o controlaban más de la mitad de las manufacturas, minería, fundición, gas y petróleo y casi el 100 por ciento de los campos de aluminio, goma y de la industria automotriz” (Saywell 1994, 51). Varios políticos de izquierda consideraron estas cifras como un alerta de la amenaza de la independencia de Canadá con los Estados Unidos. Para lo cual, el gobierno canadiense decidió diversificar sus mercados, regular la inversión estadounidense, incrementar la participación de nacionales en las industrias del gas, petróleo y en otras. Sin embargo, continuó la dependencia de la economía canadiense con la estadounidense, en especial en materias primas. En este mismo periodo, Canadá aumento su productividad en bienes y servicios alrededor de cinco veces, comparado a inicios de la década de 1940, la población se había duplicado, ocupaba el lugar séptimo de las economías más grandes no comunistas del mundo (Saywell 1994), y los principales productos de exportación consistieron de celulosa, papel, maderas, trigo, otros productos agrícolas, petróleo y minerales. En importaciones, “Canadá compró [importó] más bienes manufacturados por persona que ningún otro país” (Saywell 1994, 51). Los descubrimientos de nuevos recursos naturales y el incremento de las importaciones estrecharon sus relaciones comerciales con los Estados Unidos.

Las décadas de 1980 y 1990 significaron para Canadá, la aplicación de la Tercera Política Nacional, el neoliberalismo, el comienzo del desmantelamiento de la red de seguridad social, la desregulación económica, la disminución del déficit público y el aumento de la dependencia con el mercado estadounidense a través del TLCAN (Dávalos 1999).

3.2.4 La Tercera Política Nacional

A partir del agotamiento del patrón de acumulación de la posguerra, Canadá vivió un cambio agudo en la forma del Estado y las prácticas de gobierno, al igual que otros países de occidente (Brodie 2000). La Tercera Política Nacional inició en la década de 1980 hasta nuestros días. La estrategia comprende maximizar las exportaciones, reducir el gasto social, disminuir las regulaciones económicas del Estado y facultar al capital para reorganizar la economía nacional en bloques comerciales (Brodie 2000), como el TLCAN. Para los políticos conservadores canadienses, la nueva política nacional estaba vinculada con hacer más competitiva a Canadá, en promover una mayor confianza en el sector privado y en las fuerzas del mercado, “una economía reestructurada requería un gobierno reestructurado que proporcionaría solo los servicios públicos que eran costeables y que no interferiría con la competitividad canadiense” (Brodie 2000, 54) Para fines de este apartado, el análisis es concentrado en los alcances de materia comercial. Esta nueva política nacional, facilita el comercio este-oeste (sub nacional), al eliminar los aranceles entre provincias, a través del Acuerdo de Comercio Interno (ACI), pero no plantea una estrategia para hacer frente a la alta dependencia de mercados externos y de exportaciones de recursos naturales, herencia de la Primera y Segunda Política Nacional (Dávalos 1999).

“Canadá es el país más descentralizado del mundo” (Dávalos 1999, 240) y hasta 1987, el Primer ministro Brian Mulroney comenzó un proceso de negociación para la eliminación de las barreras interprovinciales. Resultado de estos debates, surgió el Acuerdo de Comercio Interno (ACI), ratificado en julio de 1995. Consiste, esencialmente, en “reducir y eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes, servicios e inversiones dentro del Canadá y establecer un mercado interno abierto, eficiente y estable” (Internal Trade Secretariat 2013). La firma del ACI fue un asunto condicionado para las provincias. Sin TLCAN no hubiera sido posible el ACI. De esta forma el TLCAN liberalizó tanto el comercio exterior como el interior. El éxito de la “Tercer Política Nacional exigía la eliminación de las trabas interiores” (Dávalos 1999, 255). Sin embargo, “ha tenido efectos más poderosos entre las provincias y estados fronterizos [de Estados Unidos], que entre las mismas provincias canadienses” (Dávalos 1999, 255). De esta forma la Tercera Política Nacional contribuye a la creación de una

identificación de las provincias “con sus vecinos estadounidenses más inmediatos” (Dávalos 1999, 256) y a la fragmentación del mercado canadiense creado en la Primera Política Nacional.

El otro asunto sin solución en la Tercera Política Nacional es la cuestión de relación de cada provincia “con la economía internacional de acuerdo con sus propios recursos naturales y productivos” (Dávalos 1999, 255). Las tres políticas canadienses tienen una característica en común: las exportaciones de recursos naturales. Después de la entrada en vigor del TLCAN,

En Saskatchewan, más del 50 por ciento de sus exportaciones las constituyen cereales y petróleo; el 56 por ciento de las de Alberta son petróleo; el 53 por ciento de las de Columbia Británica son de maderas y productos de madera; el 97 por ciento de las exportaciones de Yukón y los Territorios del Noroeste están constituidas por productos minerales; 59 por ciento de las exportaciones de Terranova consisten en papel y minerales (Dávalos 1999, 245)

Sin embargo, los sectores exportadores de recursos naturales están en una crisis, ya sea por factores de sobre explotación, como la pesca en Terranova, y los bosques; reemplazo de recursos naturales convencionales por otros nuevos, ejemplo, el cobre de las provincias de Yukón, Terranova, Columbia británica y Quebec, sustituido por la fibra de vidrio; o por excedentes de producción que afectan el nivel de precios a nivel internacional, en el caso de los cereales (Dávalos 1999). Además, “el sector agrícola es el sector manufacturero más grande en siete de las diez provincias que componen el país y el segundo más importante en algunas regiones” (SAGARPA 2003, 03) y “tan solo en 2000, representó [el sector agroalimentario] el 10% del superávit comercial” (SAGARPA 2003, 03). La Tercera Política Nacional no plantea una estrategia para el fomento de los sectores anteriores y la diversificación de la economía canadiense. Su campo de acción está dentro del margen de maniobra dictado por el libre mercado (Dávalos 1999).

3.2.5 Instrumentos actuales de política agrícola

Como parte de la Tercera Política Nacional, el sector agrícola canadiense está caracterizado por la conducción de la actividad económica a través del mercado, en cultivos con ventajas en la producción, como cereales y oleaginosas al ser “el tercer exportador de trigo a nivel mundial, después de Estados Unidos, con una

participación de 15 por ciento durante 2001/02” (SAGARPA 2003, 01), pero también aplica el proteccionismo en productos avícolas y lácteos. Además, Canadá es miembro del Grupo CAIRNS⁶⁴, “formado por algunos miembros de la OMC, cuyo objetivo es asegurar que los temas agrícolas reciban la prioridad necesaria en las negociaciones multilaterales” (Ministerio de Agricultura de Chile 2011) y ha transitado de políticas agrícolas de apoyos basadas en precios de garantía a políticas de apoyo al ingreso (Martini 2011). Las políticas agrícolas son de responsabilidad bipartito, el gobierno provincial y Federal proveen de los recursos financieros para su aplicación (SAGARPA 2003). Desde comienzos de los noventa, Canadá ha ido retirando la ayuda a productos específicos y sustituyéndola por “redes de seguridad de los ingresos”, basadas en las retribuciones totales de las unidades productoras agrícolas (Falck 2003).

La política agrícola canadiense está conformada por los programas de comercialización, incentivos a la exportación, aseguramiento agrícola, apoyo al ingreso, crédito y administración de oferta de productos lácteos y avícolas.

3.2.5.1 Programas para la comercialización

Si bien en la Tercera Política Nacional, el sector agrícola está basado en el libre mercado, existen diversos programas para mejorar los sistemas de comercialización de productos agropecuarios y agroindustriales. La Ley de Comercialización Agrícola (Agricultural Marketing Programs Act) esta conforma por los programas Price Pooling Program y el Advance Payment Program (SAGARPA 2003). Estos programas son gestionados por la División de Programas de Garantía Financiera controlada por el ministerios de Agricultura de Canadá (Agriculture and Agri-Food Canada 2007).

3.2.5.1.1 Price Pooling Program

El Programa de Fondo de Estabilización de Precios, Price Pooling Program, tiene como objetivo proteger a las comercializadoras, que operan en un plan de cooperativas, frente a pérdidas inesperadas en el precio de mercado de sus

⁶⁴ El Grupo Cairns está formado por Argentina, Australia (coordinador), Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Estos países son importantes exportadores de productos agrícolas representando más del 25% de las exportaciones mundiales de estos productos (Ministerio de Agricultura de Chile 2011).

productos, a través de un precio de garantía, cuyo monto es fijado por el Ministerio de Agricultura y Agroalimentación de Canadá y por asociaciones de productores, con base en el precio de mercado proyectado para el ciclo agrícola (Agriculture and Agri-Food Canada 2012).

En términos del programa, un plan de cooperativa se define como un acuerdo o arreglo para la comercialización entre los productores y la agencia comercializadora, la cual tendrá la obligación de:

- Otorgar un pago inicial a los productores de entrega, como se estipula en el acuerdo entre el Ministerio de Agricultura y la agencia;
- Coordinar los procedimientos desde la venta del producto;
- Distribuir ingresos por igual a los productores de acuerdo al tipo y variedad del producto y
- Regresar a los productores las ganancias por la venta de todo los productos agrícolas que se entregaron en el periodo de tiempo especificado en el acuerdo, después de decidir el pago inicial, los gastos de la agencia y cualquier otra reserva (SAGARPA 2003).

3.2.5.1.2 Advance Payment Program (APP)

El Programa de Anticipos ofrece a los productores un adelanto en efectivo sobre el valor de los productos agrícolas durante un período determinado. Al mejorar su flujo de efectivo durante el año, el APP ayuda a los agricultores y ganaderos a cumplir con sus obligaciones financieras y beneficiarse de las mejores condiciones del mercado (Agriculture and Agri-Food Canada 2012). Los productores pueden acceder fácilmente al programa a través del Canadian Wheat Board y más de 50 organizaciones de productores que administran el programa mediante un acuerdo con el Gobierno Federal (SAGARPA 2003). La tasa de interés de los anticipos de efectivo no puede exceder el 50 por ciento del precio promedio del mercado que estimó el Ministerio de Agricultura de Canadá. La cantidad máxima que puede recibir cada productor es de 400 mil dólares canadiense. El Gobierno Federal paga los intereses de los primeros 100 mil dólares otorgados a un productor y tienen hasta el final del periodo de producción para pagar el préstamo (The Business Centre Service Canada / Manitoba 2007).

3.2.5.2 Programas de incentivos a la exportación

Según la SAGARPA, Canadá cuenta con una política que facilitan las exportaciones de su sector. Esta política es financiada por los gobiernos de cada provincia y del Federal. Destaca el programa **Agrifood Industry Market Strategies (AIMS)**. Su operación estaba basado en la formulación de proyectos estratégicos de mercado de empresas procesadoras de alimentos, los cuales deben incluir para la demanda las limitantes y oportunidades del consumo a cinco años y para la oferta la capacidad de producción, precios y servicios de los productos agroindustriales, además de “la identificación de objetivos y metas, la descripción de estrategias y políticas, así como el análisis de impacto de las nuevas actividades en términos de valores exportados, valor agregado, inversiones, empleo, y de riesgos de los mercados potenciales” (SAGARPA 2003, 14). En otras palabras, la formulación de proyectos debe justificar la inversión de los recursos públicos para la creación de nuevos mercados y empleos para el sector.

Otro programa es el de **Información de Mercados de Productos Agrícolas (Agricultural Products-Markets Information Program- APMI)**. Éste proporciona información diaria, mensual y anual de productos agrícolas como: hortalizas, pollo, leche, carne de res y algunas estadísticas de exportaciones e importaciones agrícolas. Y por último el **Agri-Food Trade Program (AFTP)**, diseñado para el apoyo de inversión, acceso y desarrollo de mercado para las actividades agroindustriales. El objetivo del AFTP es mantener e incrementar las ventas de productos agrícolas en el mercado interno y externo, de igual forma, mantener y aumentar la inversión y empleo en la agroindustria canadiense. El AIMS y el AFTP son proyectos que forman una estrategia de largo plazo para el incremento de las exportaciones canadienses del sector (SAGARPA 2003).

Los apoyos monetarios del AIMS no exceden el 50 por ciento de los costos del proyecto elegible. El monto máximo es de 75 por ciento cuando el AFTP es combinado con la asistencia de otros programas de los gobiernos provinciales. Los costos elegibles son aquellos desembolsos en efectivo, por lo tanto los gastos de bienes y servicios no son considerados como costos elegibles dentro del programa (SAGARPA 2003).

3.2.5.3 Programas de aseguramiento agrícola

El **Crop Insurance Program Corporation (CIPC)** protege a los agricultores contra riesgos de las variaciones del clima como: inundaciones, plagas, sequías o heladas. Los apoyos están dados sobre cálculos de los rendimientos históricos. Participan el gobierno provincial en la otorgación de los recursos monetarios y el Federal con reaseguramientos, estudios actuariales y de riesgos. Las primas del seguro son cubiertas de forma tripartida: por el gobierno provincial, Federal y el productor. El programa de seguro cubre a toda la agricultura (Crop Insurance 2013).

Su operación es de la siguiente manera.

1. Los agricultores protegen una producción garantizada, basada en una estimación de los rendimientos históricos
2. Si la producción cae por debajo de éste estimado, los productores son elegibles para la indemnización.
3. La cobertura máxima es del 80%, pero puede subir hasta el 90% para los cultivos con menor riesgo (SAGARPA 2003).

Los costos del seguro dependen de los asegurados y de las variaciones del clima del año del ejercicio.

En junio de 2002, el Gobierno Federal anunció que más de 110,000 productores se encontraban asegurados con una superficie de 27.5 millones de hectáreas. La sequía de ese año que afectó a gran parte de los principales cultivos en las regiones occidentales generó un cálculo de más de 2,000 millones de dólares canadienses (SAGARPA 2013, 15).

3.2.5.4 Programas de Apoyo al Ingreso Agrícola

En Canadá, los programas de apoyo al ingreso han tenido una gran cantidad de cambios. Después de la década de 1980, los productores y los gobiernos locales y Federal diseñaron un programa que consistió en cuentas de ahorro para la estabilización de ingresos, el **Net Income Stabilization Account (NISA)**. Fue un instrumento bajo la lógica de ahorrar en tiempos buenos para contar con recursos en años poco favorables para el sector. Los depósitos y retiros eran hechos con base a los ingresos netos de cada agricultor (Agecon Search 1999). Posteriormente, fue sustituido por el **Canadian Agricultural Income Stabilization**

(CAIS), el cual brindó a los productores agrícolas canadienses un conjunto de herramientas de gestión de riesgos contra las pequeñas y grandes disminuciones en los ingresos agrícolas (Canada-Ontario initiative 2007). Después, **AgriStability** y **AgriInvest** reemplazaron a CAIS, bajo una visión de mercado para conducir la agricultura de Canadá. El primero es un programa diseñado para proporcionar apoyo financiero cuando los productores incurren en grandes pérdidas financieras, también es de gestión de riesgo, al unir los apoyos de **Crop Insurance Corporation**. Da a los productores la oportunidad de mantener su ingreso estable, mientras protege sus operaciones agrícolas cuando caen los precios. La articulación de ambos programas brindan la oportunidad de actuar de manera paralela ante factores que reducen los ingresos de los productores (Government of Saskatchewan 2013). El segundo son cuentas de ahorro para los productores que ofrecen cobertura flexible para las pequeñas disminuciones de los ingresos e inversiones de apoyo que ayudan a reducir los riesgos y mejorar los ingresos del mercado. Las prestaciones son valoradas sobre la base de las ventas netas admisibles (Agriculture and Agri-Food Canada 2010).

3.2.5.4.1 AgriStability

AgriStability es un programa de gestión de riesgo empresarial, diseñado para proporcionar apoyo financiero cuando los productores incurren en grandes pérdidas financieras. De esta forma permite a los productores proteger sus operaciones agrícolas de una caída grande en las ganancias. Asimismo, se cuenta con la participación tripartida de los gobiernos locales, Federal y del agricultor para cubrir los gastos incurridos por el programa.

AgriStability trabaja en tres etapas:

1. Los agricultores canadienses que participen en el programa deben pagar una cuota anual de afiliación de 55 dólares canadienses (\$) y una cuota anual administrativa de \$4.50 por cada \$1,000 de ganancias históricas cubiertas por el programa, multiplicado por el 85 por ciento.

- a. **Ganancias Históricas (GH)** = al promedio olímpico⁶⁵ de los últimos cinco años fiscales de la granja del productor.

⁶⁵ Se excluyen los datos más altos y bajos para el cálculo del promedio de las ganancias históricas.

b. **Cuota anual administrativa** = $[(GH / 1000) * \$4.50] * 85\%$

La tabla 27 muestra la contribución que debe realizar un agricultor para afiliarse al programa AgriStability, con márgenes promedio de ganancia de \$100,000.

Tabla 27 Costo total por afiliarse al programa AgriStability

No	Artículo	Descripción	Valor
1	Ganancias históricas	Hipotético	\$100,000
2	Cuota anual administrativa	$\$100,000/1000$ $=100*\$4.5=450*85\%$	\$382.50
3	Cuota anual de afiliación	Por ley	\$55
4	Costo total por afiliarse al programa AgriStability	2+3	\$437.50

Fuente: elaboración propia.

2. El programa calcula las ganancias históricas del productor, con base en un promedio olímpico de los últimos cinco años fiscales.
3. El programa brinda soporte en la disminución del nivel de la ganancia actual (DNGA) del productor en tres grupos, con base al nivel de ganancias históricas:
 - a. **Grupo 1, 85-100%**. El agricultor no recibe apoyo por parte del programa.
 - b. **Grupo 2, 85-70%**. El agricultor recibe apoyo del 70 al 85 por ciento de la participación de las ganancias históricas, multiplicado por un 70 por ciento.
 - c. **Grupo 3, 70-0%**. El agricultor recibe apoyo del 0 al 70 por ciento de la participación de las ganancias históricas, multiplicado por un 80 por ciento.
 - d. **Nivel de Ganancia Actual (NGA)**= Ingresos – Gastos fiscales del año actual.

La siguiente tabla contiene los cálculos de los beneficios del programa AgriStability, de un agricultor con un NGA de \$35,000, GH de \$100,000 y una disminución del nivel de ganancia actual de \$65,000. El agricultor estará cubierto

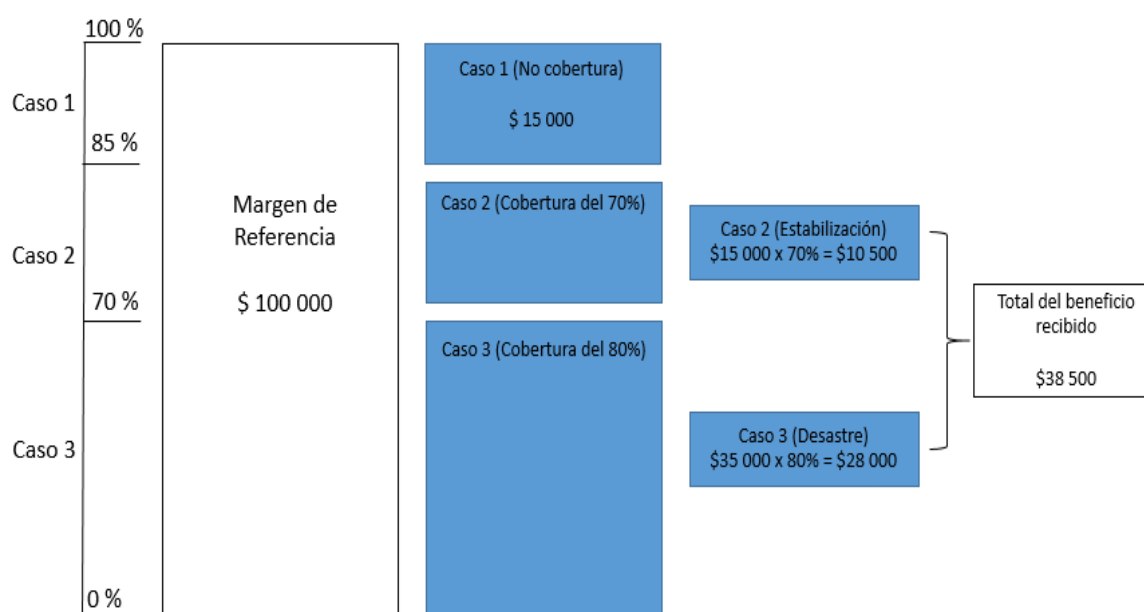
por el monto de la disminución del nivel de ganancia actual, conforme a los tres grupos que contempla el programa.

Tabla 28 Cálculo de los beneficios del programa AgriStability

No	Artículo	Descripción	Valor	% de apoyo del programa	Montos de ayuda
1	GH	Hipotético	\$100,000		
2	NGA	Hipotético	\$35,000		
3	DNGA	Hipotético	\$65,000		
4	Grupo 1 85-100%	15% de los \$100,000 de las GH	\$15,000	0%	
5	Grupo 2 70-85%	15% de los \$100,000 de las GH	\$15,000	70%	\$15,000*70%= \$10,500
6	Grupo 3 0-70%	El resto de la DNGA	\$65,000-\$15,000 = \$50,000-\$15,000 = \$35,000	80%	35,000*80%= \$28,000
7	Monto total del apoyo	Suma de los apoyos recibidos en el grupo 2 y 3.	5+6		\$38,500

Fuente: elaboración propia.

Ilustración 21 Grupos de los pagos de AgriStability



Fuente: tomado de AgriStability Program Hand Book, Saskatchewan 2013

3.2.5.4.2 AgrilInvest

Como fue mencionado anteriormente, AgrilInvest está conformado por cuentas de ahorro para los productores con el fin de cubrir pequeñas disminuciones de los ingresos e inversiones. Cada año, los agricultores pueden depositar hasta el 1.5 por ciento de sus ventas netas admisibles (vna) en una cuenta AgrilInvest y recibir una contribución de contrapartida de los gobiernos provinciales y Federal, con la posibilidad de retirar los fondos en cualquier momento para la mitigación del riesgo u otras inversiones (Agriculture and Agri-Food Canada 2010).

AgrilInvest está compuesta de dos cuentas. Una mantiene los depósitos realizados por el agricultor y la otra conserva las contribuciones de los gobiernos y los intereses ganados. Cuando el beneficiario desea realizar un retiro, los recursos son tomados de la segunda cuenta. Si el retiro excede los fondos que se tienen en la segunda cuenta, el resto es extraído en la medida en que los fondos están disponibles de la primera cuenta. Las cantidades sustraídas de la segunda cuenta están sujetos a impuestos (Agriculture and Agri-Food Canada 2010).

Las ventas netas admisibles están limitadas a un monto máximo de 1.5 millones de dólares canadienses por participante elegible. El cálculo de ventas netas admisibles es la resta de las **ventas brutas de los productos permitidos**

(incluye pagos de programas permitidos) (\$ 120.000) - **Compras de productos permitidos** (incluye semillas, plantas, compra de ganado) (\$ 20.000) = **Ventas netas admisibles** (vna) (\$ 100.000). Los productos permitidos son todos los bienes agrícolas, excepto los contemplados en la administración de la oferta (productos lácteos, aves de corral y huevos) (Agriculture and Agri-Food Canada 2010).

3.2.5.4.3 AgriRecovery

AgriRecovery es un programa de ayuda extraordinaria en casos de desastres naturales. El propósito del programa es ayudar a los productores afectados para reanudar las operaciones de su granja o tomar acciones que ayuden a mitigar los impactos de una catástrofe natural, con la participación conjunta de los gobiernos locales y Federal (Teattrie 2010).

A su vez, proporciona un marco de procedimiento a los gobiernos para determinar rápidamente si la ayuda es justificada por el desastre natural o es suficiente con los programas de ayuda ordinaria (Canadian Food Inspection Agency, AgriStability, Crop Insurance Program Corporation). Cuando la ayuda es admitida por los gobiernos locales y Federal, la asistencia será única para el desastre específico (Teattrie 2010).

Un desastre regional aplica cuando:

1. La provincia se acerca al Gobierno Federal a solicitar una evaluación de la situación para determinar si se necesita asistencia a través AgriRecovery. Parte de esta evaluación es para analizar si la ayuda ya es cubierta por los programas AgriStability y Crop Insurance Program Corporation.
2. En los casos en que un evento es de alcance nacional, y previa solicitud de una organización nacional o de las provincias afectadas, el Gobierno Federal puede iniciar una evaluación para determinar si actúa a través de AgriRecovery.
3. Si los gobiernos están de acuerdo en la justificación del uso de AgriRecovery para ayudar a productores con la reanudación de las operaciones comerciales o en la toma de medidas a corto plazo para minimizar el impacto de la catástrofe. El programa solo responde a una situación específica en consulta con la región afectada.

4. La aplicación incluye un anuncio del programa específico y cómo los afectados pueden aplicar para la asistencia del programa (Teattrie 2010).

3.2.5.5 Política de crédito

Farm Credit Canada (FCC) es el mayor intermediario financiero en el sector agrícola canadiense. Su objetivo es mejorar las condiciones rurales de Canadá, mediante el otorgamiento de servicios financieros especializados y personalizados para productos y operaciones agrícolas, incluyendo granjas familiares de pequeño y mediano tamaño, así como grandes empresas. FCC cumple la función de política pública de mejorar la zona rural, ofreciendo préstamos y servicios a la comunidad agrícola. Estos servicios incluyen el software de gestión, información y aprendizaje para ayudar a los clientes a tomar decisiones de negocios (Governor in Council Appointments 2013). Hasta el 2002, “el portafolio del FCC incluía 44,000 clientes, con un valor de 7,700 millones de dólares canadienses (5,703 dólares americanos). Aproximadamente 900 empleados daban servicio a los clientes en más de 100 sucursales a lo largo del país. El organismo es gobernado por una Mesa Directiva, integrada por 12 directores” (SAGARPA 2003).

Las prioridades estratégicas de la Corporación son las siguientes:

- Compromiso con la agricultura
- Fortaleza financiera
- Optimizar la ejecución y la eficiencia de los productos financieros (Governor in Council Appointments 2013)

3.2.5.6 Política de Administración de Oferta de productos lácteos y avícolas

En Canadá, las industrias de lácteos, huevo, pollo y pavo son protegidas de la competencia internacional. La esencia de esta política es regular los precios y la oferta a través de cuotas de producción y medidas fronterizas (Lang 2013). El Gobierno Federal regula el comercio interprovincial e internacional, mientras que las provincias regulan la producción de leche y las ventas dentro de las mismas (SAGARPA 2003). Los consejos nacionales y regionales administran la producción y la comercialización dentro de sus propios límites territoriales de cada industria.

Por otra parte, el volumen de las importaciones está limitado por un sistema de arancel-cuota (Lang 2013). Es permitido importar hasta el 5 por ciento del total del consumo interno con un impuesto muy bajo. Las compras por arriba del 5 por ciento están sujetas a fuertes aranceles como el 299 por ciento para mantequilla, 246 por ciento para el queso y 202 por ciento para polvo de nata (SAGARPA 2003). El mecanismo es justificado por el gobierno canadiense porque es un mecanismo que le permite empatar la oferta y demanda de estos productos, ofrecer a los productores ingresos suficientes y a los consumidores suministro adecuado de los productos a precios razonables (Lang 2013). La combinación de cuotas de producción y restricción a las importaciones, hacen un mercado canadiense protegido.

Además, la Política de Administración de la Oferta cuenta con un sistema de regulación de precios en la industria láctea. La Comisión Federal de Productos Lácteos de Canadá (Canadian Dairy Commission) fija anualmente el precio objetivo de varios productos, con base en el costo de producción (Canadian Dairy Commission 2012). Las industrias del pollo y el huevo cuentan con similares sistemas de precios que los lácteos.

3.3 Resumen

El capítulo tres de la presente investigación mostró el papel activo del Estado canadiense y del Estado estadounidense en la protección y fomento de sus sectores agrícolas, por considerarlos importantes para el desarrollo de su economía nacional. Ambos gobiernos han implementado políticas que se han adaptado a las necesidades de cada momento del sector, como financiamiento, seguros, regulación de precios agrícolas, garantizar niveles de ingreso para los agricultores, desarrollo e investigación tecnológica. Para ello, han diseñado varios programas que repercuten directamente en lo posible en el bienestar de la población rural. Los resultados de sus políticas han sido claros: una alta productividad y riqueza agrícola que les han permitido a los Estados Unidos y a Canadá ser grandes productores de productos agrícolas a nivel mundial.

Conclusiones

La hipótesis planteada en la investigación, *la integración comercial del sector agrícola mexicano con América del Norte, mediante el TLCAN, ha sido la causa predominante de la insuficiencia de la producción de productos básicos agrícolas*, es rechazada porque se logró demostrar, con base en el desarrollo del objetivo general y particulares, que la insuficiencia de la producción de productos básicos agrícolas obedece principalmente a la política agrícola que ha acompañado el proceso de integración del sector agrícola con América del Norte, y no exclusivamente por una política económica específica como la comercial; por lo que la renegociación del Capítulo Séptimo del TLCAN, como lo han destacado algunas organizaciones campesinas, no sería suficiente para solucionar la problemática señalada anteriormente.

El artículo 704 del Capítulo Séptimo del TLCAN reconoce la importancia de otorgar apoyos al sector agropecuario y los amplios límites para usarlos están definidos por el Acuerdo Sobre Agricultura (ASA) de la OMC. Por lo que, en el Tratado no existe alguna limitante para crear una política de apoyos que elimine o reduzca la insuficiencia de la producción de productos agrícolas básicos. La entrega de subsidios en el sector agrícola está limitada por el ASA en aquellos programas cuyos efectos se consideran con gran impacto en el comercio internacional, pero están permitidos: los pagos directos para mantener el nivel de ingreso de los agricultores, pagos en el mejoramiento o preservación del medio ambiente, asistencia para el reajuste estructural mediante ayudas a la inversión, programa de retiro de productores, participación financiera del gobierno en programas de seguro de ingresos, pagos directos a los productores, ayuda interna alimentaria, constitución de reservas con fines de seguridad alimentaria, servicios generales de investigación, capacitación, algunos tipos de infraestructura rural, ayuda en caso de desastre naturales, subvenciones a la inversión en agricultura en los países en desarrollo y subsidios a los insumos agrícolas. Asimismo, el TLCAN ha logrado un comercio intra-sectorial entre Estados Unidos y Canadá y un comercio inter-sectorial entre México con Estados Unidos y Canadá.

Por otra parte, la agricultura mexicana no ha sido siempre ineficiente; pudo financiar la transformación de un país rural a uno urbano y el éxito de este proceso

se debió, en su mayor parte, a las políticas económicas aplicadas por un Estado capaz de impulsar el potencial agrícola de México. Sin embargo, también existieron políticas agrícolas que afectaron la capacidad de acumulación del sector como mantener los precios de garantía fijos de los productos agrícolas básicos cuando los insumos de los productores aumentaban. De esta forma, el campo mexicano financió la industrialización del país mediante la obtención de dólares con las exportaciones agrícolas y a través de precios relativos desfavorables.

Antes de las reformas económicas hechas en la década de 1980, existieron instituciones encargadas de fomentar las actividades del campo, cuyo objetivo era aumentar el abasto nacional de alimentos, incrementar las exportaciones de productos agrícolas con gran valor en el mercado internacional, y mejorar el nivel de vida de los habitantes del campo. Las políticas agrícolas que surgieron de las reformas económicas de la década de 1980 se han limitado, en gran medida, a sostener el nivel de ingresos de los productores, sin que existan programas o instituciones enfocados a solucionar el problema de la insuficiencia de la producción de productos agrícolas básicos y políticas de desarrollo rural encaminadas a multiplicar los impactos favorables del TLCAN, y a evitar, minimizar o compensar los negativos.

En cambio, las políticas agrícolas con participación del Estado, como las aplicadas por Estados Unidos y Canadá, han contribuido a incrementar el nivel de producción de productos agrícolas básicos, porque: protegen a los productores de los riesgos naturales de la agricultura al garantizarles niveles de ingreso, brindarles financiamiento y mejorar sus niveles de productividad mediante el desarrollo tecnológico. Por lo que, la reforma de la política agrícola que ha acompañado el proceso de integración del sector agrícola debe tener la presencia de un Estado que impulse el desarrollo del sector como sucede con Estados Unidos y Canadá.

Finalmente, se recomienda un papel más activo del Estado mexicano en la elaboración de una política agrícola fundamenta en el incremento de la producción de productos agrícolas básicos, aseguramiento del ingreso del productor, innovación tecnológica, inversión de infraestructura de riego, mediación de los canales de distribución para evitar los episodios de especulación y en la

incorporación de pequeños y medianos productores en los mercados nacionales e internacionales.

Bibliografía

Libros

- Aderson, Kym. "Understanding Government Interventions in Agricultural markets." In *The Political Economy of Agricultural Price Distortions*, by Kym Aderson. Cambridge University Press, 2010.
- Allylón Torres, María Teresa. *Geografía Económica*. Limusa, 2012.
- Ávila, José Antonio. *Presente y futuro del sector agrícola mexicano en el contexto del TLCAN*. México, D.F.: Colegio de México, 2008.
- Basulto, Hilda. *Curso de redacción dinámica*. México, D.F.: Trillas, 1996.
- Canto Sáenz, Rodolfo. *Del henequén a las maquiladoras*. Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- Chibbaro, Amaldo. *La Agricultura en la Ronda de Uruguay*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1993.
- Clarkson, Stephen. *Does North America Exist?, governing after NAFTA and 9/11*. Toronto: University of Toronto Press, 2008.
- Dávalos López, Elisa. *Las Relaciones Económicas Interprovinciales en Canadá*. CISAN-UNAM, 2005.
- Early, Daniel K. *Café: Dependencia y efectos*. Comunidades Nahuas de Zongolica, Ver., en el mercado de Nueva York. México, D.F.: Instituto Nacional Indigenista, 1982.
- Ekelund, Robert B. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*. Mc Graw Hill, 2008.
- FAO. *Los Acuerdos de la Ronda de Uruguay y la FAO*. Roma: FAO, 1998.
- García López, Yahir G. *Geografía Económica de México*. México: Patria, 2007.
- Gazol Sánchez, Antonio. *Bloques Económicos*. México: UNAM, 2008.

- Healy, Stephen. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo. Roma : FAO, 1999.
- Hernández Sampieri, Roberto. Metodología de la investigación. México, D.F.: McGraw-Hill Interamericana, 2010.
- Hill, Charles W.L. Negocios Internacionales. Mc Graw Hill, 2011.
- Krugman, Paul R. Economía Internacional. Séptima. Pearson, 2008.
- Lankoski, Jussi. Environmental Effects of Agricultural Trade Liberalization and Domestic Agricultural Policy Reforms. Génova: UNCTAD, abril 1997.
- Mankiw, N. Gregory. Macroeconomía. Antoni Bosch, 2000.
- Martínez Coll, Juan Carlos. La economía Virtudes e inconvenientes. Santiago de Chile: RIL, 2006.
- Mayrand, Karel. Los impactos económico y ambiental de los subsidios agrícolas: Una mirada a México y a otros países de la OCDE. Instituto Nacional de Ecología, 2003.
- Pasos Peniche, Manuel. La Historia de la Industria Henequenera desde 1945 hasta nuestros días. Medalla, Yucatán, 1977.
- Puyana, Alicia. Las experiencias del sector agropecuario mexicano. México, D.F.: Colegio de México, 2008.
- Sagredo Santos, Antonia. Franklin D. Roosevelt y la Problemática Agraria: Su Eco en la Prensa Española, 1932–1936. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2001.
- Salazar, Ana María, Margarito Nolasco, and Olivera Mercedes. La producción cafetalera en México, 1977-1988. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, 1992.
- Salinas de Gortari, Carlos. México: un paso difícil a la modernidad. Plaza & Janés, 2000.

- Saywell, John. *Canada pathways to the present*. 1994.
- Schmelkes, Corina. *Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación (Tesis)*. México, D.F.: Oxford University Press, 2010.
- SECOFI. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Stiglitz, Joseph E. *Cómo hacer que funcione la globalización*. Taurus, 2006.
- Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México, D.F.: Facultad de Economía, UNAM, 2007.
- Witker, Jorge. *Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México*. 3ra. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.
- Zegarra, F.L. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. Roma: FAO, 1995.
- Zermeño López, Felipe. *Lecciones de desarrollo económico*. México, D.F.: Plaza y Valdes, 2004.

Secciones de libros

- Brodie, Janine. "La desconstrucción del Estado canadiense frente a la configuración de nuevos espacios políticos y la invención del "canadiense común"." In *Canadá Un Estado Posmoderno*, by Teresa Gutiérrez-Haces. Plaza y Valdez, 2000.
- Cárdenas, Enrique. "La Economía Mexicana en el Dilatado Siglo XX, 1929-2009." In *Historia Económica General de México, De la Colonia a nuestros días*, by Sandra Kuntz Ficker. México, D.F.: Colegio de México, 2010.
- Clarkson, Stephen. "El Estado canadiense dentro de una gobernabilidad múltiple, regionalizada y globalizada." In *Canadá Un Estado Posmoderno*, by Teresa Gutiérrez-Haces. Plaza y Valdez, 2000.

- Dávalos, Elisa. "Neoliberalismo y tercera Política Nacional en Canadá: algunos efectos sobre las economías provinciales." In Estados Unidos y Canadá ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?, by Mónica Vereza C. CISAN-UNAM, 1999.
- Deblock, Christian. "¿Puede ser el comercio exterior, motor del crecimiento económico en Canadá?" In Canadá Un Estado Posmoderno, by Teresa Gutiérrez-Haces. Plaza y Valdez, 2000.
- Diouf, Jacques. "Preámbulo." In El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2005, by FAO. Roma: FAO, 2005.
- Elton, David K. "The Welfare State at Risk?" In Canada: Horizons 2000, by Raymond-M Hébert. Manitoba: Presses Universitaires de Saint-Boniface, 1996.
- Espinosa Santibáñez, Rogelio. "La banca de desarrollo del sector rural." In Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México, by Gerardo Gil Valdivia. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1986.
- Fox, Jonathan. "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto." Chap. 1 in Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio, by Jonathan Fox. México, D.F.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.
- Francois, Joe. "Comercio agrícola y pobreza: ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres?" In El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, by FAO. Roma, 2005.
- Line Carpentier, Chantal. "Los Impactos de la Liberalización del Comercio en la Agricultura: Predicciones y Realidades." In Comercio y Medio Ambiente: Distorsiones, Información y Acceso a Mercados, by Carlos Muñoz Piña. Instituto Nacional de Ecología, 2004.
- López Córdova, Ernesto. "Del Proteccionismo a la Liberalización incompleta: Industria y Mercados." In Historia Económica general de

México. De la Colonia a nuestros días, by Sandra Kuntz Ficker. México, D.F.: Colegio de México, 2010.

- Merino, Mauricio. "Los programas de subsidios al campo: Las razones y las sin razones de una política mal diseñada." Chap. 2 in Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio, by Jonathan Fox. México, D.F.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.
- Mitnik, Félix. "Subsidios: ¿eficiencia o equidad?" Chap. 2 in Políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas. Un análisis multidisciplinar desde la teoría y la experiencia., by Félix Mitnik, 375. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2006.
- Muñoz Piña, Carlos. "Los Subsidios Agrícolas en México y sus Efectos Ambientales en México." In Comercio y Medio Ambiente: Distorsiones, Información y Acceso a Mercados, by Carlos Muñoz Piña. Instituto Nacional de Ecología, 2004.
- Paquin, Marc. "La Reingeniería de Subsidios en la Agricultura: Hacia Políticas de Agricultura Sustentables en los Países de la OCDE y Recomendaciones para México." In Comercio y Medio Ambiente. Distorsiones, Información y Acceso a Mercados, by Carlos Muñoz Piña. Instituto Nacional de Ecología, 2004.
- Pérez Duarte, Alicia Elena. "La Ley de Fomento Agropecuario como instrumento jurídico del SAM." In Seminario de Evaluación de la La Ley de Fomento Agropecuario, by José González Franco. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981.
- Ros, Jaime, and Juan Carlos Moreno-Brid. "La dimensión internacional de la economía mexicana." In Historia Económica General de México, De la Colonia a nuestros días, by Sandra Kuntz Ficker. México, D.F.: Colegio de México, 2010.
- Scott, John. "Subsidios Agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?" Chap. 3 in Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del

maíz en México a partir del libre comercio, by John Fox. México, D.F.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.

- Waite, Peter. "Entre Tres Océanos, Los Desafíos de un Destino Continental 1840-1900." In *La Historia Ilustrada de Canadá*, by Craig Brown. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Wise, Timothy A. "El impacto de las políticas agropecuarias de los Estados Unidos sobre los productores mexicanos." Chap. 8 in *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, by Jonathan Fox. Woodrow Wilson International Center for Scholar, 2010.
- Yúnez Naude, Antonio. "Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008." In *Historia Económica General de México, De la Colonia a nuestros días*, by Sandra Kuntz Ficker. México, D.F.: Colegio de México, 2010.
- Zermeño, Felipe. "La agricultura ante la apertura comercial y el TLC." In *La agricultura mexicana y la apertura comercial*, by José Manuel Hernández Trujillo. UNAM-UAM, 1996.

Artículos de periódicos

- Cruz Álvarez, José Luis. "Desarrollo compartido, el México de los 70: Paradigmas." *Dinero en imagen*, agosto 26, 2013.
- De la Paz Reyes, Karina. "Desaparición de INMECAFE agravó crisis del sector cafetalero veracruzano, señala UV." *Imagen del Golfo*, noviembre 07, 2009.
- Díaz Jerónimo, Pedro. "El libre comercio y la agricultura." *El Economista*, septiembre 11, 2012.
- Efe, Reuter. "Estados Unidos no renegociará acuerdo agrícola Blair House." *El Tiempo*, septiembre 22, 1993.
- *El Economista*. "Comercio entre México y Canadá, afectado por baja demanda en EU." *El Economista*, febrero 15, 2009.

- El Universal. "Tabaco mexicano, en peligro de extinción." El Universal, julio 07, 2009.
- Evangelina, Hernández. "PROCAMPO financia narcos y a sus familiares." El Universal, julio 28, 2009.
- Fernández Vega, Carlos. "Historia de Fertimex." La Jornada, julio 02, 2008.
- Gaucín, Darío. "Comercio agropecuario EUA-México." El Economista, marzo 2013.
- Merino Juárez, Gustavo. "La banca de desarrollo y el financiamiento al campo." El Economista, abril 18, 2011.
- Morales, Roberto. "OMC da triunfo a México contra EU en caso del atún." El Economista, mayo 16, 2012.
- Nadal, Alejandro. "Globalización financiera: las primeras 72 horas." La Jornada, abril 11, 2007.
- Ramírez, Érika. "PROCAMPO, ineficaz y regresivo: organismos internacionales." Contra Línea, marzo 7, 2010.
- Vega, Javier. "Inician pagos del PROCAMPO a los productores del Valle." El Debate, marzo 13, 2013.

Artículos de revistas

- Alba Iduñate, Pascual García. "La estructura del IVA en México." Análisis Económico 21, no. 48 (2006).
- Anaya Mora, Miguel Luis. "La Banca de Desarrollo en México." Financiamiento del desarrollo, no. 190 (mayo 2007).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. "El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica." Nueva Sociedad, no. 221 (2009).
- Canter, Kees J. "The Mac Sharry Plan and integration of EU policy on agriculture and nature conservation." Environmental Conservation 23, no. 3 (1996).

- Cuéllar Álvarez, José Alberto. "Los efectos del TLCAN sobre las importaciones agropecuarias estadounidenses provenientes de México." Series de Trabajo (CEPAL), 2005.
- Donizeti Beraldo, Antonio. "La ley agrícola de los Estados Unidos y sus impactos en las negociaciones agrícolas de la OMC." COMUNIICA mayo-agosto (2009): 88.
- Escalante Semerena, Roberto I. "Situación actual del sector agropecuario en México: Perspectivas y retos." Economía Informa (UNAM-Facultad de Economía), no. 350 (2008): 7-25.
- Espinal, Carlos. "La Negociación Agrícola en el ALCA: Análisis de la Experiencia de México en el NAFTA." Red Latinoamericana de Política Comercial, 2002.
- Falck, Melba E. "Agricultura y política agrícola en Canadá en los noventa." México y la Cuenca del Pacífico (Universidad de Guadalajara) 6, no. 19 (mayo-agosto 2003).
- Gazol Sánchez, Antonio. "Sobre la renegociación: La agricultura en el TLCAN." Economía Informa, no. 350 (2008).
- Léonard, Éric. "¿Apropiación privada o colectiva? Vicisitudes y expresiones locales de la desincorporación del monopolio estatal Tabamex en el estado de Veracruz." Alteridades (UAM-Iztapalapa), no. 19 (2000): 123-141.
- Madera Pacheco, Jesús. "Estudios Agrarios." (Procuraduría Agraria), no. 19 (enero-abril 2002).
- Maffeo, Aníbal José. "La Guerra de Yom Kippur y la crisis del petróleo de 1973." Relaciones Internacionales (Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata), no. 25 (2003).
- Málaga, Jaime, and Gary Williams. "La competitividad de México en la exportación de productos agrícolas." Revista mexicana de agro negocios, no. 27 (2010).

- Minian, Isaac. "Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción." *Economía UNAM (Facultad de Economía)*, no. 17 (julio 2009).
- Mitura, Verna. "Canada – Mexico agricultural economies and trade under closer North American relations." *Agriculture and Rural Working Paper Series*, no. 21-601-MIE — No. 064 (Julio 2003).
- Monserrat Huerta, Heliana. "Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años." *Análisis Económico* 18, no. 37 (2003).
- Rello Espinosa, Fernando. "Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano." *Economía UNAM (Facultad de Economía)*, no. 17 (julio 2009).
- Rello Espinosa, Fernando. "Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda de Uruguay en Costa Rica y México." *Estudios y Perspectivas (CEPAL)* 7 (2001).
- Rojas, María de Jesús Mestiza. "Exportaciones Hortofrutícolas mexicanas en el TLCAN: ¿ventaja comparativa?" *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 2003: 48.
- Sacristán Roy, Emilio. "Las privatizaciones en México." *Economía UNAM (UNAM)*, septiembre 2006.
- Sagredo Santos, Antonia. "La legislación agraria del New Deal: la Agricultural Adjustment Act." *Espacio, Tiempo y Forma*, no. 15 (2002): 317-349.
- Sagredo Santos, Antonia. "Nueve ancianos anulan la Legislación del New Deal: El Tribunal Supremo Estadounidense y la Ley Agraria." *Historia de América (Revista Complutense de Historia de América)* 31 (2005): 193-213.
- Silva Torrealba, Francisca. *Contexto Internacional para el Sector Agroalimentario Mexicano*. noviembre 2007.

- Tejeda Rodríguez, Agustín. "Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales." abril 16, 2009.
- Yúnez Naude, Antonio. "Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos" Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. México, D.F.: Colegio de México, junio 12, 2000.
- Zabludovsky, Jaime. "El TLCAN y la política de comercio exterior en México: Una agenda inconclusa." Revistas ICE (ICE), no. 821 (marzo-abril 2005).

Informes

- Banco de México. Informe Anual 1982. México, D.F.: Banco de México, 1982.
- CONEVAL. Informe de pobreza en México. México, D.F.: CONEVAL, 2010.
- López Silva, Marco. Diagnóstico situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. abril 2011.
- Pérez Sosa, Leonardo. Informe de Evaluación de Consistencia: Diseño. Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción. México: SAGARPA-FAO, 2007.

Medios electrónicos

- Agriculture and Agri-Food Canada. "Agriculture and Agri-Food Market Access Report." 2012.
- Agriculture and Agri-Food Canada. "AgriInvest Program Handbook." Ottawa, 2010.
- ASERCA. "Informe al segundo trimestre del ejercicio fiscal 2006." 2006.
- ASERCA. REGLAS de Operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. junio 17, 2003.

- Bohórquez Becker, Elke Carolina. Política Agrícola, de Subsidios y Ayudas Internas en Estados Unidos, México y Brasil. Edited by Fenalce. mayo 2006.
- Buainain, A. "Regiones de Países Desarrollados." In El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, by FAO. Roma: FAO, 1994.
- Canada-Ontario initiative. "Canadian Agricultural Income Stabilization (CAIS) Program." 2007.
- Canadian Dairy Commission. Canadian Dairy Commission. marzo 13, 2012.
<http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-eng.php>.
- Clouthier, Manuel J. "Biblioteca Jurídica Virtual." UNAM. 1982.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1610/142.pdf>.
- Coello Manuell, Jaime. Wordpress. febrero 2012.
<http://jaimecoellomanuell.wordpress.com/tag/inmecafe/>.
- Crop Insurance. Saskatchewan Crop Insurance Corporation. 2013.
<http://www.saskcropinsurance.com/cropinsurance/programs>.
- Figueroa, Luis. "INCAE BUSINESS SCHOOL." 2002.
<http://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/articulos/cen560.php>.
- FSA. Farm Service Agency. junio 06, 2013.
http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/acre_bkgrd_es.pdf.
- Gerona Morales, Marcelo Esteban. El comercio de productos agrícolas en la OMC. Quito: Abya-Yala, 2005.
- Giovannucci, Daniele. Análisis Prospectivo de Política Cafetera. México, D.F.: SAGARPA-FAO, 2006.
- González Enciso, Agustín. "La Globalización en la Historia." Empresa y Humanismo 5, no. 1/02 (2004).

- Government of Saskatchewan. "AgriStability Program Hand Book." 2013.
- Ley Orgánica del Sistema Banrural. enero 13, 1986.
- Luiselli Fernández, Cassio. México en la Ronda de Uruguay: El caso de la Agricultura. México, D.F.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 1989.
- Martini, Roger. Long Term Trends in Agricultural Policy Impacts. Prod. Agriculture and Fisheries Papers OECD Food. 2011.
- Ministerio de Agricultura de Chile. "Oficina de Estudios y Políticas Agrarias." julio 2011.
- OCDE. Análisis del extensionismo agrícola en México. París: OCDE, 2011.
- OCDE. Arreglos Institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias de México. París: OCDE, 2011.
- OCDE. México Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente. México, D.F.: OCDE, 2012.
- OCDE. Arreglos institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias de México. París: OCDE, 2011.
- ODEPA. "Acuerdo sobre la Agricultura - OMC." 2011.
- OMC. Serie de los Acuerdos de la OMC, Agricultura. 2003.
- Oyarzun de Laiglesia, Javier. "Sinopsis de la historia del pensamiento sobre economía internacional." Proyecto Docente e Investigador presentado en la FCCEE de la UCM. Madrid: Universidad Complutense, 2008.
- Perezcano Díaz, Hugo. "El arbitraje a nivel internacional y dentro del marco del TLC." ICC, 2011.

- Quezada Morales, Ximena Olga. Evaluación de diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos. México, D.F.: SAGARPA, 2008.
- Rascón, Fernando. Tipología de Productores. CEDRSSA, 2006.

Sitios web

- Agecon Search. Agecon Search Research in Agricultural and Applied Economics. 1999.
<http://purl.umn.edu/123759>.
- Banco de Información Económica. 2013.
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- Biblioteca Benjamín Franklin. La agricultura de Estados Unidos de América. D.F. México, 2013.
<http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/FAQagricultura.htm>
- Cambio de Rumbo. 2013.
<http://www.mmh.org.mx/nav/node/710>.
- Comité tripartido norteamericano de estadísticas agrícolas. 2012.
<http://webpage.siap.gob.mx/>.
- Comité Tripartito Norteamericano de Estadísticas Agrícolas. 2012.
<http://webpage.siap.gob.mx/>.
- El Banco Mundial. 2012.
<http://datos.bancomundial.org/>.
- Financiera Rural. Financiera Rural.
<http://www.financierarural.gob.mx/>.
- Financiera Rural. Historia de Financiera Rural. marzo 16, 2011.
<http://www.financierarural.gob.mx/fr/paginas/historia.aspx>.

- FIRA. 2013.
<http://www.fira.gob.mx:8081/200casos/Historia/notahistoria.asp?IdNota=74>.
- Governor in Council Appointments. Governor in Council Appointments. julio 03, 2013.
<http://www.appointments-nominations.gc.ca/prflOrg.asp?OrgID=FCC&lang=eng>.
- INEGI. Sistema para la consulta de las Estadísticas históricas de México 2009. 2009.
<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/ehm.exe/CI160080010>.
- Interbrand. Interbrand. 2013.
<http://www.interbrand.com/es/best-global-brands/2013/top-100-list-view.aspx>.
- Internal Trade Secretariat. Agreement on Internal Trade. 2013.
http://www.ait-aci.ca/index_en/links.htm.
- Juris International. Centro de Comercio Internacional. 2008.
<http://www.jurisint.org/pub/06/sp/doc/C15.pdf>.
- Lang, Laurinda. Ministry of Agriculture Ontario. marzo 2013.
<http://www.omafra.gov.on.ca/english/farmproducts/factsheets/supply.htm>.
- López Villafañe, Víctor. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Tecnológico de Monterrey. 2003.
<http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/articulos/ecomex.html>.
- National Farmers Union. 2013.
<http://nfu.org/farmbill>.
- OMC. OMC El programa de reforma de la Ronda Uruguay. 2013.

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm#ag_trade.

- OMC. Organización Mundial del Comercio. 2013.

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro01_intro_s.htm#ag_trade.

- Procuraduría agraria. Retos y perspectivas del campo mexicano. 2013.

<http://www.pa.gob.mx/publica/pa070604.htm>.

- Roosevelt, Franklin D. The American Presidency Project. 2013.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15254>.

- Sibarita. Bebidas espirituosas. 2013.

<http://www.bebidasespirituosas.net/>.

- Statistics Canada. 2013.

<http://www5.statcan.gc.ca/subject-sujet/subtheme-soustheme.action?pid=1130&id=3826&lang=eng&more=0>.

- Subsecretaría de Comercio Exterior. Secretaría de Economía. 2013.

http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/informacion_estadistica/agroalimentario_2012.pdf (accessed 2013).

- USDA. Economic Research Service. 2013.

<http://www.ers.usda.gov/topics.aspx>.

Anexo

La presente investigación surgió ante la inquietud provocada por el debate de Estado o mercado como mecanismos del crecimiento económico nacional. Desde 1954, el país ha vivido tres etapas de política económica: el *Desarrollo Estabilizador* de 1954⁶⁶ a 1970, el *Desarrollo Compartido* durante los sexenios de Echeverría y López Portillo y el *Crecimiento hacia Fuera* de 1982 a la fecha⁶⁷ o el *Programa Neoliberal* como lo nombra Carlos Tello en su libro *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. En cada uno de ellos, el Estado y el mercado han jugado distintos papeles en la regulación de la actividad económica (Montserrat Huerta 2003).

Los dos primeros conjuntos de políticas económicas se basaron en un Estado regulador que determinaba las prioridades de la actividad productiva, mientras el tercer conjunto se justifica en el mercado para el manejo de la economía. Las políticas económicas en el *Desarrollo Estabilizador* y en el *Desarrollo Compartido* tuvieron como objetivo fundamental promover la industrialización del país. Ambos periodos no presentaron diferencias relevantes en las políticas comerciales, salariales, agropecuarias y de fomento a la inversión extranjera. Sólo las políticas monetarias y fiscales asumieron una transformación radical en el *Desarrollo Compartido*; al pretender que el sector público ejerciera el eje de la inversión nacional.

La política agrícola en el *Desarrollo Estabilizador* estuvo fundamentada en tres objetivos: “aumentar el abasto nacional de alimentos, incrementar la generación de divisas y mejorar el nivel de vida de los habitantes del campo [a través de los instrumentos de] reparto agrario, precios de garantía⁶⁸, financiamiento y la

⁶⁶ En el libro *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, el *Desarrollo Estabilizador* esta periodizado de 1954 a 1970. Sin embargo, en el mismo libro se menciona que a partir de 1958 hasta 1970, la intervención del Estado en la economía mexicana se le llamó *Desarrollo Estabilizador* por el entonces Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena en un documento que presentó en la reunión anual del FMI y el Banco Mundial de septiembre de 1969 (Tello 2007).

⁶⁷ La periodización y el nombre del conjunto de políticas económicas aplicadas en el país desde 1954 hasta la fecha está basada en el criterio de la investigadora Heliana Monserrat Huerta de la UAM Azcapotzalco, en su artículo *Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años*.

⁶⁸ “Los precios de garantía se establecían a partir de los costos de producción en las tierras de temporal de relativamente bajo rendimiento” (Tello 2007, 394). Esta forma de aplicación de los precios de garantía benefició más a las buenas tierras de temporal y a las de riego, en las cuales los costos de producción eran mucho menores.

promoción de mejoras tecnológicas” (Tello 2007, 393). Además de continuar con el impulso de la reforma agraria; crear: el Banco Nacional Agropecuario⁶⁹, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, el Consejo Nacional de la Investigación y de la Enseñanza Agrícola Superior, la Productora Nacional de Semillas, programas de fertilización y el Centro Internacional para el mejoramiento del Maíz y Trigo; transformó Ceimsa⁷⁰ a la Compañía Nacional de Subsistencias Nacionales (CONASUPO) y amplió la capacidad de Almacenes Nacionales de Depósito (Tello 2007).

En el comienzo del *Desarrollo Estabilizador*, la producción agropecuaria aportaba más de la mitad de las exportaciones del país y en 1970 representó el 45 por ciento de las exportaciones totales (Tello 2007). La balanza comercial agropecuaria siempre fue positiva durante éste periodo, aunque su contribución relativa fue, con los años, cada vez menor (Tello 2007). El resultado favorable del comercio internacional agrícola de México se debió al crecimiento en la productividad agrícola promovido por la irrigación, el uso de fertilizantes, de semillas mejoradas de maíz y trigo, el crecimiento en la demanda de alimentos a causa del aumento en el ingreso del país y a las condiciones de la demanda externa durante la posguerra, las cuales promovieron las exportaciones mexicanas, especialmente las de algodón (Yúnez Naude, *Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008* 2010).

En el *Desarrollo Compartido*, la política agrícola no tuvo modificaciones sustanciales. Se continuó con los mismos objetivos e instrumentos instaurados en el *Desarrollo Estabilizador*. Pero, además, se promulgó la Ley de Fomento Agropecuario que normó los aspectos de planeación y promoción de la actividad y se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (Tello 2007), cuyo propósito fue buscar la autosuficiencia alimentaria encausando “los ingresos de la exportación de petróleo para la producción del campo, con la consigna básica de *sembrar el petróleo*” (Cruz Álvarez, José Luis 2013).

⁶⁹ “Era necesario diferenciar las políticas de crédito de las de subsidio. Para ello, agrupamos a los productores que requerían subsidio y los asignamos al Banco Agrícola y al Banco Ejidal, mientras que para atender a los productores que si tenían capacidad de pago se creó una nueva institución financiera: Banco Nacional Agropecuario” Ortiz Mena Antonio. Cita tomada del libro *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006* (Tello 2007, 395)

⁷⁰ Compañía Exportadora e Importadora Mexicana

En ambos conjuntos de políticas económicas instauradas, el sector agrícola ayudó, a través de las exportaciones de café, algodón, azúcar, henequén y jitomate principalmente, a financiar las importaciones de capital e insumos del proceso de industrialización, canalizó sus excedentes económicos al mercado financiero y abasteció, a bajos precios, los bienes de consumo básico del mercado interno⁷¹. La obtención de divisas, por la exportación de bienes agrícolas⁷², pagaron las importaciones de la industria. El ahorro agrícola fue mayor que las contribuciones gubernamentales recibidas para desarrollar el campo; ya que el presupuesto público beneficiaba a los créditos subsidiados del sector industrial, especialmente. “Era mucho más lo que la banca captaba en el sector rural, que los créditos que a las actividades agropecuarias se canalizaba. En suma, el campo aportó a los centros urbanos mano de obra, alimentos, divisas, ingreso y capital” (Tello 2007, 310). Durante el periodo de auge de la agricultura mexicana...

...se convirtió en una fuente importante para proveer recursos al resto de la economía del país mediante tres mecanismos: saldos comerciales favorables, contribuciones netas positivas a la finanzas nacionales (recibió menos recursos de los que aportó al presupuesto público y a la banca privada); y transferencias al resto de la economía a partir de los precios relativos (es decir, fue desfavorable al agro la relación entre los precios de sus producción respecto a los precios del producto interno nacional) (Yúnez Naude, *Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008* 2010, 738).

Los precios de garantía indujeron la estabilidad del ingreso al campesino y mantuvieron los salarios estables para evitar el crecimiento de los costos de producción de las empresas industriales (Monserat Huerta 2003). Fue el mecanismo usado por parte del Gobierno mexicano hasta la década de 1990 para promover la producción de cultivos considerados importantes en la alimentación del país (maíz, frijol, oleaginosas). A partir del control de las importaciones y de la fijación de precios de garantía, el Estado aisló a los productores agrícolas, de los

⁷¹ Alimentos y materias primas.

⁷² Los principales productos exportados de México de 1901 a 1978 fueron: plata, cobre, plomo, café, ixtle, raíz de zacatón y henequén, según el Sistema para la consulta de las Estadísticas Historias de México 2009 (INEGI 2009). El autor Antonio Yúnez, en su artículo *Las Transformaciones del Campo...* menciona que la fibra de algodón aportó alrededor del 50 por ciento el valor total de las exportaciones de México en 1950 (Yúnez Naude, *Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008* 2010, 733).

cultivos mencionados anteriormente, de la competencia internacional (Yúnez Naude, *Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008* 2010).

El segundo conjunto de políticas económicas de participación del Estado en la actividad económica pretendió dar un nuevo impulso a la economía nacional. Para 1970, el *Desarrollo Estabilizador* mostraba signos de agotamiento. Según Carlos Tello, dependía casi por complemento...

De la capacidad de importación generada en otros sectores de la economía, pues el modelo no incluía la exportación de los bienes que se estaban sustituyendo. En segundo lugar, al orientarse a satisfacer la demanda del cada vez menos dinámico mercado interno, limitaba sus posibilidades de crecimiento. En tercer lugar, conforme se avanzó en el proceso de sustitución de importaciones en el país, se fueron reduciendo las posibilidades de ampliación del propio modelo. Finalmente, no se llevaron a la práctica las de por sí difíciles modificaciones al modelo, para pasar de la sustitución de bienes de consumo a la sustitución de bienes intermedios y de capital (Tello 2007, 460).

El gasto público expansionista se convirtió en eje de la inversión nacional para incentivar a la economía por la vía del gasto, en un sentido keynesiano. El gasto público de 1971-1976 fue distribuido en: “la promoción industrial absorbió la tercera parte, destacando los energéticos (con cerca de 25 por ciento del aumento en el gasto total), la siderúrgica, la petroquímica y los fertilizantes; la educación, la salud y la seguridad social más de una cuarta parte y el fomento agropecuario, pesquero y comercial agrícola 15 por ciento” (Tello 2007, 479).

Sin embargo, el gasto público no fue suficiente para reactivar el crecimiento del campo en el sexenio de Luis Echeverría. La crisis de producción en el sector agropecuario se manifestó en los productos de maíz, frijol y trigo a causa del...

Rezago de la inversión pública y su capacidad para inducir y estimular la privada, estancamiento durante varios años de los precios de garantía [del maíz, trigo y frijol, en términos reales], movimiento adverso en la relación de los precios de intercambio con el resto de la economía y descenso de la demanda externa de varios productos de exportación (en 1974, se llegó a tener -por primera vez en varias décadas- saldo negativo en la balanza comercial agrícola) (Tello 2007, 495).

El autor Antonio Yúnez señala al respecto de la balanza negativa del sector agrícola:

El estancamiento de la producción agrícola a partir de mediados de los sesenta y el aumento en el ingreso nacional provocaron el crecimiento de las importaciones de cultivos básicos, entre las que destacan las de maíz y trigo. Entonces México era un exportador neto de los dos cereales, condición que perdió a partir de la década de 1970. En este año comenzó el proceso de importaciones creciente de maíz que perdura hasta nuestros días, convirtiéndose en el cultivo de más peso en el comercio agrícola de México (Yúnez Naude, *Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008* 2010, 734).

La balanza negativa del sector agropecuario era una señal más de que el mercado interno se estrechaba y conflictos en la interacción de la agricultura con la industria por la creciente menor tasa de expansión del campo. La idea de la reducción del mercado interno está justificada, en parte, en la disminución de los ingresos de los campesinos, que constituían el grueso de la población en el país⁷³,⁷⁴, para que éstos a su vez demandaran productos de la industria (Tello 2007), y los conflictos de interacción de agricultura-industria por “canalizarse la producción industrial hacia el mercado interno y existir un estancamiento agrícola, [que] redujo la competitividad externa de la economía mexicana y la generación de divisas de este sector, que unido a la rigidez de la política fiscal...requirió de un mayor endeudamiento externo para financiar el déficit en cuenta corriente y sobrellevar la crónica debilidad de las finanzas públicas” (Solís, citado por López Córdova, 2010: 713).

En el sexenio de López portillo, el crecimiento agrícola mejoró, pasó de una tasa de crecimiento de 2.6 por ciento en el sexenio de Echeverría, a 4.5 por ciento anual. La Alianza para la Producción entre el Estado y los agricultores permitió incrementar el volumen de los diez principales cultivos. Sin embargo no se logró la autosuficiencia alimentaria. “La importación media anual [de productos agrícolas]

⁷³ En 1950, poco menos de 43 por ciento de la población en México vivía en localidades urbanas, en 1990 era de 71 por ciento y para 2010, esta cifra aumentó a casi 78 por ciento (INEGI 2012).

⁷⁴ Sin embargo, no fue la única causa que provocaba la reducción del mercado interno. La protección a la industria nacional ocasionó que los empresarios gozaran de un mercado cautivo y sus inversiones estuvieran en función de la utilidad y no en el riesgo, además de desincentivar el desarrollo tecnológico.

fue de alrededor de 5.4 millones de toneladas, 54% correspondió a alimentos básicos y el resto a forrajes (33%) y otros productos agrícolas (13%)” (Tello 2007, 557). Es en los años setenta donde “el agro comenzó, pues, a perder el papel que jugó como proveedor por excelencia de divisas a la economía nacional, y en la década de 1980 desapareció el superávit agropecuario y se inició el proceso de déficits recurrentes y crecientes en la balanza comercial del sector” (Yúnez Naude, Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008 2010, 735).

Por último, en el sexenio de López Portillo, se promulgo la Ley de Fomento Agropecuario, cuyos objetivos fueron:

El fomento a la producción agropecuaria y forestal para satisfacer, por un lado, las necesidades del país y, por otro, elevar las condiciones de vida en el campo. Objetivos directamente relacionados con el objetivo fundamental del SAM [Sistema Alimentario Mexicano]: la autosuficiencia alimentaria mexicana; que a su vez está compuesta por cuatro elementos: a) mejorar la situación nutricional de la población; b) reactivar la acción productiva de los campesinos y de las tierras; c) preservar la soberanía nacional frente al poder alimentario internacional; y d) apoyar los mínimos de bienestar (Pérez Duarte 1981, 159).

Sin embargo, en la década de 1970, se creó un ambiente que ponía en *jaque mate* al crecimiento económico mundial como se había conocido hasta entonces. En agosto 1971, Richard Nixon cancela de forma unilateral los acuerdos de Bretton Woods con la eliminación de la convertibilidad del dólar americano a oro (35 dólares por onza oro) porque en mayo del mismo año su país tenía por primera vez en lo que iba del siglo XX un déficit en la balanza comercial y el gobierno estadounidense necesitaba impedir la salida continua de oro del país (Nadal 2007).

En 1973 surge la Crisis Petrolera por la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (que agrupaba a los países árabes miembros de la OPEP más Egipto, Siria y Túnez) de no exportar más petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del *Yom Kippur*, que enfrentaba a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluía a Estados Unidos y a sus aliados de Europa Occidental. El aumento del precio unido a la gran dependencia que tenía el mundo

industrializado del petróleo, provocó un fuerte efecto inflacionista y una reducción de la actividad económica de los países afectados (Maffeo 2003).

Lo anterior provocó, entre 1970 y 1975, en los Estados Unidos un cambio en su tasa de inflación de 4.3 a 9 por ciento anual (Tello 2007). El segundo incremento en el precio del petróleo en 1979 aumentó la tasa de inflación a un ritmo de 11.3 por ciento anual (Mankiw 2000). “En octubre de 1979, sólo dos meses después de ser nombrado presidente de la Reserva Federal, Paul Volcker anunció que la política monetaria aspiraría a reducir la tasa de inflación⁷⁵. Este anuncio inició un periodo de contracción monetaria que, en 1983, redujo la tasa de inflación a alrededor del 3 por ciento” (Mankiw 2000, 346). En el corto plazo la política monetaria de Volcker provocó una reducción en los saldos reales y una subida en los tipos de interés (Mankiw 2000).

Por último el mercado de eurodólares,

Después del primer shock petrolero de 1973, ese mercado creció, al reciclarse los petrodólares que acumulaban los países exportadores. La oferta de fondos de préstamo creció a un ritmo sin precedentes, sobre todo para los países que, como México, de alguna forma era modelo de buen manejo de su economía. Pronto, las instituciones de crédito privadas –más flexibles y relativamente más baratas- desplazaron a las tradicionales de carácter multilateral y bilateral que ofrecían créditos escasos, condicionados y restringidos (i.e., los del Banco Mundial Banco Interamericano de Desarrollo, préstamos de gobierno a gobierno) (Tello 2007, 573).

Sin embargo para 1982, la banca internacional reportó que el mercado internacional de capitales, cayó su volumen de operaciones alrededor de 162 mil millones de dólares, una disminución del 13 por ciento respecto al año anterior (Banco de México 1982). La explicación que dio la banca internacional del motivo de esta caída fue al hecho de algunos prestatarios soberanos se habían vuelto sujetos de riesgo de crédito, en particular los países en desarrollo, que habían

⁷⁵ “Desde mediados de 1979, en la mayoría de los países industriales la política económica ha estado orientada sobre todo a contener la inflación. Ante la dificultad de ajustar los presupuestos fiscales, su estrategia anti-inflacionaria se ha basado fundamentalmente en políticas monetarias muy restrictivas, cuyos resultados han sido mixtos: se ha tenido éxito en el control de la inflación, pero la debilidad de la actividad económica ha sido prolongada. De esa manera, el ritmo de crecimiento económico de los países industriales, después de promediar 4.1 por ciento anual en el período 1976-79, se redujo a sólo 1.2 por ciento anual en 1980 y 1981, y fue ligeramente negativo (-0.3 por ciento) en 1982” (Banco de México 1982, 09).

contratado deuda en el mercado de euro créditos, porque su balanza de pagos se había convertido desfavorable (Banco de México 1982). Pero la real explicación eran “las altas tasas de interés han reducido el período de amortización real de los créditos externos y han empeorado la balanza en cuenta corriente” (Banco de México 1982, 11).

Los aspectos internacionales y los descubrimientos de enormes yacimientos de petróleo en los estados de Tabasco y Campeche. Cambiaron las características de la economía mexicana. Carlos Tello menciona que los Bancos privados hacían filas para prestarle al Gobierno mexicano, por los excedentes de liquidez del mercado internacional, México vio la oportunidad para financiar el gasto de esa forma para impulsar el crecimiento económico. “Para 1982, el país tenía un saldo total de deuda externa de más de 86 mil millones de dólares (casi 80 % contratada con los bancos comerciales)” (Tello 2007, 573). El cambio en la política monetaria de Estados Unidos, que provocó el incremento de las tasas de interés, colocaron al país en una situación compleja ya que en ese mismo año, “el pago de interés de la deuda represento más de 35% los ingresos que el país obtuvo por concepto de la exportación total de bienes y de servicios” (Tello 2007, 573). Las tasas de interés en 1978 como “la Libor que en 1977 era de 5.87% subió a 8.42% en 1978 y la Prime de 6.82 a 9.06% en esos dos años. Continuaron subiendo y, para 1981, eran de 16.79 y 18.87%, respectivamente” (Tello 2007, 575).

La crisis de la deuda fue el acabose del Estado regulador en la economía mexicana, además de los problemas estructurales derivados de la demanda creciente de bienes de capital y la excesiva protección de la planta productiva, que desincentivó el desarrollo tecnológico⁷⁶. “A partir de la crisis macroeconómica de principios de la década de 1980, la visión del Estado sobre el desarrollo económico del país y del campo empezó a cambiar sustancialmente, al considerar a los mercados el principal motor del crecimiento” (Yúnez Naude, Las Transformaciones

⁷⁶ “La balanza de pagos de los países en desarrollo no-petroleros (entre los cuales de acuerdo a clasificaciones internacionales se incluye a México) ha sido afectada por las altas tasas de interés en los mercados financieros internacionales, la debilidad económica de los países industriales, la intensificación del proteccionismo y la disminución de los precios internacionales de los productos primarios. Estos factores provocaron que en 1981 el déficit en la cuenta corriente de los países en desarrollo no-petroleros se elevara a 103 mil millones de dólares, y que en 1982 sólo se redujera a 90 mil millones, pese a que en muchas de estas naciones se adoptaron programas de ajuste económico” (Banco de México 1982, 11).

del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008 2010, 729). Estos desajustes macroeconómicos, nunca antes vistos en el país, incitaron la revisión profunda de las políticas económicas y reconsideraron la estrategia de crecimiento del futuro.

El *Programa Neoliberal* se presentó como la solución de los desajustes macroeconómicos provocados por las anteriores políticas económicas de participación estatal. Otorgó al mercado la asignación de los recursos, las decisiones de producción a los agentes privados y el patrón de inserción en la economía mundial, como protagonista.

La instrumentación de la nueva estrategia se fundamentó en la estabilidad macroeconómica y modernización de la economía nacional. El primer principio se logró bajo la modificación de la política fiscal y monetaria y el segundo se obtuvo, hipotéticamente, con la transformación de la política comercial⁷⁷.

Ante la difícil situación por la que atravesó la economía mexicana durante 1982, fue imprescindible diseñar un programa de ajuste de tres años de duración, a partir de 1983, que incluye medidas tendientes a abatir la inflación, fortalecer las finanzas públicas, superar el desequilibrio externo y sentar las bases que permitan alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y del empleo. El programa de ajuste del Gobierno mexicano ha sido apoyado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo un Convenio de Facilidad Ampliada, el cual fue aprobado por el Director Ejecutivo de ese organismo el 23 de diciembre de 1982. En él se contempla un financiamiento para apoyo de balanza de pagos por 3,611.25 millones de derechos especiales de giro⁷⁸, aproximadamente 4 mil millones de dólares, que serán desembolsados en el transcurso del programa (Banco de México 1982, 12).

“La política macroeconomía del gobierno fue de ajuste ortodoxo” (Cárdenas 2010, 532) para disminuir el gasto público con el aumento de impuestos, la reducción de subsidios y transferencias, la racionalización de las erogaciones en

⁷⁷ En la actualidad, existen sectores que no han logrado la modernidad que traería la apertura comercial. “La coexistencia de sectores modernos y atrasados sigue siendo un factor de profundos desequilibrios y debilidades de la economía mexicana.” (López Villafañe 2003). “La apertura económica ha resultado en un notable crecimiento de los flujos externos de México y en importantes ganancias de eficiencia y productividad de los sectores expuestos a la competencia externa. Sin embargo, los efectos favorables no se han generalizado a todas las regiones, y tampoco han sido suficientes para garantizar tasas de crecimiento sostenido que permitan atender los grandes rezagos sociales que padece buena parte de la población del país” (López Córdova 2010, 705).

⁷⁸ Al día 31 de diciembre de 1982 un DEG era igual a 1.10311 dólares de los Estados Unidos.

administración, la implementación de medidas de austeridad, la eficiencia de la ejecución del presupuesto, la jerarquización del gasto de inversión en proyectos con periodos cortos de maduración y renegociación de la deuda externa para lograr plazos más amplios (Montserrat Huerta 2003) (Cárdenas 2010). “En el primer año [del sexenio de Miguel de la Madrid], se logró reducir el déficit público a la mitad y rompió la tendencia al alza de la inflación, con un costo social elevado, pero los años siguientes no fueron tan exitosos” (Cárdenas 2010, 532). La administración de Miguel de la Madrid incrementó el IVA del 10 por ciento, con el que inició en enero de 1980, al 15 por ciento en 1983 (Alba Iduñate 2006), amplió la base gravable, simplificó la administración fiscal, redujo la dependencia de ingresos provenientes del sector petrolero, vendió empresas paraestatales y actualizó precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, gradualmente (Montserrat Huerta 2003) (Tello 2007). El objetivo principal del recorte del gasto público durante la administración de Miguel De la Madrid era:

restablecer los pagos por servicio de la deuda externa, a fin de lograr el respaldo y el apoyo de la comunidad financiera internacional...y, como objetivos secundarios: a) combatir la inflación, que a juicio del gobierno resultaba del excesivo gasto público y de los incrementos en los salarios; b) corregir el déficit fiscal, reduciendo sobre todo la inversión pública; c) reducir la deuda interna; d) reducir y acotar la participación del Estado en la economía y, e) abrir la economía a la competencia con el exterior a fin de hacer más competitiva y, además, presionar los precios internos a la baja. Y durante varios años México transfirió –sin que fuese necesario– cuantiosos recursos al exterior. (Tello 2007, 637).

Por otra parte, la política comercial ha jugado un papel importante en la estrategia económica del país. A principios de siglo XX, fue fuente de ingreso para el gobierno a través de los impuestos al comercio exterior⁷⁹. En el *Desarrollo*

⁷⁹ “En 1930, los aranceles a la importación y a la exportación representaban 48% de la recaudación [ingresos públicos], 13 años después seguían participando con el 34% del total (López Córdova 2010).

*Estabilizador*⁸⁰ y *Compartido*⁸¹, constituyó el instrumento central para proteger el mercado interno y promover la industrialización del país, aunque generó, también, conflictos para desarrollar la competitividad y el avance tecnológico del país. Después de la crisis de 1982, la liberalización comercial ha sido el pilar del cambio estructural para la modernización del sistema productivo del país y de inserción en la economía global (López Córdova 2010).

La modificación de la política comercial se dio en dos etapas en el *Programa Neoliberal*. En la primera, la apertura fue unilateral y formó parte del paquete de reformas estructurales que siguieron a la crisis de 1982. Posteriormente, a partir de 1990, la apertura se basó en una red de tratados de libre comercio (López Córdova 2010).

En 1983, se continuó con la eliminación de los permisos previos a la importación⁸² y en 1985, la cobertura de las restricciones cuantitativas se redujo a 38 por ciento y el arancel implícito disminuyó de 27 a 26 por ciento (López Córdova 2010). En 1986, México se incorpora al GATT, como parte de la reforma económica del presidente De la Madrid⁸³. Para ese año, el país ya había reducido el arancel promedio al nivel de 23 por ciento, muy inferior al arancel consolidado que se comprometió ante el GATT del 50 por ciento. La incorporación de México al organismo de comercio “no implicó un esfuerzo de apertura mayor al decidido unilateralmente [y] constituyó una señal muy importante del compromiso mexicano con el proceso de apertura” (López Córdova 2010, 718). En 1987, los niveles de protección de la economía se habían abatido significativamente, con base al Pacto de Solidaridad Económica, el cual redujo “el arancel máximo a 20%, simplificó la

⁸⁰ “Entre 1956 y 1970, el arancel promedio implícito se elevó a más del doble, al pasar de 8.9% a 20.8%. México recurrió también a una amplia gama de medidas no arancelarias. Así, mientras que en 1947 sólo 1% de los bienes importados estaba sujeto al requisito de permiso previo, 20 años después la cifra era de 60%, y también se introdujeron precios oficiales para establecer la base sobre la cual se imponían los aranceles ad valorem a las importaciones” (López Córdova 2010, 712). Sin embargo, para 1960, la protección efectiva en las actividades agropecuarias era de 3% (López Córdova 2010, 712).

⁸¹ En 1970, “la cobertura de las importaciones sujetas a permiso previo llegó a casi 70%” (López Córdova 2010, 712)

⁸² El proceso de eliminación de los permisos a la importación por aranceles, y reducción gradual y generalizada de estos últimos comenzó en la presidencia de Luis Echeverría, bajo la responsabilidad de Leopoldo Solís, director general de la Oficina de Programación Económica de la Secretaría de la Presidencia. A partir de 1971, “el arancel implícito promedio de la economía se empezó a reducir: paso de 19 a 13% cinco años después” (López Córdova 2010, 715).

⁸³ El ingreso de México al GATT, “le daba a la política de liberalización comercial un marco institucional de mayor permanencia para los próximos años” (Cárdenas 2010, 534)

tarifa en sólo cinco tasas: 0, 5, 10, 15 y 20%, y continuó disminuyendo la cobertura de las restricciones cuantitativas a la importación⁸⁴ (López Córdova 2010, 718). El objetivo de esta medida fue para contribuir, como lo describe Ernesto López Córdova⁸⁵ en *Del Proteccionismo a la Liberalización Incompleta*, a disciplinar el nivel interno de precios.

Con el inicio del gobierno de Salinas de Gortari, comenzó la segunda etapa de liberalización comercial del país, basada en el principio de reciprocidad para la apertura comercial mediante tratados de libre comercio (López Córdova 2010).

Las firmas de Tratados y Acuerdos comerciales dieron un nuevo impulso a la apertura de la economía nacional con el exterior de forma considerable. El volumen de comercio, como porcentaje del PIB, pasó del 30 por ciento, en 1993, al 55 por ciento para 1995. Sin embargo, el cambio de tendencia al alza del volumen del comercio internacional comenzó en 1971, de pasar del 10 al 20 por ciento en 1982. La tendencia siempre fue a la baja de 1956 (23 por ciento) a 1970 (10 por ciento) (Cárdenas 2010, 536).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, fue “sin duda la reforma de mayor trascendencia...la firma del TLCAN transformó para siempre la fisonomía de la economía mexicana: disponibilidad de productos de todo el mundo e integración de la economía mexicana a la estadounidense, con la que estrechó aún más sus vínculos, para bien y para mal” (Cárdenas 2010, 535). “La membresía en el TLCAN despertó el interés de otros países de llevar a cabo negociaciones similares con México. El TLCAN lejos de debilitar la presencia mexicana en el exterior la fortaleció, y le permitió celebrar tratados de libre comercio con otros socios que hubiese sido inimaginables en ausencia del pacto norteamericano, [la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, Israel y Japón]” (López Córdova 2010, 720). “La reforma de la liberalización comercial, más los cambios en las reglamentaciones sobre la inversión extranjera, que debilitan el esquema proteccionista, contribuyeron, significativamente a la introducción plena de México a la economía internacional” (Cárdenas 2010). Para el Presidente Salinas, el

⁸⁴ “La media arancelario tocó su mínimo histórico de 10%, mientras que únicamente 27.5% de las importaciones (sobre todo las agropecuarias) continuaban sujeto al requisito del permiso previo” (López Córdova 2010, 718).

⁸⁵ Economista Líder para México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

TLCAN significó una nueva estrategia ofensiva, innovadora y ambiciosa para poner en los ojos de la comunidad internacional inversionista a México ante los profundos cambios de la “Unión Soviética liderados por Mijaíl Gorbachov, el reformismo en el Reino Unido, impulsado por Margaret Thatcher, el regreso de los republicanos con Ronald Reagan en Estados Unidos [y] la caída del muro de Berlín a fines de 1989” (Cárdenas 2010, 535)

En el foro de Davos expresé mi preocupación por lo que llamé «la fascinación» con los cambios en la Unión Soviética y Europa del este: «Que estos signos espléndidos del cambio no nublen la visión global de Europa y no distraigan su atención de nuestro continente, particularmente de México», señalé entonces. ... En privado, expresé mi certeza de que la renegociación de la deuda había quitado un enorme obstáculo a nuestro desarrollo, pero que sus resultados comenzaban a mostrarse insuficientes ante la nueva transformación mundial. Pude percibir que, si bien los empresarios y financieros internacionales mostraban interés ante el proceso de reforma mexicana, el entusiasmo estaba lejos de traducirse en inversiones concretas. Lo que les interesaba era el nuevo mundo de la Europa unificada y los países del centro y el este. Necesitábamos acelerar el paso hacia una nueva estrategia ofensiva, innovadora y ambiciosa (Salinas de Gortari 2000, 49).

Por lo tanto, el TLCAN fue el mecanismo del *Crecimiento hacia Fuera*⁸⁶ para asegurar a los inversionistas extranjeros y nacionales de que las reformas económicas hechas, la liberalización de mercado, la reducción del tamaño del Estado a niveles mínimos y la eliminación del déficit público y de los subsidios excesivos (Cárdenas 2010), no darían retroceso en el largo plazo. Juan Carlos Moreno y Jaime Ros, en *La Dimensión Internacional de la Economía Mexicana*, mencionan que el TLCAN tenía tres objetivos complementarios: 1) reducir las presiones inflacionarias, 2) insertar la economía mexicana en una trayectoria de elevado crecimiento de largo plazo, cuyo principal socio comercial fuera los Estados Unidos y 3) asegurar la irreversibilidad del proceso interno de reformas económicas liberales iniciado en los años ochenta mediante las restricciones internacionales, legales y normativas, para disuadir cualquier intento por regresar al proteccionismo

⁸⁶ Nombre que da Heliana, Tello y López a las políticas económica aplicadas en el país después de 1982, las cuales están caracterizadas, según Cárdenas, por los lineamientos del Conceso de Washington: “liberalización de los mercados, la reducción del tamaño del Estado a niveles mínimos, el libre comercio de bienes y capitales, la eliminación del déficit público y de los subsidios, y la formación de capital a largo plazo” (Cárdenas 2010, 535)

y a la intervención fuerte del sector público en la economía (Ros y Moreno-Brid 2010, 775). Y Jaime Zabudovsky, en *El TLCAN y la política de comercio exterior en México...*, cita a Kose para concluir que el TLCAN funcionó como como *ancla y propulsor* de la modernización de la economía del país, al darle certidumbre y estabilidad a la adopción de las reformas económicas iniciadas en el sexenio de Miguel de la Madrid y profundizadas en el de Salinas de Gortari, con la creación de instituciones de una economía de mercado (Zabudovsky 2005, 65).

Además, el entonces presidente de la república Salinas de Gortari pensó, durante su gira por Europa y después de una plática con el primer ministro de Alemania, Helmut Kohl, que la negociación del TLCAN era necesaria para considerar a México en negociaciones comerciales serias y durables con la Unión Europea. El país debía de formar parte del bloque comercial de América del Norte, compartir el mercado de Estados Unidos, para atraer el interés económico de Europa hacia México, de lo contrario, el simple interés por el país sería cultural. Sin embargo la situación parecía paradójica, porque en ese momento, el gobierno buscaba la diversificación de mercados en otras partes del planeta como Europa o Asia⁸⁷, y para ello se necesitaba, la integración de México con Estados Unidos (Salinas de Gortari 2000).

El diálogo directo con los dirigentes políticos de las naciones desarrolladas que formaban parte de la transformación mundial me confirmaron que era indispensable volver a lanzar iniciativas creadoras dentro y fuera del país. Entre ellas, establecer una nueva estrategia para nuestras relaciones internacionales. Una nueva realidad mundial exigía esas inéditas iniciativas. Me quedó claro que el carácter inevitable de la globalización hacía urgente negociar el TLC...

Las primeras horas de febrero de 1989, en el hotel de Davos,..., le pedí a [Jaime] Serra [Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial] que iniciara los contactos para la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Salinas de Gortari 2000, 50)

⁸⁷ El ex presidente de México, Salinas de Gortari, menciona en su libro *México un paso difícil a la Modernidad*, que el primer ministro alemán Helmut Kohl consideró, que para el año 2000, habría tres grandes zonas económicas en el mundo. La primera: Japón, Corea y el Pacífico Asiático; la segunda: Estados Unidos y Canadá y la tercera: la Comunidad Europea, ampliada a Noruega, Suecia y Finlandia; y sus perspectivas para México eran claras: o se integra a la de América del Norte o puede rezagarse como país fuera del bloque (Salinas de Gortari 2000).

Han pasado casi 20 años de la entrada de vigor del TLCAN y 5 desde la apertura total del sector agrícola mexicano con la región de América del Norte. Algunas expectativas que se tenían en 1994 sobre variables agregadas del sector se han cumplido como: la productividad y las exportaciones de bienes agrícolas competitivos, frutas y hortalizas, aumentaron, de pasar del 60 por ciento en la importancia relativa de las exportaciones agrícolas totales en los años anteriores al TLCAN al 86 por ciento en 2004 (Rello Espinosa, Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano 2009); las importaciones de productos agrícolas no competitivos, granos y oleaginosas⁸⁸, también, han incrementado, y la mano de obra campesina aumentó por el declive en la oferta de cultivos no competitivos.

Pero otras perspectivas han seguido tendencias muy distintas a las proyectadas en un principio. No se transitó de la producción de bienes agrícolas no competitivos⁸⁹ en el mercado internacional por competitivos⁹⁰, “durante las reformas, los cultivos no competitivos o básicos continúan produciéndose y siguen ocupando la mayor extensión del área cultivada en el país” (Yúnez Naude, Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008 2010, 746); porque la reconversión hacia las frutas y hortalizas requiere de un nivel de inversión alto que no pueden costear los productores, como ejidatarios (Rello Espinosa 2009). La industria y los servicios no crearon los empleos suficientes, para absorber el excedente de mano de obra campesina, el ingreso agrícola de los minifundistas⁹¹ se ha deteriorado por la reducción de los precios de sus productos: maíz y frijol (Rello Espinosa, Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano 2009) (Yúnez Naude, Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008 2010), y la producción de maíz no ha disminuido, “el volumen físico de la producción [maíz], el cual fue en promedio de 13 millones de toneladas en el período previo a 1990, creció a 20 millones en promedio en el período 2001-2007” (Rello Espinosa, Inercia estructural,

⁸⁸ Ajonjolí, algodón hueso, cártamo y soya (Yúnez Naude, Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008 2010)

⁸⁹ Cereales y oleaginosas

⁹⁰ Frutas y hortalizas

⁹¹ Propietarios de pequeñas superficies de tierras dedicadas a producir en pequeña escala, por lo regular, su actividad económica no es rentable ni tampoco brinda a sus dueños el ingreso suficiente para alcanzar una vida decorosa (Financiera Rural 2011)

globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano 2009, 35). Yúnez explica este hecho a un cambio en la composición de la producción nacional en los cultivos básicos.

Si se excluye al arroz, trigo y frijoles, las cifras muestran que a partir de esta década [1990] subió la participación de maíz, sorgo y cebada en el área sembrada con cultivos básicos: entre 1980 y 1993 su peso en el área sembrada fue de alrededor de 90% y éste aumentó a más de 96% entre 1994 y 2006. Lo contrario sucedió con las oleaginosas, ya que de contribuir con más de 9% en el área sembrada con cultivos básicos pasó a menos de 4% durante los mismos periodos (Yúnez Naude, Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008 2010, 747).

Y a la heterogeneidad con la que se produce maíz en México, así como las características de la política agrícola de apoyos, que fomentan y protegen a los cultivos básicos. El razonamiento de Yúnez, sobre la heterogeneidad en la producción de maíz, indica que la agricultura empresarial, la que tiene acceso al riego, es la que explica el crecimiento en la oferta nacional de maíz. “El volumen producido en estas condiciones [empresariales] aumentó 2.5 veces de 2001 a 2006 respecto a 1980-1982, mientras que el producido en tierras de temporal solo lo hizo en 1.4 veces” (Yúnez Naude, Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008 2010, 747). Respecto a los apoyos agrícolas, Yúnez menciona cuatro impactos de los apoyos de ASERCA al ingreso y comercialización del maíz: 1. Aísla a los grandes productores agrícolas, con irrigación, de la competencia internacional o de la caída en el precio del grano; 2. Los productores excluidos de los apoyos de ASERCA, han tenido que aumentar los rendimientos en el cultivo y el resto lo han dejado de cultivar; 3. Algunos productores del maíz, han tenido dificultad para encontrar alternativas para cambiar a otro cultivo, ya que poseen el conocimiento del cultivo, las semillas y los canales de comercialización del maíz; y 4. Los pequeños productores, los minifundistas, al contar con fuentes diversificadas de ingreso, han continuado el cultivo del maíz para asegurar la subsistencia familiar (Yúnez Naude, Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008 2010, 748). Rello, también considera que el crecimiento del cultivo del maíz se debe a “que es un cultivo seguro, cuya tecnología de cultivo es ampliamente conocida, a que los costes de transacción de llevar maíz importado a zonas rurales alejadas es alto, y por tanto, el maíz local sigue teniendo

ventajas competitivas y que la siembra de granos ha sido premiada con subsidios por programas como PROCAMPO” (Rello Espinosa, Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano 2009, 35). Por lo que, la producción de maíz no está en crisis, la producción ha aumentado, pero a ritmos insuficientes para cubrir la demanda, en gran parte, del sector ganadero, cuyo comportamiento está vinculado con la dinámica en las importaciones de maíz y otros cereales para alimentar animales.

El destino del gasto gubernamental en el campo, a partir del *Programa Neoliberal*, ha estado enfocado en la provisión de bienes privados⁹² en lugar de públicos. Señala Yúnez, al respecto, con la cita de Taylor, “la mayor parte del gasto ha sido para subsidiar a personas y no para proveer al sector de bienes públicos” (Yúnez Naude, *Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008* 2010, 750). Lo que resulta en el subsidio en la producción y comercialización de productores con excedentes, por motivo de la desaparición de las bodegas y almacenes de CONASUPO. Estadísticas de la OCDE 2006, citadas por Yúnez, estiman que el 10 por ciento de los productores agrícolas con más tierra reciben entre 50 y 80 por ciento de los subsidios al sector, con el resultado de privilegiar a los grandes productores agrícolas y, en parte, continuar la conservación de la dualidad del campo mexicano.

Finalmente, con base en las opiniones de los autores consultados en los Antecedentes de la presente investigación⁹³, el debate entre la disyuntiva de Estado o mercado, no debe caer en qué mecanismo es el mejor para dirigir el crecimiento económico del país, “sino como sumarlos” (Tello 2007), para garantizar tasas de crecimiento altas y sostenibles que permitan superar los rezagos sociales del país. Las reformas económicas implantadas a través del *Programa Neoliberal*, como la comercial, transformaron el aparato productivo mexicano, de estar orientado a la satisfacción de la demanda interna, a estar insertado en el mercado mundial, principalmente, en la región de América del Norte (López Córdova 2010). El actual conjunto de políticas económicas, ha planteado la discusión de profundizar las reformas, avanzar en ellas, ampliarlas o más bien rechazarlas y cambiar la política económica de crecimiento por uno que garantice resultados (Cárdenas 2010). Sin

⁹² Subsidios al ingreso y comercialización de cultivos

⁹³ Carlos Tello, Antonio Gazol, Fernando Rello, Antonio Yúnez, Ernesto López y Enrique Cárdenas.

embargo, “si el esfuerzo intelectual y político se centra en una eventual e improbable renegociación del TLCAN se diluye la responsabilidad del gobierno de México y de más de un partido político y de una que otra organización campesina por no haber impulsado y puesto en práctica una política de desarrollo rural encaminada a multiplicar los impactos favorables del TLCAN y a evitar, minimizar o compensar los negativos” (Gazol Sánchez, Sobre la renegociación: La agricultura en el TLCAN 2008, 27). Para ello, es importante reivindicar el papel del Estado en la economía, mediante la eliminación de los mitos creados en la últimas tres décadas de historia económica (Cárdenas 2010), cambiar lo esencial de la actual política económica y crear instituciones para cubrir los vacíos que dejó la retira del Estado en la economía, por ejemplo en la promoción de la comercialización de insumos y productos del campo, la actividad empresarial, la producción y aplicación de tecnologías agropecuarias apropiados, sobre todo en tierras de temporal (Yúnez Naude, Las Transformaciones del Campo y el Papel de las Políticas Públicas: 1929-2008 2010). Ya que, la insuficiencia de la producción agrícola, la dependencia alimentaria, el poco dinamismo del empleo rural, la pobreza rural, la emigración y la devastación de los recursos naturales, son problemas de la agricultura mexicana profundos, históricos y no pueden ser explicados sólo por un tratado comercial como el TLCAN (Rello Espinosa, Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano 2009).