

# rumborural

Órgano de Divulgación del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

## PERSPECTIVAS DEL CAMPO MEXICANO DENTRO DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El proceso legislativo en materia rural

Política agropecuaria a 15 años del TLCAN

Inserción de la gandería lechera mexicana  
en un contexto de liberalización de mercados

■ Año 4 | No. 08 | enero/abril 2008 ■

# rumborural

enero-abril 2008



## rumbo rural

Año 4, Núm. 8, enero-abril 2008

### LX Legislatura Mesa directiva

*Presidenta*

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

*Vicepresidentes*

Dip. V. Luis Sánchez Jiménez  
Dip. Cristián Castaño Contreras  
Dip. Arnoldo Ochoa González

*Secretarios*

Dip. Esmeralda Cárdenas Sánchez  
Dip. María Eugenia Jiménez Valenzuela  
Dip. Patricia Villanueva Abraján  
Dip. Olga Patricia Chozas y Chozas  
Dip. María del Carmen Salvatori Bronca  
Dip. María Mercedes Maciel Ortiz  
Dip. Jacinto Gómez Pasillas  
Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

### Comité del CEDRSSA

*Presidente*

Dip. Alejandro Martínez Hernández

*Secretario*

Dip. Martín Stefanonni Mazzocco

*Secretario*

Dip. Ramón Barajas López

*Integrantes*

Dip. Jorge Godoy Cárdenas  
Dip. Antonio Medellín Varela  
Dip. Ramón Ceja Romero  
Dip. José Guillermo Fuentes Ortiz  
Dip. Felipe González Ruíz  
Dip. Iñigo Antonio Laviada Hernández  
Dip. José Ignacio Alberto Rubio Chávez  
Dip. José Víctor Sánchez Trujillo  
Dip. César Augusto Verástegui Ostos  
Dip. Tomás Gloria Requena  
Dip. José Amado Orihuela Trejo  
Dip. Mayra Gisela Peñuelas Acuña  
Dip. María Guadalupe Josefina García Noriega  
Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés  
Dip. Rosa Elva Soriano Sánchez  
Dip. Adriana Díaz Contreras  
Dip. Javier Hernández Manzanares  
Dip. Carlos Ernesto Navarro López



### Editorial | 4

#### ■ Agenda legislativa

El proceso legislativo en materia rural | 6  
Verónica Lira

#### ■ Artículos de fondo

Evolución del sector agropecuario y seguridad alimentaria:  
retos de la política sectorial | 20  
Roberto Escalante y Horacio Catalán

El TLCAN y las políticas públicas hacia sector rural y el maíz | 28  
Antonio Yúnez Naude

Política agropecuaria a 15 años del TLCAN | 36  
Luis de la Calle

Inserción de la ganadería lechera mexicana en un contexto  
de liberalización de mercados | 50  
Alfredo Cesín Vargas, Benito Ramírez Valverde



■ Debate

Productividad vs. Paternalismo en el campo mexicano | 68

J. Enrique Tron de la Concha

Banca pública y sector agropecuario en México | 82

Jaime H. Yezaki Cavazos

El campo mexicano, los movimientos sociales rurales y el TLCAN | 86

Altynai Arias Hernández, Francisco Solorza Luna

■ Reseñas

Presentación del libro “La situación del sector pesquero en México” | 96

Jaime Trejo

La globalización en la agricultura. Las negociaciones internacionales en torno al germoplasma” | 98

Gilberto Aboites

El campo mexicano en el siglo XX | 100

Arturo Warman

■ Pulso del sector

Numeralia sobre pueblos indígenas | Anexo

Violeta Núñez Rodríguez

*Comité Editorial*

Patricia Aguilar Méndez

Liza Covantes Torres

Gabriela Rangel Faz

Héctor Robles Berlanga

Samuel Peña Garza

Francisco Solorza Luna

Alejandro Castillo Barajas

*Consejo Consultivo Editorial*

Ricardo Pérez Avilés,

María Cristina Renard, Luciano Concheiro Bórquez,

Héctor Fanghanel Hernández, Armando Bartra,

Francisco Martínez Gómez, Yolanda Massieu Trigo,

Hermilo Navarro Garza, Abelardo Ávila Curiel,

Gonzalo Chapela Mendoza, Juan Luis Sariago,

Sonia Araceli Soto Rodríguez,

Francois Lartigue, Rosa Luz González

*Dirección y edición*

*Director General del CEDRSSA*

Dr. Sergio Barrales Domínguez

*Editor*

Mario Hernández González

*Corrector de estilo*

Josefina Isabel Fajardo Arias

*Formación editorial*

Offset Universal, S. A.

*Asistente de formación*

María Guadalupe Valdez López

*Fotografía de la portada*

Fotoproceso

*Ubicación*

Palacio Legislativo de San Lázaro,

Edif. J, PB

*Teléfonos*

(55) 5628-1300, ext. 55017 y 55026

Fax, ext. 8141

*Correo electrónico*

cedrssa.congreso.gob.mx

*Sitio en internet*

www.cedrssa.gob.mx

*Las opiniones vertidas en los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio editorial de la revista*

México, D. F.



# rumbo rural

---

A la mitad de la gestión de la LX Legislatura, se ofrece a la H. Cámara de Diputados y a la población mexicana este número de *rumbo rural* con el título "*Perspectivas del campo mexicano dentro de la zona de libre comercio de América del Norte*".

En este 2008, la liberalización comercial y la apertura del sector agropecuario son ya una realidad plena, por lo que –además de examinarse los efectos de este proceso– es hora ya de llevar el análisis al terreno de las propuestas que conduzcan al fortalecimiento de quienes se dedican a las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales, y de todos quienes consumimos esa producción.

No es sencillo dar este énfasis, en virtud de que la mayoría de los analistas y organizaciones de productores continúan poniendo el acento en el disentimiento respecto de las políticas públicas hacia el sector y en la narrativa de los perjuicios percibidos ante los cambios suscitados, desde el periodo previo al TLCAN, en tanto que los expertos de la Administración Pública Federal no desean modificar los principios y supuestos de la economía de mercado.

Con la participación creativa de la comunidad académica en desarrollo rural, nos complace poner a consideración del Legislativo y de todos los lectores, las siguientes reflexiones y propuestas.

En *Agenda Legislativa* se presenta el documento "El proceso legislativo en materia rural", una colaboración de la abogada Verónica Lira López, investigadora del grupo que fundara este centro de estudios, que abarca los temas atendidos por el legislativo en los meses recientes, para complementar la información que ya se publicó en números anteriores sobre el particular.

La sección *Artículos de fondo* inicia con un muy bien cribado artículo de los economistas Roberto Escalante y Horacio Catalán, de la Facultad de Economía de la UNAM, titulado "Evolución del sector agropecuario y seguridad alimentaria: retos de la política sectorial", cuyo objetivo es analizar las principales tendencias en el crecimiento del sector agropecuario, en perspectivas de corto y largo plazos, quienes mediante análisis econométricos y una peculiar conjunción entre las modernas teorías del riesgo e inversión y la política macroeconómica, señalan vías para el mejoramiento de la economía campesina y el logro de la seguridad alimentaria.

El Colegio de México, mediante la pluma de Antonio Yúnez Naude, nos envió el artículo "El TLCAN, las políticas públicas hacia el sector rural y el maíz", en el que comparte sus hallazgos sobre los principales cambios experimentados en el subsector agrícola mexicano durante las últimas dos décadas y las causas explicativas, con énfasis en lo referente al maíz, ensayo en que se remueven algunas creencias sobre el gasto público y los determinantes de la producción agrícola.

Luis de la Calle, consultor privado, nos introduce de lleno en el ámbito del tan debatido Tratado (TLCAN), para ubicarnos en las posibilidades, responsabilidades y capacitación implicadas al formar parte nuestro país del mercado regional resultante, en el artículo "Política agropecuaria a 15 años del TLCAN". El autor describe los principales resultados de la negociación del TLCAN en el sector agropecuario y las disciplinas comerciales que contiene, analiza el impacto para los principales productos sensibles y en los volúmenes de comercio y enumera y cuantifica los principales beneficios logrados por México, a partir de su vigencia; lo cual es notable ya

*Toca analizar propuestas que conduzcan al fortalecimiento de quienes se dedican a las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales.*

que usualmente se ha enfatizado sobre las consecuencias perniciosas de ese instrumento.

Preocupación central del legislativo y la comunidad académica ha sido documentar puntualmente la trayectoria y alternativas de los sistemas-producto agroalimentarios. La contribución enviada por el Colegio de Posgraduados, Campus Puebla, es en este sentido no sólo oportuna, sino sólidamente respaldada y reflexionada: "Inserción de la ganadería lechera mexicana en un contexto de liberalización de mercados", escrito por Alfredo Cesín Vargas y Benito Ramírez Valverde reseña el comportamiento de la ganadería lechera mexicana en su vinculación con la agroindustria láctea nacional, desde sus vertientes producción y consumo, destacando los fenómenos de oligopolización, por un lado, y de debilitamiento de la ganadería lechera familiar, por el otro, en que ha derivado el mercado dentro del contexto prevaleciente.

La sección *Debate* inicia con un interesante y polémico artículo de Enrique Tron: "Productividad vs. paternalismo en el campo mexicano", en el que se analiza la manera en que se produjo la desgravación arancelaria del maíz y la administración del sistema de *cupos* de importación. Asimismo, el autor establece interrogantes clave y formula sugerencias para elaborar una Política de Estado hacia el campo. Continúa esta sección con la ponencia "Banca pública y sector agropecuario en México" presentada por Jaime H. Yesaki Cavazos, presidente del Consejo Nacional Agropecuario, en el encuentro "*Banca pública y financiamiento del desarrollo: retos y perspectivas*", documento en el que hace un análisis somero acerca de las carencias que observa el sector, respaldado en datos macroeconómicos y financieros, señalando las áreas de oportunidad para

activar el crecimiento de la economía en el campo, con base en una adecuada participación de la banca de desarrollo. Esta sección concluye con el tema "El campo mexicano, los movimientos sociales rurales y el TLCAN", que constituye una descripción de los cambios operados en los organismos representativos de los campesinos, tanto en su estructura como en sus visiones y objetivos, elaborado por Altynai Arias y Francisco Solorza, investigadores de este centro de estudios.

En la sección de *Reseñas*, Jaime Trejo presenta una breve referencia del evento de presentación del libro "La situación del sector pesquero en México" obra coordinada por Jazmín Santinelli; también se ofrece una reseña del libro "La globalización en la agricultura. Las negociaciones internacionales en torno al germoplasma" de Francisco Martínez. Concluye esta sección con una selección del capítulo introductorio del libro "El campo mexicano en el siglo XX" de Arturo Warman (qepd), por considerarse que contiene valiosas enseñanzas con enfoque antropológico, económico e histórico que es pertinente tomar en consideración para las acciones futuras.

Finalmente, Violeta Núñez Rodríguez, investigadora de este centro de estudios ofrece en la *Numeralia* cuadros con datos de gran interés que nos permiten visualizar las dimensiones de la situación de la población indígena de México.

Sólo nos resta desear que los lectores encuentren en estas páginas herramientas útiles para seguir profundizando en el examen y construcción del campo mexicano que todos queremos.

Dr. Sergio Barrales Domínguez  
Director General del CEDRSSA



FOTO Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

## El proceso legislativo en materia rural

**Reporte estadístico  
de los asuntos tratados por el Congreso de la Unión  
del 14 de diciembre de 2007 al 31 de marzo de 2008**

**Verónica Lira López \*/**

### Introducción

El presente reporte forma parte de los trabajos de Seguimiento del Trabajo Parlamentario en Materia Rural que el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales viene realizando desde el año 2005 para detectar con oportunidad los asuntos que preocupan a los legisladores y que se plasman en una iniciativa de ley para modificar el marco jurídico vigente o en un punto de acuerdo para exhortar al Ejecutivo Federal a atender alguna problemática que, por su naturaleza, sea de su competencia.

Los asuntos en mención son primariamente registrados en una base de datos (SISLEG) y posteriormente sintetizados y analizados para recoger aquellos elementos que sean útiles para evaluar las políticas públicas dirigidas al sector rural, ya sea porque corresponden

a las problemáticas que, por sus dimensiones o trascendencia, lograron captar la atención de los legisladores para llevarlas a tribuna o porque estén dirigidas a modificar los marcos jurídicos en los que habrá de desenvolverse la actuación del Ejecutivo Federal en materia de desarrollo rural.<sup>1</sup>

En este documento se hace un análisis estadístico de los distintos asuntos sobre el sector rural abordados por el Poder Legislativo o que siendo de orden general tienen efectos sobre el sector o la forma en la que éste se reporta, incluyendo las iniciativas, minutas, dictámenes de comisiones y puntos de acuerdo, que fueron presentados en las sesiones de la Comisión Permanente y de las Cámaras de Diputados y Senadores celebradas entre el 14 de diciembre de 2007 y el 31 de marzo de 2008, esto es, en el primer período de receso durante el cual sesionó la Comisión Permanente y la primera mitad del segundo periodo ordinario

\*/ Verónica Lira López, abogada, es desde 2004 investigadora en el Área de Evaluación de Políticas Públicas Rurales del CEDRSSA.

<sup>1</sup> Para mayor información sobre este registro puede dirigirse a la Lic. Verónica Lira López, Teléfono: 5628-1300, Ext. 55091 y [veronica.lira@congreso.gob.mx](mailto:veronica.lira@congreso.gob.mx), sin menoscabo de que los textos íntegros de dichos instrumentos puedan ser consultados directamente en las Gacetas Parlamentarias de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

de sesiones, ambos del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura del Congreso de la Unión. Los asuntos considerados fueron clasificados por Grupo Parlamentario, promovente, tema y Comisión dictaminadora.

### Conceptos generales

Las *iniciativas* tienen como propósito modificar el marco jurídico federal, con reformas, adiciones, derogaciones o la creación de nuevas leyes o decretos y pueden ser promovidas por los legisladores de ambas Cámaras, los Congresos Locales y el Ejecutivo Federal (artículo 71 CPEUM). Las *propuestas con punto de acuerdo* consisten básicamente en exhortos, generalmente hacia el Ejecutivo Federal, con un sentido más político que jurídico, en tanto que no tienen un efecto vinculatorio; pueden ser promovidas por uno o varios legisladores, incluso de distintos grupos parlamentarios, por los Congresos Estatales, por los integrantes de alguna Comisión Ordinaria o Especial, por la Mesa Directiva y aun por la Junta de Coordinación Política (JCP).

Una vez que las "iniciativas" son aprobadas por la cámara de origen, son enviadas en calidad de *minutas* a la otra cámara que funge como "revisora", con lo que un mismo texto puede ser contabilizado dos veces. Una vez recibidos, ambos instrumentos son enviados a las comisiones ordinarias correspondientes de sus respectivas cámaras, a fin de que elaboren el dictamen que será presentado ante el pleno en donde finalmente se discutirá y se votará. Las iniciativas pueden ser presentadas en la Comisión Permanente, pero ésta las turnará a las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de origen.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 34 y 82) prevé la presentación de propuestas con punto de acuerdo, mismas que, con el objeto de agilizar

el trabajo legislativo, pueden ser presentadas por la propia Junta de Coordinación Política como órgano colegiado de la Cámara en cuestión, cuando se logren acuerdos a nivel de las cúpulas de los grupos parlamentarios. El procedimiento para la presentación de estos instrumentos está, asimismo, considerado en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, siendo más específico para los que se presenten en la Cámara de Diputados, como se desprende del "Acuerdo para la dirección y programación de los trabajos legislativos, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación", que la Conferencia de la LX Legislatura (actual) aprobó en septiembre de 2006 (Gaceta Parlamentaria del 27 de septiembre de 2006):

**Artículo Décimo Segundo.** En el rubro de proposiciones con punto de acuerdo podrán presentarse los asuntos de orden político, cultural o social que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general, para que la Cámara haga algún pronunciamiento, exhorto o recomendación.

No se considerará materia para una proposición con punto de acuerdo aquella que verse sobre asuntos que entrañen una gestión, los cuales deberán exponerse de manera directa ante el Comité de Información, Gestoría y Quejas. De igual forma, no constituye objeto de una proposición la solicitud de información a una dependencia gubernamental ni la petición para que una comisión se reúna con algún funcionario público del Ejecutivo Federal. Tales trámites deberán hacerse con base en lo preceptuado en el artículo 45, numeral 4<sup>2</sup>, de la Ley Orgánica del Congreso General, así como en los artículos 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior<sup>3</sup>. (Énfasis añadido).



FOTO Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

<sup>2</sup> A través de las comisiones ordinarias.

<sup>3</sup> Atribuciones de las comisiones ordinarias para solicitar información y/o la comparecencia de funcionarios.

Además:

**Artículo Décimo Cuarto.** La Junta de Coordinación Política podrá hacer suyas, para su presentación ante el Pleno y resolución inmediata, aquellas proposiciones con punto de acuerdo que se le presenten para su incorporación en el orden del día, haciendo el reconocimiento que corresponda al promovente.

Las propuestas con punto de acuerdo también requieren ser dictaminadas, ya sea por las Comisiones Ordinarias de las Cámaras donde se presenten o por las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente. Se puede prescindir del dictamen cuando se les considera "de urgente y obvia resolución" y, por lo tanto, se votan en la misma sesión en la que son presentadas.

### Estructura por instrumento parlamentario

Durante el período de análisis se abordaron un total de 204 asuntos relacionados con el Sector Rural, 60 de ellos en la Comisión Permanente, setenta y cuatro en la Cámara de Diputados y sesenta en el Senado de la República.

Como se aprecia en el Cuadro 1, el instrumento más utilizado fue el de *proposición con punto de acuerdo* que en estos tres meses y medio se usó en 66 ocasiones para asuntos relativos al medio rural; el Ejecutivo Federal, por su parte, envió 64 *comunicados*, en su mayoría para dar respuesta a los exhortos o requerimientos de información que le hace el Congreso y en otros casos para hacerle llegar los informes periódicos que debe remitirle. Más de la mitad (34) de los *puntos de acuerdo* sobre el sector se abordaron en el Senado y en segundo lugar, en la permanente (18); sólo 14 fueron abordados en la Cámara de Diputados; aunque cabe mencionar que ocho de los tratados en el Senado provenían de los Congresos de los Estados y de igual forma estaban seis de los que conoció la Comisión Permanente. De cualquier forma los *comunicados* del Ejecutivo no fueron recíprocos, pues de los 64, el Senado no recibió ninguno y la mayoría se concentró en la Comisión Permanente (37), quedando 27 para los diputados. Al respecto, como ya se dijo, dichos comunicados son no sólo respuestas a exhortos, que pudieron haberse realizado antes del período analizado, sino también oficios que acompañan informes.

Los asuntos más sustantivos, relativos a la función de legislación que tiene el Congreso, representaron el 36% del total abordado en el período de referencia, con 41 iniciativas, 30 dictámenes y tres minutas. En cuanto a las iniciativas, 38 fueron para reformar leyes ya vigentes (Ver Anexo) y tres para generar nuevas; las tres minutas fueron enviadas por el Senado a la Cámara de Diputados; en cuanto a los dictámenes, si bien se dieron de manera más homogénea entre las Cámaras: 8 en la Permanente, 11 en la Cámara de Diputados y un número igual en el Senado, sólo siete fueron de iniciativas de ley o de reforma y 23 para puntos de acuerdo, uno de éstos, en sentido negativo.

En lo referente a los siete *dictámenes* de iniciativas, tres fueron positivos, emitidos por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados y correspondieron a minutas que el Senado le envió previo al período que se analiza en esta nota para modificar las siguientes leyes, haciendo notar que todos ellos fueron aprobados y, en consecuencia, remitidos al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales procedentes:

- 1) *Ley Agraria*: La Comisión de Reforma Agraria dictaminó la procedencia de la minuta enviada por el Senado sobre la iniciativa presentada por el Dip. Javier Galván Guerrero (PRI) el 1º de diciembre de 2005, dirigida a ampliar los beneficios en la venta de derechos parcelarios. El pleno lo aprobó en la sesión del 6 de marzo.
- 2) *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*: la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales coincidió con la minuta aprobada por el Senado sobre la iniciativa del Sen. Arturo Escobar y Vega (PVEM) presentada el 27 de noviembre de 2007, para incluir a las zonas de conservación ecológica municipales y a las áreas destinadas voluntariamente a la conservación, como áreas naturales protegidas (ANP). El dictamen fue aprobado el 26 de marzo.

**Cuadro 1.** Número de asuntos relacionados con el Sector Rural tratados en el Congreso de la Unión del 14 de diciembre de 2007 al 31 de marzo de 2008

Intrumento	Comisión Permanente	Cámara de Diputados	Senado	Total	%
Iniciativas	7	19	15	41	20.1
Nuevas leyes	1	2	0	3	7.3
De reforma	6	17	15	38	92.7
Minutas	0	3	0	3	1.5
Puntos de Acuerdo	18	14	34	66	32.4
Respuestas Ejecutivo	37	27	0	64	31.4
Informes Ejecutivo	0	0	0	0	0.0
Dictámenes	8	11	11	30	14.7
Positivos	8	8	9	25	83.3
Negativos	0	3	2	5	16.7
TOTALES	70	74	60	204	100

Fuente: Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.

3) *Ley de Aguas Nacionales*: La Comisión de Recursos Hidráulicos coincidió con la legisladora y dictaminó positivamente la propuesta que el Senador Fernando Baeza Meléndez (PRI) presentó el 23 de mayo de 2007, para que durante un periodo de doce meses la Comisión Nacional del Agua (CNA) lleve a cabo una campaña de regularización administrativa de los concesionarios de aguas nacionales que por diversas razones no lo hubieren hecho.

De los dictámenes de las iniciativas que fueron desechadas, los primeros tres dictámenes que a continuación se mencionan, se realizaron en la Cámara de Diputados y fueron presentados en la sesión del 13 de marzo:

- El primero de ellos fue elaborado por las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Energía, respecto de la iniciativa que reforma y deroga diversas disposiciones de la *Ley General de Desarrollo Social* y de la *Ley de la Comisión Reguladora de Energía* que presentó la Dip. Elda Gómez Lugo (PRI) el pasado 6 de febrero de 2007 y que proponía establecer tarifas preferenciales en la venta de gas natural para la población indígena, en función de sus niveles de vulnerabilidad.
- La Comisión de Recursos Hidráulicos presentó dos de ellos; el primero respecto de la iniciativa que reforma el párrafo segundo del artículo 9 de la *Ley de Aguas Nacionales* presentada por el Dip. Humberto Dávila Esquivel (NA) el 22 de febrero de 2007 para incluir como parte del objeto de la CNA, la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos asignados al dominio público hídrico. El segundo sobre la iniciativa que reforma los artículos 14 bis, 5, 45 y 96 bis de la misma Ley, que buscaba propiciar el uso de aguas residuales, estableciendo fuentes alternas de suministro de agua en los estados, Distrito Federal y municipios; proyecto

presentado por el Dip. Alejandro Agundis Arias (PVEM) el 1º de marzo de 2005.

- El último de ellos fue presentado en la sesión del 6 de marzo de 2008 del Senado, por las Comisiones de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de Estudios Legislativos, a la iniciativa de *Ley Orgánica de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*, suscrita por el Sen. Ricardo Gerardo Higuera (PRD) el 3 de noviembre de 2005, y que tenía como propósito fortalecer el marco jurídico nacional en relación con las actividades de bioprospección, la regulación de la extracción y explotación de los recursos genéticos y bioquímicos con fines comerciales y de investigación, y la conversión de la CONABIO en un órgano desconcentrado de la SEMARNAT.

Aún sin dictaminar se encuentran tres minutas que remitió el Senado de la República para reformar la Ley Agraria y la Ley de Aguas Nacionales, como se indica en el Cuadro 2.

**Cuadro 2.** Minutas de reformas a leyes vigentes

Entrada	Promoviente	Ley	Objetivo
01-Feb	Sen. Adolfo Toledo Infanzón (PRI) 24.Abr.2007	Ley Agraria	Reformas al artículo 80 para que, en los casos de enajenación, la renuncia a los derechos parcelarios se haga ante el fedatario público (actualmente sólo se tiene que presentar un escrito firmado con dos testigos y posteriormente presentarlo en el Registro Agrario Nacional). Asimismo, incorporar a la concubina, además de la esposa e hijos, como beneficiaria del "derecho al tanto" en los casos de venta.
01-Feb	Sen. Francisco Herrera León (PRI) 02.Oct.2007	Ley Agraria	Reforma los artículos 164, 181 y adiciona un artículo 181 Bis, para establecer los requisitos que deberán cumplirse cuando se interponga una demanda en los procedimientos agrarios, otorgando al quejoso un término de ocho días para cubrirlos. De lo contrario el magistrado agrario podrá desechar dicha demanda
01-Feb	Sen. Rosalía Peredo Aguilar (PAN) 06.Sep.2007	Ley de Aguas Nacionales	Establecer que el permiso de descarga de aguas residuales se otorgará con base en un desarrollo sustentable y se hará conforme a las Normas Oficiales Mexicanas respectivas.

Fuente: Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.

Asimismo, es de mencionar que de las 41 iniciativas presentadas, las siguientes ocho tuvieron como propósito reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no todos en aspectos directamente vinculados con el sector rural, aunque sí con implicaciones sobre su población o sobre la forma en la que tiene lugar el despacho de asuntos relacionados con éste (cuadro 3). Cinco de estas iniciativas fueron presentadas por diputados, destacando la que se refiere al derecho

a la alimentación, que se establecería en el artículo 4° de la Constitución, presentada por el Diputado Leopoldo Arreola Ortega del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

Igualmente destaca la presentada el 4 de enero por el Diputado Manuel Portilla Diéguez del GP-PVEM para reformar el artículo 3° de la CPEUM para agregar como uno de los objetivos de la educación que imparta el Estado fomentar las bases para

el establecimiento de un modelo educativo nacional de desarrollo sustentable que estimule el sentido de responsabilidad social y ambiental. Ambas propuestas fueron remitidas a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Asimismo, es de señalar que entre las 41 iniciativas presentadas en el lapso que nos ocupa, hay tres propuestas para crear leyes nuevas, todas ellas generadas en la Cámara de Diputados:

**Cuadro 3.** Iniciativas con proyecto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art.	Entrada	Promoviente	Objetivo	Comisión / Cámara
3°	04-Ene	Dip. Manuel Portilla Diéguez (PVEM)	Agregar como uno de los objetivos de la educación que imparta el Estado, <i>fomentar las bases culturales, técnicas y científicas para el establecimiento de un modelo educativo nacional de desarrollo sustentable que estimule el sentido de responsabilidad social y ambiental.</i>	Puntos Constitucionales. C. DIP.
4°	09-Ene	Dip. Leopoldo Arreola Ortega (PT)	Establecer como obligación del Estado, <i>garantizar el derecho a la alimentación y la nutrición adecuada de las familias mexicanas</i> mediante la instrumentación de políticas públicas que procuren el derecho a la alimentación la nutrición y la autosuficiencia alimentaria.	Puntos Constitucionales. C. DIP.
72 y 67	23-Ene	Sen. Héctor Pérez Plazota (PAN)	Aumentar de 30 a 45 días hábiles el plazo para que las comisiones ordinarias emitan el dictamen correspondiente de los asuntos que les sean turnados.	Puntos Constitucionales y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. SENADO
17	07-Feb	Sen. Jesús Murillo Karam (PRI)	Establecer acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos.	Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos. SENADO.
74 y 79	19-Feb	Dip. Susana Monreal Ávila (PRD)	Adelantar el dictamen de la Cuenta Pública que será a más tardar el 15 de diciembre del año siguiente a su presentación y facultar a la ASF para que solicite información de ejercicios anteriores cuando se trate de auditorías de desempeño.	Puntos Constitucionales. C. DIP.
27	28-Feb	Dip. Ramón Barajas López (PRI)	Considerar a las aguas nacionales como áreas de seguridad nacional.	Comisión de Puntos Constitucionales. C. DIP.
3°	28-Feb	Dip. Elda Gómez Lugo (PRI)	Establecer que la educación que imparta el Estado deberá contener el carácter pluricultural de la nación, a efecto de garantizar el reconocimiento, respeto e integración de los pueblos y comunidades indígenas del país.	Puntos Constitucionales, c/opinión de la Comisión de Asuntos Indígenas. C. DIP.
4°	04-Mar	Sen. Silvano Aureoles Conejo (PRD)	Propone que el Estado garantizará que toda persona tenga derecho al uso personal y doméstico del agua potable, para asegurar su pleno desarrollo y salud.	Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera. SENADO.

Fuente: Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.

Cuadro 4. Iniciativas para la creación de nuevas leyes

Entrada	Promovente	Ley	Objetivo
23-Ene	Dip. Pablo Leopoldo Arreola Ortega (PT)	Ley de Precios Competitivos	Reglamentar el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de regulación de mercados para evitar las sobre ganancias de las empresas a través de la exageración de precios. Establecer mecanismos de regulación y prevención para evitar que las empresas monopólicas y oligopólicas establezcan precios excesivos en los bienes y servicios que producen. Crear la Comisión Federal de Precios Competitivos como organismo público descentralizado del Gobierno Federal y un Consejo Consultivo Ciudadano que lo auxilie para concretar sus atribuciones y facultades.
21-Feb	Dip. Pablo Trejo Pérez (PRD)	Ley de Organización de la Administración Pública Federal	Incluir en los fines de la Administración Pública Federal y de las entidades paraestatales, los principios del servicio público. Regular el establecimiento de las delegaciones en las entidades federativas y la creación de órganos desconcentrados. Precisar algunas de las atribuciones de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía.
28-Feb	Dip. Sergio Augusto López Ramírez (PVEM). A nombre del Dip. Antonio Xavier López Adame (PVEM).	Ley General de la Calidad del Aire y la Protección a la Atmósfera. Además reforma diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y adiciona un artículo a la Ley del Impuesto sobre la Renta.	Reglamentar el artículo 4 de la Constitución en materia de preservación de la calidad del aire y de protección a la atmósfera estableciendo las bases de coordinación y colaboración entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como la concertación para la participación de los sectores social y privado. Regular la distribución de competencias en la materia entre la SEMARNAT, la Secretaría de Salud; SRE; SAGARPA, SEDESOL, SCT y de Energía. Establecer obligaciones a propietarios de fuentes móviles e impulsar el desarrollo tecnológico. Crear el Comité Nacional para la Prevención y Control de la Contaminación y la Protección contra el Deterioro Atmosférico.

Fuente: Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.

### Distribución por grupo parlamentario

Como ya se mencionó, entre el 14 de diciembre de 2007 y el 31 de marzo de 2008, se presentaron en el Congreso de la Unión, 41 iniciativas y 66 puntos de acuerdo que tienen relación con el sector rural, lo que hace un total de 107 asuntos. Los Diputados presentaron el 59% de las *iniciativas*; por Grupo Parlamentario, el del Partido Revolucionario Institucional (GP-PR) es el que más iniciativas (13) presentó, seguido del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GP-PRD) que presentó 12, en ambos casos con una composición similar por Cámara de origen. Por su parte, los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (GP-PAN) y del Partido Verde Ecologista de México (GP-PVEM), presentaron siete iniciativas cada uno, si bien en el caso del GP-PAN se observa una mayor actividad en el Senado. Finalmente, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (GP-PT) presentó dos iniciativas. Ninguno de los demás grupos parlamentarios ni tampoco los congresos estatales o el Ejecutivo Federal hicieron propuestas en este sentido.



FOTO Acervo de la H. Cámara de Diputados

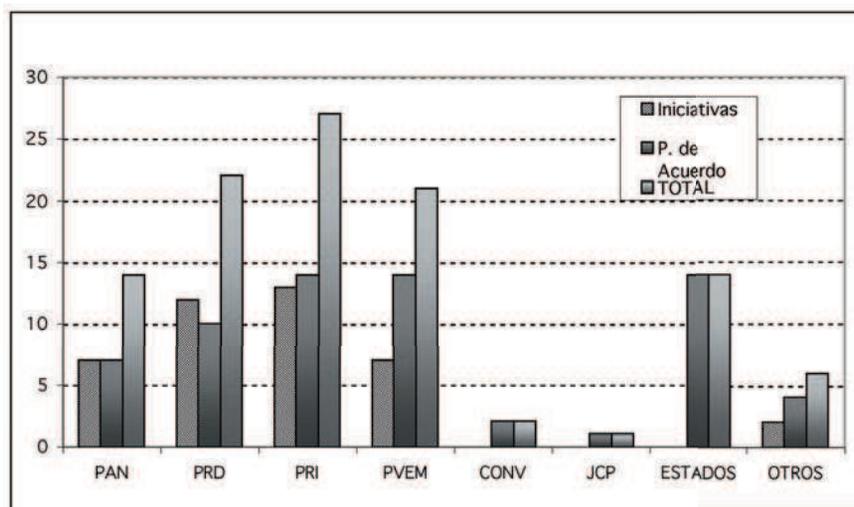
**Cuadro 5.** Resumen de iniciativas y puntos de acuerdo presentados por Grupo Parlamentario y cámara de origen del 14 de diciembre de 2007 al 31 de marzo de 2008

Instrumento	PAN	PRD	PRI	PVEM	CONV	JCP	Otros	Estados	Total
Iniciativas	7	12	13	7	0	0	2	0	41
C. Diputados	3	7	8	4	0	0	2	0	24
Senado	4	5	5	3	0	0	0	0	17
P. de Acuerdo	7	10	14	14	2	1	4	14	66
C. Diputados	3	2	2	5	0	0	2	0	14
Senado	3	6	7	7	1	1	1	8	34
C. Permanente	1	2	5	2	1	0	1	6	18
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>107</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.

Incluyendo los puntos de acuerdo, la situación luce un tanto diferente. De los 107 asuntos relacionados con el sector rural, el GP-PRI presentó una cuarta parte; el GP-PRD es casi alcanzado por el GP-PVEM, con 22 y 21 asuntos, respectivamente; los congresos estatales y el GP-PAN registra el mismo número (14), si bien en el caso del PAN la mitad son iniciativas. Se aprecia también ya la participación del GP-Convergencia, de los Congresos Estatales y de la propia Junta de Coordinación Política del Senado de la República, que el 6 de marzo logró el consenso de los grupos parlamentarios para constituir el Grupo de Trabajo para la Reforma Integral del Campo Mexicano, el cual quedó formalmente instalado el primero de abril.

**Figura 1.** Iniciativas y puntos de acuerdo presentados por Grupo Parlamentario entre el 14 de diciembre de 2007 y el 31 de marzo de 2008



Fuente: Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.

Destacaron tres propuestas de ley, la primera de ellas, ya referida como parte de las iniciativas para crear nuevas leyes, del Dip. Pablo Leopoldo Arreola

Ortega del GP-PT durante la sesión de la Comisión Permanente del 23 de enero de 2008, que busca crear la *Ley de Precios Competitivos*, con lo que se

reglamentaría el artículo 28 de la CPEUM en materia de regulación de mercados para evitar las sobre ganancias de las empresas a través de la exageración de precios; establecer mecanismos de regulación y prevención para evitar que las empresas monopólicas y oligopólicas establezcan precios en los bienes y servicios que producen, que sean producto de sobre ganancias derivadas de acuerdos de cartel, fusión o concentración económica u otros mecanismos; y crear la Comisión Federal de Precios Competitivos como organismo público descentralizado del Gobierno Federal y un Consejo Consultivo Ciudadano que lo auxilie en la implantación de sus facultades. Esta propuesta fue turnada a la Comisión de Economía con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Otro proyecto para una nueva ley fue del Dip. Sergio Augusto López Ramírez (PVEM) que expide la *Ley General de la Calidad del Aire y la Protección a la Atmósfera* y reforma diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para Reglamentar el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de preservación de la calidad del aire y de protección a la atmósfera; regular la distribución de competencias en la materia entre la SEMARNAT, SAGARPA, SEDESOL y las secretarías de Salud, de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones y Transportes y de Energía y crear el Comité Nacional para la Prevención y Control de la Contaminación y la Protección contra el Deterioro Atmosférico como mecanismo de consulta y asesoría en la planeación y aplicación de las políticas encaminadas a prevenir y controlar la contaminación atmosférica y a protegerla de los efectos adversos del cambio climático.

Una más, que aunque no maneja una incidencia directa en el sector agropecuario, tiene una importancia

relativa ya que busca abrogar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante la expedición de la *Ley de Organización de la Administración Pública Federal*. Dicha propuesta resulta muy ambiciosa al sugerir una serie de lineamientos que precisan de un mayor análisis, pero que en términos generales puede afirmarse que buscan establecer reglas más claras para normar las comparecencias de los funcionarios cuando acudan al Congreso de la Unión con motivo de la glosa del informe de gobierno. Igualmente propone una serie de reglas para la constitución de fideicomisos públicos, para su operación y rendición de cuentas, así como precisar algunas atribuciones de las secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Economía. Asimismo determina que las secretarías de Estado serán las encargadas de coordinar la programación y presupuestación; conocer la operación; evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo. La propuesta estuvo a cargo del Dip. Pablo Trejo Pérez del Grupo Parlamentario del PRD y fue turnada para su estudio a la Comisión de Gobernación con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

### Distribución por temática

El SISLEG permite la clasificación por gran tema y aún por subtema (más específico) de los asuntos. En el período de análisis, los asuntos estuvieron

referidos a nueve temas: Comercio Exterior, Presupuesto, Agrario, Medio Ambiente, Agua, Agropecuario, Social, Económico e Indígena.

En materia de *Presupuesto*, una de las iniciativas que resultan de gran trascendencia para nuestros trabajos es la que presentó la Dip. Susana Monreal Ávila del Grupo Parlamentario del PRD, para reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y que propone entre otros aspectos establecer que el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) deberá realizar una valoración objetiva de los programas sujetos a reglas de operación (recordemos que dos terceras partes del presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable está sujeto a este ordenamiento) en lo que respecta a los gastos neto, total, no programable y programable, el cual estará a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y exclusivamente en materia de desarrollo social por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Actualmente este proyecto se encuentra en análisis por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

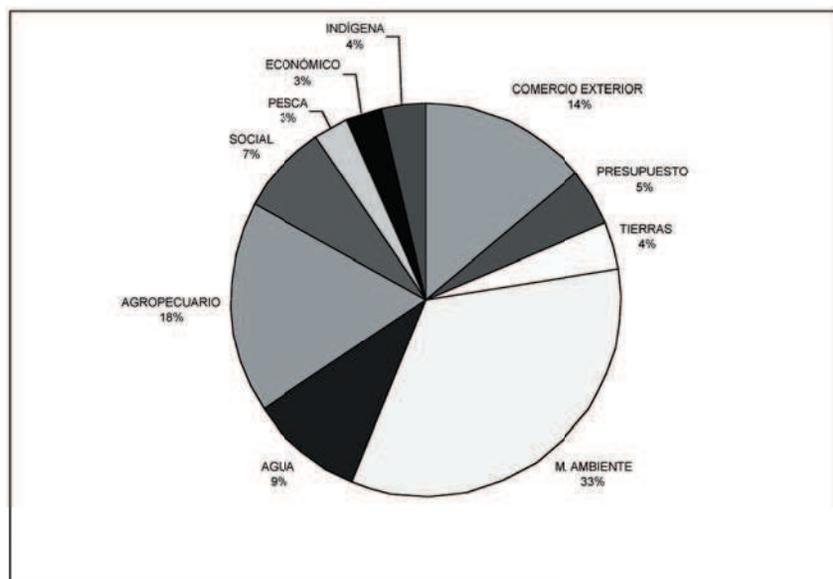
En materia *Social*, destaca la presentada por la Dip. Elda Gómez Lugo del Grupo Parlamentario del PRI, para reformar la Ley General de Desarrollo Social para que los municipios sean los encargados de ejecutar sus programas de desarrollo social según las reglas de operación acordadas por el Ejecutivo Federal y que ellos integrarán los padrones de beneficiarios de dichos programas.

Cuadro 6. Relación de asuntos por temática abordada

Instrumento	Comercio exterior	Presupuesto	Agrario	Medio ambiente	Agua	Agropecuario	Social	Económico	Indígena	Total
Iniciativas	0	4	3	10	6	11	4	2	1	41
Puntos de acuerdo	15	1	1	29	4	8	4	1	3	66
Total	15	5	4	39	10	19	8	3	4	107

Fuente: Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.

**Figura 2.** Distribución temática de los asuntos relacionados con el sector rural abordados por el Congreso del 14 de diciembre de 2007 al 31 de marzo 2008



Fuente: Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.

Como es una constante de cada periodo ordinario de trabajo, generalmente los asuntos en materia *Ambiental* (fauna, flora, contaminación, áreas naturales protegidas, deforestación, especies protegidas, cambio climático) superan por mucho los asuntos de otras categorías, y durante este periodo no fue la excepción, abordando el 33% de las iniciativas y puntos de acuerdo presentados en el Congreso.

En materia de *Energía*, una propuesta que nos resulta interesante es la presentada el 6 de marzo por los Diputados José Antonio Arévalo González y Jesús Sesma Suárez del Grupo Parlamentario del PVEM, que busca reformar la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos para incluir el concepto de bioenergéticos de segunda generación, entendiéndose como los combustibles obtenidos de la biomasa proveniente exclusivamente de residuos de tipo orgánico de cualquier actividad agropecuaria, doméstica o industrial. Se establece que para su producción no se requerirá autorización de la SAGARPA, la cual, junto con la Secretaría de Energía, deberá apoyar la investigación científica y tecnológica para su producción y uso, así como incentivar a las personas que contribuyan al desarrollo de la industria de dichos bioenergéticos.

En este mismo rubro, se menciona el proyecto presentado por el Sen. Mario López Valdez del GP-PRI el 26 de marzo pasado, que adiciona el artículo 24 de la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos en el cual se establecen las modalidades y requisitos que deberán cumplirse para autorizar la producción de bioenergéticos. Se pretende que dicho artículo permita una interpretación inequívoca sobre lo que serían los inventarios excedentes de producción interna de maíz para satisfacer el consumo nacional, criterio que se establece como requisito para autorizar el uso de este grano nacional en la producción de bioenergéticos en el marco de esta Ley. El proyecto fue turnado a las comisiones unidas de Agricultura y Ganadería y de Estudios Legislativos y actualmente está pendiente de dictamen.

Adicionalmente, el 27 de marzo fue presentada iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos a cargo del Sen. Arturo Herviz Reyes del GP-PRD, con el fin de que la SAGARPA autorice permisos para la producción de etanol a partir del maíz, pero en función de los inventarios de excedentes de producción de maíz de cada entidad federativa y no de parámetros nacionales.

En materia de *Comercio Exterior*, como parte del ambiente generado este año por la culminación del periodo de desgravación previsto en el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)* que afecta a varios productos agropecuarios básicos, se presentaron una serie de propuestas entre iniciativas y puntos de acuerdo enfocadas a sugerir nuevas disposiciones que ayuden a mitigar los efectos que se espera que sucedan a partir de este año, razón por la cual el pasado 5 de febrero el Dip. Alejandro Sánchez Camacho del GP-PRD presentó una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>4</sup>, a fin de que la Secretaría de Economía incluya entre sus funciones, el estudio y difusión mensual del comportamiento de los precios de los artículos de la canasta básica, además de que establezca un control de precios en cuanto se registre un incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor en dichos artículos. Esta propuesta fue turnada a la Comisión de Gobernación para su estudio.

En total fueron gran cantidad de solicitudes en calidad de puntos de acuerdo, siendo un total de 15 los puntos de acuerdo relacionados con los efectos de las políticas comerciales internacionales, los que en su mayoría solicitaban el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional para el Campo, la búsqueda de la renegociación del TLCAN, la

<sup>4</sup> Fue clasificada en el renglón Económico.

elaboración de un diagnóstico general y la realización de acciones estratégicas para atenuar los efectos negativos del Tratado con Estados Unidos y Canadá.

### Distribución por comisión dictaminadora

Las Comisiones Ordinarias a las que se turnaron las iniciativas presentadas en el Congreso en el período de análisis, que deberán ser dictaminadas en los siguientes meses, fueron las diez que se indican en el cuadro siguiente, destacando la concentración que se da en la de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a la que le fueron canalizadas el 20% de estos instrumentos.<sup>5</sup>

En virtud de que las iniciativas más importantes ya han sido comentadas, nos abocaremos a comentar algunos puntos de acuerdo. Entre ellos se menciona el de la Comisión de Agricultura y Ganadería del Senado por el que se exhorta a rendir un informe detallado sobre el impacto social y económico por el incremento en el precio de la leche Liconsa, mismo que fue aprobado el 4 de marzo. Es necesario mencionar nuevamente el acuerdo aprobado por el Senado el pasado 6 de marzo presentado por la Junta de Coordinación Política de esa Cámara por el que se creó el Grupo de Trabajo para la Reforma Integral del Campo Mexicano.

Posteriormente el 21 de febrero, el Senado conoció un punto de acuerdo a cargo del Sen. Alfonso Sánchez Anaya (PRD) por el que se exhorta al Gobierno Federal y al Congreso de la Unión a emprender las acciones jurídico legislativas para implementar las políticas públicas de carácter nacional y regional que permitan elaborar un Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable. Dicha propuesta fue turnada a la Comisión de Desarrollo Rural del Senado.

Otro de los temas de la agenda rural más abordados fue la discusión y modificación de las Reglas de Operación de los programas que contemplan recursos presupuestales, hecho que originó la presentación de un punto de acuerdo a cargo del Sen. Jesús Toledo Infanzon del GP-PRI para solicitar la comparecencia del titular de la SAGARPA para que explique los criterios con los que fue elaborado el Proyecto de Reglas de Operación para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2008, mismo que se aprobó en la sesión del 9 de enero pasado.

Finalmente el pasado 27 de marzo se aprobó de urgente resolución el punto de acuerdo por el que se solicita al INEGI que presente a la Cámara de Diputados los resultados del Octavo Censo Nacional Agropecuario 2007, a cargo de la Diputada Irma Piñeyro Arias del GP-NA.

**Cuadro 7.** Distribución de iniciativas por comisiones ordinarias dictaminadoras

	Agricultura y Ganadería	Desarrollo Rural	Desarrollo Social	Hacienda y Crédito Público	Gobernación	Medio Ambiente y Recursos Naturales **/	Presupuesto y Cuenta Pública	Puntos Constitucionales	Recursos Hidráulicos	Reforma Agraria	Total
Cámara de Diputados	1	1	1	2	2	3	5	5	3*/	4*/	27
Cámara de Senadores	2	0	1	1	2	5	-	3	2	1	17
Total	3	1	2	3	4	9	5	8	5	5	44

\*/ Las Comisiones de Reforma Agraria y de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados incluyen dos y una minutas respectivamente enviadas por el Senado de la República, es por ello que se ve el resultado de 44 asuntos, tres asuntos más a las 41 iniciativas presentadas por los legisladores.

\*\*/ En el Senado incluye a Pesca.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.

<sup>5</sup> Se debe señalar que aunque el CEDRSSA da atención básicamente a las Comisiones relacionadas directamente con el sector rural, existen otras comisiones a las que son turnados algunos asuntos con incidencia directa y que tienen implicaciones económicas o políticas, como las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Hacienda y Crédito Público o de Gobernación, y en el caso de los proyectos de reforma Constitucionales a las Comisiones de Puntos Constitucionales de las Cámaras.

**Anexo 1.** Iniciativas de reforma de ley presentadas en la Cámara de Diputados y Senadores entre el 14 de diciembre de 2007 y el 31 de marzo de 2008

Entrada	Promoviente	Ley	Objetivo	Comisión */
16-Ene	Dip. Salvador Barajas del Toro (PRI)	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Adiciona el art. 42 para fijar el 8 de septiembre de cada año (igual que el PEF) como fecha límite para que el Ejecutivo remita al Congreso de la Unión los proyectos de reglas de operación de los programas que las requieran, particularmente los del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Facultar a la Cámara de Diputados para que revise y en su caso modifique las Reglas. Establecer la aprobación conjunta del PEF y las Reglas de Operación.	Presupuesto y Cuenta Pública.
16-Ene	Sen. Rafael Alejandro Moreno Cárdenas (PRI).	Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables.	Reforma las fracciones V, XIII, XVI y XXXIX del artículo 8 para favorecer la integración conjunta de un fondo común de riesgos para desastres naturales y no naturales. Instrumentar esquemas de financiamiento con recursos de los tres niveles de gobierno y otras fuentes, así como de instancias no gubernamentales. Favorecer la generación amplia de fondos de apoyo permanente a la pesca y acuacultura.	CU de M. Ambiente, Rec. Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos 1a.
23-Ene	Dip. Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (PAN)	Ley Agraria.	Reforma el art. 97 para establecer que el PEF asignará recursos para garantizar el funcionamiento del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y que éste servirá de instrumento para la aplicación de políticas públicas de fomento y canalización de recursos de inversión y crediticios a favor de ejidos y comunidades del país, tanto en apoyo de las actividades productivas como de bienestar de su población.	Reforma Agraria.
05-Feb	Dip. Alejandro Sánchez Camacho (PRD)	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Adiciona una fracción VII Bis al artículo 34 para incorporar en las funciones de la Secretaría de Economía, el estudio, publicación mensual y control de los precios de los artículos de la canasta básica teniendo como indicador el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).	Gobernación.
14-Feb	Dip. Alberto Amador Leal (PRI) A nombre propio y de los Dips. Guillermina López Balbuena y Wenceslao Herrera Coyac (PRI)	Ley Federal de la Defensoría Pública y Decreto del PEF 2008.	Reforma los artículos 26 y 34 de la LFDP y adiciona un transitorio al Decreto para establecer que los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social que le competen a la SAGARPA serán elaborados conjuntamente por ésta y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y aprobado por los Consejos Mexicano, Estatales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.	Presupuesto y Cuenta Pública.
14-Feb	Dip. Guillermina López Balbuena (PRI) A nombre propio y de los Dips. Alberto Amador Leal y Wenceslao Herrera Coyac (PRI)	Decreto del PEF 2008.	Reforma el artículo 27 para que en las entidades federativas y municipios donde opere el programa Oportunidades se establezca una Comisión Coordinadora y Comisión Ejecutiva, respectivamente, presidida por el Ejecutivo local, que coordinen la ejecución del programa y notifiquen por escrito a la Secretaría de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación sobre problemas u obstáculos.	CU de Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social.
19-Feb	Sen. Minerva Hernández Ramos (PRD)	Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	Adiciona fracción XIV al art. 2 y reforma el art. 4 para establecer que son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades fiscalizadas, y los sindicatos que reciban recursos públicos federales.	CU de Hda. y Crédito Público; de Trabajo y Previsión Social; y de Estudios Legislativos 2a.
19-Feb	Sen. Jorge Legorreta Ordorica (PVEM)	Ley Federal de Sanidad Animal.	Reforma el párrafo 9º del art. 4º para establecer que este ordenamiento dirigido a las Especies de Animales Vivos, incluye a los que están en cautiverio y a los mamíferos marinos y exceptúa a los animales que vivan en el medio acuático silvestre, ya sea marítimo, fluvial, lacustre o de cualquier cuerpo de agua natural o artificial.	CU de M. Ambiente, Rec. Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos.

Entrada	Promovente	Ley	Objetivo	Comisión */
21-Feb	Dip. Silvio Gómez Leyva (PAN)	Leyes de Aguas Nacionales, General de Asentamientos Humanos, y General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	Reforma y adiciona diversas disposiciones para incluir en las atribuciones de la CONAGUA el fomentar y apoyar las obras de captación y recarga artificial de acuíferos con aguas pluviales, de escurrimiento superficial y residuales tratadas, así como la disposición o descarga de éstas al suelo, incorporando en la Ley dichos conceptos. Y establecer que para el otorgamiento de autorizaciones, deberán presentar ante las autoridades municipales competentes sus proyectos de obra para la captación y recarga artificial de acuíferos.	CU de Rec. Hidráulicos, de Desarrollo Social y de M. Ambiente y Rec. Naturales.
21-Feb	Dip. Lourdes Alonso Flores (PRD)	Ley de Aguas Nacionales.	Reforma diversas disposiciones para establecer que las personas morales, previa concesión otorgada por la autoridad del agua, podrán explotar, usar y aprovechar las aguas nacionales en actividades industriales. Asimismo, que el Ejecutivo a través de la CONAGUA por medio de los Organismos de Cuenca, deberá promover la conservación y preservación del agua.	Recursos Hidráulicos.
21-Feb	Sen. Melquiades Morales Flores (PRI)	Ley de Aguas Nacionales.	Reforma y adiciona diversas disposiciones para incorporarle un sentido federalista y permitir acciones de los gobiernos más directas y oportunas a los problemas y dotar de capacidad decisoria a las autoridades encargadas del sistema hídrico en los estados, regiones y comunidades.	CU de Rec. Hidráulicos; de Federalismo; y de Estudios Legislativos 2a.
21-Feb	Sen. Eduardo Tomás Nava Bolaños (PAN)	Ley Agraria.	Reforma y adiciona el art. 164 para establecer que las resoluciones dictadas por los tribunales agrarios sean traducidas a la lengua del sujeto de derecho cuando este sea indígena y no sepa leer el idioma español.	CU de Ref. Agraria; de Justicia; y de Estudios Legislativos.
21-Feb	Sen. Antonio Mejía Haro (PRD) y Sen. Francisco Javier Obregón Espinoza (PT)	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	Reformar y adicionar diversas disposiciones para que las acciones para la prevención del cambio climático sean consideradas de utilidad pública. Definir el concepto de "Cambio Climático" y señalar la concurrencia de la Federación, los estados, el D. F. y los municipios en la formulación y ejecución de dichas acciones.	CU M. Ambiente, Rec. Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos 2a.
28-Feb	Dip. Sara Latife Ruíz Chávez (PRI)	Ley de Planeación.	Reforma art. 2 y 16 para incluir en los principios de la planeación nacional del desarrollo, la erradicación de la pobreza y la marginación, así como dar prioridad a la atención de las problemáticas de los grupos vulnerables. Asimismo, establecer que los programas sectoriales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal deberán proporcionar alternativas que beneficien a estos grupos.	Hacienda y Crédito Público.
28-Feb	Dip. Susana Monreal Ávila (PRD)	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Reforma y adiciona diversas disposiciones para establecer que para efectos del Sistema de Evaluación y Desempeño la Auditoría Superior del Desempeño hará una valoración objetiva de los programas y la reportará trimestralmente a la Cámara y sólo en materia de desarrollo social, la hará el CONEVAL. Asimismo, que los programas y proyectos registrados en la cartera de inversión serán analizados y priorizados por la SHCP y una delegación de diputados integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en función de su impacto en el beneficio social.	Presupuesto y Cuenta Pública.
28-Feb	Sen. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán (PAN)	Ley de Aguas Nacionales.	Impulsar modificaciones institucionales que fortalezcan la gestión de los recursos hídricos con la participación de los estados, del D. F. y de los municipios y refuercen la participación de los actores involucrados en las cuencas. Poner a disposición del público en general la información que se genere en la gestión del agua en los distintos órganos de la CONAGUA y establecer las bases para el ordenamiento y la regulación eficiente y eficaz en el pago de los derechos generados.	CU de Recursos Hidráulicos; y de Estudios Legislativos, Primera.

Entrada	Promovente	Ley	Objetivo	Comisión */
04-Mar	Dip. Elda Gómez Lugo (PRI)	Ley General de Desarrollo Social.	Dar libertad a los municipios para ejecutar sus programas de desarrollo social, según las reglas de operación acordadas con el Ejecutivo Federal y publicadas por éste al igual que la metodología y normatividad para el ejercicio de los recursos; asegurar la entrega de éstos a partir de la primera quincena de enero de cada año y darles la exclusividad para ejercerlos, pudiendo ser complementados con recursos concurrentes entre los tres niveles de gobierno y con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.	Desarrollo Social.
04-Mar	Sen. Rosalía Peredo Aguilar (PAN)	Ley General de Desarrollo Social.	Modificar los art. 74 y 76 para incluir el concepto "satisfacción del beneficiario y beneficiaria".	CU de Desarrollo Social; y de Estudios Legislativos.
04-Mar	Sen. Arturo Escobar y Vega (PVEM)	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Reincorporar la administración en materia pesquera a la SEMARNAT, con lo que volvería a ser la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales.	CU de Gobernación; y de Estudios Legislativos.
06-Mar	Dips. José Antonio Arévalo González y Jesús Sesma Suárez (PVEM)	Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos.	Incluir el concepto de bioenergéticos de segunda generación, entendiéndose como los combustibles obtenidos de la biomasa proveniente exclusivamente de residuos de tipo orgánico de cualquier actividad agropecuaria, doméstica o industrial y que para su producción no requieren el permiso de la SAGARPA, quien junto con la Secretaría de Energía, deberán apoyar la investigación científica y tecnológica para su producción e incentivar a las personas que contribuyan a su desarrollo.	Agricultura y Ganadería.
06-Mar	Dip. Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez (PRI)	Ley de Asociaciones Agrícolas.	Incorporar como finalidad de las asociaciones agrícolas, el impulso a la participación de las mujeres en el desarrollo económico, a través de la organización de cadenas productivas y comercializadoras de productos agrícolas. Precisar que las asociaciones agrícolas locales podrán ser integradas por mujeres productoras y que las uniones regionales agrícolas deberán acreditar ante la Confederación Nacional de Productores Agrícolas la participación de delegadas propietarias y suplentes, para garantizar que en ella se encuentren representadas las asociaciones agrícolas conformadas por mujeres.	Reforma Agraria.
06-Mar	Dip. Mónica Fernández Balboa (PRD)	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	Adiciona una fracción XII al art. 179 para considerar al plátano y al cacao como productos básicos y estratégicos.	Desarrollo Rural.
11-Mar	Sen. Mario López Valdez (PRI)	Estatuto de las Islas Marías.	Reformar el artículo 4º para establecer que el Ejecutivo Federal a través de la SEMARNAT y en coordinación con la SEGOB, la UNAM u otras Instituciones elaborarán y actualizarán el programa de manejo de la reserva de la biósfera con apego a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para organizar el trabajo, el comercio y la explotación sustentable de las riquezas naturales de las islas.	CU de Gobernación; y de Estudios Legislativos.
12-Mar	Sen. Silvano Aureoles Conejo (PRD)	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y Código Federal de Procedimientos Penales.	Reformar y adicionar la fracción V del art. 31 de la LGPGIR y reformar y adicionar el inciso 32 Bis del art. 194 del Código para establecer que estarán sujetos a un plan de manejo una serie de residuos peligrosos y calificar como delitos graves contra el ambiente, el derribo, la extracción o la tala, cuando su volumen exceda de dos m <sup>3</sup> de madera.	CU de Medio Ambiente, Rec. Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos 1a.
13-Mar	Dip. Manuel Salvador Salgado Amador - Dip. Ma. Gpe. García Noriega (PVEM)	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	Establecer el concepto de zona federal marítima-terrestre e integrar dentro de las facultades de la Federación en esta materia la regulación, el deslinde y la delimitación de dichas zonas.	Medio Ambiente y Rec. Naturales.

Entrada	Promovente	Ley	Objetivo	Comisión */
13-Mar	Dip. José Guillermo Fuentes Ortiz (PAN)	Leyes General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley de Planeación	Establecer que los criterios de sustentabilidad de los programas de ordenamiento ecológico locales, deberán ser observados e incorporados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente y facultar al municipio para autorizar la capacidad de asentamientos humanos, de acuerdo con el plan de desarrollo urbano y tomando en cuenta el atlas de riesgo.	Medio Ambiente y Rec. Naturales y de Hacienda y Crédito Público.
13-Mar	Dip. Juan Manuel San Martín Hernández (PRD)	Ley de Planeación.	Establecer que en el PND se fijarán indicadores y sistemas de monitoreo y que se precisarán los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable, bajo el enfoque de política de Estado; que la SHCP aportará con la Secretaría de la Función Pública, elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas y facultar a la SHCP para proyectar y coordinar la planeación regional con la participación de los gobiernos locales.	Hacienda y Crédito Público.
26-Mar	Sen. Mario López Valdez (PRI)	Ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos.	Adiciona el artículo 24, que contiene las modalidades y los requisitos que deberán cumplirse para autorizar la producción de bioenergéticos y aporta criterios para interpretar lo que serían los inventarios excedentes de producción interna de maíz para satisfacer el consumo nacional, refiriéndolos tanto a la variedad del maíz, como a la región productora que corresponda.	CU de Ag. y Ganadería; y de Estudios Legislativos.
27-Mar	Sen. Arturo Herviz Reyes (PRD)	Ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos.	Modificación de la fracción VIII del artículo 11 con el fin de que la SAGARPA autorice permisos para la producción de etanol a partir del maíz, pero con base en los inventarios de excedentes de cada entidad federativa y no con base en parámetros nacionales.	CU de Ag. y Ganadería y de Estudios Legislativos.
27-Mar	Sen. Jorge Legorreta Ondorica (PVEM)	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General de Vida Silvestre.	Se prohíbe la importación de especies exóticas invasoras que puedan afectar la biodiversidad de nuestro país y se regulan las solicitudes para su prevención y de manejo a fin de evitar que su diseminación provoque daños al medio ambiente, los ecosistemas, las especies, la economía y la salud humana.	CU de M. Ambiente, Rec. Naturales y Pesca y de Estudios Legislativos 1a.

\*/ CU: Comisiones Unidas

Fuente: Elaboración propia con base en el SISLEG, CEDRSSA.



FOTO Miguel Ángel González Salum

## Evolución del sector agropecuario y seguridad alimentaria: retos de la política sectorial

Roberto Escalante y Horacio Catalán<sup>1</sup>

### Resumen

El presente artículo tiene por objetivo analizar las principales tendencias en el crecimiento del sector agropecuario, y su influencia como factor que ha afectado de manera negativa la producción de alimentos, a fin de plantear la necesidad de avanzar en la definición de políticas públicas que contribuyan a elevar la producción agropecuaria nacional y garantizar la oferta de alimentos que la sociedad mexicana requiere.

### I. Introducción

Un sector agropecuario dinámico y con encadenamientos con la industria, representa uno de los principales requerimientos de una estrategia de desarrollo de largo plazo. En este sentido, la política agropecuaria debe buscar que la oferta de los productos agropecuarios garantice la autosuficiencia alimentaria, desde una visión sustentable, así como un mejor nivel de vida para los habitantes del medio rural. Sin embargo, la situación actual del sector agropecuario muestra resultados claramente negativos en materia de autosuficiencia alimentaria, sustentabilidad y reducción de la pobreza. La evolución del sector agropecuario muestra un menor peso relativo en el conjunto de la economía y un claro estancamiento en sus niveles de producción (Escalante *et al.*, 2005, Escalante *et al.*, 2007).

<sup>1</sup> Profesores de la Facultad de Economía de la UNAM. Los autores agradecen los comentarios de Luis Miguel Galindo, así como el apoyo en la información estadística de Ramón Valencia. Los errores son responsabilidad exclusiva de los autores. Este trabajo se realizó con apoyo del proyecto PAPIIT IN-304906 "Crecimiento Económico en México: ¿Agotamiento o Sustentabilidad?".

De la misma manera, estos cambios también impactan al sector agropecuario en sus interacciones con el mercado interno. En efecto, como resultado de la estrategia de especialización de las unidades productoras del sector agropecuario mexicano, los pequeños y medianos productores rurales han enfrentado un proceso de exclusión del mercado interno y los ingresos agrícolas han disminuido dramáticamente. Sin embargo, el efecto más importante ha sido sin duda sobre la capacidad de sector agropecuario para incrementar la oferta de alimentos que demanda la población, generando un creciente déficit comercial en la balanza de alimentos.

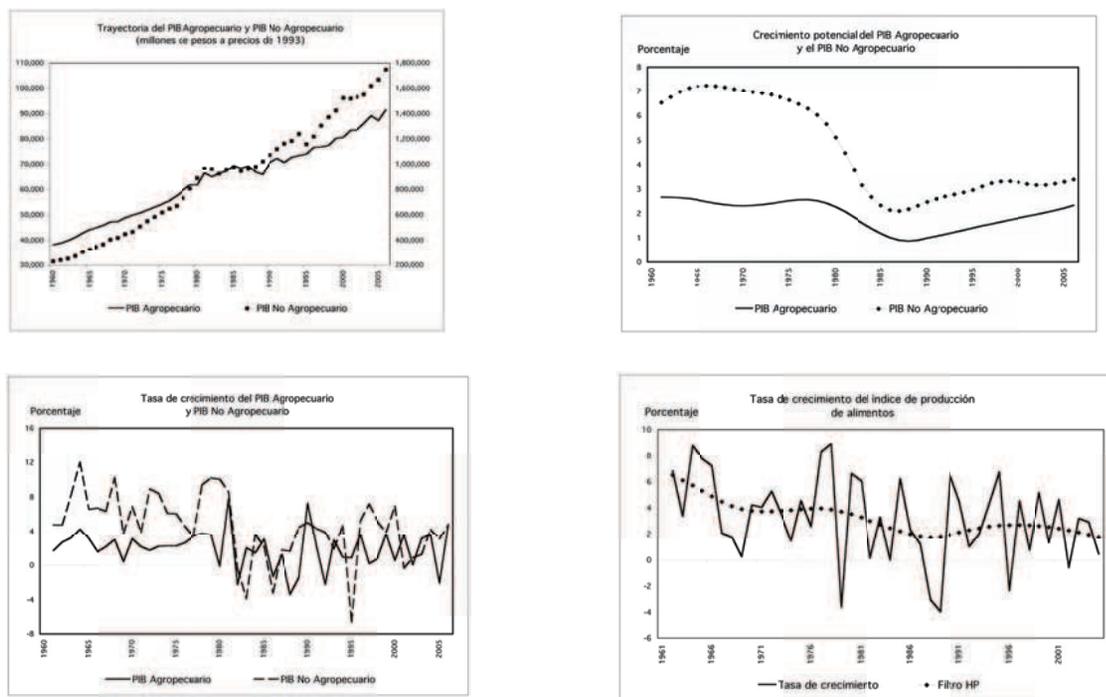
Ello resulta particularmente importante en el actual contexto de libre comercio de todos los productos agropecuarios, principalmente de aquellos que son utilizados en la fabricación de bio-combustibles, lo cual ha generado

una mayor dependencia de los precios nacionales e internacionales. En este sentido, resulta fundamental considerar el impacto que tendrá la apertura comercial sobre la seguridad alimentaria. Así, el objetivo del presente artículo es analizar las principales tendencias en el crecimiento del sector agropecuario, como un factor que ha afectado de manera negativa la producción de alimentos, a fin de plantear la necesidad de avanzar en una visión regional de las políticas públicas que tengan por objetivo contribuir a elevar la producción agropecuaria nacional y garantizar la oferta de alimentos que la sociedad mexicana requiere. El trabajo se organiza en cuatro apartados, incluyendo la presente introducción. En el segundo se presenta un análisis del crecimiento del sector agropecuario. En el tercero se analizan las tendencias de la producción de alimentos mediante un modelo econométrico y, finalmente, se presentan las conclusiones.

## II. Dinámica de crecimiento del sector agropecuario

La evolución de la producción agropecuaria es resultado de diversos factores, asociados a las condiciones internas del sector como: la tecnología, el incremento en la productividad, las condiciones laborales (Taylor, 1997), y a los movimientos cíclicos de la demanda relacionados con las políticas económicas expansionistas o de estabilización. Además de los aspectos sociales y políticos que han jugado un papel relevante en la orientación de las políticas públicas hacia el sector (Zermeño, 1996, Escalante, *et al.*, 2007). No obstante, es posible identificar ciertas tendencias y patrones regulares en la producción agropecuaria. Así, por ejemplo, en la Figura 1 se muestra la evolución del PIB Agropecuario y el PIB no agropecuario<sup>2</sup>, con información anual para el periodo de 1960 a 2006.

Figura 1. Evolución del PIB Agropecuario y del PIB No Agropecuario



Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI

Nota: HP = Filtro Hodrick-Prescott. En el caso de la trayectoria del PIB Agropecuario y No Agropecuario la escala es logarítmica.

<sup>2</sup> El PIB no agropecuario se define como la diferencia entre el PIB total y el PIB del sector agropecuario, silvícola y pesca, en millones de pesos a precios de 1993.

La Figura 1 muestra, claramente, que la evolución del PIB Agropecuario siguió una trayectoria similar al resto de los sectores de la economía mexicana durante las décadas de los sesenta y setenta pero, desde mediados de los ochenta, se observa un cambio en la trayectoria de la serie, que se registra como un cambio de nivel y un cambio en la pendiente. Lo cual se ha reflejado en un menor dinamismo con relación a otras actividades productivas. Esta situación se confirma al analizar las tasas de crecimiento para ambas series, donde se observa que previo a la década de los ochenta las variaciones de la producción agropecuaria mantenían alta correlación con las variaciones de la producción del conjunto de la economía.

Sin embargo, desde mediados de los ochenta la economía mexicana reduce drásticamente su ritmo de crecimiento promedio, afectando a todos los sectores productivos. Los ciclos del sector agropecuario muestran una menor sincronía con el resto de la economía y además se aprecia una mayor volatilidad, indicando que la producción en este sector se encuentra sujeta a diversos "shocks" que generan fuertes fluctuaciones alrededor de su trayectoria. Esta inestabilidad puede identificarse como la presencia de riesgo en la producción agropecuaria, situación que, a su vez, se traduce en incertidumbre sobre las ganancias potenciales que, finalmente, afecta las decisiones de producción en las actividades agropecuarias.

En efecto, la presencia de riesgo permite explicar algunos comportamientos defensivos de los productores agropecuarios como la reticencia a modificar los productos cosechados o a mantener cierta diversificación que no parece óptima desde el punto de la rentabilidad, pero que se explica como una diversificación del riesgo. De tal forma, que el sector agropecuario

ha enfrentado mayores eventos de riesgo que el resto de los sectores de la economía y esto se traduce en un menor ritmo de crecimiento y genera menor rentabilidad.

Por otra parte, si se calcula el filtro Hodrick-Prescott<sup>3</sup> (Hodrick y Prescott, 1997) a las tasas de crecimiento, se obtiene una estimación del crecimiento potencial de las actividades agropecuarias y no agropecuarias. Este concepto puede entenderse como el nivel de producción compatible con la dotación de factores productivos y tecnológicos con los que se cuenta en un momento determinado (Muñoz y Rojas, 2005). Así, se observa (Figura 1) que hasta finales de la década de los setenta, el PIB agropecuario registró un crecimiento potencial en un rango de 2.5 a tres por ciento anual, muy inferior al reportado por las actividades no agropecuarias, que para el mismo periodo fue de alrededor de siete por ciento anual. Pero la crisis estructural de la economía mexicana afectó de manera permanente el crecimiento potencial de todos los sectores, siendo el campo mexicano el más perjudicado con un crecimiento potencial menor al uno por ciento.

En general, las actividades no agropecuarias han mantenido un crecimiento potencial superior al registrado por las actividades del sector primario, no obstante en los últimos diez años la diferencia se ha reducido a sólo un punto porcentual indicando un cierto proceso de convergencia, en términos de los ritmos de crecimiento, pero con una mayor volatilidad en el caso del PIB agropecuario. Esto se demuestra al comparar las distribuciones de frecuencias de las tasas de crecimiento de ambas series (ver Figura 1).

Considerando todo el periodo de análisis, se observa que las actividades no agropecuarias registraron en promedio un ritmo de crecimiento que

se ubica en cinco por ciento, con un claro sesgo hacia la derecha, indicando que se reportaron con mayor frecuencia tasas de crecimiento positivas.

En contraste, la distribución de las tasas de crecimiento del sector agropecuario, presenta una mayor dispersión con un sesgo hacia la izquierda, así que se registraron con mayor frecuencia tasas negativas de crecimiento. Estos resultados muestran que el sector agropecuario en la última década, observa una evolución diferente al resto de los sectores de la economía, caracterizada por un menor ritmo de crecimiento. Se presentan con mayor frecuencia periodos de contracción, así como una mayor volatilidad que incrementa el riesgo en la producción.

El estancamiento de la producción agropecuaria, aunado a la política sectorial que ha promovido una mayor especialización de las unidades productivas, ha generado que el proceso de "desagrarización" en México se acelere de manera importante. Dicho proceso hace referencia a una disminución progresiva de la contribución de las actividades agrícolas a la generación de ingreso en el medio rural, así como una creciente migración y envejecimiento de su población. El declive de las actividades tradicionales en el medio rural sin la consolidación de un nuevo

<sup>3</sup> El filtro Hodrick-Prescott (Hodrick y Prescott, 1997) asume que una serie de tiempo puede descomponerse en una tendencia en un ciclo. Considerando que el componente de crecimiento ( $g_t$ ) varía suavemente a lo largo del tiempo, esta ruta puede aproximarse por la suma de los cuadrados de su segunda diferencia, representado por Hodrick y Prescott (1997) como:

$$\sum_{t=1}^T (y_t - g_t)^2 + \lambda \sum_{t=1}^T ((g_{t+1} - g_t)(g_t - g_{t-1}))^2$$

Donde  $\lambda$  representa un número positivo, el cual penaliza normalmente el componente de variabilidad de las series. En el extremo  $g_t$  corresponde a una tendencia de tiempo lineal (Hodrick y Prescott, 1997, pp. 3) y  $T$  es el número de datos disponibles.

modelo, ha generado que las familias rurales adopten complejas estrategias de supervivencia, que incluyen una mezcla de actividades agrícolas y no agrícolas, donde las fuentes de ingreso no agrícola se han consolidado como el principal sustento de los hogares rurales (Araujo, 2003, Taylor, *et al.*, 2005, Araujo, *et al.*, 2002, Finan, *et al.*, 2005).

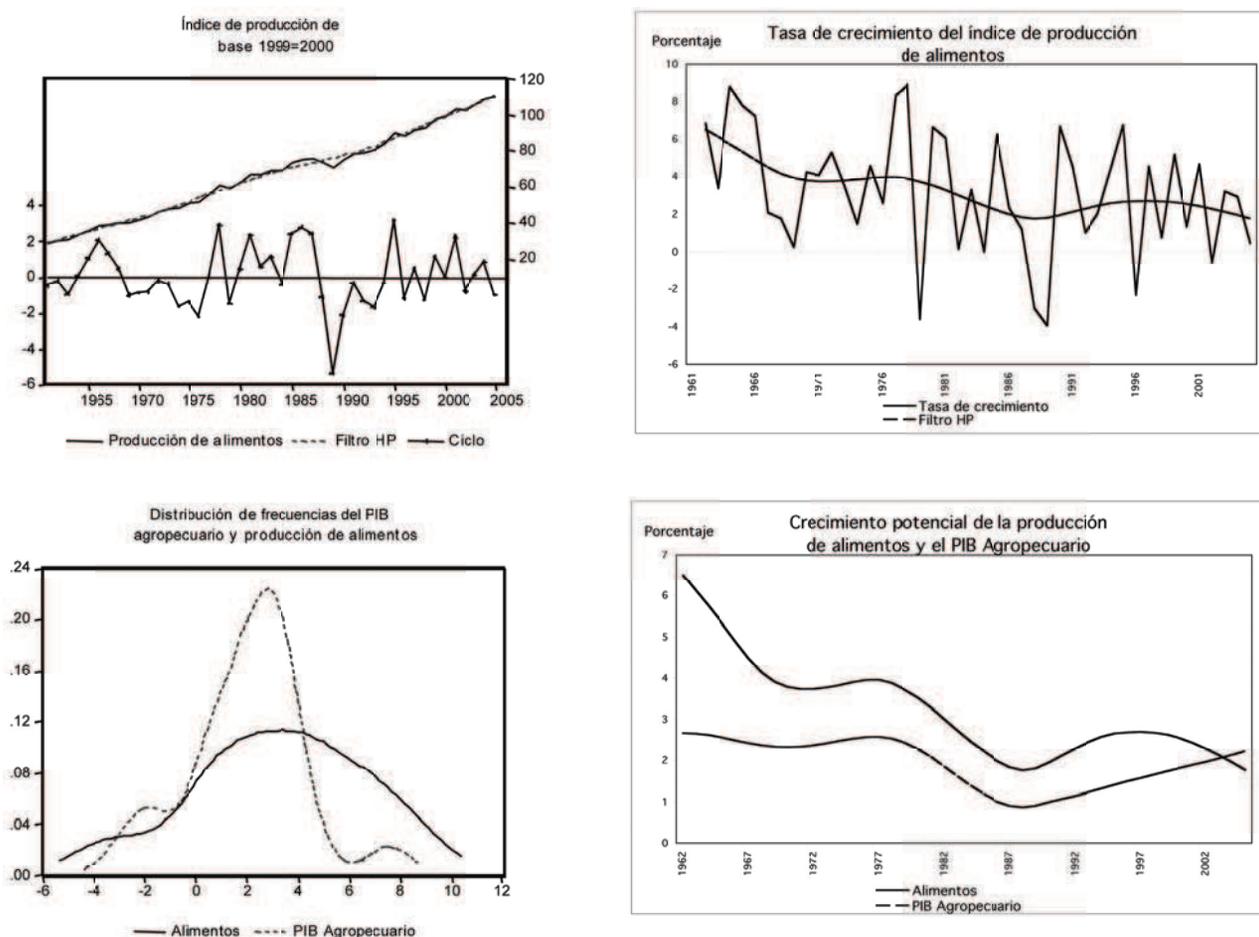
### III. Producción de alimentos y seguridad alimentaria

La producción interna de alimentos es un factor relevante en la instrumentación de políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria. En la Figura 2

se presenta la evolución del índice de volumen físico neto de la producción de alimentos para México, calculado por CEPAL, para el periodo de 1961 a 2005. De esta manera, un valor inferior a 100 para algún período indica que la disposición de alimentos es menor que en el año 2000 o viceversa. Se observa que la trayectoria del índice, si bien registra una tendencia ascendente, se ha mantenido alrededor de su trayectoria de equilibrio calculada por el filtro Hodrick-Prescott. La diferencia entre la serie observada y la trayectoria de equilibrio, se identifica como el ciclo, el cual es un indicador de la disposición de alimentos a lo largo del tiempo.

Así, por ejemplo, se observa una mayor disponibilidad de alimentos durante la segunda mitad de la década de los sesenta, así como fases irregulares durante la década de los ochenta. Sin embargo, en el caso de los últimos diez años no se registra una fase de expansión de la producción de alimentos. Por el contrario, se presenta una mayor volatilidad, con un mayor número de observaciones por debajo de su trayectoria de largo plazo. Al igual que el PIB agropecuario, las variaciones son mucho más fuertes y se reduce de manera importante el ritmo de crecimiento, con relación a las décadas anteriores.

Figura 2. Índice de producción de alimentos 1961-2005



Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL e INEGI

Considerando la distribución de frecuencias de la producción de alimentos y el PIB agropecuario (Figura 2), se tiene que la producción de alimentos en general registra una mayor dispersión en sus tasas de crecimiento, en relación al sector agropecuario. Sin embargo, un aspecto relevante es que al considerar el crecimiento potencial de ambas series, se observa claramente que existe una enorme correlación entre la producción de alimentos y la dinámica del sector agropecuario, sin embargo, esta sincronía tiende a romperse a partir de 1997. En efecto, entre 1997 y 2005 se aprecia que el crecimiento potencial de la producción de alimentos tiende a disminuir de manera progresiva en tanto que la producción agropecuaria se mantiene en ascenso. El punto de inflexión se ubica en 2003, en el cual el crecimiento potencial de la producción de alimentos es inferior al registrado por la producción agropecuaria, fenómeno que no se había registrado desde 1961.

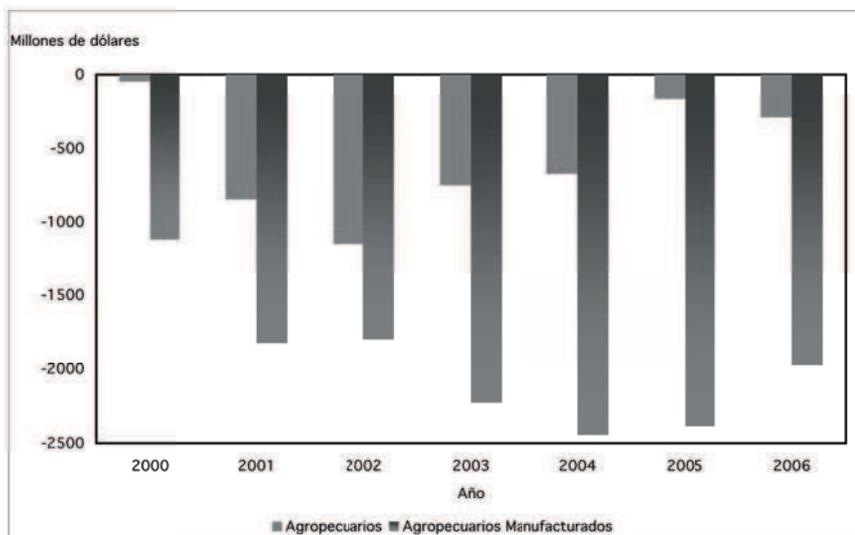
Este resultado podría indicar que uno de los principales efectos que ha generado

la política agropecuaria en las últimas dos décadas, es un estancamiento en la producción de alimentos, debido a que el sector agropecuario tiende a especializarse en ciertos productos rentables, generando un desligamiento progresivo con la industria de alimentos, la cual tiende a incrementar el nivel de importaciones. Así, por ejemplo, las importaciones agropecuarias al cierre de 2006 se ubicaron en 6,844 millones de dólares, con un crecimiento de 15 por ciento respecto a 2005. Destacan las importaciones de maíz, arroz y trigo, las cuales concentran el 30 por ciento del valor de las importaciones agropecuarias. El crecimiento de las importaciones de los principales cereales no ha permitido revertir la tendencia del déficit en la balanza comercial de productos agropecuarios, que en 2006 se ubicó en cerca de 300 millones de dólares, en tanto que el saldo comercial de productos agropecuarios manufacturados fue de casi dos mil dólares, por lo tanto, el país ha ejercido en 2006, cerca de 2,300 millones de dólares en alimentos.



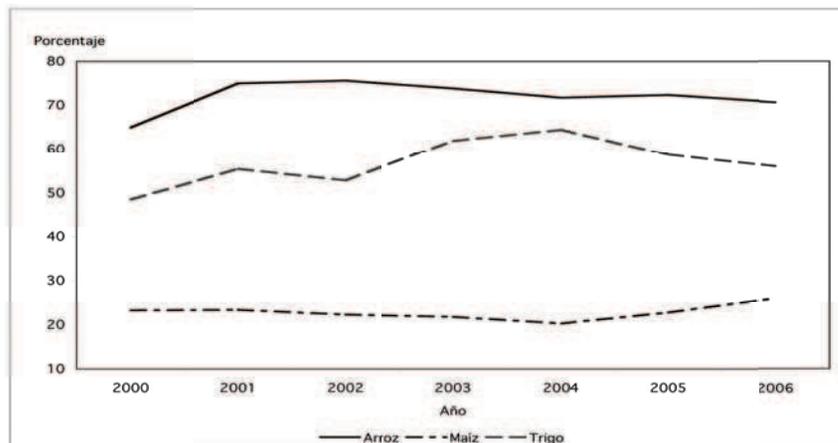
FOTO Universidad Autónoma Chapingo

**Figura 3.** Balanza comercial agropecuaria y de productos agropecuarios manufacturados (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en información del primer informe de gobierno 2007.

Figura 4. Importaciones de los principales cereales respecto al consumo doméstico



Fuente: Elaboración propia con base en información del primer informe de gobierno 2007.

Esta situación plantea retos importantes en el diseño de las políticas públicas. Por una parte, las reformas estructurales aplicadas durante la década de los ochenta, permitieron una mayor competencia en el sector agropecuario (Escalante y Talavera, 1998, Beghin, *et al.*, 1997). En este sentido, la liberalización comercial modificaría los precios relativos de los productos agrícolas, generando una reasignación de los recursos y un aumento de las eficiencias en las unidades productivas, lo que permitiría elevar la oferta agregada (Yúnez-Naude y Barceinas, 2004). De esta manera, no obstante esta reasignación de los recursos, se observa que éstos se han concentrado excesivamente en los productos que garantizan una mayor rentabilidad y responden en mayor medida a las

condiciones del mercado internacional. De este modo, productos como las hortalizas y las frutas han registrado una mayor expansión, derivado de una mayor demanda internacional, en detrimento de otros productos como los cereales, que comprenden la base de la alimentación. En efecto, en la Figura 4 se observan los requerimientos de importaciones para abastecer la demanda interna de tres productos agrícolas. El arroz es uno de los productos en los que se ha perdido autosuficiencia. En 1985, las importaciones cubrían el 27 por ciento del mercado interno y, actualmente, representan el 70 por ciento. Por su parte, en el caso del trigo pasó del 10 al 57 por ciento, en el mismo periodo y, en el caso del maíz, las importaciones cubren del 18 al 24 por ciento.



FOTO Comisión Nacional del Agua

Lo anterior plantea la necesidad de crear nuevos mecanismos que generen los incentivos apropiados para que los recursos se distribuyan de manera más equitativa en la estructura de la producción agropecuaria. De lo contrario, esta tendencia en la especialización a un número reducido de productos se mantendrá. Si a ello se suma la apertura total de granos básicos, ello implicará que un mayor número de productores abandonen las actividades agrícolas y, en consecuencia, un mayor desabasto del mercado interno, lo que impactará en el desequilibrio en la balanza comercial de aquellos productos que forman la base de la dieta de los mexicanos.

#### **IV. Conclusiones y comentarios generales**

En los últimos veinte años, el sector agropecuario mexicano ha enfrentado una disminución en sus niveles de producción. Su crecimiento potencial puede ubicarse en alrededor de 2.3 por ciento. Este nivel resulta insuficiente para garantizar la demanda del mercado interno. Por otra parte, las variaciones en la producción agropecuaria muestran una mayor volatilidad respecto al resto de los sectores de la economía. Esto indica la presencia de un elevado riesgo e incertidumbre, lo cual genera que los productores presenten comportamientos defensivos como la reticencia a modificar los productos cosechados o a mantener cierta diversificación que no parece óptima desde el punto de la rentabilidad, pero que se explica como una diversificación del riesgo, afectando de manera importante las condiciones de rentabilidad del campo mexicano.

La disminución en el crecimiento de la producción agropecuaria ha impactado negativamente la producción de alimentos, cuyo crecimiento potencial puede ubicarse en 1.7 por ciento, con una clara tendencia descendente. En

efecto, existe una fuerte asociación entre la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria. Esto es, un aumento de la producción de alimentos interna contribuye a garantizar al acceso físico y económico del conjunto de la población al menos a una dieta básica, que debe en todo caso complementarse con el comercio exterior. Asimismo, una mayor producción interna contribuye a elevar los ingresos de la población rural incluyendo a los más pobres.

Sin embargo, la actual política agropecuaria, basada en una mayor especialización de las unidades productoras, ha generado una exclusión del mercado de un gran número de productores, generando un creciente déficit comercial, tanto en productos agropecuarios, como en agropecuarios manufacturados, destacando los cereales y granos básicos, como el arroz, trigo y maíz. En la perspectiva de una apertura total de granos básicos, no se cuenta con las condiciones para abastecer los requerimientos del mercado interno. En consecuencia, se espera un aumento de las importaciones, afectando negativamente la seguridad alimentaria de México.

Por lo tanto, se requiere que la política agropecuaria se integre en el marco de una estrategia de desarrollo rural y regional, incorporando a la política pública, el enfoque de la dimensión territorial que reconozca el carácter heterogéneo y complejo del espacio rural y las cambiantes condiciones del campo en el marco de la globalización, e incorpore a la sociedad en la formulación de dicha política. Asimismo, deben instrumentarse acciones que disminuyan la incertidumbre y el riesgo en las actividades agropecuarias, mediante programas más activos de seguro agropecuario.

Ello debe complementarse con una política de empleos y salarios adecuados en el sector rural, buscando

garantizar un flujo de ingreso continuo y suficiente para adquirir los alimentos necesarios. Así, debe buscarse articular a los pequeños productores a canales de distribución, incluyendo a los supermercados, que les permitan participar con una parte importante de las ganancias y ubicarlos en los nuevos nichos de mercado de productos orgánicos o ambientalmente amigables, cumpliendo con los estándares de calidad requeridos.

También debe avanzarse en crear las oportunidades de inversión en actividades no agrícolas, que permitan obtener mayores ingresos a las familias rurales. Con la participación de las organizaciones campesinas y sociales, formular políticas específicas y programas de desarrollo regional y local; crear nuevas instituciones que permitan una coordinación eficaz entre secretarías de Estado y gobiernos locales. De no avanzar en esta dirección, la continua especialización de las unidades productoras reducirán la oferta de productos agrícolas, incrementando aún más las importaciones y generando una situación de riesgo para el país, toda vez que no se logrará una seguridad alimentaria mínima que garantice un desarrollo sustentable para México.

#### **Referencias**

- ARAUJO C. (2003), "Non-agricultural employment growth and rural poverty reduction in Mexico during the 90s", *Working Papers*, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkeley, pp. 1-18.
- BEGHIN, J., S. DESSUS Y D. RONALD-HOLST (1997), "The trade and environment nexus in Mexican Agriculture. A general equilibrium analysis", *Agricultural Economics*, 17, pp. 115-131.
- ESCALANTE R., H. CATALÁN, L.M. GALINDO Y O. REYES (2007), "Desagrarización en México: tendencias actuales y retos

- hacia el futuro", en Grammont G. H. y Martínez L. (Coords.) *La nueva estructura ocupacional en el campo latinoamericano*, FLACSO-Ecuador en prensa.
- ESCALANTE R., H. CATALÁN Y L. M. GALINDO (2005), "Evolución del producto de sector agropecuario mexicano, 1960-2002: Algunas regularidades empíricas", *Cuadernos Desarrollo Rural*, núm. 54, pp. 87-112.
- ESCALANTE R. Y R. RELLO (2000), "El sector agropecuario mexicano: los desafíos del futuro", en *Comercio Exterior*, 50(11), pp. 985-987.
- ESCALANTE R. (2001), "El mercado de tierras en México", CEPAL, *Serie Desarrollo Productivo*, núm. 110, Santiago de Chile.
- ESCALANTE R. Y TALAVERA D., (1998), "La política macroeconómica en el sector agrícola", en Torres F. (comp.) *El sector agropecuario mexicano*, México, IIEc-UNAM, pp. 73-100.
- FINAN F, E. SADOULET, A. DE JANVRY (2005), "Measuring the poverty reduction potential of land in rural Mexico", *Journal of Developments Economics*, 77, pp. 27-51.
- HODRICK, R. J. Y E. C. PRESCOTT (1997), "Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation", *Journal of Money, Credit and Banking*, 29(1), pp. 1-16
- IBARRA D. Y A. ACOSTA (2003), "El dilema campesino", *Investigación Económica*, Vol. LXII, núm. 245, pp. 151-220.
- KATZ, E., Y O. STARK, (1986), "Labor migration and risk aversion in less developed countries", *Journal of Labor Economics*, 4(1), pp. 134-149.
- LLAMBÍ, L. (1994), "Globalización y nueva ruralidad en América Latina: una agenda teórica y de investigación", *Revista Latinoamericana de Sociología Rural*, No. 2, Santiago de Chile.
- MATSCHKE I. Y T. YOUNG (2004), "Off-farm labour allocation decisions in small scale rural households in Zimbabwe", *Agricultural Economics*, 30, pp. 175-186.
- MENDOLA M. (2006), "Migration and technological change in rural households: Complements or substitutes?", *Journal of Development Economics*, aceptado para publicación.
- MUÑOZ E. Y M. ROJAS (2005), "Mediciones de la brecha del producto y estimaciones de la curva de Phillips para la economía costarricense", *Documento de Trabajo*, Banco Central de Costa Rica.
- POLASKI, S. (2003), "Jobs, wages and households income", in Audley John et al, *NAFTA's promise and reality*, Carnegie Endowment for international peace.
- POVEDA A. Y A. QUESNEL, (2004), "Migración interna y migración internacional en las estrategias familiares de reproducción. El caso de las poblaciones rurales del sur del estado de Veracruz, México", *Documento de Trabajo*, Septiembre.
- RODRÍGUEZ G., TAYLOR J. E. Y YÚNEZ-NAUDE, A. (1998), "The impacts of economic reforms on an ejido community: a quantitative analysis", en Cornelius W. y D. Myhre, *The Transformation of Rural Mexico: Reforming Rural Mexico*, Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego, pp. 333-354.
- YANG D. T. Y M. Y. AN (2002), "Human capital, entrepreneurship, and farms household earnings", *Journal of Development Economics*, 68(1), pp. 65-88.
- YÚNEZ-NAUDE, A. Y F. BARCEINAS (2004), "Mexican Agriculture after Ten Years of NAFTA Implementation", *Working Paper* artículo preparado para la Carnegie Endowment for International Peace, Washington.



FOTO | Procuraduría Agraria



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

## El TLCAN, las políticas públicas al sector rural y el maíz

Antonio Yúnez Naude <sup>\*/</sup>

### Introducción

Desde mediados de los años 80 el Estado mexicano ha reducido drásticamente su participación en la economía y se ha inclinado por procesos de liberalización comercial pronunciados, entre los que destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los cambios han incluido al agro, con los cuales se esperaba el crecimiento del comercio agropecuario en Norteamérica y que, con las modificaciones en los precios relativos provocados por la apertura comercial, se lograra una modificación en la estructura de la oferta agropecuaria en México, y así producir más cultivos competitivos o de exportación (hortalizas y frutas) y menos bienes no competitivos o importados (granos y oleaginosas). Asimismo, se previó que una mayor competencia externa alentaría el uso más eficiente de los recursos del campo, más productividad, pero a costa de un menor empleo agropecuario.

En resumen se exponen someramente los principales resultados de las investigaciones que hemos llevado a cabo sobre los cambios experimentados en el sector agrícola mexicano durante las últimas dos décadas y los fenómenos que pueden explicarlos, con énfasis en los efectos de las políticas públicas y poniendo especial atención al caso del maíz.

<sup>\*/</sup> Profesor-investigador. Coordinador del PRECESAM, Correo electrónico: <http://precesam.colmex.mx>, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, Camino al Ajusco Núm. 20, México D. F., C. P. 10740, Tel. 5449 3049, [ayunez@colmex.mx](mailto:ayunez@colmex.mx)

El texto está dividido en cuatro secciones. En la primera, se hace una reseña de los procesos de reformas y liberalización agropecuaria; en la segunda se discuten los principales rasgos de la evolución del sector agrícola mexicano, del maíz en especial; en la tercera se presentan una serie de hipótesis para explicar lo que ha sucedido con este cultivo, para concluir con una reflexión sobre los retos en materia de políticas públicas al agro mexicano en la cuarta sección.\*\*/

### 1. El TLCAN y las reformas internas

En el acuerdo agropecuario del TLCAN con Estados Unidos (EEUU) algunos bienes fueron liberalizados desde su inicio; otros, considerados sensibles, lo hicieron paulatinamente para alcanzar el "libre comercio" en enero de 2003 y los últimos, en 2008. En este último grupo de productos se acordó usar, entre otros, el esquema "arancel-cuota", el que México negoció para las importaciones de cebada, frijol, maíz y leche en polvo (la aplicación de esquema concluyó en 2003 para la cebada y en 2008 para el resto de los bienes incluidos, (detalles en Yúnez y Dyer, 2006:2-8).

La evaluación de los efectos del TLCAN en el agro mexicano no puede ser objeto de estudio sin considerar las reformas internas de las políticas públicas. A partir de principios de los años 90 los gobiernos del país han estructurado y puesto en marcha instituciones y programas dirigidos al sector, del cual uno de sus propósitos originales fue el de ayudar a los productores a transitar hacia un contexto de economía de mercado (ver Cuadro 1).

\*\*/ La revisión del texto estuvo a cargo de Graciela Salazar Juárez. Agradezco los comentarios de la Maestra Patricia Aguilar Méndez. Presenté una síntesis del artículo en la Reunión-Diálogo "El TLCAN y la agricultura mexicana" del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidí, realizada el 9 de febrero de 2008.

Cuadro 1. Proceso de reformas al campo mexicano

Política	Descripción	Años
Redimensionamiento del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fueron privatizadas las compañías estatales que se ocupaban de la venta de semillas, fertilizantes y almacenamiento.</li> <li>· Se eliminan todas aquellas empresas estatales dedicadas a la comercialización de azúcar, tabaco y café.</li> </ul>	1988/89
Inicio de la liberalización del comercio agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>· En 1990 los permisos de importación a productos del agro empezaron a eliminarse; para 1994 la mayor parte de ellos estaban sujetos al régimen de aranceles del rango 0% - 20%</li> </ul>	1990/94
Reformas al Art. 27 Constitucional (Ley Agraria) y creación de PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Culmina el sistema de redistribución de la tierra.</li> <li>· Promueve la libertad de decisión y gestión de los ejidos y de sus integrantes.</li> <li>· Impulsa el establecimiento de límites de los derechos parcelarios de los ejidatarios y abre la posibilidad de privatizar parcelas ejidales.</li> </ul>	1992
Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en materia agropecuaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Define condiciones obligatorias de acceso a mercados y subsidios a la exportación.</li> <li>· Eliminación de permisos previos de importación y aplicación de principios de arancelización.</li> <li>· Desgravación total en un plazo de 15 años.</li> <li>· Autonomía de los tres países para establecer subsidios internos, medidas fitosanitarias, reglas de origen y normas de empaque y etiquetado, con el requisito de hacerlas transparentes.</li> <li>· Congruencia con acuerdos del Acuerdo General de Tarifas (GATT).</li> </ul>	1994
Eliminación de los precios de garantía, creación de nuevos programas al campo y abolición en 1999 de CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1989, eliminación de los precios de garantía para trigo, sorgo, soya, arroz, cebada, cártamo, ajonjolí y girasol; en 1995 los del maíz y el frijol.</li> <li>· Los precios de los granos y oleaginosos (cultivos básicos) se determinan tomando en cuenta sus referencias internacionales.</li> <li>· 1991, creación de ASERCA: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria de cultivos básicos.</li> <li>· Otoño-Invierno 1993-94 creación del programa de apoyos directos al productor de cultivos básicos o PROCAMPO (parte de ASERCA).</li> <li>· 1995, creación de Alianza para el Campo.</li> </ul>	1991 en adelante

Fuente: Elaboración propia.

Pueden agruparse en tres las medidas más importantes de apoyo al agro por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO); Apoyos a la comercialización de ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) y, Alianza para el Campo.<sup>1</sup>

ASERCA fue creada en 1991. Ante el proceso del cierre de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, y desde el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, los gobiernos han apoyado la comercialización y el ingreso de algunos productores de cultivos básicos (algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, girasol, maíz, sorgo, soya y trigo). ASERCA opera estos programas mediante subsidios a ciertos productores y compradores.

Otro programa agrícola de ASERCA es PROCAMPO, que inició en el ciclo otoño-invierno de 1993-1994<sup>2</sup>. PROCAMPO otorga transferencias monetarias directas por hectárea a los agricultores en usufructo de la superficie registrada e "históricamente" destinada a la producción de cultivos básicos. En principio, el programa es, independientemente o desvinculado de la producción.

En 1995, el gobierno de Ernesto Zedillo creó el último gran programa de la SAGARPA: Alianza para el Campo. Alianza ha tenido como propósito básico aumentar la competitividad y productividad en las actividades agropecuarias y no agropecuarias, en un intento por capitalizar al campo bajo el principio de corresponsabilidad entre Gobierno Federal, estatales-municipales y productores. Alianza también propició el diseño de una política diferenciada para los productores comerciales y los de "menor desarrollo o tradicionales" (la última contenida en su Programa de Desarrollo Rural).

El presupuesto federal canalizado a la SAGARPA creció 32% en términos reales respecto de 1995-2000, durante la administración del Presidente Fox. En ese periodo la participación de los apoyos a la comercialización y al Ingreso Objetivo de ASERCA en dicho presupuesto fue de alrededor del 15%, la de PROCAMPO del 31%, y la de Alianza del 14 por ciento (*Ibid.*:13-28).

No obstante que estos tres grandes programas permanecieron durante el periodo presidencial de Vicente Fox, su administración realizó modificaciones a las políticas públicas rurales. Una de ellas fue que se promulgara la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001. El principal instrumento de esta ley es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) cuyo presupuesto ha ido en aumento desde su aparición. El presupuesto del PEC alcanzó en 2006 alrededor de 155 mil millones de pesos, 33% de los cuales se destinaron a SAGARPA, 16% a la Secretaría de Educación Pública (SEP), y 11% a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (*Ibid.*:8-12).

Otro cambio de la administración de Vicente Fox, relevante para los propósitos del artículo, fue que desde 2001 los apoyos de ASERCA a ciertos agricultores de cultivos básicos incluyeron tanto a compradores como a productores (el subprograma se llama Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, de aquí en adelante como Ingreso Objetivo).

## 2. Evolución del sector agropecuario mexicano con atención al maíz

Conforme a lo previsto, durante las reformas y el TLCAN los precios al productor mexicano de los principales cultivos básicos bajaron continuamente hasta 2006<sup>3</sup>, pero el comercio agropecuario y la producción nacional de cultivos de exportación crecieron. Lo



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

<sup>1</sup> En el artículo excluyo a la Reforma Ejidal, otro cambio fundamental en las políticas al campo.

<sup>2</sup> Aunque PROCAMPO es administrado por ASERCA, cuando se haga mención de ASERCA se hará referencia exclusiva a los apoyos, la comercialización y al ingreso objetivo de los productores de cultivos básicos.

inesperado es que la oferta nacional de granos (cultivos “no competitivos”) ha crecido, lo que se explica, sobre todo, por el desarrollo de la producción de maíz.

El maíz sigue siendo el principal cultivo producido en México y constituye el alimento básico de sus habitantes; por ejemplo, su participación en el volumen de la producción agrícola se ha mantenido en alrededor del 14% desde 1980<sup>4</sup>. No obstante, la culminación en enero de 2008 del periodo de desgravación del maíz en el marco del TLCAN es un asunto que preocupa a

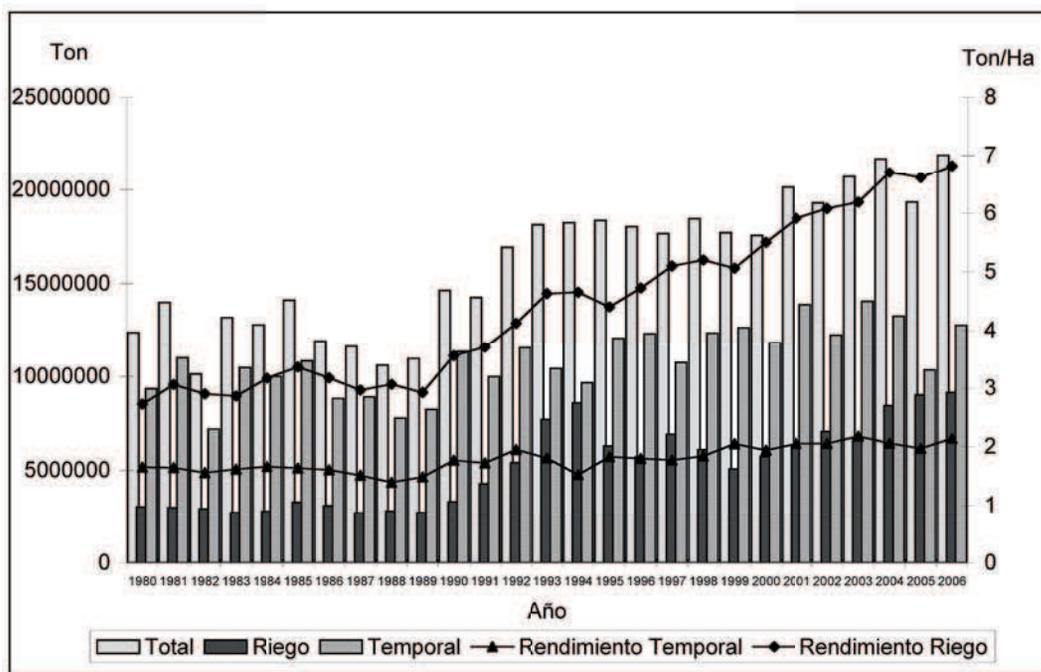
productores y a amplios sectores de la sociedad civil mexicana. Una de las razones es que las importaciones del grano han crecido continuamente: de 2.5 millones de toneladas en 1994 a 8.4 millones en 2005<sup>5</sup>.

Lo inesperado es que la producción nacional del grano no se ha reducido independientemente de la tecnología con la que se cultiva—riego o temporal (véase Gráfico 1). Destaca el hecho que la oferta de maíz bajo riego ha crecido más que la de temporal, lo que se explica por un aumento en los rendimientos (toneladas por superficie cosechada).

<sup>4</sup> En contraste, la participación del sorgo (el segundo cultivo en importancia en la oferta mexicana de granos y oleaginosas) no ha sobrepasado el 4.5% de 1980 a 2004; la de trigo ha bajado de más del 3% a menos del 1.8% durante el mismo periodo. Por su parte el peso de las hortalizas en el producto agrícola ha sido de entre el 4 y 6% y la de frutas ha subido del 8.5 al 10% (Barceinas, et al.: 2006:3-16).

<sup>5</sup> Sitio en la red de SIAP-SAGARPA. Las importaciones provienen de EEUU y prácticamente han entrado a México libres de arancel. Lo anterior, porque el gobierno mexicano nunca aplicó tarifas por encima de la cuota acordada en el TLCAN, cuando las compras a EEUU las excedieron (Yúnez, Martínez y Orrantía, 2007:25-27).

Figura 1. Evolución de la oferta de maíz:1980-2006



Fuente: Elaborado a partir de información del SIACON, hasta el año 2005. Para 2006 con Información Oportuna de Mercados de información de Servicio de información agroalimentaria y pesquera, SIAP/SAGARPA.

<sup>3</sup> *Ibid*, 2006:28-29. Los precios mundiales de los granos comenzaron a subir a partir de la segunda mitad de 2006, a raíz de una serie de fenómenos en la economía mundial. Para el caso del maíz, destaca la promoción en EEUU de la producción de etanol.

### 3. Lo que ha sucedido con el maíz

Las tendencias en los precios, importaciones y producción de maíz indican que las reformas y el TLCAN han tenido influencia sobre estas variables. Sin embargo, estudiar sólo su evolución no es suficiente para conocer la profundidad de los impactos en los cambios de política. Para ello es necesario elaborar estudios econométricos, con base en datos históricos, a partir de los cuales pueda calcularse si los precios, el comercio y la producción maicera, han experimentado algún cambio estructural durante el periodo de reformas; es decir, modificaciones estadísticamente significativas y de largo plazo.

Las estimaciones elaboradas a partir de este enfoque arrojan los siguientes resultados (detalles en Barceinas, *et al.*, *op. cit.*:81-86).

De 1980 a 2004 sólo hubo cambio estructural en los precios del maíz durante 1987 (además, el cambio fue al alza). Lo que quiere decir, que a pesar de que la tendencia en los precios reales del maíz ha sido a la baja a partir de esa fecha y de que se han profundizado las reformas internas y la liberalización dentro del TLCAN, no se dio un cambio estructural en los precios del grano. Un resultado adicional de estas indagaciones es que al menos desde 1981 (un periodo caracterizado por el fuerte intervencionismo estatal a través de CONASUPO) se ha observado una tendencia en los precios internos del maíz de seguir los precios estadounidenses. Ello sugiere que, a diferencia de lo que comúnmente se discurre, la puesta en marcha del TLCAN no ha transformado el tipo de relación entre los precios nacionales del grano y los de los EEUU<sup>6</sup>.

Los resultados econométricos sobre los patrones de producción del maíz indican que, en general, el TLCAN no ha

provocado cambio estructural. Es decir, la mayor parte de la tierra dedicada a la producción del grano se sigue usando para tal fin<sup>7</sup>. No obstante, encontramos evidencia de que ha habido un aumento significativo en los rendimientos del maíz producido bajo riego, aunque este cambio se dio en 1989, o sea, antes del inicio del TLCAN (véase Gráfico 1)<sup>8</sup>.

En cuanto a la evolución de las importaciones agrícolas de México, los hallazgos indican que las de maíz no han sufrido un cambio estructural a lo largo del TLCAN (Yúnez Naude, A, F. Barceinas Paredes y G. Soto Ruiz, 2004: 183-213).

Puede concluirse que la continua reducción del precio del maíz hasta 2006, el aumento en sus importaciones y el hecho de que no se hayan aplicado tarifas a los volúmenes de maíz comprado a EEUU por encima de las cuotas establecidas en el TLCAN, contrastan con las tendencias en la producción nacional del cultivo. Debe suponerse que existen otros acontecimientos que expliquen el porqué la oferta maicera de México no se ha desplomado.

Se propone que estos fenómenos tienen que ver con las políticas agrícolas del Estado mexicano y con la evolución de la demanda del grano.

No obstante que las políticas hacia el campo se han modificado sustancialmente desde la última década del siglo XX, persisten los apoyos a la producción comercial de maíz a gran escala: además de las transferencias de PROCAMPO, están los apoyos de ASERCA a los grandes productores de maíz en zonas con excedentes (referencia al subprograma "Ingreso Objetivo"). En cuanto a los hogares rurales que cultivan el grano —ubicados en localidades de menos de 2,500 habitantes, que prácticamente se han beneficiado únicamente por las transferencias de PROCAMPO, hay



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

<sup>6</sup> El hallazgo indica, además, que el maíz amarillo (importado) es sustituto del maíz blanco (producido en México). Lo anterior se confirma en Yúnez Naude, A., A. Martínez y M. Orrantía, *op. cit.*:29-31.

<sup>7</sup> La conclusión se refrenda con un estudio reciente sobre PROCAMPO, en donde se muestra que después de más de 14 años de vigencia, sólo el 14% de los dueños de tierra beneficiados han dejado de producir maíz (Yúnez, *et al.*, mayo 2007:46-61).

evidencias de que, ante la reducción de los precios del maíz, los pequeños productores que comercializaban el grano han dejado de producirlo. Con esto, el precio de la renta de la tierra ha bajado y, debido a la falta de opciones de empleo e ingresos alternativos para los productores de subsistencia, éstos han tomado tierras en arriendo para producir maíz y destinarlo al consumo familiar (Taylor, J.E., G. Dyery S.R. Boucher, 2006:279-291). Lo que significa que, a pesar de la reducción en los precios del maíz, los pequeños productores rurales lo han seguido cultivando.

Un tercer fenómeno que explica el aumento en la oferta total de maíz en México (producción interna e importaciones) es el aumento en su demanda para el consumo animal y para su procesamiento en las industrias alimentarias (Yúnez, Martínez y Orrantía, *op. cit.*:24-43).

#### 4. Perspectivas y retos

Para discutir los retos que enfrenta el sector maicero del país, conviene comparar este resumen de diagnóstico con los argumentos de los sectores preocupados por los efectos del TLCAN.

Se observa que a pesar del aumento en las importaciones, la producción mexicana del grano se ha elevado. Además del aumento en la productividad del maíz cultivado bajo riego, ello se debe a los subsidios que los grandes productores han recibido, al crecimiento de la demanda, como lo ha sido también el tipo de reacción ante las reducciones de precios de los productores campesinos, es decir, de los hogares rurales.

Los subsidios al productor empresarial de maíz nacional tienen una justificación. Hay evidencia empírica de que los apoyos al agricultor estadounidense, al promover sus ganancias y sus exportaciones a México

a precios deprimidos, han afectado negativamente al productor de maíz comercial mexicano (también han promovido su productividad, *Ibid.*:24-43 y *supra*, nota a pie de página 8).

Es importante que la propuesta de renegociar el TLCAN en cuanto al maíz, se evalúe a la luz de otras opciones. México, puede adoptar medidas tales como la aplicación de tarifas compensatorias y adherirse a Canadá en su controversia con EEUU respecto del maíz, dentro del marco de la OMC (R. Cruz y O. Cruz, 2007). Asimismo, la situación actual de precios internacionales altos del grano contrasta con lo que se esperaba iba a suceder al final del período de transición del TLCAN: mientras el petróleo continúe con su precio elevado y el gobierno estadounidense apoye la producción de etanol, seguirá prevaleciendo la cotización elevada del grano (Westhoff P. y W. Thompson, 2007:1-61). Lo anterior significa que el gran productor comercial mexicano no requerirá de los apoyos por vía del programa de ASERCA "Ingreso Objetivo", o que sus montos sean inferiores.

Lo que puede esperarse es que la situación actual y futura de precios altos del maíz afecte negativamente al consumidor, a la industria ganadera, y no precisamente al agricultor comercial mexicano (Sumner, D. y J. Balagtas, 2007:1-55 y Yúnez, Martínez y Orrantía, *op. cit.*:24-43).

A diferencia de PROCAMPO, el Ingreso Objetivo tiene una baja cobertura regional y de beneficiarios. PROCAMPO abarca a todo el país y desde su creación ha beneficiado en promedio a alrededor de 2.8 millones de propietarios de tierras (la mayor parte de ellas dedicadas al cultivo del maíz). En contraste, durante 2005 los beneficiarios de Ingreso Objetivo no sobrepasaron los 61 mil productores de maíz: el 93% de los recursos del programa se destinaron a sólo cinco estados, 69% de los cuales



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

<sup>8</sup> Lo anterior puede explicarse por el impulso que el gobierno del presidente Salinas dio a productores sinaloenses, al otorgarles un precio de garantía para el maíz muy atractivo (en 1989 subió de \$350 a \$600/ton y de ahí hasta \$750 en 1993), lo cual impulsó la producción del grano en tierras con altos rendimientos.

se entregaron a productores de Sinaloa (Yúnez y Dyer, *op. cit.*:20 y 52). Además, hay evidencia empírica de que los apoyos al Ingreso Objetivo tienden a deprimir los precios recibidos por los productores de maíz excluidos (Sumner y Balagtas, *op. cit.*:27-33).

Aunque Ingreso Objetivo es la acción gubernamental destinada al sector agropecuario más regresiva, también lo son otros programas. En efecto, el 10% de los agricultores con más tierras concentra el 80% de los apoyos Ingreso Objetivo, el 60% de los subsidios energéticos e hídricos<sup>9</sup>, el 55% de los apoyos del programa Desarrollo Rural de Alianza y el 45% de PROCAMPO (OECD, 2007:144-158 y J. Scott, 2007, véase también CEDRSSA, 2007:67-246).

A lo anterior habrá que agregar que, según la FAO, la "orientación agrícola" de los apoyos gubernamentales en México es la más elevada de América Latina. Para 2001, y dentro de los 16 países de la región considerados por la organización, la relación entre los subsidios agrícolas y el gasto público total, sobre el Producto Interno Bruto agrícola y nacional, fue 1.4 para México, menos de 0.8 para Brasil, 0.5 para Chile, menos de 0.4 para Perú, 0.2 para Argentina y menos de 0.1 para Colombia (una situación similar ocurrió en los periodos 1985-1990 y 1991-1995). Lo anterior puede explicarse en parte porque las políticas al agro en México se contraponen con la apertura comercial. Para los propósitos del presente artículo, el caso evidente es el apoyo a los grandes productores de maíz a través del programa Ingreso Objetivo.

Si las políticas públicas al agro mexicano han sido regresivas e ineficientes puede argumentarse que el gasto público ha sido excesivo.

A mi entender el mayor reto que tiene el Estado mexicano es el diseño y aplicación de políticas no regresivas que promuevan el desarrollo rural, lo cual

puede basarse en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Taylor, Yúnez y González, 2007:1-77). De no llevarse a cabo estos cambios, permanecerán la inequidad e ineficiencia de las políticas al campo. Más aún, de adoptarse medidas para lograr la seguridad y soberanía alimentarias, es de esperarse que, por la estructura pasada y actual de las políticas públicas, los propósitos se sustenten por los subsidios a los grandes productores.

Además de renegociar el TLCAN, se ha propuesto que el Estado mexicano promueva la seguridad y soberanía alimentarias. Al respecto, hay cuestiones que deben responderse con precisión, por ejemplo: ¿Pueden estos propósitos ser viables, eficaces y eficientes en un contexto de liberalización comercial?, y ¿Qué significa la seguridad y soberanía alimentarias?<sup>10</sup>

La seguridad alimentaria no se consigue necesariamente con la protección comercial, ya que se logra cuando la población tiene el poder adquisitivo necesario para alimentarse adecuadamente. Además, es sabido que al aumentar el ingreso de los habitantes de cualquier país crece su demanda por carnes, frutas y hortalizas.

En cuanto a la soberanía alimentaria, sólo mencionaré que quienes la proponen en México no hacen la precisión adecuada sobre su significado y, en consecuencia, sobre las medidas para que ésta pueda lograrse. A mi parecer, las propuestas en cuanto al maíz, sugieren, y se circunscriben, a subsidiar a cualquiera que lo produzca. No se ha discutido con seriedad la viabilidad de una alternativa que genere una reserva estratégica nacional del grano con base en el cultivo de pequeños productores, en regiones seleccionadas, y, entre otras, a partir de la construcción de una infraestructura de almacenamiento rural en pequeña escala. La estrategia podría incluir apoyos a los campesinos que han



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

<sup>9</sup> Me refiero al subsidio a la electricidad para extraer agua con fines de irrigación, al del diesel que reciben los agricultores y a la ausencia de cobro por el uso de agua para irrigación.

<sup>10</sup> En el proyecto de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional (LPSSAN) se define a la seguridad, como: "abasto oportuno,

conservado la riqueza y biodiversidad genética del maíz (y de otros cultivos originarios de México), asunto muy descuidado por el Estado mexicano.

### Referencias

- BARCEINAS PAREDES, F., *et al.*, 14 de noviembre 2006, "Estudio temático de los efectos de la apertura comercial desregulación de los productos agropecuarios", Reporte de investigación a El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados, México.
- BARTRA, A., 2006, "Una de cal: proyecto de ley para la soberanía alimentaria", *La Jornada*, México D. F., 15 de abril.
- CEDRSSA, 2007, *Metaevaluación de Programas de la SAGARPA. Resultados Generales*, México.
- CRUZ MIRAMONTES, RODOLFO Y ÓSCAR CRUZ, 2007. "Acciones jurídicas para la defensa de la producción nacional del maíz y del azúcar en contra de las prácticas desleales de los exportadores norteamericanos", ponencia presentada en el Seminario *¿Y después del TLCAN? entre el mercado y los subsidios agrícolas*. Cámara de Diputados, Comisión Especial para el Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo y al Capítulo Agropecuario del TLC, México D. F. 5 de septiembre.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OECD): 2007, *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico. Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, Paris.
- SCOTT, J. "Diagnóstico y Recomendaciones para la Reforma de PROCAMPO: Equidad de los Beneficios", febrero de 2007 (mimeo, ASERCA-BID).
- SUMNER, D. A. Y J. V BALAGTAS, "Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexico", 2007, Informe Final para el proyecto "Políticas y Gasto Público Federal en el Sector Rural en México" Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 13 de agosto: 1-55.
- TAYLOR, J. E., G. DYER Y S. R. BOUCHER, 2006, "Subsistence Response to Market Shocks", *American Journal of Agricultural Economics* 88(2):279-291.
- TAYLOR, J. E., A. YÚNEZ Y A. GONZÁLEZ, 2007, "Estudios sobre Políticas Públicas para el Sector Rural en México", Informe Consolidado para el proyecto "Políticas y Gasto Público Federal en el Sector Rural en México" Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 28 de agosto: 1-77.
- WESTHOFF, P. Y W. THOMPSON, "Sensitive products: Maize, Sugar and related Markets", 2007, Informe Final para el proyecto "Políticas y Gasto Público Federal en el Sector Rural en México" Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 21 de agosto: 1-61.
- YÚNEZ NAUDE, A, F. BARCEINAS PAREDES Y G. SOTO RUIZ, 2004, "El campo mexicano en los albores del siglo XXI" en P. García Alba, G. Torres *et al.*, (coordinadores) *El nuevo Milenio Mexicano*, Tomo 4: Los Retos Sociales, UAM y Ediciones Eón, 2004, pp. 183-213.
- YÚNEZ NAUDE, A. Y G. DYER, julio de 2006 "La Integración Económica y el Sector Agropecuario Mexicano: Evaluación y Opciones de Política", Reporte final al Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1-70.
- YÚNEZ NAUDE, A., A. MARTÍNEZ Y M. ORRANTIA BUSTOS, 2007, "Elementos técnico-económicos para evaluar los fundamentos que tendría una controversia comercial en contra del maíz originario de los Estados Unidos de América", Reporte final a CEDRSSA, Cámara de Diputados, noviembre de 2007.
- YÚNEZ NAUDE, A., G. DYER, HAZAEL CERÓN, JORGE MORA, PAUL WINTERS, MARTÍN GURRÍA Y HÉCTOR PEÑA, mayo de 2007, "Evaluación del impacto del PROCAMPO y propuesta de reformas a sistema de apoyos agropecuarios", Reporte final Banco Interamericano de Desarrollo.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo



FOTO Francisco López Bárcenas

## Política agropecuaria a 15 años del TLCAN

Luis Fernando de la Calle Pardo<sup>\*/</sup>

### Introducción

Expertos en economía coinciden en que el desarrollo no es un fenómeno que ocurra por sí solo, sino que se da cuando los países deciden llevar a cabo las acciones de política económica necesarias para lograrlo. Entre las acciones que llevan a un mayor crecimiento se encuentra la apertura comercial, que si bien trae consigo ajustes e implica cambios fundamentales en los procesos productivos y en la mentalidad de la población, los beneficios que implica para el país son positivos. México decidió seguir esta ruta al ingresar al GATT en 1986, como parte de una estrategia de liberalización comercial que se consolidó en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

El primero de enero de 1994 entró en vigor el TLCAN, acuerdo comercial integral que incluyó un ambicioso capítulo sobre el sector agropecuario.

En este artículo se describen los principales resultados de la negociación del TLCAN en el sector agropecuario y las disciplinas comerciales que contiene, y se analiza el impacto sobre los principales productos sensibles y sobre los volúmenes de comercio.

<sup>\*/</sup> El autor es socio de De la Calle, Madrazo, Mancera, S. C. (CMM) buzón@cmmsc.com.mx

### Consideraciones del TLCAN para el sector agropecuario

El resultado de la negociación agropecuaria reconoció la asimetría existente entre los sectores agroalimentarios de los tres países, a través de velocidades de apertura distintas, aranceles-cupo y salvaguardas especiales. Desde el inicio del tratado, los plazos de desgravación consideraron de manera importante las condiciones de México. Nuestro país obtuvo acceso inmediato, libre de arancel, para 88% y 61% de sus exportaciones agrícolas a Canadá y Estados Unidos, respectivamente, mientras que México desgravó en esta categoría el 36 por ciento de las importaciones procedentes de Estados Unidos.

A pesar de que la Organización Mundial de Comercio (OMC) fija diez años como transición máxima para tratados de libre comercio, se establecieron plazos de desgravación de 15 años para los productos más sensibles. En el caso de México, se liberalizaron a 15 años los productos de mayor sensibilidad: maíz, frijol, azúcar y leche en polvo.

Asimismo, se estableció un mecanismo especial de apertura para productos sensibles a través de la aplicación de un arancel-cupo con una cantidad mínima de importación con arancel cero y que se incrementaría cada año en tres por ciento para productos de Estados Unidos y en cinco por ciento para productos de Canadá.

El Cuadro 1 muestra los resultados de la negociación arancelaria en el TLCAN. Se aprecia el menor ritmo de desgravación de México comparado por el otorgado por Estados Unidos y Canadá.

### Instrumentos de regulación para el comercio de bienes agropecuarios a disposición de México

Además de la negociación para la eliminación arancelaria de todos los productos agropecuarios, el TLCAN incluye disciplinas sobre acceso a mercado, prácticas comerciales, normas técnicas y medidas sanitarias y fitozoosanitarias, apoyos internos, subsidios a la exportación, dumping, salvaguardas y solución de controversias.

#### Normas técnicas

El TLCAN reconoce el derecho de establecer normas técnicas, siempre que éstas no constituyan un obstáculo innecesario al comercio y brinden trato no menos favorable al de productos nacionales.

#### Medidas sanitarias y fitozoosanitarias

En el tratado se negoció que cada país o subregión puede determinar el nivel de protección sanitaria o fitozoosanitaria que considere adecuado, siempre y cuando se fundamente en principios científicos y en una evaluación del riesgo, y no se traduzca en discriminación injustificada o en restricciones encubiertas al comercio.

**Cuadro 1.** Negociación arancelaria en el TLCAN (Porcentaje del comercio promedio entre las partes 1989-1991)

Velocidad de desgravación (años)	México otorga a Estados Unidos	México otorga a Canadá	Estados Unidos otorga a México	Canadá otorga a México
0	35.93	40.99	61	88.40
5	3.33	3.71	5.76	4.40
10	42.47	28.30	28.12	7.20
15	18.27	-	5.12	-
Excluido	-	27	-	-
Total	100	100	100	100

Fuente: SECOFI.

## Salvaguardas

En el caso de que el crecimiento significativo de las importaciones de algún producto resulten en daño grave a la industria de una de las partes, el país en cuestión podrá imponer una salvaguarda, siempre que el país afectado esté de acuerdo, imponiendo limitaciones a las exportaciones por una cantidad equivalente a la afectación del comercio. Se distinguen dos tipos de salvaguardas: medidas bilaterales y medidas globales.

### a) Medidas bilaterales

Se aplicarán sólo durante el periodo de transición, si como resultado de la reducción o eliminación de un arancel en el tratado, un bien se importa en cantidades tan elevadas que constituya una causa sustancial de daño serio, o amenaza a una industria nacional que produzca un bien similar.

Podrá adoptarse una medida bilateral de emergencia con posteridad a la terminación del periodo de transición, a fin de hacer frente a los casos de daño serio o amenaza a una industria nacional que surjan de la aplicación del TLCAN, pero sólo con el consentimiento de la parte contra cuyo bien se aplicaría la medida.

En caso de que se aplique la salvaguarda bilateral, se proporcionará a la parte afectada una compensación mutuamente acordada de liberación comercial. Si no pueden llegar a un acuerdo, podrán imponerse medidas arancelarias que tengan efectos comerciales equivalentes a los de la medida adoptada.

### b) Medidas globales

En el caso de salvaguardas globales, el TLCAN prevé la obligación de compensar a la parte afectada: las partes conservan sus derechos y obligaciones conforme

al artículo XIX del GATT o a cualquier otro acuerdo de salvaguardas suscrito al amparo del mismo, excepto los referentes a compensación o represalia y exclusión de una medida en cuanto sean incompatibles con las disposiciones de este artículo.

## Apoyos internos

El TLCAN establece el derecho de los países a mantener o modificar sus programas de apoyo agrícola interno que reduzcan o eliminen las distorsiones al comercio y producción.

## Subsidios a la exportación

En este renglón, las partes afirman que no es apropiado que una de ellas otorgue subsidios a la exportación cuando no existan otras exportaciones subsidiadas de ese producto.

En caso de subsidio de un tercero, podrá consultarse para acordar medidas específicas que la parte importadora pudiera adoptar para contrarrestar la importación subsidiada. Con base en este acuerdo, la parte exportadora se abstendrá de aplicar cualquier subsidio a la exportación. Además el TLCAN establece que:

- La parte exportadora está obligada a informar la adopción de un subsidio a la exportación.
- Hay un grupo de trabajo sobre subsidios agropecuarios.
- Se mantiene el derecho de aplicar cuotas compensatorias.

## Disciplinas en materia de antidumping

EL TLCAN obliga a la aplicación escrupulosa de la legislación doméstica en la materia y establece un mecanismo de solución de controversias por el que los exportadores pueden solicitar un panel internacional para la revisión de estas medidas.

A raíz de la entrada en vigor del TLCAN, la disciplina derivada del establecimiento de páneles de capítulo XIX explica la menor incidencia de medidas en los tres países.

## Cuotas compensatorias

Tanto en los subsidios como en las acciones anti-dumping, las autoridades investigadoras pueden imponer cuotas compensatorias como medio para contrarrestar los efectos de una práctica desleal de comercio internacional y su vigencia será por cinco años revisables.

El Cuadro 2 muestra la relación de investigaciones de prácticas desleales en el sector agropecuario desde el inicio del TLCAN. Vale la pena destacar que el número e importancia de estos casos ha disminuido a pesar del fuerte incremento de los volúmenes de comercio.

Cuadro 2. Investigaciones de prácticas desleales en el TLCAN entre México y Estados Unidos

Importaciones de México	Exportaciones de México
Carne de res	Ganado bovino
Cerdo en pie	Cordero
Pierna de cerdo	Jitomate y pimienta
Productos porcícolas	Uvas frescas
Ganado bovino en pie	Flores frescas
Pierna y muslo de pollo	Escobas de mijo
Arroz blanco grano largo	Jugo de limón
Fructosa	Carne de cangrejo
Manzanas	Gluten de trigo

Fuente: IQOM.

## Apertura a diez años

En el 2003 quedaron abiertos a la importación la gran mayoría de los productos y por lo tanto, la experiencia a partir de 2003 es muy importante para entender las implicaciones de la apertura.

El Cuadro 3 muestra la situación arancelaria en 2002 para los principales productos de importación. Puede apreciarse que para la mayoría el arancel aplicado ya era bajo (producto de varios cortes arancelarios a lo largo de los años) y que, para un conjunto de productos, el arancel seguía siendo importante. Por esta razón, a finales de

2002 se dieron fuertes críticas sobre la inminente apertura y se predijo que el campo mexicano sufriría drásticas caídas en la producción. Sin embargo, esta predicción no se cumplió y la abrumadora mayoría de los productos liberados en 2003 ha experimentado aumentos en la producción como lo muestran las Figuras 1 y 2.

Cuadro 3. Situación arancelaria en 2002

	Producto	Arancel 2002 TLCAN (%)	Desgravación □ □	
			2003	2008
Aranceles bajos en 2002	Quesos, mantequilla, yogurt y derivados lácteos	2.0	□ □	
	Quesos, mantequilla, yogurt y derivados lácteos	2.0	□ □	
	Cereales, harinas, pan	1.0 - 2.0	□ □	
	Semillas oleaginosas	1.0 - 1.5	□ □	
	Artículos de la Confeitería	1.0 - 1.5	□ □	
	Chocolates y demás preparaciones con cacao	2.0	□ □	
	Jugos y conservas a base de frutas y hortalizas	2.0	□ □	
	Vino	2.0	□ □	
	Tabaco en rama, cigarros, puros y cigarrillos	5.0	□ □	
Aranceles altos en 2002	Cebada	24.3	□ □	
	Cadena porcícola */	20.0	□ □	
	Cadena avícola */	49.4	□ □	
	Papa */	51.6	□ □	
	Grasas animales */	53.5	□ □	
	Huevo fresco	9.5	□ □	
	Leche en polvo	70.4		□ □
	Maíz */	108.9		□ □
	Frijol */	70.4		□ □
	Azúcar	0.31 US / kg		□ □

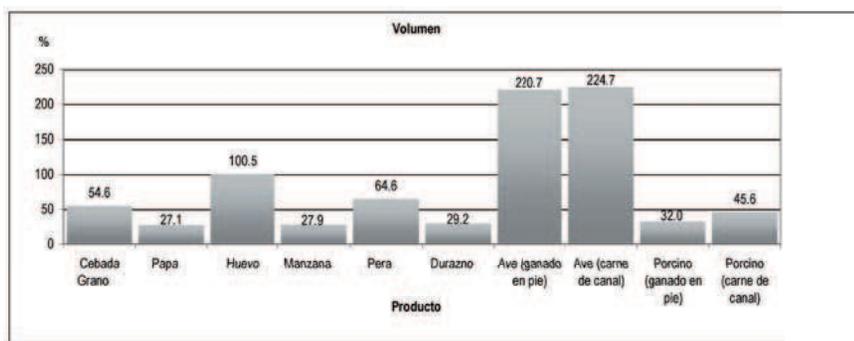
\*/ Arancel fuera de cuota.

\*\*/ Arancel estacional. Cero para el resto del año.

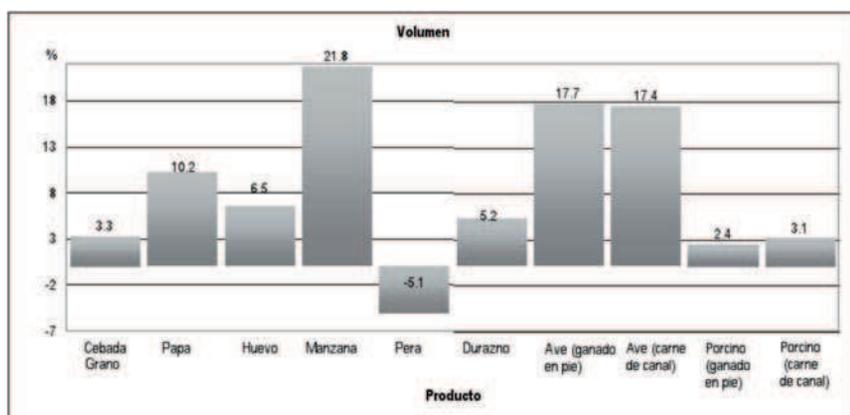
La cadena avícola, de lácteos y de azúcar están excluidos del TLCAN con Canadá.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

**Figura 1.** Crecimiento de la producción en México 1990-2005 (volumen)

Fuente: SIACON-SAGARPA.

**Figura 2.** Crecimiento de la producción en México 2002-2005 (volumen)

Fuente: SIACON-SAGARPA.

**Apertura a 15 años y fin de las barreras arancelarias**

A partir de 2008 se eliminan todas las barreras arancelarias al comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, lo que implica, que no hay aranceles, cuotas de importación ni salvaguardias automáticas para ningún producto. Con la apertura en 2008, ya no es necesario contar con mecanismos para la asignación de cupos de importación o exportación para ningún producto. De esta manera, el comercio es libre en el sentido de que cualquier persona

tiene derecho a importar o exportar productos agropecuarios sin necesidad de permisos o pago de aranceles como en el pasado.

**Principales beneficios del TLCAN**

Los principales beneficios del TLCAN pueden medirse por la convergencia entre los tres países involucrados, por el espectacular crecimiento en el comercio y por la reducción de la pobreza, incluida la rural, que ha tenido lugar en México en los últimos 15 años.



FOTO Internet

*Convergencia en el consumo:*

El principal beneficio del TLCAN reside en el impacto favorable al consumidor. En México existe la misma calidad, variedad, disponibilidad, precio, servicio y condiciones crediticias que los que existen en Estados Unidos para todos los sectores sujetos a la apertura.

*Convergencia en la inversión:*

La calidad de la inversión que recibe México es idéntica a la que se da en Estados Unidos y Canadá en términos de desarrollo tecnológico, productividad y protección al medio ambiente.

*Convergencia macroeconómica:*

México tiene estabilidad económica y un ciclo de negocios paralelo al de Estados Unidos con tasas de inflación y de interés convergentes.

*Crecimiento del comercio internacional de 1994 a 2006:*

- Las exportaciones como porcentaje del PIB han crecido 15.13 puntos porcentuales, de 16.8 por ciento a 31.9 por ciento.
- El comercio total como porcentaje del PIB ha crecido 26.8 puntos porcentuales, de 38.2 por ciento a 65.1 por ciento.

*Crecimiento del comercio agroalimentario de 1994 a 2006:*

- En 2006, el comercio agroalimentario y pesquero de México con el mundo alcanzó casi 30 mil millones de dólares, 2.6 veces el registrado en 1994.

*Reducción de la pobreza de 1994 a 2006:*

- Los primeros quince años del TLCAN han coincidido con una disminución importante de la pobreza.
- La pobreza alimentaria se ha reducido en 7.4 puntos porcentuales, de 21.2 por ciento a 13.8 por ciento.

- La pobreza de capacidades se ha reducido en 9.3 puntos porcentuales, de 30.0 por ciento a 20.7 por ciento.
- La pobreza patrimonial se ha reducido en 9.8 puntos porcentuales, de 52.4 por ciento a 42.6 por ciento.

*Reducción de la pobreza en el sector rural de 1994 a 2006:*

- La apertura agropecuaria bajo el TLCAN ha coincidido con una disminución importante de la pobreza en el sector rural.
- La pobreza alimentaria en el sector rural se redujo 12.5 puntos porcentuales, de 37% a 24.5 por ciento.
- La pobreza de capacidades en el sector rural se redujo en 14.8 puntos porcentuales, de 47.5 por ciento a 32.7 por ciento.
- La pobreza patrimonial en el sector rural se redujo en 14.6 puntos porcentuales, de 69.3 por ciento a 54.7 por ciento.

**Productos más sensibles**

El proceso de desgravación concluyó el 1° de enero del 2008 con la liberación total del maíz, frijol, azúcar y leche en polvo.

**Maíz***Características de la producción*

- Un millón novecientos mil productores (85 por ciento con predios menores a cinco hectáreas).
- Rendimiento promedio país de 2.8 ton/ha. Sinaloa alcanza 9 ton/ha., similar a Estados Unidos.
- El régimen de pequeña propiedad impide tener altos rendimientos en la producción de maíz.
- Sesenta y tres por ciento de la producción en condiciones de temporal.
- Ochenta y cinco por ciento con una alta dependencia del clima.
- Superficie sembrada de ocho millones de hectáreas, la mayor en el país.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

- Producción en 2007 de 24 millones de toneladas, 93 por ciento de maíz blanco y siete por ciento de maíz amarillo y otros.
- La producción de Estados Unidos en 2006 fue de 283.3 millones de toneladas (279.6 de maíz amarillo y 2.7 de maíz blanco).
- En general se piensa que la producción de maíz en el país ha caído a raíz de la adopción de mayores disciplinas de mercado y la entrada en vigor del TLCAN. No obstante, esta creencia es falsa.

#### Características de la demanda

- México ha sido tradicionalmente autosuficiente en la producción de maíz blanco, prácticamente se cubre la demanda nacional, aunque ha sido deficitario en maíz amarillo.
- Los cupos de importación se han otorgado en su mayor parte para maíz amarillo.
- Maíz blanco principalmente para consumo humano.
- El mayor crecimiento en el consumo del maíz amarillo en la actividad pecuaria ha demandado un monto mayor de importaciones.
- El principal cambio estructural es por el incremento en la demanda de maíz en Estados Unidos para la producción de etanol.

- El cambio en la situación del mercado internacional de maíz, debido a los nuevos usos que se le dan a este grano básico debe verse como nuevas oportunidades para los productores mexicanos de maíz.

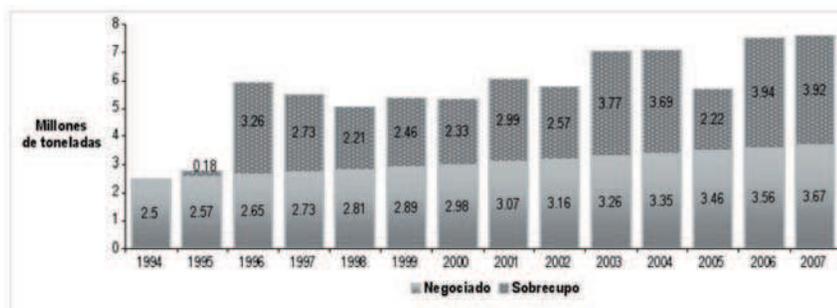
#### Cupos de importación

- México es deficitario en la producción de maíz amarillo, por lo que durante el periodo de transición el gobierno incrementó con el cupo de importación.
- El incremento en la importación de maíz de los últimos años rebasa con mucho las obligaciones de México en el marco del TLCAN, ya que se han otorgado cupos de importación por más del doble del compromiso adquirido.
- El país ha importado libre de arancel todas sus necesidades de maíz, por lo que la apertura de 2008 es en realidad una apertura de cupos pero no de aranceles.
- Seguirá importándose la totalidad del déficit, pero con la diferencia de que las importaciones podrán realizarlas todos los agentes económicos interesados y no sólo los beneficiados con el cupo.
- En algunos casos se impuso un arancel de sobrecupo simbólico de uno por ciento en el periodo de transición.



FOTO Stock byte Agriculture

Figura 3. importación de maíz bajo cupo negociado y sobrecupo TLCAN

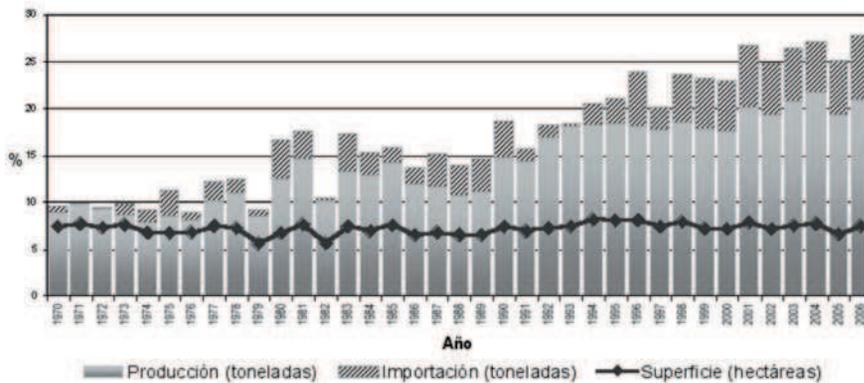


Fuente: SE.

La Figura 3 muestra los volúmenes de importación de maíz de acuerdo con el cupo negociado en el TLCAN y con el sobrecupo otorgado unilateralmente. Puede verse que México importó cantidades muy superiores al cupo pactado, por lo que se llegó a enero de 2008 con un mercado abierto en realidad desde 1996.

La Figura 4 muestra, la producción nacional de maíz, las importaciones totales y la superficie cosechada. Puede verse que a raíz del TLCAN la producción de maíz ha aumentado de forma significativa y que también lo ha hecho la productividad, ya que la superficie cosechada se mantiene constante.

Figura 4. Producción nacional de maíz a quince años del TLCAN



Fuente: SIACON-SAGARPA.

### Nuevas condiciones de mercado

La cotización del maíz en sus variedades blanco y amarillo muestra una tendencia al alza a partir del mes de septiembre de 2006, motivada principalmente por el incremento en el uso de este grano para la producción de etanol.

Puede esperarse que este cambio en el uso del maíz tenga un impacto relativamente duradero en el precio, dada la magnitud de los volúmenes de maíz que se requieren para que el etanol tenga una participación relevante en el mercado de carburantes para vehículos en ese país.

Desde 2006 se ha dado un rápido aumento de los precios de los cereales, en particular del maíz y del trigo (debido a malas cosechas en algunos de los principales países productores y al crecimiento de la demanda de biocombustible).

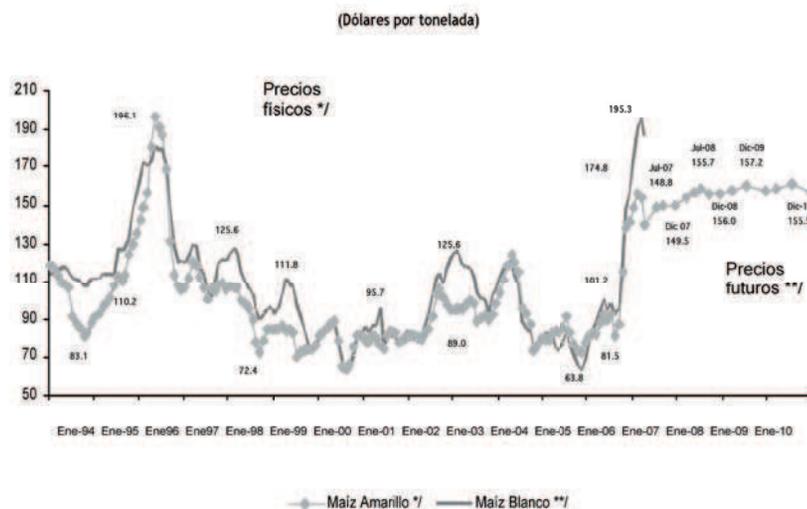
Entre 2006 y 2007 los precios del maíz blanco se han incrementado 107 por ciento y los de amarillo 86 por ciento.

Con estas condiciones de mercado, al productor mexicano se le paga el precio de indiferencia (el precio de maíz en el mercado abierto de Chicago más el costo de transporte para colocarlo en México), el maíz nacional es competitivo sin necesidad de apoyos a la comercialización. El mayor precio del maíz permite vislumbrar no sólo mantener el nivel de producción actual, sino incluso incrementarlo. La novedosa circunstancia de precios elevados del maíz aunada al adelanto de la apertura efectiva a través de los sobrecupos, permiten prever que la eliminación de aranceles y cupos de maíz en 2008 no tendrá un impacto significativo en el campo mexicano. Más que el cambio de precios relativos a favor del campo es una oportunidad que México debe aprovechar.



FOTO Internet

**Figura 5.** Precios de maíz amarillo Núm. 2 Chicago y maíz blanco Kansas City en Estados Unidos



Fuente: Boletín de leche-SAGARPA.

## Frijol

### Características de la producción

- Superficie sembrada de 1.7 millones de hectáreas.
- Trescientos mil productores (48 por ciento tiene predios menores a cinco hectáreas).
- Ochenta y siete por ciento de la superficie sembrada es de temporal.
- En 2006 México produjo 1.4 millones de toneladas (negros 34 por ciento, azufrados 28 por ciento, flores 19 por ciento, pintos 10 por ciento, otros nueve por ciento).
- Estados Unidos produce, en las mismas variedades, 645 mil toneladas (2006).

### Características de la demanda

- Reducción en el consumo per cápita, 15 kg en 1994 a 13.1 kg en 2006, algunos factores son: las preferencias por otros productos con el mismo valor proteínico (huevo, leche, pollo, entre otros).

- Las zonas de producción son diferentes a las zonas de consumo.
- Existe un problema de concentración y acaparamiento del producto.

### Cupos de importación

- En el cupo de importación para 2007 se establecieron 75 mil toneladas.

### Precios

- Cada variedad, producto y mercado con precios diferenciados.

### Comercio

- Durante 2006, México importó 130 mil toneladas principalmente de frijoles negros (41 por ciento). Las exportaciones fueron de 13 mil toneladas de azufrados y pintos.
- Las exportaciones de frijol estadounidense a México representa el ocho por ciento del total de la producción mexicana, comportándose de manera similar a la década anterior a la entrada en vigor del TLCAN.



FOTO

Gabriela Rangel Faz

## Azúcar

### Características de la producción

- Existen 164 mil productores y 32 mil trabajadores vinculados con el sector azucarero.
- Setenta y cinco por ciento de los productores con predios menores a 5 hectáreas.
- Superficie cosechada de alrededor de 650 mil hectáreas.
- En 2006, la producción fue de 47 millones de toneladas de caña, que se traduce en una producción de azúcar para la zafra 2006/2007 de 5.2 millones de toneladas.
- Sesenta y cinco por ciento producción de azúcar estándar y 35 por ciento de azúcar refinada.

### Características de la demanda

- Existe una tendencia ascendente en el consumo nacional de edulcorantes, y una tendencia mundial creciente en la producción y consumo de bioenergéticos, lo que permitiría tener perspectivas de expansión en la producción de caña de azúcar en condiciones de competitividad.
- En 2008, México tendrá la oportunidad de exportar azúcar sin restricción al mercado estadounidense.

### El régimen de edulcorantes del TLCAN

- El tratado estableció un régimen de liberalización progresiva en dos niveles y tres etapas.
- La desgravación arancelaria se da en forma lineal, a partir de un arancel base, con cortes anuales iguales y se elimina por completo el primero de enero de 2008.
- En enero de 2008 se elimina el arancel restante y desaparece la necesidad de tener cupos de importación.
- Durante el periodo de transición hasta el año 2000 el TLCAN estableció

que México podía exportar a Estados Unidos 25,000 toneladas y a partir de 2001 150,000 toneladas que las "cartas paralelas" incrementarían hasta 250,000. El TLCAN también estipulaba que si México era superavitario dos años seguidos, podía exportar el total de sus excedentes sin límite entre 2001 y 2008. Estados Unidos se negó a reconocer este derecho en repetidas ocasiones.

El azúcar fue el único producto para el que se incrementó la protección con el TLCAN. México y Estados Unidos adoptaron un régimen de libre comercio de edulcorantes bajo una unión aduanera con respecto a terceros países. Los precios en México y Estados Unidos son muy superiores a los precios internacionales y no estimulan el arbitraje entre ambos.

En 2008 y con la eliminación del impuesto a los refrescos que utilizan fructosa puede esperarse una gradual sustitución a favor de ésta y mayores exportaciones de azúcar a Estados Unidos.

El alto precio del azúcar en Norteamérica implica una renta que ha sido capturada mayoritariamente por los cañeros y parcialmente por los ingenios.

## Leche en polvo

### Características de la producción

- Esta actividad incorpora 600,000 productores.
- El cincuenta por ciento del inventario se ubica en explotaciones de menos de 100 vacas en producción.
- La producción nacional abastece más del 80% del mercado interno, el promedio de 2004-2006, alcanzó los 9,920 millones de litros.

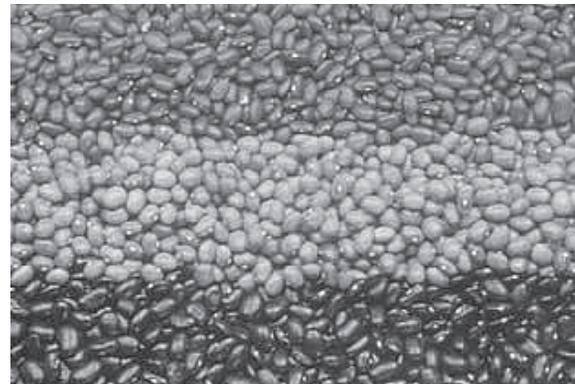


FOTO Internet

#### Características de la demanda

- El consumo se ha incrementado considerablemente en 2004-2006 (44 por ciento) respecto al trienio anterior al TLCAN.
- Las importaciones en 2003-2006 se incrementaron en sólo 21.8 por ciento con respecto al periodo 1991-1993.

#### Cupos de importación

- El TLCAN estableció un cupo original libre de arancel de 40 mil toneladas que para 2007 es de 58.7 mil toneladas.
- Al mismo tiempo el TLCAN previó una desgravación fuera de cupo que concluye en 2008. El arancel en 2007 es de 5.6 por ciento.
- México estableció un cupo libre de arancel de ochenta mil toneladas en la OMC, generalmente

utilizado por Nueva Zelanda e Irlanda.

- El principal importador de leche en polvo es Liconsa –con 73 por ciento del mercado– destinada a los programas sociales del gobierno.

#### Subsidios al campo de América del Norte

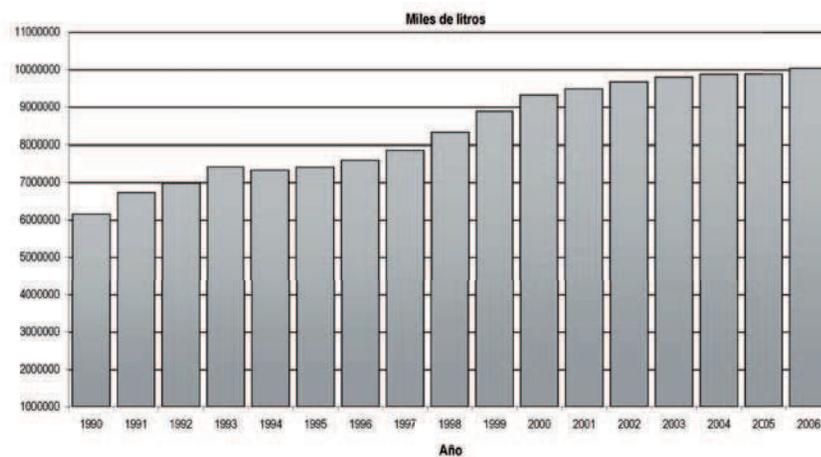
En los últimos 15 años, México ha incrementado sustancialmente sus apoyos al campo.

Con frecuencia, los apoyos por tonelada subsidiada son mayores en México que en Estados Unidos. Las Figuras 7 y 8 muestran ingresos totales recibidos por productores en México y Estados Unidos para algunos productos en dos periodos distintos. Puede verse que en la mayoría de los casos, el ingreso total percibido en México es mayor.



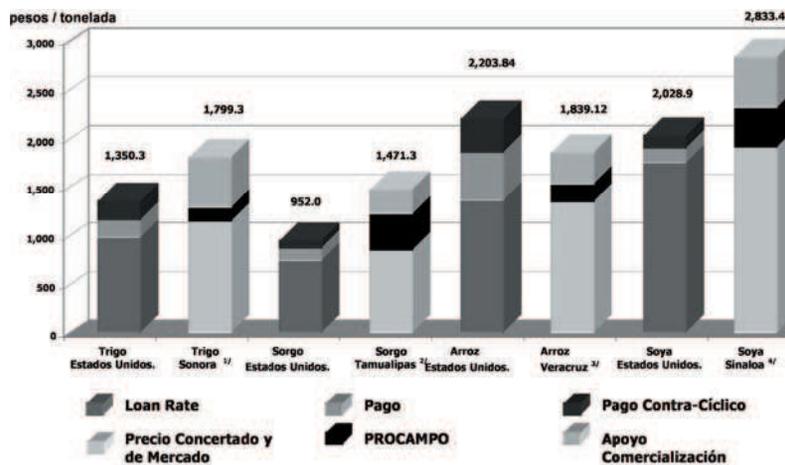
FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Figura 6. Producción nacional de leche 1990-2006



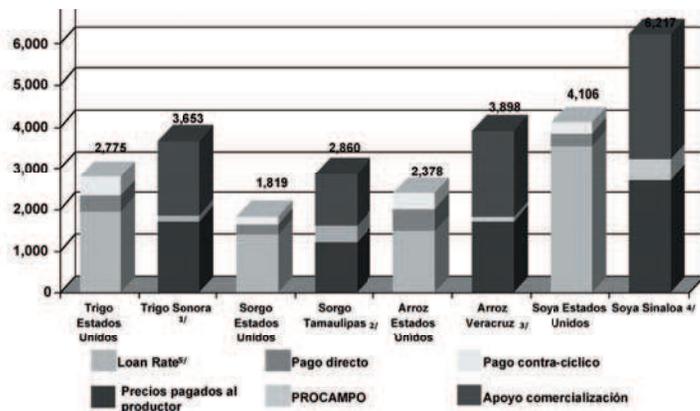
Fuente: Boletín de leche-SAGARPA.

Figura 7. Ingreso por tonelada para cultivos seleccionados ciclo otoño-invierno 2001/2002 y primavera-verano 2001 en Estados Unidos y México



- 1/ Trigo rendimiento OI 2000/2001 Sonora de 5.950 ton/ha. Precio concertado para el ciclo OI 2001/2002.
- 2/ Sorgo Rendimiento OI 2000/2002 Tamaulipas de 2.233 ton/ha. El precio de sorgo es el precio pagado al productor estimado para el ciclo OI 2001/2002.
- 3/ Arroz Veracruz, el precio pagado al productor es el promedio ponderado de riego y temporal registrado por las Delegaciones de SAGARPA en el ciclo OI 2000/2001, el rendimiento promedio fue de 4.572 ton/ha.
- 4/ Soya Sinaloa, el precio pagado al productor es el promedio ponderado registrado por la Delegación de SAGARPA durante el ciclo OI 2000/2001, el rendimiento promedio fue de 2.003 ton/ha.
- 5/ Loan Rate es el precio debajo del cual el productor no está obligado a remborsar los créditos a la USDA.

Figura 8. Ingreso por tonelada para cultivos seleccionados ciclo otoño-invierno 2004/2005 y primavera-verano 2004 en Estados Unidos y México



- 1/ Trigo rendimiento OI 2004/2005 Sonora de 5.455 tons/ha. Precio concertado para el ciclo OI 2004/2005.
- 2/ Sorgo Rendimiento OI 2004/2005 y PV 2004 Tamaulipas de 2.683 tons/ha. El precio de sorgo es el promedio de riego y temporal estimado para el ciclo OI 2004/2005 y PV 2004, donde PROCAMPO estima un apoyo adicional a 11 entidades federativas (entre ellas Tamaulipas) durante el ciclo PV 2004 para temporal.
- 3/ Arroz Veracruz, el rendimiento promedio fue de 5,543 tons/ha. El precio corresponde al concertado para el ciclo PV 2004.
- 4/ Soya Sinaloa, el rendimiento promedio fue de 1.203 tons/ha. El precio de la soya es el precio concertado para PV 2004.
- 5/ Loan Rate es el precio debajo del cual el productor no está obligado a remborsar los créditos a la USDA.

Fuente: realizado con base en cifras de ASERCA, USDA y SIAP.



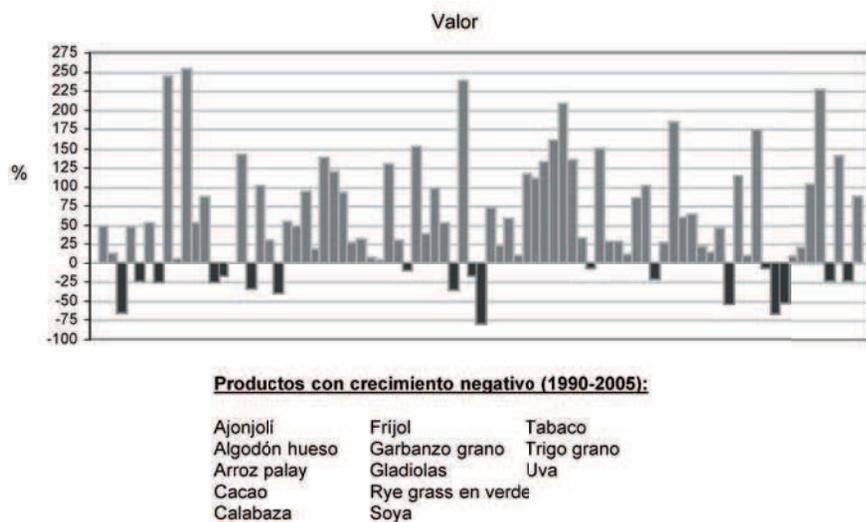
FOTO Francisco López Bárcenas

**Enseñanzas del TLCAN y el sector agropecuario**

En los últimos 15 años la producción de la gran mayoría de los productos agropecuarios de México ha crecido.

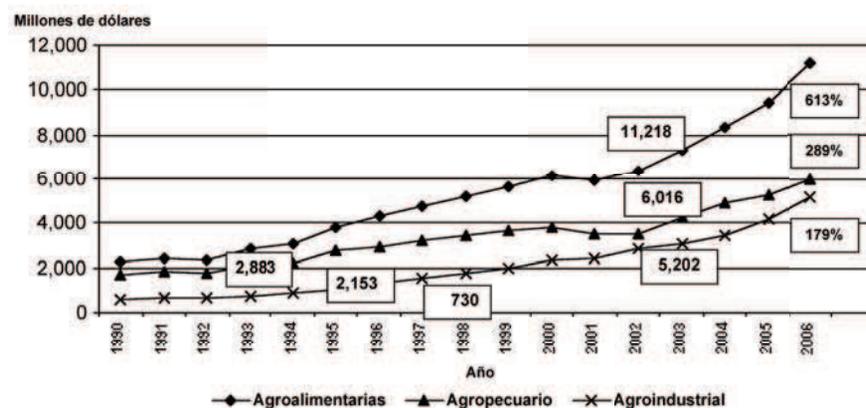
- La producción de los primeros 100 productos más importantes en términos de valor ha crecido a tasas importantes.

**Figura 9.** Crecimiento de la producción agrícola 1990-2005: 100 principales productos



- Los casos de productos con crecimiento negativo, entre ellos el cacao, el arroz, el frijol, la uva, el ajonjolí y la calabaza. En la mayoría de estos casos la caída en la producción es causada por factores distintos al TLCAN, tales como cambios en la demanda y la sustitución de cultivos.
- Las exportaciones agropecuarias mexicanas al mercado estadounidense se han más que triplicado.

**Figura 10.** Exportaciones de México en la región del TLCAN



\*Agroalimentarios es la suma de agropecuario y agroindustrial.  
Fuente: Secretaría de Economía, con datos de Banco de México.

- México ahora es el proveedor más importante en el mercado estadounidense para un gran número de hortalizas.

Los productos agrícolas mexicanos han logrado capturar importantes nichos de mercado en Estados Unidos. En la actualidad, nuestro país es el primer proveedor de 71 productos (subpartidas HTS) importados por Estados Unidos, entre los que destacan:

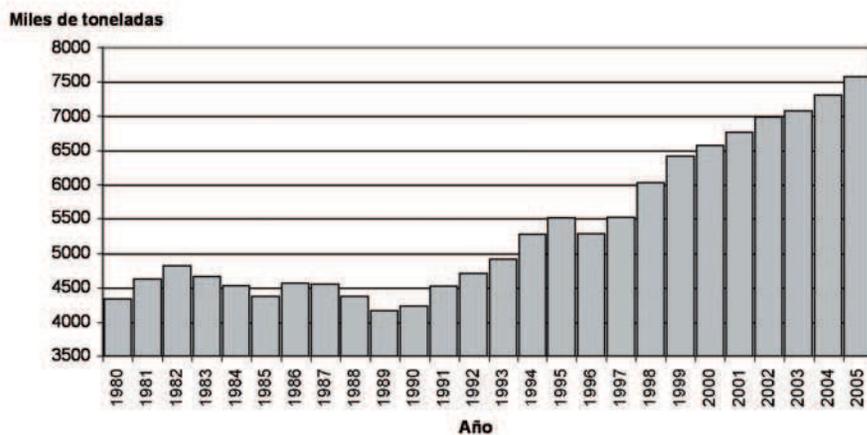
**Figura 11.** Principales productos

Producto
Aguacate
Apio
Berenjenas
Cacao
Cebolla
Chabacanos
Chile morrón
Col (repollo)
Fresa
Frijol
Guayabas y mangos
Jitomates (frescos o refrigerados)
Limón mexicano
Maíz dulce
Papa
Papayas
Pepino
Piñones sin cáscara
Sandía
Zarzamoras

Fuente: USDOC.

- Las importaciones agropecuarias a México, de Estados Unidos, también se han triplicado.
- La producción pecuaria ha aumentado, particularmente en el caso del sector avícola.

Figura 12. Producción pecuaria



Fuente: SIACON-SAGARPA.

- La reducción de los precios de cárnicos ha tenido un impacto positivo para el consumidor mexicano. El consumo en México de los productos cárnicos ha aumentado de manera significativa.

Figura 13. Precios de productos cárnicos



Fuente: Banxico.



FOTO Stock byte Agriculture

El beneficio más importante y del que menos se habla es para el consumidor: la calidad de los productos es infinitamente superior; los precios son competitivos para todos los sectores que se abrieron; las tiendas ofrecen variedad, calidad, oportunidad, condiciones de crédito y servicios similares a las de Estados Unidos.

En el sector agropecuario los beneficios para el consumidor son patentes: el consumo de cárnicos *per cápita* ha crecido 55 por ciento; el precio real de la carne ha caído en más de 40 por ciento (al tiempo que se ha incrementado la producción); las condiciones sanitarias de los alimentos son mucho mejores; las palabras desabasto y escasez suenan ahora anacrónicas, y lo son.



FOTO Héctor Robles Berlanga

## Inserción de la ganadería lechera mexicana en un contexto de liberalización de mercados

Alfredo Cesín Vargas\* /  
Benito Ramírez Valverde\*\*/

### Resumen

Cuando se firmó el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), el Gobierno mexicano consideró que deberían darse los mayores plazos para su total desgravación a cuatro productos, por considerarlos estratégicos y vulnerables a la competencia externa. Así, a las importaciones de maíz, de frijol, de azúcar y de leche en polvo se les concedieron quince años para la eliminación total de aranceles y cupos, periodo en el cual se implementarían programas para hacer competitivos a los productores nacionales de esos bienes, en el nuevo escenario económico que enfrentarían.

En el caso de los productores nacionales de leche, el abandono del Estado fue prácticamente total. El plazo se cumplió al finalizar el año 2007 y el resultado es que las importaciones mexicanas de leche en polvo se han mantenido estables, incluso, con ligeras disminuciones en los últimos años, no obstante las de derivados lácteos se han incrementado sustancialmente afectando negativamente tanto a la balanza comercial agropecuaria y a los productores de leche y de derivados lácteos.

En este artículo se reseña de manera general el comportamiento de la ganadería lechera mexicana y de la agroindustria láctea nacional.

\* / Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Correo electrónico: alfredo.cesin@gmail.com;

\*\* / Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Correo electrónico: bramirez@colpos.mx

## Introducción

El cambio de modelo económico en México, de economía cerrada a economía abierta, ha implicado profundas consecuencias para el sector primario, las que es necesario analizar con el fin de entender las fortalezas y debilidades que se manifiestan en las diferentes actividades agropecuarias del país.

La firma de tratados comerciales, por parte del Gobierno mexicano, implicó la reducción y paulatina eliminación de aranceles, lo que quitó a las autoridades mexicanas instrumentos de política económica que le permitían proteger a la industria nacional. En el caso de la leche, cuando se firmó el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, se le concedió a la ganadería lechera mexicana un plazo de quince años, periodo en el cual se reducirían paulatinamente los cupos y aranceles de leche y derivados lácteos, con el objeto de que esta agroindustria pudiera adaptarse a los nuevos escenarios y ser competitiva en ellos. La desgravación para el caso de los derivados lácteos fue total en el año 2003 y, en el caso de la leche en polvo, el plazo se venció al concluir el año 2007.

La apertura comercial ha significado, para los productores agropecuarios mexicanos, en general, y para la agroindustria láctea, en particular, el competir con productores que tienen ventajas comparativas: un agroecosistema más favorable para la producción de determinado bien, una mayor productividad (considerando la relación insumo-producto) y/o subsidios en su país de origen.

Por otra parte, en la agroindustria láctea mexicana se está dando un proceso de concentración, los mayores ganaderos lecheros del país son socios de las compañías de la industria láctea, las que se están integrando verticalmente en

todo el proceso de producción y están dominando el mercado, principalmente de leche fluida, de esta manera, esa ganadería de corte empresarial ha aumentado su participación en el mercado nacional y, simultáneamente, de manera paulatina, la ganadería lechera familiar ha ido perdiendo el segmento del mercado que adquiriría sus productos, situación que ha obligado a desaparecer algunas de esas pequeñas ganaderías o a buscar alternativas de comercialización de sus productos (Cervantes et al., 2007).

Así, la tendencia a la oligopolización de la agroindustria y de las cadenas de distribución al menudeo, afecta negativamente a los pequeños productores al tener un acceso restringido a ellos, o estar completamente marginados de los mismos, ya sea como proveedores de insumos o de productos finales. Este es un proceso que se está agudizando en México y confina, en el mejor de los casos, a los pequeños productores a mercados locales.

## Panorama general de la ganadería lechera y de la agroindustria láctea mexicanas

En la medida en que el proceso de industrialización de la leche se intensifica, ésta es cada vez menos un alimento final, y en mayor proporción, principalmente en los países con grados de desarrollo de medio a alto, es un insumo industrial. Lo anterior implica que se están dando cambios notables tanto en la producción como en el consumo de lácteos en el mundo.

En el subsector pecuario mexicano, la producción de la mayor parte de las unidades ganaderas se destina al autoconsumo, aproximadamente la cuarta parte de las unidades comercializa sus productos en el mercado local y nacional, y solamente una fracción muy pequeña exporta su producción.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

En este sentido, la ganadería de autoconsumo cumple funciones importantes en la nutrición de la familia y contribuye para el cumplimiento de sus compromisos sociales; pero la crianza de animales, sobretodo cuando se trata de especies mayores, principalmente en el caso de las familias ganaderas más pobres, cumple la función de ahorro para enfrentar contingencias y erogaciones importantes (Cesín, *et al.*, 2002).

En el caso específico de la ganadería lechera –por la cantidad y cotidianeidad de la producción– el producto, la leche, tiene que ingresar en el mercado, mediante diferentes canales de comercialización, en ese sentido representa un ingreso periódico e inmediato para la familia ganadera, ya sea diario o semanal.

La cadena productiva de leche, está constituida por alrededor de 70,000 empresas en la actividad primaria, y más de 11,000 en la actividad industrial, generando, aproximadamente, 400,000 empleos permanentes. La ganadería lechera origina el 24% del valor de la producción pecuaria nacional. En el año 2000, el valor de la producción nacional de leche, fue de 29,725 millones de pesos, y ocupa el tercer lugar en importancia entre las cadenas agroalimentarias de México, después de las del maíz y la de carne bovina (FIRA, 2003).

En el año 2006, la industria procesadora de leche y derivados lácteos, dió empleo a 36,618 personas (SIAP. SAGARPA, 2007), cifra que muy probablemente está subvaluada, debido a que hay en el país una cantidad significativa, y no determinada, de empresas productoras de derivados lácteos, principalmente, dedicadas a la elaboración de queso, con tecnología artesanal, y que se insertan en el mercado informal, sin embargo, son importantes generadoras de empleo, al ser intensivas en mano de obra.

El análisis del sistema lechero mexicano permite pasar del ámbito rural, donde se encuentra básicamente la actividad agropecuaria, al medio urbano donde se da la mayoría del consumo. La industria puede ubicarse tanto en el espacio urbano como en el rural, y es la que articula y genera procesos de regulación entre los diferentes segmentos de la cadena alimentaria (García *et al.*, 1999).

En México, la industria lechera está segmentándose cada vez más; actualmente destina una amplia variedad de productos a diferentes grupos de consumidores y, por otro lado, la diferencia entre los precios pagados al productor primario y los precios finales al consumidor, continua siendo muy alta y, con la mayor segmentación del mercado, tiende a incrementarse. Además, la segmentación de los productos hace que la agroindustria que no posee la tecnología para elaborar este tipo de bienes sea desplazada del mercado o confinada a espacios locales.

De lo anterior se desprende, una explicación para el crecimiento asimétrico que está teniendo la ganadería lechera nacional. Los ganaderos de corte industrial, al estar asociados a empresas como LALA o ALPURA, que colocan sus productos en las grandes cadenas minoristas, reciben un mayor precio por litro de leche que el prevaleciente en el mercado, lo que hace rentables a las ganaderías que se encuentran en esta situación.

La propuesta neoliberal tiende a estimular la producción de leche de los productores de tipo industrial en el país, pretendiendo dejar fuera del mercado a los productores que no puedan satisfacer criterios de calidad impuestos (que se dicen globales y por tanto homogéneos) y produciendo leche con costos de producción competitivos –precios de la leche en el mercado internacional que fijan los países que, por sus condiciones



FOTO Bob Schalkwijk

ecológicas favorables, pueden producir leche a bajos costos, o del grupo de países que otorgan altos subsidios a sus productores—. La reducción en la participación relativa en el subsector lácteo de la ganadería familiar (Cuadro 1), y la posible eliminación de estos pequeños productores, implicaría un incremento en la dependencia que tiene México con respecto al mercado internacional de productos lácteos, para satisfacer su demanda doméstica.

Lo anterior, en un escenario internacional en el que se están dando incrementos importantes en el precio de los productos lácteos así como de algunos insumos agrícolas que se utilizan en la ganadería lechera. Como ejemplo, el precio internacional de la tonelada de leche en polvo pasó de 2,250 dólares americanos en marzo de 2006, a 4,000 dólares en marzo de 2007 (SIAP.SAGARPA, 2007).

Los pronósticos anticipan que los precios de los alimentos en el mercado internacional seguirán aumentando, principalmente por dos razones: el uso de granos de manera importante para la producción de biocombustibles, en Estados Unidos, y la demanda generada por mercados emergentes de los países con las mayores poblaciones del mundo como Rusia, China y la India, en especial para los dos últimos, con altas tasas de crecimiento del PIB durante los últimos años. En el caso de los lácteos, de los tres países mencionados, la India es autosuficiente en estos productos, pero se estima que Rusia importó, en el año

2007, el 6% del total de la leche entera en polvo (LEP) disponible en el mercado internacional, y China, durante 2006, el 17.9%, y en 2007, el 20.1%, equivalente a 100,000 toneladas de LEP (SIAP. SAGARPA, 2007).

La producción mexicana de leche se ha incrementado al pasar de 7,320,213,000 de litros en 1994 a 9,842,422,000 en el año 2003 (Figura 1); en términos relativos, representa un 34% de incremento, pero el crecimiento mayor se da en los últimos años de la década de los noventa. Entre el año 1994 y el año 2000, la producción de leche tiene un incremento de 27%, incluso con tasas de crecimiento anual de seis o siete por ciento. A partir del año 2000 el crecimiento ha sido menor al 2% anual promedio, inferior a los incrementos registrados en las tasas de crecimiento de la población y de la economía en su conjunto, lo que significa que este subsector está perdiendo importancia relativa, además de hacerlo en un periodo caracterizado por un pobre desempeño de la economía nacional.

Lo anterior, implica que el país seguirá siendo deficitario en la producción de leche durante los siguientes años, a pesar de haber producido, a partir del año 2006, más de diez mil millones de litros de leche. Entre los años 2007 y 2008 se pronostica un incremento de 1.6% en la producción de leche en el país (Figura 2), al pasar de 10,160 millones de litros en 2007, a un estimado de 10,322 millones para 2008 (SIAP. SAGARPA).

**Cuadro 1.** Participación porcentual en la producción de leche en México por tipo de sistema de producción

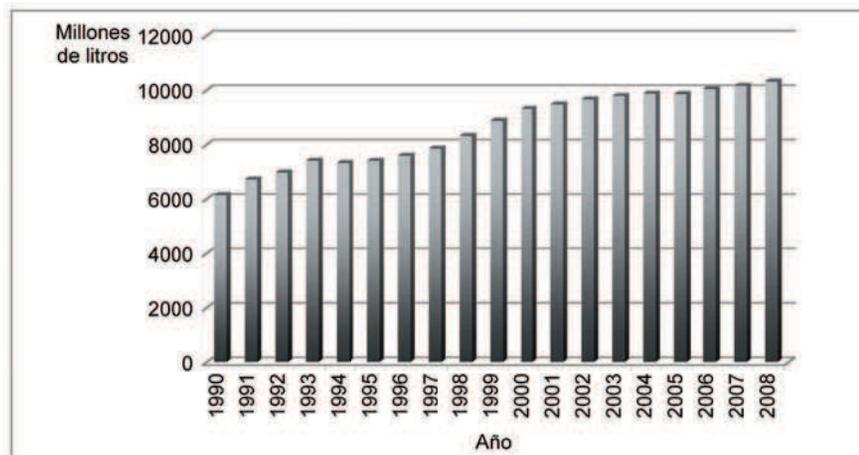
Tipo de sistema de producción	1980	1990	2000
Tecnificado	24	30	51
Semi-tecnificado	15	18	22
Familiar	21	16	9
Doble propósito	40	36	18
Total	100	100	100

Fuente: SAGARPA, 2003.



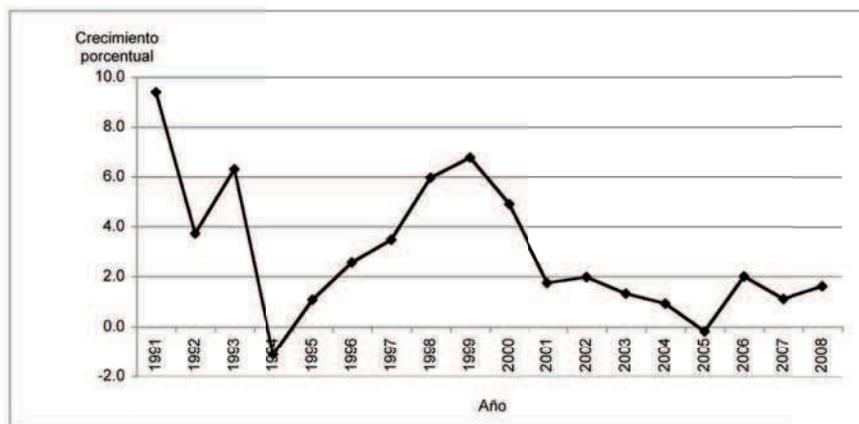
FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Figura 1. Producción anual de leche en México 1990-2008



Fuente: Elaboración propia con base en: SIAP.SAGARPA, 2007. Año 2008, estimado.

Figura 2. Crecimiento porcentual de la producción de leche en México 1991-2008



Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en SIAP.SAGARPA (2007). Crecimiento entre 2007 y 2008, estimado.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

La producción nacional de leche se incrementó 5.1% entre los años 2002 y 2007; de este crecimiento 3.9% correspondió al cambio porcentual en la productividad por vaca y 1.2% al aumento del hato lechero nacional. El cambio porcentual en la producción anual por animal en ese periodo ha tenido un comportamiento errático, incluso, entre los años 2004 y 2005 con

una tasa de cambio negativa (Figura 3), estas tasas son insuficientes de acuerdo a las necesidades del país.

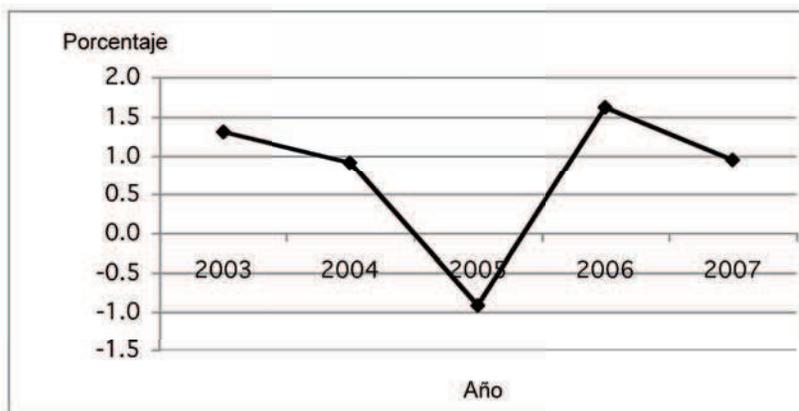
En lo relativo a la agroindustria láctea mexicana, está ocurriendo un proceso de concentración. Además, algunas de las grandes compañías de la industria láctea están integradas verticalmente en todo el proceso, desde la fabrica-

ción de alimentos para ganado y crianza de ganado bovino, hasta la comercialización de productos lácteos al menudeo, incluso en la fabricación de envases de plástico o cartón. Las seis empresas mexicanas más importantes de la rama de pasteurización, ostentan una participación de mercado de más del 70% (Rosenzweig, 2005).

El proceso de concentración es continuo, solamente en el año 2003, Alpura y Lala, los dos grupos industriales de mayor tamaño en la producción de lácteos, incrementaron sustancialmente su participación en un mercado, valuado en 5,000 millones de dólares, llegando a controlar casi el 80% del mercado de leche fluida. Estas dos empresas, mediante estrategias distintas, aumentaron sus ingresos en el año 2003,

Alpura en 7% y Lala en 4%, lo anterior en un contexto de crecimiento de la producción de leche en el país a tasas menores del 2% de promedio anual en los últimos años. La estrategia seguida por Alpura fue incrementar su producción de leche procesada. Entre el año 2003 y el año 2004 esta compañía duplicó su participación en el mercado. La empresa Lala siguió una estrategia diferente que consistió en la adquisición de otras empresas. En abril de 2003, esta compañía tenía 30% del mercado nacional de leche fluida, un año después, el 47% del mercado era suyo, ya que adquirió Boreal, Nutrileche y Mileche, compañías que participaban con 10% del total comercializado. Posteriormente absorbió a Parmalat, lo que le representó un 7% adicional del mercado<sup>1</sup>.

Figura 3. Crecimiento porcentual de la producción anual por vaca lechera



Fuente: Elaboración propia con base en SIAP.SAGARPA (2007).

En los dos casos, la diversificación de productos destinados a mercados segmentados, ha sido una estrategia importante.

Así, en el país se está estructurando un mercado de productos lácteos asimétrico. En cada uno de los segmentos productivos que lo constituyen, participan empresas que operan con:

- a) Diversas capacidades tecnológicas, aunque algunas de ellas son las que determinan la calidad del producto.
- b) Capacidades financieras y económicas heterogéneas.
- c) Articulaciones diferenciadas con proveedores y con la demanda final e intermedia.
- d) Disparidades en los niveles y calidades de la información.



FOTO Javier Buenfil

<sup>1</sup> Periódico Reforma, 6 de agosto de 2004.

e) Diferentes escalas económicas. Puede afirmarse que, el poder económico, acceso al financiamiento, las asimetrías tecnológicas y el control de los activos o de los conocimientos críticos –con sus distintas ponderaciones temporales– dan lugar a estas jerarquías (Bisang y Gutman, 2005).

Por otro lado, la facilidad de acceso a las innovaciones tecnológicas que han tenido algunos ganaderos lecheros y la dificultad de otros para adquirirlas, ha sido determinante para que los primeros productores se enriquezcan más y los segundos se vuelvan más pobres (Suárez, 2005).

La situación anterior está haciendo que, en México, sean los ganaderos tecnificados, con economías de escala e integrados a la agroindustria, los que están paliando la crisis de rentabilidad derivada de un mínimo incremento en el precio de su producto. Entre los años 2001 y 2002 dicho incremento fue únicamente de 0.31%, seguido de un decremento en el precio, entre los años 2002 y 2003 con un crecimiento negativo en el precio medio rural de 1.56%, para tener una recuperación entre los años 2003 y 2004 (Figura 4).

Aun así, los incrementos en el precio por litro de leche que han recibido los ganaderos nacionales son porcentualmente menores a los que se han registrado en el mercado internacional de leche en polvo y los recibidos por productores de otros países. Por ejemplo, entre junio de 2006 y junio de 2007, de acuerdo con información del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), los precios por venta de leche que recibieron los ganaderos estadounidenses se incrementaron en 85.5% (Calva, 2007).

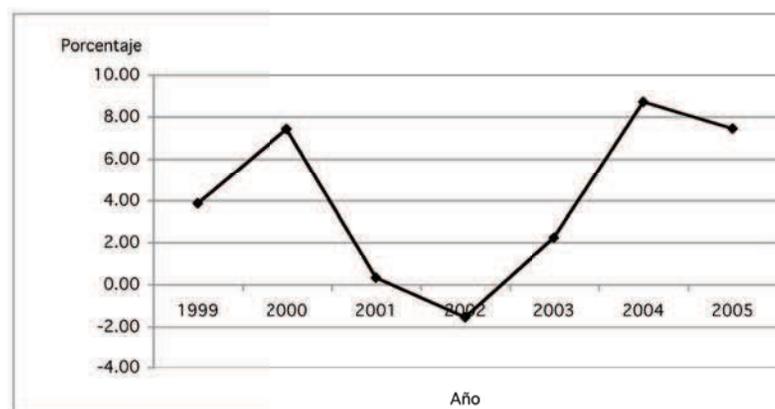
Lo anterior, ha contribuido a que en el sexenio 2000-2006 la producción de leche en el país haya crecido a tasas menores que las registradas en el crecimiento demográfico, así entre los años 2004 y 2005 la producción de leche solamente creció en 0.7% y la mayor tasa de crecimiento alcanzada en el sexenio 2000-2006 fue de 2%; esto es consecuencia de privilegiar al sector primario con vocación exportadora y a la ausencia de una política eficiente de fomento a la producción agroalimentaria del país destinada al mercado interno.

Estas situaciones: concentración de la producción, transformación y comer-



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

Figura 4. Incremento porcentual del precio medio rural (ponderado) por litro de leche



Fuente: elaboración propia con base en SIAP.SAGARPA, 2007.

cialización de lácteos e incremento del precio de la leche por debajo del índice inflacionario, han contribuido a la reducción de la participación relativa de la ganadería lechera en el país.

Se considera que en México, los problemas agrarios y las políticas de fomento dirigidas a los productores de tipo empresarial (competitivas), más las exigencias de calidad que establece la agroindustria láctea (inocuidad y otras características relacionadas con la calidad industrial del producto), parecen ser los detonantes de una marginación (o readaptación-reacomodo) de los pequeños productores. Éstos han reducido su participación relativa en el mercado nacional, debido a que para este tipo de productor es cada vez más difícil el acceso a los mercados establecidos y competitivos, donde la agroindustria necesariamente busca reducir costos, muchas veces perjudicando a los productores, con excepción de los grandes *clusters*, donde los contratos otorgan certeza a los socios productores (Álvarez, 2006), independientemente de que, en algunos casos, los ganaderos son accionistas de la empresa transformadora, situación que les permite obtener un precio rentable por litro de leche.

Por otra parte, bajo el modelo de liberalización de mercados que se está dando en el país, alimentos tradicionales de alta calidad sufren reducciones en el precio, y el riesgo implícito de eliminar su producción, ante la carencia de rentabilidad económica, al enfrentar la competencia de falsos sustitutos. En el caso de los derivados lácteos, productos elaborados en el país utilizando leche, deben enfrentar la competencia de sucedáneos de derivados lácteos importados; es frecuente que, el precio en anaquel de estos productos –que, generalmente, se venden como si fueran elaborados con leche, ya sea a granel o sin etiqueta en el empaque que indique su composición– sea menor a los costos

de producción de los derivados lácteos mexicanos.

La exclusión de los pequeños productores nacionales, tanto de leche como de derivados lácteos, tiene repercusiones importantes, tanto para la producción de leche como para la estabilidad social, debido a que su participación en el mercado cumple al menos cinco funciones:

1. Ayuda a disminuir la dependencia externa del país por estos productos.
2. Contribuye a preservar productos, vinculados con un “saber hacer” local y con una cultura gastronómica regional o nacional, que de otra manera desaparecerían, tal es el caso de quesos regionales de alta calidad.
3. Provee de productos lácteos a sectores de la población que de otra forma tendrían un acceso más limitado a ellos, o que estarían obligados a consumir sucedáneos de derivados lácteos elaborados con insumos de origen vegetal, debido a que son consumidores, principalmente, de ingresos bajos y medios.
4. Disminuye las presiones por empleo, principalmente, en el medio rural.
5. Contribuye al arraigo de los individuos a sus regiones (Cesín *et al.*, 2007).

Así, la concentración, con la consecuente desaparición de los pequeños productores a los que el neoliberalismo considera prescindibles por creer que son ineficientes y no competitivos, es parte de las consecuencias que para el sector agropecuario y lechero mexicano en particular, ha tenido la globalización, la que significó estimular el comercio exterior, importar alimentos, eliminar los subsidios, para forzar la competitividad de los productos de consumo nacional, recortar los presupuestos de los programas de desarrollo y apoyo a la producción y reducir los programas asistenciales para los sectores más pobres de la población rural (García *et al.*, 1999). Es importante mencionar que



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

la reducción de apoyos al medio rural, anteriormente mencionados, se da en términos generales, aunque algunos programas específicos dirigidos al sector pecuario –que fueron implementados durante el periodo de liberalización de la economía– han incrementado su presupuesto durante los últimos años.

En resumen, bajo la política neoliberal, el sector agropecuario mexicano no ha podido alcanzar las condiciones prevalecientes antes del año 1980; en el caso de la leche, entre los años 1981 y 1999 la producción *per cápita* en el país se redujo en 15.5% (Castañón *et al.*, 2003), ejemplo de lo anterior es el consumo aparente *per cápita* por día de leche en el país por deciles, en el decil I, el que está compuesto por el estrato más pobre de la población, el consumo de leche apenas alcanza los 20 ml/día, en el IV, 103 ml, en el VII, 179 ml y en el segmento más rico, 293 ml (Bourges, 2004). Así, al aferrarse a un modelo neoliberal dependiente y agotado, que excluye a grupos de la población –los pequeños productores, pecuarios entre ellos–, ha tenido como consecuencia un incremento en la vulnerabilidad de México, derivada de un aumento en la dependencia, del país en materia alimentaria.

Respecto a lo anterior, se considera que un país posee seguridad alimentaria

cuando todas las personas tienen en todo momento, acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades y sus preferencias alimentarias, con el fin de tener una vida activa y sana (Cortés, 2005).

### Consumo nacional aparente de leche y derivados lácteos

México ha sido de los mayores importadores de leche en polvo en el mundo, en el año 2007 adquirió el 6.8% del total comercializado en el mercado internacional de leche entera en polvo y el 14.2% de la leche en polvo descremada (Cuadro 2), y durante varios años, fue el país que utilizaba la mayor cantidad de leche en polvo rehidratada para el consumo de su población; desplazado ahora por países como China, Argelia y Filipinas.

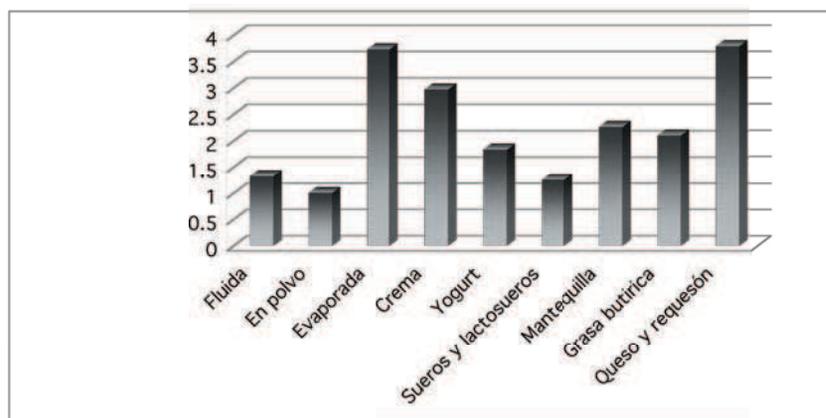
Es importante señalar que durante los primeros años de este siglo se está dando una reducción importante en la cantidad de leche en polvo que se comercializa en el mercado internacional. En el caso de la leche entera en polvo, en el año 2007 solamente estuvo disponible el equivalente al 70.2% de la comercializada en el año 2002 y para la leche descremada deshidratada la reducción fue de 21.6% para el mismo periodo.

**Cuadro 2.** Leche en polvo disponible en el mercado internacional e importaciones mexicanas (miles de toneladas)

Año	Leche descremada en polvo		Leche entera en polvo	
	Disponible en el mercado internacional	Porcentaje importado por México	Disponible en el mercado internacional	Porcentaje importado por México
2002	849	15.5	707	6.3
2003	864	14.9	665	6.7
2004	869	16.2	667	5.0
2005	826	18.8	674	6.2
2006	649	16.2	475	7.5
2007	666	14.3	497	6.8

Fuente: Elaboración propia con base en SIAP.SAGARPA, 2007.

**Figura 5.** Incremento del volumen de las importaciones de leche y derivados lácteos en México (Relación 2003/1996)



Número de veces que se han incrementado las importaciones.  
**Fuente:** SIAP.SAGARPA, 2004.

Debido al carácter transnacional de muchas de las compañías dedicadas a la producción de derivados lácteos, estas empresas están invirtiendo en aquellos países que tienen bajos costos de producción y/o mercados en expansión. En apariencia, 0.20 dólares por kilogramo de leche como precio pagado al productor es el que sirve de base para diferenciar a los países que pueden exportar leche y derivados lácteos sin subsidios de los países que requieren de estos para exportar (Tejo, 2001). Por ejemplo, para hacer competitiva a su ganadería lechera en el contexto internacional, el gobierno de Estados Unidos (país que es el mayor productor de leche en el planeta) proporcionó un subsidio promedio equivalente al 53% del ingreso del productor de leche durante el periodo 1982-1989 (Fernández y Tarrío, 1995).

Con excepción del volumen de leche en polvo, importado por México que se ha mantenido prácticamente inalterado entre los años 1996 y 2003, y sufrido ligeras reducciones en los últimos años; no es el caso para otros tipos de leche y para todos los derivados lácteos, que han manifestado incrementos porcentuales importantes en el volumen de las importaciones (Figura 5).

Actualmente, la mayoría de las importaciones de leche en polvo se destinan a programas sociales del Gobierno (alrededor de 64% del total, el resto es absorbido por las empresas privadas del ramo), aunque está adquiriendo una mayor importancia su utilización en la elaboración de derivados lácteos.

Entre los motivos que explican el nulo crecimiento de las importaciones de leche en polvo en el periodo mencionado, están:

- El incremento en las importaciones de derivados lácteos.
- El crecimiento de la producción doméstica de leche.
- Las restricciones presupuestales que enfrenta LICONSA para ampliar el número de familias beneficiadas con el Programa de Abasto Social de Leche, esto último, como parte de las políticas neoliberales adoptadas por el Gobierno mexicano.
- El aumento en las importaciones de lacto-sueros y otros subproductos de la industria láctea que están siendo utilizados en el país para la elaboración de productos "lácteos" de bajo costo (fórmulas lácteas, por ejemplo).



FOTO Bob Schalkwijk

Un caso especial, que ilustra la nueva orientación del comercio internacional de lácteos en México, son las importaciones de leche condensada, que crecieron casi 195 veces en el periodo considerado, al pasar de 96,000 litros en 1996 a 18,702,000 litros en el año 2003 (SIAP.SAGARPA, 2004).

En resumen, las importaciones de leche en polvo, en los años previos a la apertura total del mercado mexicano de lácteos para los dos países de norteamérica, como consecuencia del TLCAN, se mantuvieron estables, pero las de los derivados lácteos se incrementaron sustancialmente afectando negativamente la balanza comercial agropecuaria. Lo anterior, con base en dos consideraciones: se están importando productos con un mayor valor agregado, y por ende, con un mayor precio, y las exportaciones mexicanas de leche y derivados lácteos son marginales, principalmente las fronterizas, a pesar de que algunas empresas mexicanas están exportando leche envasada a países centroamericanos (Cesín, *et al.*, 2003).

Por otra parte, el aumento en el volumen de las importaciones de productos lácteos ha afectado a la industria nacional incrementando su capacidad ociosa en relación con la instalada, por

ejemplo, en el caso de las empresas pasteurizadoras de leche, se estima en 44% la capacidad que no se utiliza (Castañón *et al.*, 2003).

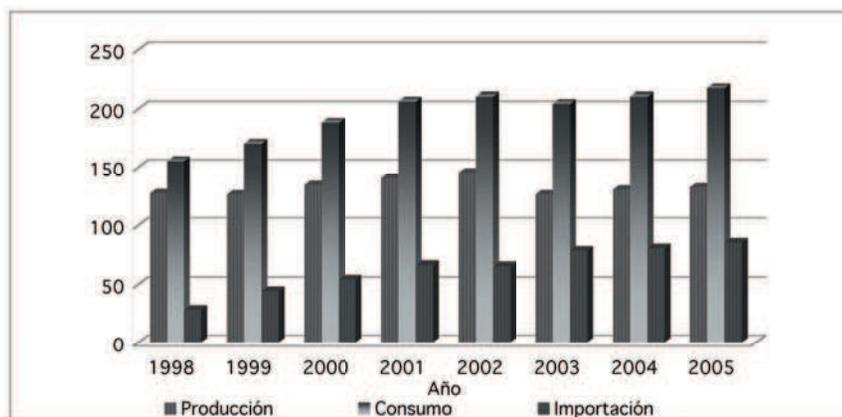
Los países que participan más activamente en el comercio de productos lácteos no son, necesariamente, los principales productores, sino aquéllos que tienen costos de producción competitivos, a lo que se suma un mercado interno pequeño (García *et al.*, 1999), tal es el caso de Argentina y Uruguay.

Las importaciones mexicanas de queso se han incrementado de manera importante en los últimos años, su volumen total ha crecido en 250% entre 1998 y el año 2003 al pasar de 28,000 a 70,000 toneladas (Figura 6), el aumento en las importaciones de queso implica que, éstas de representar el 18.06% del consumo nacional aparente en el año 1998, a partir del año 2001, signifiquen más del 30% del mismo, pronosticándose un consumo de queso importado por parte de los consumidores mexicanos de 32.56% de la oferta total de este producto para el año 2003; por otra parte, el país tuvo exportaciones de queso y requesón de 1,017 toneladas en el año 2003 (SIAP.SAGARPA, 2003), básicamente en transacciones fronterizas.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

**Figura 6.** Producción, consumo e importaciones mexicanas de queso (1999-2005)



p (preliminar); e (pronóstico)

Fuente: Elaborado con base en: Dairy World Markets and Trade/ USDA; datos en SIAP.SAGARPA, 2005.

En esencia, el alarmante aumento en la cantidad de queso importado, forma parte de un proceso de reorientación de las importaciones mexicanas de lácteos, en el cual, están tomando relevancia algunos productos con un mayor valor agregado en detrimento de los bienes primarios, proceso que impacta de manera negativa la balanza comercial agroalimentaria del país.

Los quesos que actualmente importa México, pueden catalogarse de dos maneras: los destinados a consumidores con un nivel alto de ingresos y que compiten mediante su calidad con el queso nacional, y aquellos destinados a los estratos pobres de la población y que compiten con base en su reducido precio con los quesos mexicanos. Es frecuente que el precio de estos quesos en anaquel sea menor que los costos de producción de los fabricantes mexicanos de queso.

Se considera que la producción de alimentos de calidad se dirige a satisfacer nichos de mercado, esto es, se destinan a cubrir aquella demanda particular creada por consumidores que, debido a su alto ingreso, están dispuestos a pagar un sobreprecio por productos de alta calidad (ya sea objetiva o socialmente generada). Por lo tanto, los mercados de alimentos de calidad pueden ser libres, al menos temporalmente, de muchas de las reacciones que, constantemente empujan a la producción en masa a un esfuerzo sin fin, en busca de economías de escala y niveles de productividad cada vez más altos (Belo-Moreira, 2004).

El valor estimado de las importaciones mexicanas de queso y requesón para 2003 fue de 196,157,000 dólares por la adquisición de 82,969 toneladas de estos productos (SIAP.SAGARPA, 2003), lo que significa, un precio promedio de 2.36 dólares por kilogramo, –a un tipo de cambio de 11 pesos por dólar

norteamericano– que equivalen a 25.96 pesos mexicanos. Del total, en caso de que las diferentes fuentes citadas por SIAP.SAGARPA (2003) sean coherentes entre ellas, 84.36% corresponden a importaciones de queso y 15.64% a las de requesón. El precio modal detectado en campo, en el año 2003, es de tres pesos por litro de leche y el precio medio ponderado pagado a los ganaderos mexicanos, en el año 2001, fue de 3.2 pesos (SIAP.SAGARPA, 2003), si se considera que se requieren diez litros de leche para producir un kilogramo de queso fresco, estos productores tienen un costo de producción exclusivamente por la adquisición de leche de 30 a 32 pesos. Lo anterior, permite inferir que el precio de los quesos importados más baratos es menor a los costos de producción de los productores mexicanos de queso.

Puede concluirse que, en el año 2004, las exportaciones mexicanas de queso y requesón fueron de 5'248,825 dólares –cantidad 39 veces menor a los 204'793,000 dólares que representaron las importaciones del país para los mismos productos y periodo– (SIAP.SAGARPA, 2005), que corresponden, básicamente, a transacciones fronterizas, lo que ilustra la escala de déficit comercial del país para estos productos.

La producción nacional de queso ha tenido un crecimiento mucho menor que las importaciones; considerando todos los tipos de queso, entre 1998 y el año 2002 se incrementó en 7.42%, pero este aumento ha sido diferenciado, así la elaboración de queso tipo oaxaca creció 44.94%, la de queso fresco 9.4% y la de queso panela 32.89% en ese período (SIAP.SAGARPA, 2003). En México se tiene preferencia por los quesos frescos, sin madurar. Ese es el motivo por el cual los madurados y semimadurados ocupan sólo el 20% de la producción nacional de quesos (Trejo, 1986).

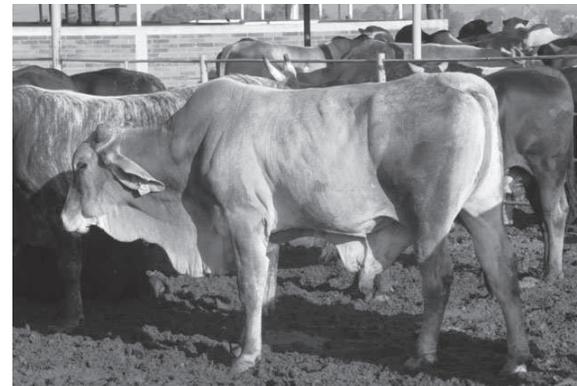


FOTO Universidad Autónoma Chapingo

La producción nacional de queso pasó de 127,000 toneladas en 1998 a 132,000 en 2005 (Figura 6), lo que significa un crecimiento de sólo 3.9% para el periodo. En el mismo lapso, el consumo nacional aparente de queso se incrementó en un 40% (al pasar de 155,000 toneladas en 1998 a 217,000 en el año 2005), y este aumento fue posible debido a que se triplicaron las importaciones de este alimento –las que se incrementaron de 28,000 toneladas en 1998 a 85,000 en el año 2005–. Así, el 60.8% del queso que se consumió en el país durante el año 2005, correspondió a la producción nacional y el 39.2% restante a productos importados; la disponibilidad per cápita de queso, para ese año, fue de 2.106 kilogramos. (SIAP.SAGARPA, 2005).

En el mercado mexicano de leche y derivados lácteos, coexisten tres grupos de empresas: transnacionales, nacionales y familiares o artesanales (Álvarez, 1999), cada uno con diferentes objetivos, productos, tecnologías y estrategias. Así, formas artesanales de producción de pequeña escala (en establecimientos cercanos al nivel de subsistencia y con mínimas posibilidades de reproducción del capital), compiten con empresas –tanto nacionales como transnacionales– de gran escala, que utilizan técnicas productivas de última generación (Bisang, 2005).

La industrialización y la pretendida homogeneización de los productos y procesos relacionados con la transformación de la leche, no han impedido que pequeñas queserías y ganaderos lecheros participen en el mercado de derivados lácteos con productos heterogéneos, tanto en su composición como en sus características, con fuertes vínculos con la comida y los gustos regionales, dirigidos a mercados locales, y elaborados mediante técnicas artesanales. Además se considera que, este tipo de quesos, escapan de las exigencias de la globalización (la mayor normalización y estandarización de los

productos agroindustriales) y que tanto los productores como los consumidores tienen un concepto propio de la calidad, el que no necesariamente corresponde al dictado de los esquemas globales (Barajas, 2002), situación que da por resultado que estos productos posean su propio nicho de mercado.

### **La ganadería lechera mexicana y TLCAN**

Según la encuesta “El nacionalismo en la compra de productos” realizada en México por Consulta Mitofsky, más de la mitad de los entrevistados, piensa que Estados Unidos ha sido el país que ha obtenido mayores beneficios como consecuencia del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), solamente uno de cada nueve de los encuestados considera que, México ha sido el que mayores beneficios ha obtenido y, como dato adicional, los que se pronuncian en el último sentido son los entrevistados que tienen menor escolaridad y el menor poder adquisitivo (Consulta Mitofsky, 2008).

Cuando se firmó el TLCAN, el Gobierno mexicano decidió que a cuatro productos se les darían la mayor protección, que permitía el acuerdo por considerarlos estratégicos y vulnerables a la competencia con el exterior: el maíz, el frijol, azúcar y la leche. A estos productos se les concedió un plazo de 15 años con el objeto de que pudieran implementarse programas y otros instrumentos de política pública que incrementara su competitividad en un escenario de economía abierta. En el caso de los derivados lácteos, el periodo que se concedió para la total liberación del mercado fue de 10 años.

En el caso de la leche, en la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado se pretendió instrumentar el Programa de Autosuficiencia Lechera y Sustitución de Importaciones, el



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

cual desde sus objetivos parecía una quimera, dado que planteaba que la ganadería lechera debía crecer a una tasa de 10% anual, cifra que nunca ha sido alcanzada por esta actividad. El programa desapareció al poco tiempo de ser anunciado. El otro programa que ha pretendido contribuir a incrementar la producción de leche en el país en este periodo es Alianza para el Campo, pero es un programa general e insuficiente, con un impacto prácticamente nulo en la actividad. Por lo demás, el Estado no implementó ningún programa serio para, por lo menos, atenuar los efectos de la liberalización del mercado en la ganadería lechera mexicana.

En los tres países integrantes del TLCAN, el comercio de los productos lácteos muestra diferentes patrones de comportamiento: si bien, Estados Unidos orienta su producción hacia fuera, como una forma de mantener un equilibrio de su mercado interno y, simultáneamente, garantizar un precio mínimo a sus ganaderos; Canadá continúa aún centrado en su mercado interno en lo que se refiere a la producción de leche y derivados, aunque no así en lo que se refiere a la transferencia y venta de tecnología, en tanto que, México tiene una estructura polarizada, una producción deficitaria y una dependencia alta de las importaciones en la actualidad (García *et al.*, 1999).

Es conveniente recordar que durante las negociaciones de dicho tratado, Canadá protegió su ganadería lechera –al excluirla de las negociaciones del tratado– para evitar una competencia directa con la ganadería lechera de Estados Unidos, la que calificaron que sería letal para una actividad agropecuaria que consideran estratégica; pero esto, no le ha impedido aprovechar las ventajas que le ofrece el mercado mexicano. En este sentido, la inserción de la ganadería lechera mexicana dentro del TLCAN es, en sentido

estricto, bilateral por partida doble, tiene una vinculación con Canadá y otra, esencialmente diferente, con Estados Unidos.

Un cambio importante en la relación comercial trilateral, es el prohibir, por parte del gobierno mexicano, la importación de vaquillas provenientes tanto de Estados Unidos como de Canadá, debido a la aparición de casos de *encefalopatía espongiforme bovina* (mal de las vacas locas) en esos países, lo que ha obligado a los ganaderos tecnificados mexicanos a importar vaquillas de otras naciones y, posiblemente, los obligue a criar ellos mismos, sus reemplazos, lo que implicaría un cambio radical en la forma en que tradicionalmente han funcionado.

La ganadería lechera de los tres países miembros del TLCAN es asimétrica y estas desigualdades son más manifiestas entre la ganadería lechera mexicana y con las otras dos. Tanto Estados Unidos como Canadá son autosuficientes en la producción de leche y son líderes a escala mundial en la actividad, generan y exportan material genético y tecnología, y realizan investigación de punta en diferentes centros; por otra parte, sus gobiernos tienen implementadas políticas públicas de manera permanente para proteger dicha actividad.

En el caso mexicano, el país es dependiente tanto del producto primario, como de la tecnología y de material genético y carece de políticas públicas permanentes y los resultados de las que se han tratado implementar han arrojado magros resultados.

Los contrastes entre la actividad lechera de Canadá y Estados Unidos con la mexicana son dramáticos, por lo que respecta a la productividad por vaca, el cambio medio anual por animal fue positivo entre 1991 y el año 1995; en Estados Unidos, en 2.25%, en Canadá,



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

en 2.02% y en México, fue negativo, en 0.4% (García *et al.*, 1999); de lo anterior se desprende que, para el caso mexicano, el incremento de la producción total, para esos años, se debió a un crecimiento del hato nacional, más no de la productividad.

En el año 2007, la producción media de una vaca canadiense fue cinco veces mayor que el de una mexicana, y una estadounidense produjo seis veces más leche que una mexicana. Lo anterior se explica parcialmente porque en México se produce leche tanto con ganado especializado, con un hato de alrededor de un millón de cabezas y con ganado de doble propósito localizado en las zonas áridas del norte del país y en el trópico del sureste, los que son sistemas de producción estacional y de bajos rendimientos por animal (Cuadro 3).

Uno de los problemas que enfrentan los ganaderos mexicanos es el de los subsidios que se otorgan en otros países a los ganaderos, mismos que pueden ser indirectos o a la exportación. Con respecto a los subsidios a la exportación, es importante considerar que, estimulan un incremento en la oferta mundial y hacen que los precios internacionales tiendan a deprimirse. Asimismo, son contracíclicos, es decir, son mayores cuando los precios mundiales están bajos, lo que envía señales equivocadas a los mercados y da lugar a que en los países con subsidio a sus productores agropecuarios se sigan produciendo los

montos normales, en vez de, responder con reducciones en la producción (Contreras, 2005).

Como consecuencia del panorama descrito, se espera que la situación que enfrentará la ganadería lechera mexicana sea muy compleja durante los próximos años, debido a que estará obligada a competir con productores de otros países con sistemas de producción más consolidados, con alta tecnología, acceso a financiamiento, altas tasas de subsidios por parte de sus gobiernos y que desarrollan agresivas políticas para la comercialización de sus productos y, por otro lado, con productores de países que poseen las ventajas comparativas que les proporcionan sus recursos naturales y les permiten producir leche y derivados lácteos a costos menores a los que tienen los ganaderos y la agroindustria láctea mexicanos.

En resumen, el modelo económico neoliberal que se ha implementado en México a partir de los primeros años de la década de los 80—economía abierta, firma de tratados comerciales con otros países, retiro del Estado de la actividad económica, desmantelamiento de los programas de extensión, disminución del presupuesto público destinado para la investigación agropecuaria, reducción (y virtual eliminación) del crédito agrícola, etcétera— tiene implicaciones profundas en la actividad agropecuaria mexicana y de la producción láctea en particular.

**Cuadro 3.** Hato lechero y producción de leche por vaca/año para los 3 países miembros del TLCAN (miles de cabezas y ton. de leche)

Año	Canadá		Estados Unidos		México	
	Hato	Producción vaca/año	Hato	Producción vaca/año	Hato	Producción vaca/año
2002	1,084	7.35	9,139	8.44	6,800	1.41
2003	1,065	7.26	9,083	8.51	6,800	1.44
2004	1,055	7.49	9,012	8.60	6,800	1.45
2005	1,066	7.32	9,041	8.88	6,850	1.44
2006	1,049	7.41	9,112	9.05	6,875	1.45
2007	1,029	7.43	9,045	9.18	6,885	1.47

Fuente: Elaboración propia con base en SIAP, 2007.

En este último sector, dos son las consecuencias principales: se incrementaron las importaciones de derivados lácteos como parte importante en la composición de la balanza comercial agroalimentaria y disminuyó la participación relativa de la leche en polvo en ella. Lo anterior significa, por un lado, un deterioro en la balanza comercial al importar bienes con un mayor valor agregado y, por otra parte, ajustar los precios domésticos de la leche y de sus derivados a los imperantes en el mercado mundial de lácteos, los cuales están determinados por los excedentes de los países líderes en la producción de leche.

De esta manera el país, coyunturalmente, se encuentra en alguno de los dos escenarios siguientes:

- Cuando hay cantidades excedentes de leche en polvo en el mercado internacional, la ganadería lechera mexicana entra en crisis, al recibir los ganaderos un precio por su producto que frecuentemente no cubre sus costos de producción.
- Cuando hay escasez de leche deshidratada en el mercado internacional, la industria transformadora de lácteos enfrenta problemas y busca adquirir leche fluida en el país, pero se enfrenta a una ganadería incapaz de satisfacer sus demandas. En los dos casos el país es sensible a las variaciones ocurridas en el exterior, debido a que ha sido incapaz de estructurar un sector lácteo que se desarrolle sosteniblemente.

### Conclusiones

- En los últimos años el crecimiento de la producción de leche en México ha sufrido una desaceleración importante, insuficiente para cubrir las necesidades del país, independientemente del rezago acumulado durante el periodo previo a la firma del TLCAN.

- Las importaciones mexicanas de leche en polvo no se han incrementado de manera significativa como consecuencia de la firma del TLCAN, pero las de derivados y subproductos lácteos si han aumentado de manera significativa afectando negativamente la balanza comercial agropecuaria y a los productores nacionales de leche y de derivados lácteos.
- Actualmente se está dando un proceso de oligopolización en el mercado de leche y de derivados lácteos, el mercado de leche fluida controlado por empresas nacionales y el de derivados lácteos por empresas transnacionales.
- La ganadería lechera familiar está perdiendo importancia relativa en el contexto nacional, es importante estimular a este tipo de ganadería porque además de ser productora de alimentos, es una fuente importante de empleo e ingreso en el medio rural.
- El país seguirá siendo un importante importador de leche en polvo y de derivados lácteos en los próximos años, pero en un escenario tendiente al incremento de los precios de los alimentos en el mercado internacional y a que haya una menor cantidad disponible de alimentos en dicho mercado.

### Literatura Citada

- ÁLVAREZ A. (1999). Tendencias de la reestructuración agroindustrial en la actividad lechera mexicana. En: Martínez E., A. Álvarez, L. García, MC Del Valle (Coordinadores). *Dinámica del sistema lechero mexicano en el marco regional y global*. Plaza y Valdés Editores, UNAM, UAM-Xochimilco. México. pp. 183-202.
- ÁLVAREZ A. (2006). El sistema de lácteos en México: contradicciones y perspectivas. En: Cavallotti B., MC Hernández, B Ramírez, C Marcof (Coordinadores). *Ganadería, desarrollo sustentable y combate a la pobreza: los*



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*grandes retos*. Universidad Autónoma Chapingo, Colegio de Postgraduados, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. México. pp. 49-77.

BARAJAS V. (2002). El sistema lechero de la región de Martínez de la Torre, Veracruz: los grandes ganaderos y sus interacciones. En: Martínez E, H Salas (Coordinadores). *Globalización e integración regional en la producción y desarrollo tecnológico de la lechería mexicana*. UNAM, Miguel Ángel Porrúa. pp. 181-240.

BELO-MOREIRA M. (2004). *La nueva territorialización del espacio rural en el contexto de la globalización: El espíritu emprendedor en las áreas marginales*. En: Agricultura, Sociedad y Desarrollo; 1:85-100.

BISANG R, G GUTMAN (2005). *Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina*. En: *Revista de la CEPAL*; 87:115-129.

BOURGES H. (2004). Abasto y consumo de alimentos: Una perspectiva nutricional. En: Del Valle MC (Coordinadora). *El desarrollo agrícola y rural del Tercer Mundo en el contexto de la mundialización*. UNAM, Plaza y Valdés. pp. 433-451.

CALVA JL (2007). Burbuja Inflacionaria. En: *El Universal* 4 de octubre de 2007.

CASTAÑÓN R, JL SOLLEIRO, MC DEL VALLE (2003). *Estructura y perspectivas de la industria de alimentos en México*. En: Comercio Exterior, Vol. 53; 2:114-127.

CEDRSSA (2007). *Revista Rumbo Rural*. Año 2. Núm. 6. septiembre-diciembre de 2007.

CERVANTES F, A CESÍN, S PÉREZ (2007). *El abandono de la ganadería lechera y reconversión productiva en Chipilo, Puebla*. En: Tec Pecú México; 45-2:195-208.

CESÍN A, M ALIPHAT, B RAMÍREZ (2002). *Ganadería urbano-regional y nueva ruralidad*. En: *Ciudades*; 54:15-20.

CESÍN A, M ALIPHAT, B RAMÍREZ (2003). Producción y distribución de queso

en Santa Cruz Aquiahuac, Tlaxcala. En: Cavallotti B, V Palacio. *La ganadería mexicana en el nuevo milenio. Situación, alternativas productivas y nuevos mercados*. CIESTAAM; UACH. México. pp. 267-282.

CESÍN A, M ALIPHAT, B RAMÍREZ, J HERRERA, D MARTÍNEZ (2007). *Ganadería lechera familiar y producción de queso. Estudio en tres comunidades del municipio de Tetlatlahuca en el estado de Tlaxcala*, México. En: *Tec Pecú México*; 45-1:61-76.

Consulta Mitofsky (2008). Encuesta "El Nacionalismo en la Compra de Productos". En: *Boletín Semanal*. Año VI. Núm. 250. febrero de 2008.

CONTRERAS J. (2005). *La eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas: Implicaciones para México*. En: *Comercio Exterior*; Vol. 55 Núm. 2, México.

CORTÉS L (2005). *La seguridad alimentaria en la historia del Estado Mexicano: Entre la dependencia comercial y el desarrollo comunitario con calidad de vida*. En: *Revista Agro Nuevo*, Año 1, Núm. 10. Secretaría de la Reforma Agraria, México.

FERNÁNDEZ L, M TARRIO (1995). *El contexto de apertura de la agricultura mexicana: De la Ronda de Uruguay al Tratado de Libre Comercio. Economía Teoría y Práctica*. Núm. 5.

GARCÍA L, A ÁLVAREZ, E MARTÍNEZ, MC DEL VALLE (1999). La globalización del sistema alimentario y el comportamiento del mercado mundial y regional de productos lácteos. En: Martínez E, A Álvarez, L García, MC Del Valle. *Dinámica del Sistema Lechero Mexicano en el Marco Regional y Global*. Plaza y Valdés Editores, UNAM, UAM. México.

ROSENZWEIG A (2005). *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. CEPAL. México.

SAGARPA (2003). *Situación y Perspectiva de la producción de leche de ganado bovino en México*. México.

SIAP. SAGARPA (2004). *Boletín de Leche*. Noviembre de 2004. México.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

- SIAP. SAGARPA (2005). *Boletín de Leche*. Enero-junio de 2005. México.
- SIAP. SAGARPA (2005). *Boletín de Leche*. Enero-marzo de 2006. México.
- SIAP. SAGARPA (2007). *Boletín de Leche*. Octubre-diciembre de 2006.
- SUÁREZ S. (2005). El Impacto de la globalización y del cambio tecnológico en la ganadería lechera de la región de La Laguna, México. En: Cavallotti B. MC Hernández, R Reyes. *Ganadería, Sustentabilidad y Desarrollo Rural*. Universidad Autónoma Chapingo, CIAD, ALASRU, CIESTAAM. México.
- TEJO P. (2001). Tendencias mundiales de la industria lechera. En: CEPAL. *Apertura Económica y (Des) Encadenamientos Productivos*. Ed. CEPAL. [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- TREJO B. (1986). *Los quesos en México*. En: Cuadernos de Nutrición. Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán. Vol. 9. Núm. 4.
- USDA (2007). [www.usda.gov/publications/agoutlook/AOTables/](http://www.usda.gov/publications/agoutlook/AOTables/)



FOTO Procuraduría Agraria

## Productividad vs. paternalismo en el campo mexicano

**Propuesta para implantar una política de fomento  
en la agricultura de maíz, con estímulos a la producción tecnificada,  
frente a una realidad desfigurada y los errores reiterados.**

**José Enrique Tron de la Concha<sup>1</sup>**

Cuando se redacta el TLCAN, México tenía un amplio déficit de maíz, se sabía que serían necesarias las importaciones *para complementar la producción nacional* de maíz, el volumen mínimo a importarse estimó en más de 2'0 millones de toneladas para 1994, con autorizaciones individualizadas y controladas que se otorgarían mediante *cupos* —un cajón en el que *cabe* determinada cantidad— con un crecimiento anual de 3%, factor por demás insuficiente si consideramos que la demanda del sector avícola creció durante varios años a tasas superiores al 10% anual. Los cupos se otorgaron en proporción al consumo de las empresas, las cuales debían demostrar haber adquirido maíz de la producción nacional. Los altos aranceles se impusieron para asegurar la comercialización de la cosecha nacional y desalentar importaciones sin cupo, nunca como una medida recaudatoria. Imponer el pago de esos aranceles sólo habría encarecido la producción nacional, sea pecuaria o de derivados industriales, provocando la importación

de productos terminados, leche, carne, huevo y almidón, bienes que se obtienen del maíz, el cual, más allá de ser subsidiado, mantuvo un precio deprimido como consecuencia de la creciente productividad del cultivo, con una oferta en aumento, frente a una demanda estable y, consecuentemente, altos inventarios.

Con este panorama, era obvio que las importaciones se mantendrían y habrían de crecer, recordemos que el maíz es el insumo básico en las industrias de transformación para obtener proteína animal, entonces no nos extraña que, en una economía en expansión, se haya mantenido una creciente demanda de carne, leche y huevo, por las mejoras relativas en los índices de bienestar, incluso he ahí una explicación para que en la dieta familiar haya disminuido el consumo de tortilla, pues se incrementó la ingesta de otros alimentos. En esas condiciones, y desde entonces, la demanda para el sector pecuario y la industria del almidón

<sup>1</sup>José Enrique Tron fue Director de la Cámara Nacional del Maíz Industrializado, conoció los procesos relacionados con el mercado del maíz, participó en las diversas acciones correspondientes a la aplicación del TLCAN y mantuvo una cercana relación con los productores de maíz de todas las categorías, en todo el país.

y la fructosa se vio enfocada al maíz amarillo, el cual prácticamente nunca se ha producido en México, porque nunca se implantó una política de fomento para su producción, en un mercado donde el productor de maíz blanco está asegurado por la demanda del nixtamal y la tortilla que, aunque debilitada, sigue siendo la palanca del mercado y el punto de inflexión a transiciones políticas. Tras la proclama: *"al proteger el alimento básico del pueblo, defendemos a los débiles"* se han desfigurado acciones y se ha pospuesto innumerables veces el cambio de políticas, para corregir desviaciones y actualizar estrategias en beneficio del campo.

Como otra razón para observar importaciones crecientes, recordemos que si bien tenemos dos cosechas al año, no existe una red de almacenamiento, en el ámbito regional y ubicada en las áreas de cultivo, por lo cual lo cosechado se comercializa en plazos relativamente cortos, dejando en cero las disponibilidades comerciales durante diversas épocas del año. Por contra, en el mercado norteamericano hay maíz todo el año y se obtiene en los volúmenes deseados: desde un camión, hasta un buque, se surte la calidad y en las condiciones convenidas y, además, dan crédito.

En el TLCAN se consideraron las bases para abastecer el mercado interno en México de manera estable, sin altibajos ni presiones especulativas, sin embargo, otra fue la realidad. Para las importaciones de maíz, sujetas a "cupos", los consumidores regulares obtenían las autorizaciones de un comité, formalmente adscrito al sector Comercio, por ejemplo, de la Secretaría de Economía, pero manipulado políticamente por SAGARPA, que otorgó los cupos de forma por demás burocrática.

Desde 1995, los volúmenes importados fueron creciendo, de tal manera que en

el año 2000 llegaron a superar los 5 MTM de maíz, las autoridades recién llegadas, ante presiones políticas y la especulación con la cosecha de Sinaloa, intentaron contener las importaciones, destinadas a complementar la producción nacional y satisfacer un déficit conocido, que se presenta de manera estacional y regional. Cuando se frenaron los cupos, aparecieron otras fracciones arancelarias (en especial el mal llamado *Maíz quebrado*, el cual estaba definido como grano al que se había agregado valor, por estar trabajado, molido, desgerminado, seleccionado o pulido, y al que sin embargo no se restó valor por estar quebrado. Mediante esa fracción se llegaron a importar anualmente más de cinco millones de toneladas, con el costo adicional correspondiente a esa molienda superficial; pero eso sí, se pagó un arancel bajo que en el décimo año del Tratado llegó a cero y que nunca requirió formarse en las ventanillas burocráticas para lograr un *cupo*.

A la firma del Tratado, la previsión era que a lo largo de catorce años de protección, con importaciones sujetas a la obtención de "Cupos", se diseñarían e implantarían diversos programas destinados a tecnificar el campo, aumentar la productividad e incrementar la producción. Hubo tiempo suficiente para generar infraestructura para capacitar, financiar y respaldar a los productores, para implementar un sistema de almacenamiento regional y de transporte eficientes, operados por organizaciones de productores y consumidores, tanto nacionales, como extranjeros. Se perfilaba el que los agricultores dejaran de depender de la estructura burocrática, operada por el Estado, CONASUPO, DICONSA, BORUCONSA, ANDSA y BANRURAL. En ese plazo, debió haberse reorientado una buena parte del campo mexicano dedicado a la producción de maíz, hacia otras actividades y cultivos, en particular miles de hectáreas en laderas y montes debieron regresar a una condición



FOTO Procuraduría Agraria

silvícola, para recuperar esos páramos improductivos que dejaron de ser bosque para convertirse en montañas de lodo, que azolvaron ríos y cañadas, causando desolación y muerte.

#### ¿Qué sucederá ahora con las cosechas nacionales?

En la actualidad, con la apertura y los precios tan altos en EUA, las empresas industriales o pecuarias seguirán comprando en el mercado mexicano todo el maíz que se ofrezca en condiciones comerciales, esto es: que cuente con calidad, precio competitivo y oportunidad (localización y volumen adecuados). Todo el maíz mexicano que exista bajo estas condiciones seguirá vendiéndose, ahora con niveles de precio nunca antes imaginados. Condiciones que prevalecerán por varios años más, ¡tantos, como dure el estratosférico precio del petróleo!, sin embargo, la bonanza beneficiará solo a aquellos que alcanzaron ya las condiciones de eficiencia y competitividad, con altos rendimientos y consecuentemente bajos costos por tonelada, esos que en años anteriores han logrado retener la mayor parte de los recursos otorgados al programa de *Ingreso Objetivo* en los Apoyos a la Comercialización de ASERCA. En contraste, en el campo donde se ubican rendimientos inferiores y se cosechan superficies menores, los altos precios beneficiarán sólo al acaparador o al comercializador.

¿Es cierto que la producción de maíz era de nueve millones de toneladas en la década de los 70, y que actualmente es superior a veinte millones de toneladas, obtenidas en la misma superficie cultivada, lo cual implicaría aumentos notables en productividad y que la producción de maíz ha crecido de *manera sustantiva* en los últimos años?<sup>2</sup>.

La repuesta a dicha interrogante es "Falso", pues esto se dio únicamente en Sinaloa, donde prevalecieron condiciones de especulación, y donde

se obtuvo mucho más maíz a costa del abandono de otros cultivos. En el resto del país nunca ha crecido la producción o la productividad del maíz, ni los rendimientos. Incluso la superficie cosechada está sobreestimada. Las cifras oficiales mienten pues, como se verá en los cálculos siguientes, la producción nacional de maíz se ha exagerado en más de cinco millones de toneladas anuales. Ninguna autoridad se ha atrevido a sacar a la luz la mentira y reseñar lo que realmente sucede en el campo mexicano, donde se produce maíz ni a identificar las superficies con precisión o a definir las características del cultivo y las diversas modalidades, con los rangos de productividad relacionados con cada una. No se segregan los cultivos de acuerdo con la semilla utilizada ni se analiza el destino de la cosecha, el número de individuos involucrados y su condición laboral, a fin de cuantificar por rangos las capacidades y, ¿por qué no?, para identificar las necesidades de cada segmento y ver la forma de satisfacerlas. Acciones como éstas hubiesen permitido, en los catorce años transcurridos, definir carencias y méritos de unos y otros, para otorgar y distribuir de manera más equitativa los recursos públicos, con calidad, eficiencia y un efecto directo en la productividad y lograr así un poco de bienestar en el medio rural.

Los métodos de cultivo en el 100% de los países productores de maíz, se basan en la semilla híbrida. Mundialmente el rendimiento promedio rebasa las 4.5 ton/ha y va en ascenso. El crecimiento más destacado está en EUA, donde hasta mediados de los noventa, el promedio se ubicaba en 8.5 ton/ha y durante los pasados tres años, los rendimientos se fueron de 10 ton/ha en forma constante. Durante la década de los noventa, se consideraba que el umbral productivo del maíz estaba ubicado en 18 ton/ha, no obstante, en el año 2006 el récord de producción superó las 25 toneladas por hectárea.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

<sup>2</sup> La mayor parte de las cifras que se presentan a continuación no aparecen en ningún documento o estadística oficial, resultan de la observación constante y el análisis, del intercambio de información, de consultas a diversas fuentes, nacionales y extranjeras, de datos duros de compañías, de los reportes de investigadores en empresas agronómicas o centros de enseñanza y algunas fuentes estadísticas confiables, ajenas al sector agrario. Ciertamente, derivan

Mientras tanto, en México las autoridades reconocen que la superficie total sembrada de maíz abarca poco más de ocho millones de hectáreas, con un rendimiento promedio, para los dos ciclos, de 2.3 toneladas por hectárea. Asimismo, se sabe que es en el campo productor de maíz, donde se ubican la mayor parte de los millones de mexicanos que padecen una lacerante pobreza.

Tan aberrantes condiciones dejarían sin dormir a verdaderos estadistas, pero en México las cifras se disfrazan y pasan desapercibidas, no se observan reacciones, ni se amonesta a los responsables. ¿Cómo puede ser posible que el maíz, aquel grano que México legó al mundo entero para beneficiar a diversas economías, en consecutivas civilizaciones, sea localmente por demás improductivo y propicie la desmoralización y la deserción entre sus productores?

#### Oferta real estimada de maíz en México

Mediante una distribución, de antemano burda, de las superficies dedicadas al maíz en México y de sus rendimientos, es posible determinar el tamaño de las incongruencias en las estadísticas nacionales. Con esta distribución, por demás tajante, podremos extrapolar y nuevamente estimar la producción nacional de maíz.

Con información de la industria productora de semilla de maíz, se conoce que, de los ocho millones de hectáreas cultivadas, sólo en 1.3 millones o 15% de la superficie, se siembran híbridos y se cuenta con mecanización. Ahí los rendimientos se sitúan entre seis y ocho toneladas por hectárea, con cifras comparables con EUA, Argentina, Brasil o Europa. Una tercera parte de estas tierras, equivalente a menos del 5% de la superficie total, se cultiva con alta tecnología, riego seguro y altos rangos de fertilización y se logran rendimientos

de hasta 14 ton/ha. Este es el caso de Sinaloa, único lugar donde se ha dado el "milagro" agrícola. Ochenta por ciento del maíz que abastece al mercado mexicano, harina, nixtamal tradicional y pecuario, procede de estas tierras.

En un 25% de la superficie donde se *cultiva* maíz, la producción responde a métodos medianamente tecnificados, donde se usa semilla mejorada o seleccionada, pero no híbridos, con rendimientos de tres a seis toneladas por hectárea, con una mecanización exigua y cuyo riego en gran medida se somete al temporal. En un tercer estrato, se encuentra un 40% de la superficie, donde se ubican las parcelas altamente pulverizadas, con menos de cinco hectáreas, donde todavía se trabaja con el mismo método de producción, mal llamado *tradicional*, conformado en el proceso precolombino, que fue empobrecido y envilecido durante la Colonia y que la Revolución no ha sabido desterrar, consistente en sembrar, paso a paso, tres o cuatro granos, de la muy poca semilla que ha sido "seleccionada", y que muchas veces tan solo es el grano que pudo salvarse o dejarse de consumir de la cosecha pasada. El rendimiento en estas tierras no rebasa una tonelada o tonelada y media por hectárea, pero, en gran medida, se ubica por debajo de los setecientos kilos/ha. En esas tierras, la cosecha, año tras año, deja de ser suficiente para satisfacer las necesidades del consumo familiar. Pero lo peor, ocurre en el 20% restante de las parcelas, donde se siembra a la carrera, tan solo para cobrar el PROCAMPO, y se abandonan. De estas tierras, en su mayor parte, se conforma la cifra anual de "superficies siniestradas".

Es necesario dejar claramente establecido:

- Que una tonelada de maíz no se ha producido realmente, ni podrá figurar en las estadísticas nacionales, en tanto una persona no la suba a una



FOTO | Procuraduría Agraria

báscula, en una acción que permita que otra persona pague por ella y la consuma o la transforme. Mientras esto no suceda, esa tonelada de maíz no existe. Todo el maíz que no sea ratificado y cuantificado en el mercado, existe solo en la imaginación de unos cuantos funcionarios.

- Que en la mayor parte de la producción denominada de "autoconsumo" no existe. Es irresponsable que ese renglón figure en las estadísticas nacionales, en tanto que dichas cifras no pueden contrastarse con la Encuesta de Ingreso Gasto en los Hogares del INEGI.
- Que es exagerado el alto volumen del grano que se dice es producido, se almacena en forma ineficiente y ¡se pudre! Qué raro que nadie haya propuesto hacer composta, con toda esa materia orgánica. Muchas hectáreas de los suelos semiáridos en todo el país podrían haberse enriquecido o pudo hacerse ensilado para ganado.
- Que año tras año, con y sin contratiempos, las cosechas nacionales de maíz se han consumido en su totalidad. Que todas las toneladas disponibles en el mercado no han sido suficientes ningún año, lo cual hizo indispensables las importaciones, particularmente de maíz amarillo.

Sobre estas premisas podremos estimar el tamaño real de la producción nacional, mediante la fórmula:

$$\text{(Demanda) Consumo Total} = \text{Cosecha} + \text{importaciones (Oferta)}$$

Donde las existencias o inventarios, inicial y final, se igualan en ambos lados de la ecuación y en todo caso modifican el volumen de las importaciones, por ello no se cuantifican.

Al cuantificar la demanda, consideramos primero el maíz para consumo humano directo, el relacionado con la tortilla, cuyo consumo si bien ha disminuido

sustancialmente en los años recientes, según encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición, institución que reporta una severa caída en los niveles de consumo de maíz para el sector rural, para ubicarse por debajo de los 250 gramos de maíz por persona al día, lo cual se observa incluso en las zonas más dependientes de la tortilla en la dieta diaria, como son Oaxaca, Chiapas o Guerrero. Sin embargo, a fin de acercarnos a las cifras oficiales lo más posible, en este cálculo se consideran 300 gramos por persona al día en el medio rural, equivalentes a 450 gramos de tortilla ya elaborada, con un consumo total de 110 kilogramos de maíz por persona al año. Luego se consideran los residentes de poblaciones de hasta 15,000 habitantes, con lo cual se incluye a un 35% de la población nacional, no sólo el 25% que reside en localidades con menos de 2,500 habitantes, con lo cual resulta un consumo anual de maíz en el medio rural de 3.9 millones de toneladas.

**Cuadro 1.** Demanda Agregada de maíz en México

	Consumo en Kg/per cápita/año	Miles de Toneladas por año
Rural (300 g/día)	110,0	3,900
Urbana (190 g/día)	70,0	4,500
<b>Consumo humano total de tortilla</b>		<b>8,400</b>
Industrial		3,100
Pecuario		12,200
<b>Consumo Industrial y Pecuario total</b>		<b>15,300</b>
Consumo total		23,700

Para la población urbana, los consumos promedio se ubican en el rango de 70 kilos de maíz por persona al año, lo que implica para el 65% de la población nacional, un consumo total de 4.5 millones de toneladas aproximadamente. Esto nos permite concluir que el consumo humano total



FOTO Comisión Nacional del Agua

de maíz, en el ámbito nacional, se ubica en el rango de 8.4 millones de toneladas, que incluye el consumo de la industria de harina de maíz nixtamalizado. A esto agregamos los consumos industriales, mejor cuantificados: pecuario, cereales, almidón y fructosa, que se ubican en los 15.3 MTM, y de esta manera tendremos una demanda total anual de maíz para todos los fines y para todo el país, tanto maíz blanco como maíz amarillo, en el rango de los 24 millones de toneladas, todo lo cual se satisface mediante la producción nacional y las importaciones.

Ahora bien, si por todos los medios se importaron entre ocho y 10 millones de toneladas de maíz cada año, podemos desarrollar la ecuación y comprobar que, en promedio, la cosecha nacional se ubica en 14 millones de toneladas y no pudo haber sido superior a 16 millones de toneladas, incluidos el "autoconsumo", el trueque, la venta al "kileo", realizada en los mercados locales, y las mermas.

A partir de la simplista comprobación anterior y las cifras alarmantes que describen al campo mexicano del maíz, podemos plantear un viraje urgente de las políticas públicas y las acciones gubernamentales hacia una Política de Fomento para la Producción Tecnificada y estímulo a la productividad. Asimismo, es válido concluir que deberán informar a la Nación entera que, desde hace más de veinte años, se han exagerado y deformado diversas cuestiones relacionadas con el maíz, y particularmente que la producción total se ubica en cinco millones de toneladas por debajo de las cifras oficiales reportadas.

Algo muy importante de señalar, es que tecnificar la producción de maíz no implica cancelar las tradiciones, lo que sí debemos comprender es que las tradiciones no deben ser atávicas e impedir el avance hacia una mayor

productividad. La pobreza no puede ser elemento definitorio de quien produce maíz en México, el campesino puede ser un orgulloso productor moderno, que cultiva el campo de manera eficaz, pero sobre todo redituable.

### **Propuesta para incrementar la productividad en el maíz**

En forma práctica, con relación a las tierras que sí tienen vocación para producir maíz, a lo largo de los quince años del TLCAN, debieron conformarse parques de maquinaria, redes y estructuras de almacenamiento, ubicadas en las zonas de producción y un sistema de distribución de semillas, fertilizantes y agroquímicos. Promover, que no imponer, nuevas tecnologías, implantar procesos eficientes, construir, acoplar y mantener la infraestructura, la del riego primordialmente, todos estos aspectos con la misma prioridad. Atender los servicios financieros, organizar uniones de ahorro y crédito, almacenes de depósito, con alcance regional, generar e impulsar a los diversos intermediarios financieros no bancarios, tantos como fuesen necesarios y viables, con el único objetivo de alcanzar a todos, sin distinciones, para detonar y soportar un avance parejo y equitativo, pero sobre todo transparente, donde sólo habría que prevenir la concentración y la usura.

La prescripción anterior es conocida por muchos. Para aplicarla era necesario convocar a quienes tienen conocimientos y tecnología, a los que aportan la maquinaria y otros elementos productivos, conjuntarlos con aquellos que canalizan los recursos financieros, en un conjunto pleno de capacidades, que orientado positivamente por aquellos que detentan el liderazgo político y fuesen respaldados por quienes detentan temporalmente el bastón de la autoridad, se habrían alcanzado amplios resultados positivos, de efecto duradero. Sin embargo, en



FOTO | Comisión Nacional del Agua

estos quince años, no se superaron los obstáculos, se impusieron y prevalecen hoy día programas paternalistas por excelencia: *PROCAMPO* o el in-equitativo *INGRESO OBJETIVO*. Algo fundamental para lograr lo anterior, radicaba en desplazar a los líderes que medran con el control político, esos que logran una participación en el presupuesto y se contentan con verlo crecer, que nunca se han preocupado por hacerlo eficiente y solamente prosperan en lo electoral. Estos tres lustros no fueron suficientes para implementar un solo programa de Estado que promoviera la productividad del maíz e indujera, aunque fuese parcialmente, cierto bienestar duradero en el campo.

### ¿Cuál es en realidad el potencial nacional en la producción de maíz?

Podemos aceptar que en todo el país solamente tres millones de hectáreas pueden dedicarse a producir maíz, de manera eficiente y competitiva<sup>3</sup>. La demanda de maíz que existe en la actualidad y que hemos podido cuantificar en 24 millones de toneladas anuales, puede obtenerse con producción nacional, con lo cual se abatirían totalmente las importaciones. Para ello se requiere duplicar la superficie tecnificada, que actualmente se estima en menos de 1.5 millones de hectáreas, incrementar hasta un total aproximado a tres millones de hectáreas de maíz, donde habrían de lograrse altos rendimientos plenamente comprobables y de manera eficiente, con no menos de ocho toneladas por hectárea, los rendimientos promedio bajos que hoy se logran en las superficies tecnificadas. Como se verá adelante, dicha meta puede alcanzarse en un plazo de entre cinco y seis años.

Una gran parte de los cinco millones de hectáreas restantes que actualmente se dedican a producir maíz, se orientarían en su mayor parte a programas de plantaciones perennes, silvícolas, fores-

tales o maderables, así como para la producción de frutas y verduras, mediante cultivos adecuados y redituables. Esto para abastecer el mercado nacional, abatir múltiples importaciones e incrementar las exportaciones. La adecuación de estas tierras y la capacitación de los productores se adscribirá a las Secretarías de Desarrollo Social o de la Reforma Agraria. A SAGARPA retornarían los programas agrícolas comprobados. Esto es fácil de decir, pero difícil de lograr. He aquí un procedimiento que propongo para lograr dicha meta, con relación al maíz con alto rendimiento:

Lo primero que debe hacerse es conformar políticas económicas y planes de promoción. En el Presupuesto Federal habrá de eliminarse el paternalismo, para adjudicarle un claro sentido de fomento, de *organización comunitaria*, de convergencia social y, principalmente, dar a los programas un carácter de amplia *participación ciudadana* responsable. Para los campesinos, la *organización comunitaria* implica integrarse, por su propio interés y plena voluntad, a un conjunto y llevar a cabo labores que de manera individualizada y aislada, sería imposible culminar. El concepto "*ciudadanía responsable*" implica que los recursos deberán ser correspondidos con resultados positivos y rendimientos aumentados, y de ello habrá de informar al país entero, en tanto que no se repartirán los recursos como dádivas, sino como una aportación responsable y solidaria, en cuantías suficientes y con la garantía de su pleno y amplio aprovechamiento. Esto es conocido mundialmente como Organización Cooperativa y no es privativa de los regímenes comunistas, donde una parte importante, pero muy lejos de ser la totalidad de los recursos, serían aportaciones equivalentes a subsidio, que se entregan bajo conceptos reconocidos y aprobados tanto por la FAO, como la OMC.



FOTO Comisión Nacional del Agua

<sup>3</sup> Según estudios y estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias, INIFAP.

Ciertamente, habrán de mantenerse los programas con sentido social existentes, PROCAMPO, PRODUCE y otros, destinados a los cinco millones de hectáreas que no se integran en este segmento, dado el significado político e incluso legal que tienen y considerando que es indispensable su presencia en el Presupuesto Federal, en particular por la avidez de los gobiernos de los Estados hacia las participaciones presupuestales. El programa que sí deberá desaparecer es el relativo al Ingreso Objetivo, por ser aberrante, falto de sustento, ajeno a la equidad y la justicia y ser contrario a la lógica para fomento a la productividad. Asimismo, deberán generarse nuevos programas productivos, con una clara condición de fomento, no solo en busca del crecimiento en la producción de maíz, sino de otros granos y oleaginosas, verduras, hortalizas o flores y árboles de todos tipos, todo ello con un sentido empresarial, entendiendo que nadie arriesga nada en un proyecto, sin vislumbrar un rendimiento proporcionalmente alto, en comparación con el riesgo en el que habrá de incurrirse y los plazos para su recuperación.

Toda acción deberá pertenecer a una específica Política de Estado hacia el campo, en la cual **los siguientes aspectos son fundamentales e insustituibles:**

- Compactar tierras, para conformar conjuntos unitarios con al menos 125 hectáreas cada uno, aunque deban integrarse 75 ejidatarios o más a la asociación cooperativa. Incluso, las superficies atendidas y compactadas podrán ser de miles de hectáreas, el único objetivo es que la mecanización sea eficiente.
- Se otorgará capital de arranque a manera de subsidio, por una sola ocasión y en proporciones inferiores y decrecientes año, tras año, proporcionales al costo del paquete tecnológico que se apruebe.
- Se promoverá la formación de parques de maquinaria, para lograr un máximo aprovechamiento (compartido) de las inversiones, estos parques gozarían de programas de arrendamiento financiero, constituidos mediante organizaciones privadas del medio rural y con el fondeo del Estado, inclusive pólizas de seguro amplias.
- Se financiará el equipamiento o maquinaria agrícola y la formación de una infraestructura creciente, con tasas de interés bajas o parcialmente subsidiadas ¡Nunca más a fondo perdido!
- Se generarán presupuestos multi- anuales que aseguren la permanencia de los programas y sus apoyos financieros, como aquí se plantea, por lo menos durante un lapso de tres a cinco años, para cada grupo o generación.
- Serán convocados(as) empresas productoras de semilla, proveedores de maquinaria agrícola, generadores de tecnología, el sistema bancario y financiero, para que aporten capital, crédito y fortalezcan los canales de comercialización, de fondeo y los programas de arrendamiento. Con ello se aumentaría la producción, pero principalmente se daría una nueva imagen a una parte importante del campo mexicano, convirtiéndole en sujeto de crédito.
- En todo lo relativo a los programas de financiamiento o de intermediación financiera, el Estado puede o incluso deberá entrar como garante, para obtener condiciones evidentemente promocionales, de estímulo y fomento. De ninguna manera el Estado responderá como aval, al que se le transfieran las pérdidas y los descalabros.
- Aportar a los productores registrados y beneficiados por estos programas, así como sus cosechas, un programa de Seguro, con Coberturas de Precio Mínimo Garantizado y condiciones de "Rescate", ante potenciales caídas en los precios del mercado por debajo



FOTO Héctor Robles Berlanga

del costo de producción general, conocido y comprobado, siempre bajo condiciones equitativas de beneficio general.

### Otras bases y condicionantes

- Podrán participar todos aquellos ejidatarios y pequeños productores que realicen cultivos de bajo rendimiento (aquellos que se ubican en el 85%, que usa semilla de bajo rendimiento, con poca mecanización y nula tecnología) que se comprometan solidariamente a sumar sus tierras para conformar unidades colindantes y unificadas con una superficie de al menos 125 hectáreas, mismas que puedan ser atendidas por maquinaria agrícola específica con potencial comprobado.
- No es algo restringido a la producción de maíz en México, incluso habrá de hacerse extensivo a otros cultivos de grandes superficies, en tanto que somos dependientes del extranjero, para un 55% y un 95% del consumo nacional, en lo relativo a sorgo, trigo, soya y otras las oleaginosas.
- El rendimiento de **todas** las tierras involucradas en este programa, versus los rendimientos anteriores en ciclos comparables, habrán de verse incrementados como resultado del programa. El compromiso individual, en todas las tierras involucradas y atendidas en el programa, implica incrementar la productividad en al menos tres toneladas adicionales en cada hectárea, frente a la cifra histórica o de los tres años anteriores.
- Los participantes aportarán, más allá de sus tierras, su experiencia y conocimientos, así como la fuerza de trabajo. Los participantes quedan supeditados a cumplir con un proyecto y su plan de acción que los compromete con los demás participantes y con el Estado, por lo que será irrenunciable.
- Los beneficiarios de este programa no recibirán dádivas del Estado, el Estado

no otorgará recursos a fondo perdido, bajo ninguna forma y todo recurso otorgado deberá ser correspondido con el notable incremento en la productividad de la tierra involucrada, y de esta manera se sufragarán, en las cuentas nacionales, los créditos y gastos resultantes.

- Una organización de agricultores podrá participar con sus tierras en diferentes intentos, cuando resulte necesario, hasta por tres años sucesivos, y obtener los beneficios asignados para el primer año, siempre que la organización participe con la misma superficie o superior, anteriormente unificada y sus miembros elijan un cultivo diferente en cada intento, contando siempre con asistencia técnica.
- Las aportaciones del Estado, en los tres ámbitos de gobierno, no podrán ser a título de fondo perdido ni la totalidad de los costos de ciclo productivo ni parcialidades iguales en plazos superiores a tres años. Todos los requerimientos adicionales a las aportaciones del Estado serán proporcionados por el sistema financiero y el Estado sufragará solamente el costo resultante de la disminución en las tasas de interés o intermediación. En estas acciones y en la cuantificación de los costos participará el Banco de México, a través de Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA).
- Para el éxito y máximos alcances de lo aquí propuesto, deben integrarse otras dependencias gubernamentales, SEDESOL, SRA, SENER, SHCP y realizar, de manera coordinada, otras acciones altamente necesarias.

El costo del paquete tecnológico para el cultivo tecnificado de maíz con altos rendimientos, habrá de considerar todos los diversos costos de los insumos y materiales necesarios en cuantía suficiente, semilla y fertilizantes, y agroquímicos, así como los diversos costos financieros, por créditos de corto

plazo, el valor de renta de la tierra, los costos financieros y del arrendamiento de la maquinaria agrícola, en plazos mínimos de 10 años, así como la mano de obra contratada. Los costos deben incluir el pago del agua, las condiciones del riego, costos de trilla, manejo, almacenamiento y transporte. Con fines del cálculo siguiente se considera un paquete tecnológico para el cultivo del maíz de \$12,000 pesos por hectárea, cuya aplicación en tierras y bajo condiciones adecuadas asegura rendimientos de 8 a 10 toneladas por hectárea. Los costos aquí presentados se estiman en lo general, por ello para cada región, según el ciclo y el cultivo, se ajustará este costo del paquete tecnológico.

**Cuadro 2.** Monto estimado de las aportaciones por parte del Estado, calculadas con base en el costo del paquete tecnológico de alto rendimiento en la producción de maíz \*

Periodo	Monto estimado
1er. año	\$ 6,225
2º. año	\$ 4,461
3er. año	\$ 2,730
4º. año y siguientes	\$ 948

\* Estos montos son por hectárea, incluyen los apoyos directos, equivalentes a subsidio, para el primer año y el costo de las transferencias y apoyos financieros, a otorgar en los dos años adicionales. Para el cuarto año y subsecuentes, sólo se incluye el costo del apoyo financiero necesario para la adquisición o arrendamiento de maquinaria agrícola, este apoyo podrá canalizarse por medio del sistema financiero o vía las empresas distribuidoras de maquinaria agrícola.

### Proyección de superficies a integrar:

La Proyección de las superficies a integrar considera metas factibles para cada año, montos bajos para el primer año correspondiente a la implementación del programa, que aumentan proporcionalmente en los años siguientes, un factor de éxito correspondiente a los agricultores que

obtienen los resultados esperados y continúan en el programa hasta su consolidación, de tal manera que se integran en cinco años un total superior a 1.5 millones de hectáreas, con alta productividad y cultivos tecnificados (Cuadro 3). Quienes no alcancen el éxito y, de manera transparente, manifiesten fallas o no logren los resultados esperados, podrán participar en un conjunto de tierras igual o superior al primer intento, hasta por dos años más, en todo momento con un cultivo diferente al del primer año. Si fue maíz, podrá ser trigo, soya, sorgo o algodón. Podrán participar los agricultores que en la actualidad obtienen rendimientos medianos y altos, siempre y cuando se comprometan a lograr un incremento en el rendimiento general en promedio superior, de al menos cuatro toneladas adicionales, para ello deberán comprobar las características del paquete tecnológico utilizado

y los beneficios de adherirse a este programa.

**Estructura de los apoyos a otorgar con montos descendentes anualmente, concernientes a los subsidios y el costo gubernamental:** En el Cuadro 4 se presentan la estructura de los apoyos y el origen de los montos correspondientes al apoyo por hectárea que habrá que otorgarse a los productores organizados. Al Estado corresponde asegurar la realización de este programa, al Ejecutivo, en sus tres niveles, compete la selección y organización de los participantes, vigilar que se entreguen las aportaciones equivalentes a subsidio, de manera íntegra y transparente, que se abatan sin ninguna limitante, las tasa de interés, incluso que se igualen a cero, para una proporción importante de los recursos requeridos por los productores organizados.

**Cuadro 3.** Proyección de superficies a integrar en los cinco años que considera el programa de fomento, con una meta total de 15 millones de hectáreas tecnificadas

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Acumulado
Factor de éxito de quienes se inscriben al programa		60%	75%	75%	80%	
Superficie que se integra por primera vez al Programa (hectáreas)	150,000	300,000	400,000	500,000	650,000	2,000,000
Prosiguen con éxito, reciben apoyos al 2º. año		90,000	225,000	300,000	400,000	1,015,000
Prosiguen con éxito, reciben apoyos al 3er. año			90,000	225,000	300,000	615,000
Prosiguen con éxito, reciben apoyos al 4º. año				90,000	225,000	315,000
Prosiguen con éxito, reciben apoyos al 5º. año					90,000	90,000
Superficies que prosiguen en los años siguientes	—	90,000	315,000	615,000	1,015,000	4,035,000
Hectáreas apoyadas cada año	150,000	390,000	715,000	1,115,000	1,665,000	
Superficie que continúa en el programa de producción de altos rendimientos y que durante los años siguientes logra rendimientos crecientes	90,000	315,000	615,000	1,015,000	1,535,000	



FOTO Procuraduría Agraria

**Cuadro 4.** Estructura de los apoyos a otorgar anualmente para los subsidios con montos descendientes y su costo gubernamental

Costo estimado del paquete tecnológico (por hectárea) \$12,000	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4 y siguientes	Entidad coordinadora
Monto de las aportaciones por hectárea, (total anual) que incluyen los apoyos directos, con carácter de subsidio y las transferencias y los apoyos financieros)	\$6,225	\$4,461	\$2,730	\$948	
Aportaciones equivalentes a subsidio	45%	30%	15%	0%	SAGARPA
Crédito bancario fondeado con tasa cero	40%	30%	25%	20%	SHCP
Crédito bancario con tasas preferenciales (ver nota 1)	15%	35%	50%	60%	SHCP
Aportaciones comunitarias (ahorro)	0%	5%	10%	20%	SEDESOL
Total	100%	100%	100%	100%	

**Nota 1:** Solo el costo real de esta medida, debidamente comprobado, habrá de ser sufragado por el Estado. El Ejecutivo se impondrá como meta, al menos durante cinco años, el vigilar que el margen de intermediación, vigente en créditos otorgados al sector productivo de maíz, en particular el que se encuentre al amparo de este programa, se ubique al menos siete u ocho puntos porcentuales por debajo de la media nacional vigente para créditos en la banca comercial.



FOTO Procuraduría Agraria

#### Estimación de los recursos presupuestales requeridos en cinco años:

El costo total aquí previsto corresponde a las aportaciones del gobierno y del abatimiento del costo de la intermediación financiera en la implantación de un paquete tecnológico de producción de alto rendimiento, a este costo directo habrá que agregar el costo de la maquinaria agrícola necesaria, obtenido mediante programas de arrendamiento financiero o con la puesta en marcha de parques de maquinaria que proporcionen a los agricultores la maquinaria necesaria, sin el peso o responsabilidad de un programa de compra, al implementar un programa de maquila agrícola, que incluya todos los elementos del cultivo, en un programa empresarial que puede multiplicarse al nivel nacional.

Nuevamente, el Estado no podrá realizar aportaciones o acciones de campaña, consistentes en "regalos" a los productores agrícolas. Si se comprueba que no es redituable el

programa de producción tecnificada de maíz, que transfieran sus capacidades y los recursos que aporta el Estado a otro cultivo, siempre y cuando la acción sea transparente y sustentada técnicamente.

El costo presupuestal total para los cinco años del programa, implica un máximo de 23,000 millones de pesos, el cual debe compararse con el monto anual del PROCAMPO o con el Ingreso Objetivo, los cuales no impulsan la productividad, con ello podrá confirmarse que este es un programa mucho más redituable para el país, si bien no será atractivo para muchos líderes. Este programa será una gran responsabilidad para los funcionarios de las dependencias involucradas, pues tendrán el compromiso claro de transferir los recursos financieros, sin dilapidarlos y vigilar su debido aprovechamiento.

Es importante considerar que el costo total de esta propuesta para

cinco años, equivale al ahorro que se obtiene en el renglón de divisas, pues, en ese mismo plazo, se producirían en México, al menos 12 millones de toneladas adicionales, mismas que al ser importadas implicarán una salida de divisas superior a los 30,000 millones de pesos, a precios actuales.

Esta acción debe verse acompañada de acciones paralelas y adecuaciones en la infraestructura, por ejemplo, ¿qué harían los productores con una producción aumentada que no tiene salida inmediata al mercado? Recordemos que en noviembre, en los EUA se cosechan más de 270 millones de toneladas que se comercializan en doce meses, que se dispersan en miles de pequeños graneros y los grandes silos, ubicados en la zona de producción, soportados por la red de comercialización ubicada sobre los grandes ríos o en los puertos de exportación. Más allá de la infraestructura, deberán atenderse los sistemas financieros, para respaldar a quienes hayan obtenido créditos y que los puedan pagar sin premura ni la necesidad de malbaratar su cosecha, mediante la valuación de sus existencias en almacenes de depósito.

A partir del 6º. año, los montos se abaten sensiblemente y de 3,500 millones de pesos, pasan a figurar sólo los costos de intermediación financiera abatida, en el rango de 1,200 millones de pesos para el mantenimiento de tasas de interés bajas, el financiamiento de la infraestructura o equipamiento y para ampliar los beneficios a otros agricultores de maíz actualmente con altos rendimientos y que concursen para merecer estos beneficios.

### Conclusiones

Con el programa de acción propuesto, se integrarán un millón y medio de hectáreas, sólo en aquellas regiones con vocación agrícola comprobada, en su mayor parte ubicadas en ocho estados, en el sur y sureste del país, con zonas fácilmente irrigadas y temporal seguro, las cuales pueden ser dedicadas a la producción competitiva de maíz.

Como un elemento fundamental en la evaluación del proyecto, en el millón y medio de hectáreas beneficiadas, cuando menos habrá de lograrse un aumento en la producción igual a tres toneladas de maíz adicionales por



FOTO Miguel Ángel González Salum

**Cuadro 5.** Recursos presupuestales requeridos en cinco años con aportaciones ajustadas para cada ciclo

Cifras en millones de pesos	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Acumulado
Año de ingreso	933.8	1,867.5	2,490.0	3,112.5	4,046.3	12,450.1
2º. Año		401.5	1,003.7	1,338.3	1,784.4	4,527.9
3er. Año			245.7	614.3	819	1,679.0
4º. Año				85.3	213.3	298.6
5º. Año					85.3	85.3
Sumas	933.8	2,269.0	3,739.4	5,150.4	6,948.3	19,040.9
Con un margen de error de 20%:	1,120.6	2,722.8	4,487.3	6,180.5	8,338.0	22,849.1

hectárea anual, lo que equivale a un mínimo de 4.5 millones de toneladas que en el presente se importan, que implican un costo a la economía nacional superior a los 1,300 millones de dólares, que son transferidos a los agricultores en Estados Unidos y a las comercializadoras transnacionales. Estos beneficios, en ningún momento se observan como resultado del PROCAMPO, programa que sólo implica dádivas, sin compromiso para el que las recibe ni responsabilidad para quién las entrega, pero sobre todo, sin generar inversión perdurable alguna. Tan solo el ahorro a obtener respalda el programa y la adecuación de las políticas de fomento hacia una agricultura tecnificada.

Con base en el efecto multiplicador del flujo monetario en la economía, el resultado implicará muy posiblemente una derrama anual superior a los 2,500 millones de dólares, que en cada ejercicio, a partir del quinto año, fluirán hacia el campo mexicano y lo fertilizarán, correspondientes a recursos obtenidos de cosechas reales, en ingresos que sí llegarán al bolsillo del agricultor, que permitirán inculcar y consolidar la disciplina del ahorro hacia inversiones productivas y promoverán inversiones suplementarias de los agroindustriales, enfocadas al sistema de comercialización, con lo cual se habrá de ampliar de manera constante el capital fijo en el medio rural.

Al paso de cinco años, tendremos tres millones de hectáreas en producción con altos rendimientos, esto es solamente una tercera parte de la superficie dedicada al maíz. Por lo tanto, es importante considerar que con este programa sólo se beneficiará a los titulares de ese millón y medio de hectáreas –si bien los beneficios llegarán hasta las comunidades circundantes– Pero, ¿Qué sucede con las tierras que no cumplen con los requisitos básicos antes definidos? No se puede, en estricta justicia, mantener a

millones de mexicanos en el abandono, sin la perspectiva de condiciones económicas ligeramente mejores, como las aquí perfiladas. Es necesario y justo, llevarles diversos programas igualmente justificados y conducentes, oportunamente comprobados, con efectos y resultados tangibles. El programa anterior y otras acciones de fomento deben multiplicarse, debe llevarse al sector rural inversión, capital, semilla, conocimientos, capacitación y organización comunitaria, implantada de manera cooperativa, para la transformación de procesos y la eliminación de métodos arcaicos que producen cada vez menos y han dejado de ser una razón que arraigue al campesino y mantenga unidas en el medio rural a no pocas familias.

Para ello no estaremos solos, podremos contar con nuestros socios en los diversos tratados ya existentes, en los cuales se compromete, no slo la complementación de mercados y el libre comercio, sino que, particularmente con la Unión Europea, incluyen aspectos sociales, ecológicos y culturales. Europa lo ha demostrado frente a los nuevos países integrantes de la Unión que llegaron con un sector agrícola amplio y vigoroso, pero limitado, al cual se han otorgado apoyos, financiamiento y sistemas de producción para la adecuación y actualización de procesos, con apego a sus regulaciones.

Cuando el programa esté en marcha, podrá llamarse como interlocutores del Gobierno Mexicano, a las Autoridades y los legisladores norteamericanos, para someter a su consideración el fondeo de éste y otros programas de fomento a la productividad en el medio rural en condiciones de igualdad. Considerando que éste y otros programas similares podrán conformarse como un muro virtual que, con un menor costo, sin violencia, ni actitudes agresivas, muy posiblemente lograría contener y abatir las oleadas de migrantes que aban-



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

donan el campo mexicano, por falta de oportunidades en su patria, mexicanos que actúan como contrapeso para reducir la inflación, pues incrementan la productividad de aquellos campos y de la industria de Norteamérica y frenan el crecimiento del costo de la mano de obra en general, lo cual beneficia a toda la economía en los Estados Unidos.

Con una nueva actitud, podremos consolidar nuestras capacidades y ampliar horizontes, conocimientos, experiencias y, sobre todo, asegurar la trascendencia de los recursos invertidos que con mayor eficiencia serán dispuestos y expresamente presupuestados en beneficio del México rural.



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

## Banca Pública y financiamiento del desarrollo: Retos y perspectivas\*

Jaime Hisao Yesaki Cavazos

### Buenas tardes a todos:

En primer lugar, quiero agradecer la amable invitación que me hiciera el Lic. Jesús Alberto Cano, Presidente de la Liga de Economistas y al Lic. José Luis Medina, Coordinador General de este Foro, por la oportunidad que me brindan de externar nuestros puntos de vista sobre este tema fundamental como es el financiamiento y el papel de la banca de desarrollo, en lo que concierne al sector agropecuario de nuestro país.

En este ámbito y para tomar cualquier tipo de acciones a futuro es menester, ante todo, tener claro el diagnóstico actual y dentro de éste, lo primero que tenemos que reconocer es que nuestro sector agropecuario está sumido en una muy grave y preocupante descapitalización.

Algunos datos que así lo demuestran, en lo que corresponde al agro, son los siguientes:

En lo que toca a inversión, de acuerdo con las últimas cifras disponibles por el INEGI, la Formación Bruta de Capital Fijo o inversión fija en el agro, representa apenas el 0.7% del total que registra la economía mexicana en su conjunto y es equivalente al 3.7% del producto interno bruto del sector, cifra relativamente baja comparada con el nivel promedio de 32% que tienen los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Si bien es cierto que la inversión extranjera hacia México ha aumentado de manera considerable desde mediados de la década de los noventa, aquella que va al sector agropecuario ha sido prácticamente nula, con solamente el

\* Palabras pronunciadas por el señor Jaime Hisao Yesaki Cavazos, Presidente del Consejo Nacional Agropecuario, durante el Foro: "Banca Pública y financiamiento del desarrollo: Retos y perspectivas", organizado por la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, A. C., el 9 de abril de 2008, en la Ciudad de México, D. F.

0.2% del total acumulado de 1994 a la fecha.

Por otra parte, el crédito canalizado hacia el sector agropecuario representa en México el 15.4% del valor de la producción del sector, lo que significa una baja penetración crediticia al compararlo, por ejemplo, con el 74.2% en los Estados Unidos.

Si bien es cierto que en los últimos dos años el crédito agropecuario ha aumentado en términos reales, se mantiene aún muy por debajo de los niveles registrados en años anteriores. Los 75 mil millones de pesos en que cerró el saldo de la cartera agropecuaria el año pasado, representa la quinta parte del registrado en 1994, año a partir del cual se inició la debacle que tocó fondo el año 2005.

La falta de financiamiento es un problema que aqueja a todos los sectores de la economía, pero se acentúa en el agropecuario. La caída del crédito desde la crisis post-devaluatoria de mediados de los noventa fue más pronunciada en nuestro sector y la reciente recuperación ha sido más lenta que en el resto, dando como resultado que al cierre de 2007 el crédito agropecuario represente solamente el 5% del total del crédito bancario, cuando la participación promedio de 1994 a 2003 fue del 12 por ciento.

Este reducido financiamiento al campo no es un problema aislado y es reflejo más bien de una serie de problemas estructurales que viene arrastrando nuestro sector desde hace varias décadas.

Sabemos que no toda la producción agropecuaria en México se realiza en regiones aptas para ello; es evidente el rezago tecnológico en muchas de las unidades de producción, y es escasa la generación de valor agregado a los productos del campo, cuyo patrón de

cultivos se orienta tradicionalmente a los granos básicos, principalmente al maíz.

Adicionalmente, los productores agropecuarios en México se encuentran en desventaja, al tener que pagar mayores precios por algunos insumos y servicios con relación a los principales socios comerciales y cuentan con infraestructura básica en muchos casos ineficiente y obsoleta, lo que encarece todo el proceso de logística.

Esta problemática de la infraestructura, no sólo se circunda al transporte portuario y carretero, también se registra insuficiencia de infraestructura para el almacenamiento, redes de frío e irrigación, reflejo de la ausencia de esquemas de financiamiento de largo plazo, los cuales siguen sin reactivarse, aun y cuando nos jactamos de contar con una economía inmersa ya por años en un ambiente de estabilidad, reflejado en sus indicadores macroeconómicos.

A todo esto se agrega la baja escala de producción por lo reducido del tamaño de los predios lo que, aunado a la insuficiente organización, impide tener economías de escala en la producción y redundan en bajo poder de negociación, tanto para comprar insumos, como para vender los productos finales. Recordemos que, de acuerdo con el último censo, el 60% de las unidades de producción agropecuarias en México tienen en promedio dos hectáreas.

Este reducido tamaño de las operaciones, además de jugar en contra de la rentabilidad y competitividad, hace difícil que estas empresas sean receptoras de crédito por parte de la banca, la cual ve poco atractivo este segmento por el bajo monto de crédito que requieren.

Por si fuera poco, y para efectos de las garantías reales, es común que las



FOTO Acervo Honorable Cámara de Diputados

tierras e instalaciones de las empresas agropecuarias resulten ser insuficientes para los acreedores; sobre todo aquellas de propiedad ejidal y comunal, aun cuando las de la pequeña propiedad privada tampoco se escapan de esta problemática.

La misma inseguridad en la tenencia de la tierra que prevalece en algunas zonas del país, ante el riesgo de presentarse conflictos de índole agrario, ha representado un freno no solamente al financiamiento de terceros, sino a la propia inversión de los productores.

Es claro que el factor fundamental para detonar el crédito y en general la inversión, independientemente de la fuente de recursos, es lograr niveles razonables de rentabilidad y competitividad de las actividades productivas, y que esto sea sostenible en el tiempo.

Por ejemplo, en el entorno actual las actividades productivas agrícolas están registrando incrementos sustanciales en sus costos de producción, como es el caso de los precios de fertilizantes y agroquímicos lo que puede verse al menos parcialmente compensado, por los mayores precios de los granos, pero este no es un escenario sostenible en el mediano y largo plazo, como tampoco lo es para las actividades pecuarias la compra de estos granos, como el principal insumo para su producción, a los niveles de precios que se registran actualmente.

En este sentido, la premisa básica para que fluya el financiamiento es hacer rentables las actividades en un ambiente de mayor certidumbre, labor conjunta entre los propios productores y las autoridades.

A los productores les toca hacer más eficientes sus operaciones, tanto del punto de vista técnico como econó-

mico, incorporando nuevas prácticas y tecnologías que les permitan atender las exigencias del cambiante mercado de alimentos, y al mismo tiempo, mitigar los riesgos inherentes a la actividades del campo mediante seguros, coberturas, agricultura por contrato, y demás instrumentos que existen para este fin.

A las autoridades, por su parte, les corresponde brindar condiciones para hacer competitivas las actividades agropecuarias definidas como estratégicas y dar la certeza de que se van a mantener en el tiempo, mediante leyes, políticas y programas de apoyo con visión de mediano y largo plazo, tal y como las tienen nuestros principales socios comerciales, y que contemplen mecanismos expeditos para atemperar el impacto de situaciones coyunturales que puedan afectar la viabilidad de las actividades productivas.

Por supuesto que es en los granos básicos, oleaginosos y cárnicos en los que se debe tener prioridad en hacerlos más rentables y más atractivos a la banca, por la importancia que revisten dentro del sector y por ser los más vulnerables ante la competencia externa.

Pero, hacer rentables las actividades es sólo una parte, y todo parece indicar que nos estaría faltando algo adicional para que realmente fluya el crédito hacia el campo.

Esta aseveración parte de recordar que actualmente existe un número significativo de empresas que están en actividades exitosas y que tampoco están siendo cubiertas adecuadamente en sus necesidades de crédito por los intermediarios financieros, ante lo cual, en muchos de los casos se están financiando, bien sea a través de los proveedores o con recursos del exterior, a los que se tiene acceso en condiciones más expeditas y sobre todo más competitivas.

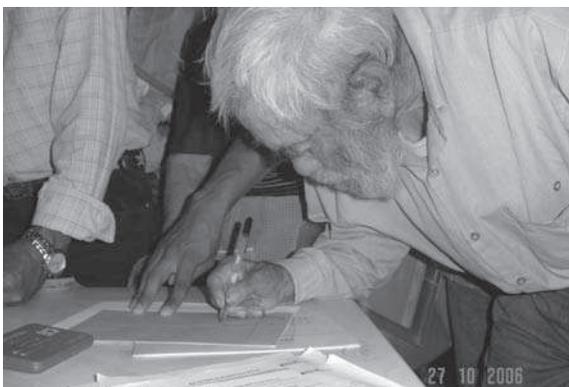


FOTO Procuraduría Agraria

¿Qué más nos hace falta para que fluya el financiamiento hacia proyectos viables? ¿será cuestión de garantías que se subsane con garantías líquidas y/o con mejores condiciones de las garantías FEAGA?, ¿será el nivel de tasa que se subsane con tasas preferenciales? o ¿será el marco legal que no permite la ejecución expedita de las garantías?, o será, más bien, que aún con condiciones adecuadas en el sector, los tradicionales intermediarios financieros tienen en sus carteras otras alternativas de negocio más atractivas, como el crédito al consumo, ante lo cual relegan las actividades agropecuarias.

Desde nuestro punto de vista este es un asunto multifactorial que está siendo influenciado parcialmente por éstos y otros elementos, por lo que resulta oportuno que en este foro se analice detalladamente y sobre todo con un sentido autocrítico, tanto por parte de nosotros como por parte de los Productores, así como por la Banca de Desarrollo y la Banca Comercial para determinar los ajustes que deben darse en las políticas para que realmente crezca de manera importante el financiamiento al campo.

Es momento de definir las formas y los medios que garanticen que fluya el financiamiento. Nosotros en lo particular vemos como una alternativa al crédito tradicional el fomento de los esquemas de capital de riesgo, sobretodo para los nuevos proyectos, pero esto es insuficiente para resarcir la descapitalización que enfrenta el sector.

En fin, es momento de revisar y redefinir muchas cosas; inclusive lo que se deba hacer para que la Banca de Desarrollo

funcione realmente como tal, dándole legalmente esa función como su principal prioridad y anteponiéndola a la búsqueda de su rentabilidad que la convierte en la práctica en un banco privado más.

La Banca de Desarrollo debe jugar un papel clave para revertir el proceso de descapitalización que registra el agro, particularmente en el otorgamiento de créditos de largo plazo, que son primordiales, ante las características cíclicas e inherentes a estas actividades productivas que demandan procesos de maduración de los proyectos, así como el hacer frente a variaciones estacionales en los flujos de ingresos.

Tenemos a nuestro favor en este momento el importante incremento en el presupuesto para el presente año para el Programa de Financiamiento y Aseguramiento al Medio Rural, reflejado en los mayores recursos para Agroasemex, Financiera Rural, Focir y FIRA, en conjunto con 1,679.5 millones de pesos adicionales.

También el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural operado por la SAGARPA se incrementó en quinientos setenta y seis punto dos millones de pesos con la finalidad de ampliar el acceso al financiamiento.

Aprovechemos esos recursos y la oportunidad que esto nos brinda para tratar de resolver de una vez por todas este tema total del financiamiento al campo, cuyo catalizador sea la Banca de Desarrollo con un verdadero espíritu promotor de las actividades del campo.

Muchas Gracias por su Atención





FOTO | Jesús Guzmán Flores

## El campo mexicano, los movimientos sociales rurales y el TLCAN

Altynai Arias Hernández\*/  
Francisco R. Solorza Luna\*\*/

*En su devenir, el movimiento campesino mexicano ha tenido objetivos y fines que han caracterizado su lucha. El carácter "campesino" de la sociedad rural, se adquiere por el apego a la tierra; la producción-reproducción social, económica, política y cultural gira en torno al trabajo cotidiano relacionado directamente con la tierra: "...Se entiende que el objetivo fundamental del campesino es mantener el equilibrio de su relación con la tierra y el medio ambiente, la cual constituye su forma de vida campesina.<sup>1</sup>*

Uno de los grandes vacíos del análisis en materia agropecuaria es el referente a la evolución que ha vivido el movimiento campesino y las organizaciones de productores agrícolas, sean éstas de carácter económico, social o político. El tema reviste especial importancia por los diversos cambios manifestados en la relación del Estado y las organizaciones de productores que confluyen en el campo mexicano, a partir de la instauración de un nuevo modelo económico, recrudescidos a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con EEUU y Canadá (TLCAN).

La expansión de la economía mexicana durante un largo periodo (1934-1976), tiene como soporte fundamental al campo mexicano y a los núcleos poblacionales que en él participan, sin embargo las grandes transferencias de valor del sector agropecuario al sector industrial fueron provocando un grave rezago económico y social en perjuicio de la población rural.

A mediados de los años sesenta, el ciclo económico empieza a manifestar signos de agotamiento en el sector agropecuario, y una década después,

\* / Investigadora del CEDRSSA. Licenciada en Sociología y Maestra en Desarrollo Rural.

\*\*/ Investigador del CEDRSSA. Licenciado en economía y Maestro en Planeación.

<sup>1</sup> Ramírez Cuevas, Jesús. "Movimiento Campesino: Las razones de la furia" Revista Digital Rebelión.

en el conjunto de la economía. El fin del “Milagro Mexicano”, sustentado en la política económica de sustitución de importaciones, y la configuración del mercado interno, entran en fase terminal. En el sexenio de López Portillo (1976-1982), la prevalencia de un conjunto de factores tanto internos como externos, permitieron un remanente de la economía del bienestar, siendo dos los elementos claves para “sostener artificialmente” el desenvolvimiento económico: la renta petrolera y los grandes empréstitos internacionales. Esta abundancia de recursos tuvo una clara manifestación en el sector agropecuario, con el diseño de una política productivista, sustentada en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), además de la modificación al marco legal, con la aprobación de la Ley de Fomento Agropecuario, que en los hechos significó frenar el reparto agrario. Es con la aprobación de esta Ley que el movimiento social campesino adquiere una nueva dimensión.

### 1. Metamorfosis del movimiento campesino

La relación del Estado con el movimiento social campesino tenía un cauce único con las centrales oficiales encabezadas por la Confederación Nacional Campesina (CNC), las diferentes vertientes frente a las reivindicaciones del reparto agrario fueron la base para el surgimiento de nuevas organizaciones campesinas. Tenemos un desprendimiento de la CCI que es encabezado por Ramón Danzós Palomino, para después conformar la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), posterior a la firma del Pacto de Ocampo, y a finales de los años setenta, la conformación de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), integrada por múltiples organizaciones de carácter regional y/o local. El abandono de la “lucha por la tierra” por parte de las centrales oficiales, para transitar

al esquema productivista, generó un espacio ocupado por un movimiento social emergente y plural, de diversas tendencias políticas y, por ello, poco estructurado.

En el ámbito nacional, la crisis económica de principios de los ochenta, dio pie a cambios significativos, tanto económicos como políticos, particularmente en relación con las fuerzas del campo. El objetivo del Estado era el de incidir en la producción, con una economía dirigida al mercado externo y más subordinada a los organismos financieros internacionales —quienes empiezan a supervisar y a controlar a las naciones subdesarrolladas—, en beneficio de los intereses económicos de unos cuantos.<sup>2</sup>

El cambio en el modelo del patrón de acumulación, significó una ruptura importante en los mecanismos de articulación entre el Estado y las organizaciones de productores agropecuarios. Durante el periodo de la economía del bienestar, la orientación del gasto público se fincó en el fomento productivo, a través de subsidios y subvenciones, sin embargo, adicionalmente se impulsó la creación de infraestructura para el desarrollo social. Con el nuevo patrón de acumulación se intentó imponer el “realismo económico”, para evitar las distorsiones productivas y operar a “costos reales” insertos en los mercados internacionales.

Para estar acordes con el nuevo patrón de acumulación, el Estado modifica su sistema de relación con los núcleos campesinos, y decide cambiar o adecuar las instituciones que operan en el sector agropecuario, poniendo énfasis en la temática productiva. Asimismo, reduce drásticamente sus niveles de inversión en todo tipo de infraestructura, y elimina los subsidios al sector, en detrimento de los productores agropecuarios. Sin embargo, el “realismo económico” no



FOTO Jesús Guzmán Flores

<sup>2</sup> Zapata, Turriza. “El Control estatal del campesinado en México neoliberal. Contribuciones a las Ciencias Sociales”. Enero de 2008.

alcanza a los precios de garantía, con lo que las relaciones de intercambio sectorial, entre la agricultura y la industria, resultan perjudiciales para el campo mexicano, elementos que se manifestarán de manera más acentuada en los siguientes ciclos agrícolas.

El impacto entre los diversos estratos de productores agropecuarios tiene efectos muy diferenciados: por un lado, los productores vinculados con las actividades agro-exportadoras son los grandes ganadores, dado que la devaluación monetaria incrementa su presencia en los mercados internacionales y, adicionalmente, reciben subvenciones para la compra de insumos (vía dólares subsidiados). Este núcleo fortalece su articulación corporativa, su estructura participativa y su presencia en los espacios de poder para la toma de decisiones en la política del sector, de manera que su integración grupal toma forma con la conformación del Consejo Nacional Agropecuario (1984). En este núcleo identificamos a las grandes empresas, que representan la cúpula del sector privado del campo.

Por el otro, los núcleos de pequeños empresarios agropecuarios, los ejidatarios y los comuneros integrados plenamente al mercado, enfrentan otras condiciones objetivas. La crisis estrecha el mercado interior, incrementa sus costos de producción y la "política económica de control" impide la liberación de los precios de sus productos, para evitar la escalada inflacionaria y la revisión de los topes salariales. Es en este marco donde se da la confluencia de productores heterogéneos, con una problemática similar, para enfrentar los embates del nuevo modelo y evitar su extinción como productores rurales. Es por ello que en las organizaciones de productores que se conforman y subsisten en la década de los ochenta, sus demandas reivindicativas viven una gran transformación.

La crisis de la década de los ochenta tiene efectos económicos, sociales y políticos. Por el lado económico se presenta un empobrecimiento de los pequeños empresarios rurales y las consecuentes pérdidas de opciones de empleo para los asalariados del campo, que se acompaña con una pauperización de los núcleos campesinos. En el terreno de lo social y lo político, los movimientos que en años anteriores se centraban en la disputa por la tierra como una plena lucha agrarista, viven un fase de repliegue y transforman sus demandas, desdoblándose en un intenso y generalizado proceso de lucha productiva<sup>3</sup>; los mecanismos de lucha, con invasión de tierras y toma de oficinas de la Secretaría de la Reforma Agraria, se innovan con la toma de oficinas de Conasupo y/o Banrural, reclamando mejores precios de garantía y amenazando con la quema de cosechas.

Ante la innovación del movimiento rural<sup>4</sup>, el aparato gubernamental también se adapta a las circunstancias, los funcionarios públicos tuvieron la necesidad de buscar opciones para darle continuidad a la política económica que proponían, sin embargo, en vista de las consecuencias negativas que necesariamente acarrearía este sistema para las masas trabajadoras, debían también perfeccionarse las políticas dirigidas a mantener el control sobre ellas, generándose una nueva relación entre el Estado y los productores agropecuarios, siendo determinante la acción participativa de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial principalmente) en la instrumentación del modelo económico. En este tema, su orientación también cumple un papel relevante, pues el "remedio" que estas entidades sugirieron al gobierno mexicano, fue el de suplir el corporativismo político-social por la "libre asociación de productores", esquema bajo el cual se impulsa "la



FOTO Jesús Guzmán Flores

<sup>3</sup> Es pertinente precisar que la lucha productiva en este marco comprende demandas por apoyos institucionales por subsidios para los insumos, apoyos crediticios, pero los de mayor relevancia se presentan en la post-cosecha fundamentalmente precios y mecanismos de comercialización.

modernización" de las organizaciones de productores, desde el aparato gubernamental, centrando su quehacer en el plano económico.

Aunado a su referente económico, el tipo de organización que se promovió tuvo la particularidad de ser focalizada en el ámbito local y/o regional, elemento que a su vez permitió un elevado número de organizaciones rurales, atomizadas, inconexas y carentes de una visión integral de la realidad del campo mexicano, y que por la naturaleza y composición ideológico-política de sus integrantes, fueron presa fácil del aparato gubernamental, ya que éste, aplicando un trato diferenciado y selectivo, e inyectando recursos económicos, neutralizó el riesgo de que estas organizaciones actuaran como eje de articulación de los movimientos rurales. Es necesario puntualizar que las formas de aglutinación de los productores fueron un traje a la medida, según la especialidad productiva, su contexto, su ubicación geográfica y la zona de impacto, entre otros elementos, que determinaron qué tipo de organización construir. Las más recurrentes fueron las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (Aric's), las Uniones de Crédito y las Sociedades de Producción Rural (SPR), entre otras.

Las organizaciones de productores embebidas en la problemática particular y en su entorno, y en ocasiones por convenir a los intereses de sus dirigentes, aceptan sin oposición alguna el planteamiento gubernamental del retiro progresivo de las instituciones como actores directos de la política económica. En innumerables casos, los productores fueron tentados con la transferencia de la infraestructura de propiedad estatal a su haber (en alusión directa de las bodegas de Boruconsa y ANDSA y de los servicios de abasto de Conasupo, entre otras); sin embargo, en la mayoría de los casos el resultado se limitó a promesas incumplidas y sólo

cuando la negociación lo ameritaba se lograron dichas transferencias.

Este modelo económico y organizacional de los productores del medio rural, aunado a la aplicación de los programas de ajuste de la economía en su conjunto, tuvo como consecuencia el desplazamiento de las otroras organizaciones cauce único de concertación entre el Estado y los productores agropecuarios. Ello se manifiesta claramente con una disminución de la representatividad de la Confederación Nacional Campesina y de las otras centrales "oficiales" —se hace referencia puntual a la CNC por ser ella la cabeza más importante—, por no estar insertos en la dinámica productiva, adolecer de una estructura organizacional de incidencia económica y, especialmente, por permanecer inmersos en las prácticas corporativas políticas y sociales, de manera que emergen otros actores como respuesta al principio de que "espacio que no ocupas, alguien asume tu lugar". Como referente nacional, tenemos a la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), pero en mayor medida están las de carácter local y/o regional como la Unión de Crédito del Yaqui y del Mayo, y la Aric Unión de Uniones, por señalar algunas muy representativas de este periodo; este tipo de organizaciones tiene como elemento común fortalecer los procesos económicos-productivos de sus integrantes.

Aún cuando el cambio en el tipo de organización fue estimulado con algunos apoyos gubernamentales, lo cierto es que el contexto económico en que se encontraba inmersa la economía mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid (mejor conocido como el sexenio del crecimiento cero) caracterizado por recesión, crisis, inflación y devaluación, de poco sirvieron para estimular el crecimiento productivo, económico y estructural de



FOTO Procuraduría Agraria

<sup>4</sup> Definimos movimientos rurales como la aglutinación de un movimiento social que integran ejidatarios, comuneros, campesinos y pequeños empresarios rurales que de manera conjunta pero no homogénea enfrentan el accionar del aparato gubernamental y el Estado mexicano.

la organizaciones de productores rurales y, en muchos de los casos, los fracasos productivos sirvieron para vacunar a grupos reticentes a este nuevo modelo organizacional.

La conjunción de la crisis económica y la aplicación de las agresivas políticas de ajuste, aunadas al efecto del choque ideológico que genera en la población rural la metamorfosis de sus organizaciones sociales, tiene una manifestación contundente en el escenario político electoral de 1988, de tal forma que se desvanece el corporativismo rural que se reflejaba en el "voto verde" en beneficio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se suma a las propuestas que reivindicaban el desarrollo de la economía campesina. La presencia electoral de Cuauhtémoc Cárdenas en el sector rural está directamente vinculada con la organización social campesina.

## 2. La concertación social y el nuevo corporativismo

La pérdida de legitimidad y consenso del aparato gubernamental en el año 1988, requirió de una cirugía mayor en los mecanismos de articulación del Estado y los sectores sociales, tanto en el medio rural como en el urbano. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) necesitaba ampliar sus bases de sustentación entre la sociedad civil, para con ello construir la legitimidad que necesitaba, y los núcleos rurales constituían sectores importantes para lograrlo.

El acercamiento entre el gobierno salinista y las organizaciones rurales se concretó en la práctica política y en el discurso ideológico de la concertación, misma que se presentó como una novísima forma de relación participativa entre gobernantes y gobernados. En este periodo se insistió en que la sociedad civil sería consultada para adoptar las decisiones, a través del diálogo y de la

negociación, reconocida bajo el término de participación representativa. En los hechos, los funcionarios y los dirigentes de las organizaciones "construían sus acuerdos", amén de que el gobierno decidía a cuál organización reconocer como digna de concertar. Bajo esta modalidad, la participación directa de los productores se excluyó de la toma de decisiones.

La vía de la participación representativa sirvió como mecanismo para desactivar el descontento contra el Estado mexicano y desmovilizar a las organizaciones de productores rurales, estableciendo una separación entre las masas y sus dirigentes. El dispositivo del régimen se enfocó a la cooptación de las direcciones de las organizaciones rurales, con un procedimiento sustentado en la asignación de recursos discrecionales para el "fomento productivo del campo" y el "fortalecimiento de las organizaciones", la particularidad de la cooptación es que se privilegia un arquetipo organizacional que consistió en la conformación de organizaciones por rama productiva que atendieran las necesidades específicas de la producción o las redes de producción, dejando de lado la organización social, pero utilizando el discurso de la empresa campesina; estas organizaciones fueron regularmente grupos reducidos, divididos y muy manejables, ya que por estar inmersas en su situación particular no comprendían la parte integral del desarrollo rural.

Las centrales campesinas oficiales con CNC a la cabeza y las comandadas por sectores de izquierda como CNPA y CIOAC debieron adecuarse a los mecanismos de operación del nuevo régimen y soportar los embates del aparato gubernamental que no en pocas ocasiones logró penetrar en sus organizaciones y cooptar a sus dirigencias con sus esquemas de concertación.



FOTO Jesús Guzmán Flores

En lo referente a los cambios institucionales, es importante el papel que juega la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) como cabeza de sector. No obstante, el modelo requirió la presencia de nuevos agentes para la legitimación del régimen. En ello, la participación del Programa Nacional de Solidaridad, en un primer momento (que para finales del sexenio servirá de base para la conformación de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL), y posteriormente el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES), fueron elementos clave en las nuevas formas de “acuerdos institucionales”, condicionando el acceso a los servicios y apoyos oficiales; que sólo comenzaron a otorgarse a través de grupos sociales con “personalidad jurídica”, ocasionando con ello fisuras corporativas a las grandes centrales campesinas.

El cambio institucional se reflejó con mayor claridad con la operación del Programa Nacional de Modernización del Campo (PRONAMOCA) que consideraba como sus ejes primordiales “la adecuación del marco jurídico, al institucional, a los instrumentos de política económica y a los de la participación democrática de los productores del campo”<sup>5</sup>. Estos puntos nodales eran la esencia del “modelo agropecuario del salinismo”, que más tarde se verían expresados en las Reformas Constitucionales al artículo 27 de la Ley Agraria y en la firma de acuerdos comerciales con el exterior, como fue el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Las reacciones de las organizaciones ante las reformas constitucionales fueron multivariadas. Por un lado, estaban las centrales oficiales que, pese a los embates recibidos por la operatividad de las políticas públicas y el trato institucional, refrendaron su corporativismo y avalaron dichas reformas bajo el

convenio de “adecuarse a los nuevos tiempos que el sector agropecuario demandaba”. Paralelamente, para las organizaciones disidentes o de oposición, se presenta el dilema entre el antagonismo agrario y la cooperación productiva. La segmentación de la organizaciones propició que la resistencia a la modificación del artículo 27 constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria fuera de baja intensidad.

El movimiento rural con reivindicaciones agraristas se aglutinó en el Movimiento Nacional de Resistencia y Lucha Campesina (MONARCA), con la elaboración del Plan de Anenecuilco, firmado por varias organizaciones campesinas nacionales, el 28 de noviembre de 1991. En este plan se estructuraron un conjunto de demandas en torno a la problemática del campo mexicano. Entre sus mecanismos de lucha, se consideró realizar una movilización en el aniversario de la muerte de Emiliano Zapata, e iniciar la instalación de mesas de negociación de cada una de las organizaciones por separado, con el Gobierno Federal, de acuerdo con sus demandas particulares. Este movimiento cambió de nombre el 10 de abril de 1992, por el de Consejo de Organización Campesina (COC).

El aparato gubernamental no permaneció ocioso y, como una manera de refrendar el control estatal, redimensiona el organismo denominado Congreso Agrario Permanente<sup>6</sup>, mediante el cual se buscó institucionalizar los apoyos asistenciales al sector, más que los productivos, y permitió a sus dirigentes obtener beneficios personales, al tiempo que se les asignó ser el portavoz autorizado de las organizaciones rurales defensoras de las causas sociales de la sociedad campesina.

El posicionamiento del Estado con la reforma constitucional marcó claramente las directrices, el escenario



FOTO Jesús Guzmán Flores

<sup>5</sup> Programa Nacional de modernización del Campo 1990-1994. Pág. 10.

<sup>6</sup> En su origen, 1989, las organizaciones que lo componen son: ALCANO, CAM, CNC, CCI, CIOAC, CCC, CODUC, UGOCM JL, UGOCP, UNTA, UNORCA, y MN de los 400 Pueblos. Posteriormente, en 1998 y 1999, se integran CONSUCC y UCD; la organización del Movimiento Nacional de los 400 pueblos salió a partir de la detención de su dirigente César del Ángel Fuentes. La UNORCA sale en el año 2002.

agrario se limitaría a responder a los conflictos limítrofes y a la regularización de la tenencia de la tierra —para ello se instrumenta el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)—, determinando con ello el fin del reparto agrario y centrandolo todo su accionar en la orientación productiva. La adecuación del marco legal para la posible enajenación de los predios ejidales fue parte de una estrategia para incentivar las inversiones en las actividades agropecuarias, tanto de capitales nacionales como extranjeros, con el objetivo de transformar el campo mexicano, el cual debía tener como ejes rectores la eficiencia y la competitividad en el contexto de la economía global.

En este escenario, la participación de los empresarios agropecuarios no fue desdeñada, por el contrario, la presencia activa de los voceros del Consejo Nacional Agropecuario fue cada vez mayor y su integración al diseño de programas y a la toma de decisiones se tornó en paso obligado.

Para este momento, la orientación de la política económica del sector agropecuario ha quedado claramente definida. En el plano económico-productivo: la consigna es priorizar la rentabilidad y la competitividad; en la relación Estado-Productores, con aquellos que se agrupan con fines productivos y sólo para los programas asistenciales, se concibe la participación de organizaciones sociales rurales.

### 3. Las organizaciones de productores rurales ante el TLCAN

El ciclo económico de nuestro país se encuentra cada vez más articulado con la dinámica de la economía mundial, con ello, el proceso de globalización ha trastocado todas las estructuras de la economía mexicana y el sector agropecuario no escapa de este contexto; el gobierno ha cimentado su

proyecto de modernización económica dependiente directamente de los mercados del exterior. Asimismo, la adecuación del marco legal con las reformas integrales, permite la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que en sentido estricto fue un instrumento más del modelo de globalización económica, que consolidó la asociación-subordinación con las economías internacionales, especialmente con la de Estados Unidos (tómese en consideración que el 90% de nuestras exportaciones tiene como destino este mercado y el 75% de nuestras importaciones proviene de ellos).

Las nuevas formas de articulación del Estado mexicano con los productores rurales, posibilitó la anuencia de algunas organizaciones que avalaron la firma del TLCAN. Los representantes de los productores rurales fueron: Eduardo Bours (por la iniciativa privada) a nombre del Consejo Nacional Agropecuario y Hugo Andrés Araujo (por el sector social) a nombre de la Confederación Nacional Campesina. El establecimiento de periodos de apertura a la liberalización comercial fue la negociación más significativa de estas agrupaciones. Los grupos de productores disidentes y renuentes a la firma del TLCAN fueron prácticamente eliminados del escenario.

La problemática económica de los productores rurales con la operación del TLCAN se ubica en un nuevo contexto, se enfrentan factores puntuales a cada tipo de productor, de tal manera que sus demandas responden a problemas sectoriales y se desarrollan las organizaciones de cañeros, piñeros, cafetaleros, maiceros, etcétera. Por lo general, el alcance de su actividad e influencia es local o regional. Aun cuando en ocasiones se ha logrado tener confluencia nacional sectorial, sus demandas se restringen al ámbito económico —precios, mercados,



FOTO Procuraduría Agraria

competencia desleal, etcétera—, y al fortalecimiento del proceso productivo —crédito, apoyos gubernamentales, etcétera—; la particularidad organizacional y su rechazo hacia las llamadas formas organizacionales más estructuradas ha imposibilitado el logro de una mayor trascendencia política.

Las organizaciones de productores rurales sectoriales se presentan como conglomerados de grupos de presión fundamentalmente regional, lo que hace que en muchas ocasiones su impacto se concentre en el ámbito estatal y la concertación se realice directamente con los gobernadores. Sólo cuando no pueden ser solventadas en la entidad y/o trascienden la competencia de los gobernadores, sus demandas se dirigen al aparato gubernamental federal y en ocasiones se articulan con otros productores del país.

Las organizaciones nacionales han reducido su presencia en el proceso organizacional de los productores rurales sectoriales, sin embargo, esto no significa que se hayan extinguido, por el contrario, han requerido un proceso de reorganización para adecuarse a los nuevos tiempos que demandan los actores del campo mexicano. Algunos investigadores lo han caracterizado como que “el campesinado está bajo el control del régimen, y los movimientos locales enfrentando poderes globales, sin que existan liderazgos o dirigentes con conciencia de un proyecto nacional político y económico”.<sup>7</sup>

Con la crisis económica de los años noventa (el error de diciembre de 1994) surgen otro tipo de organizaciones enfocadas mayormente a la búsqueda de la rentabilidad productiva y la defensa de la producción nacional, ante el desafío del mercado globalizado. Ejemplo de ellas son la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (RED MOCAF), que se constituye en 1994 y la Asociación Nacional de Empresas

Comercializadoras (ANEC), fundada en julio de 1995; que buscan nuevas alternativas de desarrollo integral basadas en una estrategia vinculada al éxito económico de los proyectos y enfocadas a la construcción de un mercado agrícola incluyente, equitativo y sustentable”.<sup>8</sup>

A partir de 1997, durante la LVII Legislatura, los espacios en el Congreso de la Unión fueron de gran importancia para los dirigentes campesinos, integrándose varios de ellos como Diputados Federales y Senadores, en todos los partidos. Con ellos se influye desde ese espacio, que junto con las movilizaciones y denuncias logran colocar al campo en la mira de una discusión política con dos temas concretos: la propuesta de una Ley para el Desarrollo Rural Sustentable y el incremento al presupuesto del sector agropecuario y para el desarrollo rural, logrado en ese año, aunque para este último se concluye que no sólo debe participarse en el aumento del monto, sino además en su orientación.

El movimiento social asumió otro giro más sectorial, comenzando con las movilizaciones por rama productiva, como la de los maiceros, frijoleros, cañeros, arroceros y piñeros, entre otros. La cabalgata de 1999 al frente de El Barzón, unificó a productores con cartera vencida y sin créditos; y a quienes llegaron al Congreso de la Unión para demandar una política nacional para el sector agropecuario y pesquero a favor de los producción nacional y de los productores del país, que para el año 2001, dieron origen al Frente Nacional por la Defensa del Campo.

El 7 de diciembre del 2001, se publicó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, vetada por el entonces presidente de la República. Con ello, el movimiento campesino sigue sin dar luces activas, ya que sólo en momentos coyunturales se organiza en torno a la aprobación



FOTO | Jesús Guzmán Flores

<sup>7</sup> Rubio, Blanca. “Conferencia: Movimiento Campesinado Independiente en México 1970-2004”. 18 de junio de 2004.

<sup>8</sup> La experiencia de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC). Pág. Web: [www.rmalc.org.gob](http://www.rmalc.org.gob).

del presupuesto asignado al sector agropecuario.

Con la nueva ley, se conforma el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDR) como una instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representante de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Es necesario manifestar que desde este espacio también se integra a organizaciones impulsadas desde el Partido Acción Nacional, como es el caso de la Unión Nacional de Organizaciones Solidarias y Economía Social, A. C. (UNIOS), la cual se conforma el 24 de agosto del 2004, la Red para el Desarrollo Rural Sustentable (RDRS) y la Asociación Nacional del Sector Agropecuario y Campesino. A. C., las cuales, conjuntamente con despachos locales de consultoría, realizan gestiones para recibir apoyos de los programas federales asistenciales y productivos en las diferentes entidades federativas.



FOTO Procuraduría Agraria

En el marco del movimiento campesino no gubernamental surgen seis propuestas para la salvación y la revaloración del campo mexicano. Sin embargo, es a principios de 2003, cuando las doce organizaciones independientes o por rama productiva se conjugan en el movimiento "El Campo no Aguanta Más" y con sus demandas de frente en una jornada nacional cuyo lema era "Salvar el Campo, para Salvar a México", el Gobierno Federal reacciona con el fin de detener las movilizaciones y otras acciones con la propuesta de un "Acuerdo Nacional para el Campo", dando entonces las organizaciones una tregua, a fin de que el gobierno cumpliera con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y aplicara el Programa Especial Concurrente de manera equitativa, al igual que las políticas y los programas para el sector. Fue entonces, que el movimiento campesino volvió a quedarse esperando para ver qué

avances podía tener a través de una política de Estado.<sup>9</sup>

Como consecuencia de las diferencias que existen en el movimiento campesino mexicano, se consolida otro Frente Nacional de Organizaciones Campesinas, integrado en agosto de 2005, que crece y se redimensiona para conformar, durante el mes de abril de 2006, el Consejo Nacional de Organismos Rurales y Pesqueros (CONORP)<sup>10</sup> que expresa la preocupación por la crisis en la que se sigue manteniendo al sector agropecuario en su conjunto, la situación de pobreza de las familias campesinas y la liberación del mercado de productos estratégicos de la canasta básica en el año 2008, de acuerdo con los lineamientos del TLCAN.

Es a finales de 2007 y a principios del año 2008, que las organizaciones campesinas empezaron a reorganizarse para iniciar una campaña nacional en Defensa de la Soberanía Alimentaria y por la Reactivación del Campo con el lema "sin maíz no hay país y sin frijol tampoco; pon a México en tu boca". Diversas organizaciones como el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas y Pesqueras (CORNOP), la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Consejo Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNO), la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA), la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), la Central Campesina Cardenista (CCC), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Central Independiente de Organizaciones Agrícolas y Campesinas (CIOAC), la Unión Campesina Democrática (UCD), el Frente Campesino Democrático de Chihuahua (FCDCH), la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC), la Coordinadora de Organizaciones Autónomas del Estado de Chiapas (COAECH), la Red Mexicana de

<sup>9</sup> El cual fue publicado el 11 de noviembre del 2003, en diversos periódicos de circulación nacional, quienes integran este movimiento en un principio fueron la ANEC, RED MOCAF, AMUCSD, UNORCA, CNPA, CIOAC, CODUC, CNOC, CEPKO, FDCCH, entre otras organizaciones.

<sup>10</sup> Lo integran las siguientes organizaciones: CCC, CODUC, CIOAC, UGOCM, COCYP, BARZON POPULAR, UFIC, FEPUR, UPAX, APNDRU, CNPA-MN y STINCA.

Organizaciones Campesinas Forestales (Red Mocaf), la Unión Nacional de organizaciones de Forestería comunal (Unofoc), MAIZ, y COCYP, quienes manifestaron su interés en que el gobierno renegocie el TLCAN, a fin de proteger de la apertura comercial, al maíz, al frijol, a la caña de azúcar y a la leche en polvo, entre otros productos agrícolas, y la construcción de alternativas y alianzas para enfrentar la situación que vive actualmente el campo mexicano.<sup>11</sup>

En resumen, el movimiento campesino se ha movido en torno al impacto de las políticas que en el sector se han manifestado desde 1997. Se propuso el aumento de recursos en el ejercicio presupuestal destinado al sector, en cuando menos uno por ciento, se impulsó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual fue vetada por el Presidente Vicente Fox, y la vigente, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a la cual le hace falta su reglamento.

Las movilizaciones más recientes son la del primero de enero de 2008, que

en su primer minuto, el movimiento campesino mexicano con la solidaridad de organizaciones de granjeros, trabajadores agrícolas y ambientalistas de EEUU, cerraron el puente de Ciudad Juárez Córdoba–Las Américas, para protestar por la apertura comercial, firmando el Plan de El Chamizal, manifiesto para la Salvación del Campo y el Rescate de la Nación, que motivó diversas manifestaciones en diferentes estados de la República Mexicana y que se conformara una caravana proveniente de diversas entidades, para concluir en el Zócalo del Distrito Federal, apoyada por diversos sectores de la sociedad mexicana, para exigir un proceso de renegociación del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, pero sobre todo, la construcción de un Nuevo Pacto Nacional. Además de la del 31 de enero de 2008, en la que diversas organizaciones campesinas, sindicales, y civiles agrupadas en el Espacio Social Tripartito protestaron por la situación de pobreza, el desempleo, y la falta de alternativas para el campo mexicano.



FOTO | Jesús Guzmán Flores

<sup>11</sup> "Somos Pueblo del maíz, raza invencible, ya que el maíz morirá cuando muera el Sol".



## Presentación del libro: “La situación del sector pesquero en México”

Jaime Trejo Monroy<sup>1</sup>

Dos de las más recientes publicaciones del **CEDRSSA**, “El Sector Rural en el Siglo XXI. Un Mundo de Realidades y Posibilidades” y “La situación del Sector Pesquero en México” fueron presentadas en el marco de las tareas de difusión del quehacer del Centro en marzo de 2008.

El primero de los títulos mencionados fue presentado con la participación de los diputados Víctor Sánchez Trujillo, integrante del Comité del **CEDRSSA**, y Ubaldo Ordaz. En su intervención, el Diputado Sánchez Trujillo destacó que si bien los contenidos del libro ayudan a tener una radiografía de nuestro medio rural, por ejemplo ¿Dónde y en qué condiciones se encuentra el sector rural?, así como ¿A qué se dedican los pobladores del mismo?, el capítulo VI es de gran relevancia por las propuestas que incorpora en él y que van desde el reconocimiento de la situación de pobreza que impera hasta la propuesta de formulación de políticas que sean integrales e incidan tanto en aliviar la pobreza como en la protección del medio ambiente.

<sup>1</sup> Subdirector de Modelos de Desarrollo Rural Sustentable del CEDRSSA.

Por su parte, el Diputado Ubaldo Ordaz destacó que este título de reciente publicación por el **CEDRSSA**, menciona la diversidad que posee el campo mexicano en todos sus aspectos e instó a que el Centro continúe con la formulación de una gran base de datos que contenga los elementos con los que puedan definirse las políticas que el sector rural y sus pobladores demandan a los legisladores.

La presentación de "El Sector Rural en el Siglo XXI. Un Mundo de Realidades y Posibilidades", realizada el 11 de marzo de 2008, fue presidida por el Doctor Sergio Barrales, Director General del CEDRSSA, y por el Doctor Héctor Robles Berlanga, coordinador de este texto y Director de Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad del mismo Centro.

Asimismo, los diputados María Guadalupe García Noriega, Carlos Eduardo Felton González y José Luis Blanco Pajón participaron en la mesa, "La Situación del Sector Pesquero en México" coordinada por Jazmín B. Santinelli el 26 de marzo de 2008.

La situación del sector pesquero y acuícola en México y la evolución en las artes de pesca de una de las pesquerías más importantes del país, constituyen el tema central de tres investigaciones coordinadas por el CEDRSSA para apoyar la toma de decisiones del Legislativo en dirección del desarrollo sustentable. Sus títulos: "Indicadores del desempeño de la pesca en México y propuestas alternativas de política de administración"; "Efectos ecológicos de la pesca de arrastre de camarón en el Golfo de California. Estado del arte del desarrollo tecnológico de las artes de pesca", y "Estudio socio-económico de la pesquería de jaiba en Sinaloa y Sonora".

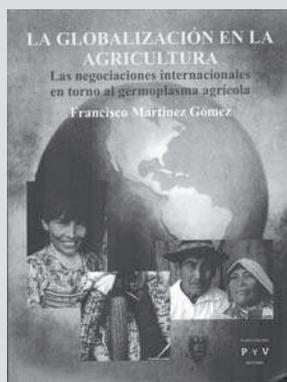
El estudio La situación del sector pesquero en México realizado en

colaboración con el Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, forma parte de la Colección Estudios e Investigaciones, producto del ambicioso programa editorial y de divulgación de materiales sobre desarrollo rural sustentable y soberanía alimentaria generados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Honorable Cámara de Diputados, en conjunción con universidades, institutos y consultores que integran la Red Académica de Colaboración en Estudios Rurales (RACER).

Los legisladores coincidieron en señalar que el texto enfatiza la importancia del sector pesquero para nuestro país la cual debe ser compensada con una dependencia que, de forma exclusiva, se encargue de atender sus necesidades e impulsar la actividad pesquera. Asimismo esta actividad es afectada por el fenómeno del cambio climático.

El diputado José Luis Blanco Pajón especificó que la pesca tiene particularidades de acuerdo con la región en que se realiza por lo cual el texto editado por el CEDRSSA es un aporte en ese sentido.

En esta presentación se enfatizó que "es necesario reconsiderar la atención que hasta el momento se ha dado al sector pesquero, de tal forma que las políticas públicas estén encaminadas a mejorar la calidad de vida de los pescadores, acuicultores y sus familias, y a proporcionar a la población proteína de buena calidad y barata, producto de una pesca y acuicultura planeada, asegurando el disfrute de estos recursos para las generaciones futuras. Su desatención pone en grave riesgo la continuidad de esta importante fuente de trabajo, de ingresos y de recursos, que exige ser valorado en aras de favorecer el desarrollo nacional".



## La globalización en la agricultura. Las negociaciones internacionales en torno al germoplasma agrícola

Reseña bibliográfica del libro de Francisco Martínez Gómez (2002).  
México, Plaza y Valdés-UAAAN

Gilberto Aboites Manrique<sup>1</sup>

El libro analiza las negociaciones internacionales en torno al acceso al germoplasma agrícola con el fin de identificar los actores participantes y sus intereses, mediante el análisis de algunos discursos construidos en diferentes foros y en diferentes circunstancias y tuvo el propósito de realizar un balance general de los impactos sociales que ese proceso ha tenido para México a lo largo de los últimos veinte años.

Es por tanto un libro polémico que trata un tema polémico: las negociaciones internacionales en torno al germo-plasma agrícola.

El texto inquiriere por los actores, el discurso y los intereses en juego dentro de las negociaciones internacionales, específicamente por aquellas que se dieron en la FAO y la OMC en relación al germoplasma.

Por la diversidad de enfoques metodológicos utilizados en la realización

de la investigación que documenta, se trata de un trabajo ecléctico y armoniosamente logrado. Lleno de inquietantes revelaciones y preguntas.

A lo largo del documento se expresa la tensión explicativa entre una perspectiva de tipo estructuralista y una donde la agencia predomina, es decir donde tiene mucha importancia el actor social.

Las referencias teóricas y metodológicas con las que trabaja son múltiples y diversas, dejando ver el esfuerzo de sistematicidad, precisión y meticulosidad indispensables para tejer la trama donde cobran significado los actores, sus intereses y sus circunstancias.

El marco de referencia general es de tipo post-estructuralista al tenor de la escuela Neomarxista de Philip McMichael (1997, 1999, 1995, 1996 y 1991) Jack Kloppenburg (1988) y Cary Fowler (1994).

La idea de trabajar simultáneamente estructura y agencia se basa en Anthony Guiddens (1981, 1979, 1995 y 1990) y en la escuela constructivista de Knor Cetina, Latour y Callon.

Guiddens es clave en el trabajo, porque de él retoma la idea de la conciencia práctica utilizada en el análisis del *modus operandis* de las negociaciones y en consonancia con la escuela constructivista retoma el principio de elaborar genealogías de los conceptos vinculándolos con las redes sociales en que se desarrollan, al tenor de Bruno Latour; tal fue el caso de los análisis del discurso en torno a los recursos fitogenéticos seguido desde el siglo XIX hasta el pasado siglo XX.

El trabajo teórico y metodológico para abordar a los actores lo aporta para Norman Long (1989 y 1997) y basado en la teoría del "*actor oriented*" realiza el tránsito analítico entre el nivel local-global.

<sup>1</sup> Investigador del "Centro de Investigaciones Socioeconómicas" (CISE) de la Universidad de Coahuila y profesor de Sociología en la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro". Correo electrónico: g\_aboites@yahoo.com.mx

El análisis del poder inscrito en las negociaciones y en las interacciones de los diferentes actores se amarra en Philip Abrams (1977) y en Michael Foucault (1992), aunque el análisis de las redes de poder-saber remite a Michael Callon (1986).

Para el estudio de las negociaciones el autor retomó las propuestas metodológicas de Aaron Cicourel (1988) y, específicamente para el análisis de las relaciones internacionales, a Brian Schmidt (1998), lo que metodológicamente implicó privilegiar las relaciones de poder-saber inscritas en el discurso de las negociaciones, en lugar del esquema hipotético deductivo. Por ello, fue importante trabajar la interpretación del discurso con base en la propuesta de Hans Gadamer (1989) referente a la hermenéutica, aunque también se nutre de Diesing, 1991 y Danny Balfour (1994). Esto mismo significó trabajar en las narrativas personales de las experiencias vividas por los participantes, siendo Judith Okely (1992) el referente teórico.

Ahora bien, dado que la reflexión tenía como eje a los discursos, el problema metodológico que resolvió el autor fue ¿Cómo ordenar los discursos y en torno a qué relacionarlos? Es decir, ataca el problema de las formas de establecer el orden social y para ello trabajó a John Law (1994). De esa manera pudo incorporar la complejidad social entre la acción del orden y la explicación del mismo.

Con base en la genealogía del discurso que trata de los recursos genéticos útiles para la agricultura, afirma la existencia de un eje explicativo en las negociaciones internacionales de corte colonial, vinculado al discurso colonial y expansionista que desde el siglo XIX impera en el gobierno norteamericano.

Por otra parte, a partir del análisis de las condiciones materiales de producción

que fueron alteradas con la socialización de la tecnología y la ciencia, por ejemplo con la hibridación del maíz, afirma la creación de las condiciones materiales para el desarrollo del capitalismo en la agricultura, al permitir la estandarización y la producción en masa redefiniendo así el discurso en torno al germoplasma.

Finalmente, afirma la existencia de nuevas condiciones materiales que establecen y permiten deslindar las características propias entre la Revolución Verde y la Biotecnología, siendo éstas la preeminencia de un nuevo orden mundial dominado por las empresas trasnacionales que acotan y reconfiguran el papel y el alcance de los estados nacionales y en su interior la importancia de los recursos genéticos.

Ahora bien, dentro de las aportaciones que se identifican en el documento, destacan las siguientes:

Metodológicamente introduce la introspección en el campo de la investigación social de las negociaciones internacionales y rompe la tradición de la descripción por un esfuerzo interpretativo, en consonancia con Susan Sell (1998) y en contraste con las descripciones de Blok de la OMC y el GATT, de Warren Baun (1986) del Grupo Consultivo Internacional de Investigaciones Agrícolas (GCIA), de Daniel Gervais (1998) y su descripción del GATT y el TRIPS, y de Mossinghoff (1991) y su descripción del GATT.

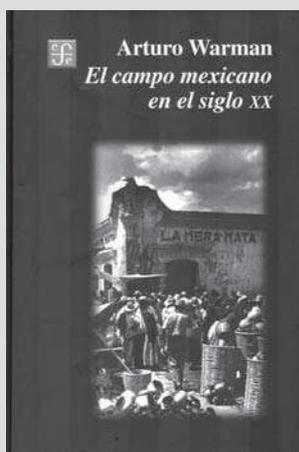
Políticamente introduce la discusión fundamentada respecto de la importancia estratégica que tienen los recursos genéticos en la definición de un México distinto, mejor, más sustentable y más vivible, analizando el tema desde la discusión de la soberanía, de su pertinencia en un contexto globalizado que cuestiona las bases jurídicas y sociales de la relación Estado-mercado y sociedad.

El libro aporta a la literatura socio-económica un ejercicio sistemático y metódico de recopilación de los fragmentos de discursos elaborados por actores representantes de los procesos de cambio ejercido en las negociaciones sobre la propiedad intelectual y los recursos genéticos, recopilando testimonios de representantes de las empresas trasnacionales como James Enyat de Monsanto o Mc Namara (1981) del Banco Mundial.

Aporta, además, un referente bibliográfico actualizado y comprensivo acerca de los temas relacionados con el poder, la agencia, la estructura social, la propiedad intelectual, las relaciones internacionales y los recursos genéticos, con 160 referencias bibliográficas y documentales que incluyen a los principales autores contemporáneos de habla inglesa y española, ya que más del 65% son referencias posteriores a 1990, escritas en inglés, que fueron posibles gracias a la revisión realizada en el Internet, la biblioteca del área socioeconómica de la Universidad de Cornell y de la Universidad de Guadalajara y en particular, la consulta de la base de datos de más de 150 revistas especializadas en ciencias sociales indexadas en el *Index Citation*, el CIESAS Occidente, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y la Universidad Autónoma de Coahuila.

Es sin duda, un libro que merece leerse y reflexionarse más de una vez, por todas y todos, máxime por aquellos que en su actividad están relacionados con el mundo de la agricultura y la biodiversidad.





## El campo mexicano en el siglo XX<sup>1</sup>

Arturo Warman

*Aun cuando nuestros inquietos investigadores tratan de atisbar los derroteros de la agricultura mexicana en el siglo XXI, gran parte de la historia social y económica del México contemporáneo está por escribirse.*

*El recuento y análisis de la condición cambiante de la sociedad rural, con perspectiva de largo plazo, sigue siendo importante para comprender el escenario actual y derivar de este ejercicio enseñanzas fértiles. Por esta razón presentamos al público lector una selección del balance que Arturo Warman publicara en 2001 bajo el título citado, y que resume en el primer capítulo de esta obra bajo el subtítulo "Siglo de luces y sombras".*

En el siglo XX se transformó profundamente la estructura social y económica de México. Cambiaron las cantidades, las proporciones y los equilibrios de lo que los mexicanos hacen para vivir, con todo lo que esto implica: desde comer, vestirse, cobijarse, convivir y formar una familia, hasta divertirse. Cambió la definición y la percepción de lo que somos y adónde vamos.

Transitamos de una sociedad abrumadoramente agraria a una predominantemente urbana, que sin embargo conserva una proporción alta de mexicanos en el campo.

La distancia relativa entre lo rural y lo urbano también cambió en el siglo XX. Se hizo mayor en casi todos los aspectos importantes de la vida social, aunque en casos excepcionales disminuyera.

<sup>1</sup> Arturo Warman, **El campo mexicano en el siglo XX**, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, segunda reimpresión, 262 pp. CEDRSSA agradece a los titulares del derecho de autor y a la editorial su autorización para reproducir este texto.

Los servicios distinguen formal y sustantivamente la vida urbana y rural. Electricidad y alumbrado público, agua potable en el domicilio, drenaje y alcantarillado, pavimentos y transporte público eran incipientes y estaban poco extendidos en 1900. La mayoría de la gente en las ciudades vivía sin ellos, igual que sus compatriotas del campo. Hoy el acceso a esos servicios contrasta al campo con la ciudad; son todavía muy escasos en el primero y normales en los centros urbanos. Esas prestaciones se volvieron esenciales para la medición del progreso y bienestar en el siglo que concluye.

En otros servicios, sobre todo los educativos, pero también los médicos, comerciales, financieros o culturales, la distancia entre el campo y la ciudad ya existía en 1900; era abismal. Pese a la notable extensión de los servicios educativos y médicos básicos a lo largo del siglo, esa distancia se ha incrementado tanto por la diversidad de las prestaciones como por la accesibilidad de las mismas. No es propio ni justo colocar a la política como un servicio, cuando estrictamente debería serlo, pero el poder se concentra, maneja y opera desde las ciudades desde antes de 1900, y seguramente hasta mucho después de 2000.

El acceso a las comunicaciones y el diferencial en los precios para aprovecharlas establecen una distinción entre el campo y la ciudad al final del siglo XX. El radio y la televisión sí irrumpieron en el campo con resultados complejos y en muchos aspectos ambiguos o elusivos. Los medios electrónicos de comunicación llegan al campo, aunque la mayoría no lo pretenda ni se preocupe de que sea útil o significativo. La realidad virtual forma parte, si bien en forma limitada de la vida rural en el ocaso del siglo.

El incremento demográfico es factor definitivo en la transformación estruc-

tural de México en el siglo XX. Entre 1900 y 2000 la población total de México pasó de 13.6 a 97.4 millones; se multiplicó por 7.2, con una tasa de crecimiento anual promedio muy próxima a 2%. La población urbana pasó de 3.8 millones a 72.7 millones; se multiplicó casi por 20, con una tasa anual promedio muy cercana a 3%. La población rural se multiplicó por 2.5, con una tasa anual promedio de 0.9%. Por cada nuevo mexicano que permaneció en el campo en el siglo XX, un poco más de tres se incorporaron a la vida urbana. Muchos de estos últimos nacieron en el campo y emigraron a las ciudades. La vida y la producción rurales no tuvieron la posibilidad de retener a toda su población pese a los espectaculares y profundos cambios que sucedieron en el campo.

A principios del siglo XX el campo estaba en el centro de la sociedad mexicana, era su columna vertebral. En la actividad agraria se generaba y acumulaba riqueza.

Las grandes fortunas mexicanas, las de los hacendados, participaban con precaución y con modestia en las nuevas aventuras empresariales. No se habían quedado al margen del progreso pero lo hacía preferentemente en su propio terreno. Casi toda su riqueza o capital estaba invertido en las haciendas. Habían modernizado y puesto en la vanguardia a la producción azucarera y henequenera; su producción agropecuaria comercial no estaba muy rezagada respecto de la que obtenían los países avanzados. Tampoco tenían la liquidez, la capacidad o las ganas de competir o asociarse con las empresas extranjeras; el concepto de asociación de capitales más allá de las fronteras no estaba en la agenda de ninguna de las partes. Los capitales más importantes no se expresaban en participaciones accionarias, mucho menos en títulos mercantiles anónimos, sino en las personas con apellido y abolengo.



FOTO Tomada de la carátula original

El valor de la producción agropecuaria a fines del siglo XX representa un poco menos de 6% del producto nacional. Si consideramos que 22.3% de la población trabaja para obtenerlo, aparece uno de los hilos conductores de este análisis: la desigualdad. El ingreso promedio de quienes se ocupan en actividades agropecuarias es apenas de 29.1% del ingreso promedio *per cápita* del país y de una cuarta parte del que reciben, también en promedio, los que se ocupan en otros sectores productivos. El campo no es el mejor lugar para vivir y trabajar en el México de fin de siglo ni para participar de manera justa y equitativa de la riqueza nacional, o más rigurosamente, de la modestia de la misma cuando se compara con los países ricos.

La desigualdad del campo mexicano frente a los países desarrollados, así como frente a los sectores industriales y de servicios dentro del país, es abismal. Se agrava por la desigualdad que se presenta dentro del sector agropecuario, forestal y pesquero. Para ilustrar esta diferencia se puede señalar que la mayoría de quienes trabajan en la agricultura generan un ingreso promedio por cabeza de apenas la mitad del que obtienen quienes se dedican a la ganadería, pesca o las actividades forestales. Luego hay que considerar que hay agricultores ricos, muy ricos, que se quedan con una parte muy desproporcionada del valor de la producción agrícola. Las diferencias entre ejidos son muy grandes, como también lo son las que se presentan entre los integrantes de un mismo ejido.

De los propietarios de tierra, 3.5 millones son ejidatarios o comuneros integrantes de cerca de 30,000 núcleos agrarios dotados o reconocidos por la reforma

agraria que conforman la propiedad social; Un millón cuatrocientos mil propietarios particulares con extensiones que no rebasan los límites que la Constitución establece para esa modalidad, por eso también se les conoce como pequeños propietarios. La propiedad social tiene 103.3 millones de hectáreas conforme al censo agropecuario de 1991; la propiedad particular suma 71.7 millones de hectáreas. La desigualdad entre las formas de tenencia no es excesiva ya que la superficie promedio es de 35 hectáreas para cinco millones de propietarios, 29 hectáreas para los que participan de la propiedad social y 50 hectáreas para la particular. Estas cifras, que omiten la desigualdad interna, son poco significativas pero acreditan la profundidad del reparto de la tierra y de la transformación de la estructura agraria en el siglo XX. Permiten reconocer la gran fragmentación de la propiedad rústica y el muy elevado número de explotaciones agropecuarias que existen en México y la abrumadora presencia del minifundio, la modalidad más numerosa entre las unidades de producción agropecuaria.

Se han proporcionado muchas definiciones del minifundio. Utilizo la que considera minifundio a la explotación agropecuaria cuya producción no alcanza a satisfacer las necesidades básicas de la unidad que la trabaja y administra, por lo cual son indispensables bienes o dinero obtenidos fuera del predio para subsistir.

Edad, herencia, tradición, leyes, obligaciones y reciprocidades sociales desempeñan un papel en la explicación del minifundio y su proporción, de la pobreza rural. Pero estos factores se agudizan por otro que no se origina en el campo: la falta de pensiones y

seguridad social para los campesinos, que fueron omitidas aduciendo la entrega de la tierra.

Entre la pobreza rural y la urbana hay semejanzas pero también muchas diferencias importantes. Los pobres de las ciudades están inmersos en un medio en el que existen los servicios, sobre todo educativos, y se presentan las más altas oportunidades, las mejores que ofrece nuestra sociedad. El problema de los pobres, que no son pocos, es que no pueden acceder a ellos y aprovecharlos plenamente, pero están ahí. En el campo no existen los servicios ni las oportunidades, quedan distantes, remotos sería más atinado, y para disfrutarlos hay que abandonar lo propio, hay que salir. Exagerar es riesgoso pero puede ser útil para ilustrar. Con ese propósito se hace esta afirmación exagerada: la pobreza extrema urbana es circunstancial, la del campo es estructural. Ninguna de las dos se alivia sola, las dos son trascendentes e importantes, pero requieren enfoques y procesos distintos para moderarse o desaparecer.

Nuevos y viejos problemas en el campo. Un balance imposible. Una realidad que no justifica festejos triunfalistas ni lamentos. Un siglo de luces: rebelión, justicia agraria, ubicación como centro de la sociedad, ascenso, componente esencial de la imagen nacional, representación política de los campesinos, educación, nuevos servicios, oportunidades para muchos y esperanzas para todos. También siglo de sombras: sacrificio y exacción, marginación, persistencia de la pobreza, crisis prolongada, descapitalización, oportunidades que se estrechan y desgaste para la esperanza. Un final feliz que no sucede, un camino que todavía hay que recorrer.

# rumborural

enero-abril 2008





pulso del **sector**

enero-abril 2008



## **Numeralia sobre población indígena**

**2005 y 2006**

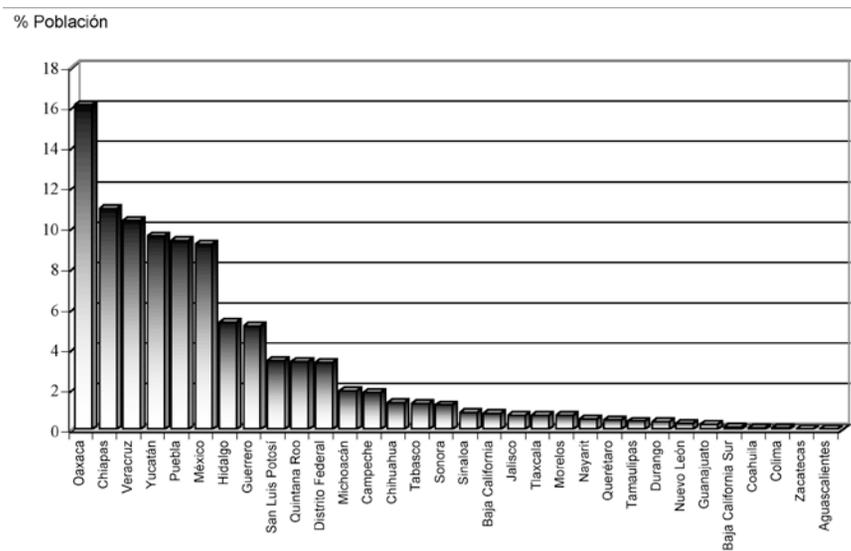
Violeta R. Núñez Rodríguez\*/

CUADRO 1.  
POBLACIÓN INDÍGENA EN AMÉRICA

País	Población indígena (en millones)
México	10.2
Perú	9.3
Guatemala	5.3
Bolivia	4.9
Ecuador	4.1
Resto de países	6.3
Total	40

Fuente: www.oit.or.cr

FIGURA 1.  
POBLACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO POR ESTADO, 2000



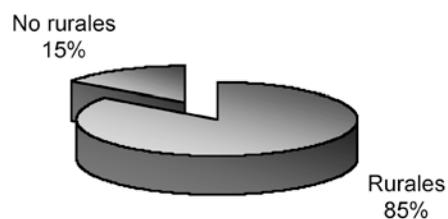
Fuente: CDI, con información del Censo General de Población y Vivienda 2000.

**CUADRO 2.**  
**MUNICIPIOS CON MÁS DE 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA**

Estado	Número de municipios	Población indígena
Oaxaca	247	1,110,591
Yucatán	83	631,615
Puebla	46	414,072
Veracruz	34	439,376
Chiapas	28	560,020
Hidalgo	15	349,397
Guerrero	14	258,078
San Luís Potosí	9	164,092
Campeche	3	87,211
Quintana Roo	3	98,851
Durango	1	20,782
Nayarit	1	23,086
Total	484	4,157,171

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000 y CDI.

**FIGURA 2.**  
**MUNICIPIOS RURALES Y NO RURALES  
CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA**



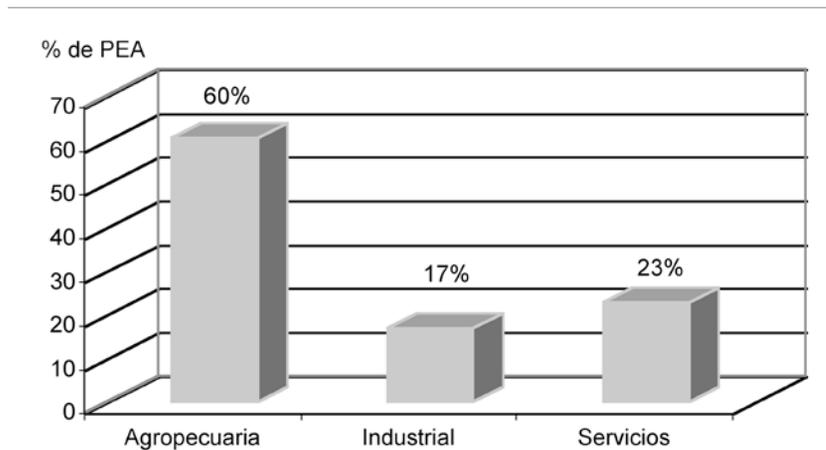
Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000.

CUADRO 3.  
MUNICIPIOS RURALES Y NO RURALES  
CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA

Municipios	Número de municipios	Población indígena	Población no indígena
Rurales	412	3,301,634	370,336
No rurales	72	855,537	152,857
Total	484	4,157,171	523,193

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000, y CDI.

FIGURA 3.  
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)  
EN MUNICIPIOS CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA



Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000 y CDI.

**CUADRO 4.**  
**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA**  
**EN MUNICIPIOS CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA**

PEA	Número	Proporción (%)
Agropecuaria	821,703	60
Industrial	229,205	17
Servicios	309,142	23
Total	1,360,050	100

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000, y CDI.

**CUADRO 5.**  
**NIVEL DE INGRESO DE LA POBLACIÓN OCUPADA**  
**EN MUNICIPIOS CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA**

Población ocupada	1,382,396	100%
No recibe ingresos	474,463	34.3%
Hasta un salario mínimo (s.m.)	457,455	33.1%
Más de 1 hasta 2 s.m.	245,873	17.8%
Más de 2 hasta 5 s.m.	122,081	8.8%
Más de 5 hasta 10 s.m.	22,102	1.6%
Más de 10 s.m.	6,574	0.5%
No especificado	53,848	3.9%

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000.

CUADRO 6.  
INGRESO DE LA POBLACIÓN OCUPADA AGROPECUARIA  
EN MUNICIPIOS CON MÁS DE 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA

Total	821,703
No recibe ingresos	406,309
Hasta un salario mínimo (s.m)	299,464
Más de 1 hasta 2 s.m.	83,253
Más de 2 hasta 5 s.m.	9,635
Más de 5 hasta 10 s.m.	1,098
Más de 10 s.m.	1,254
No especificado	20,690

Fuente: INEGI , Censo General de Población y Vivienda 2000.

CUADRO 7.  
PRODUCTO INTERNO BRUTO, 2000

	PIB*	Población total	PIB per cápita (PIB/Población total)
Nacional	730,684,207,089	97,483,412	7,495.5
Municipios con más de 70% de población indígena	10,259,919,853	4,680,364	2,192

Fuente: INEGI 2000, PNUD, 2004.

\*En dólares ajustados

**CUADRO 8.  
CULTIVOS (SIEMBRA)  
EN MUNICIPIOS CON MÁS DE 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA**

Lugar	Cultivo	Superficie (ha)
1	Maíz	4,455,779
2	Café	1,108,281
3	Frijol	354,296
4	Caña	100,003
5	Sorgo	20,983
6	Trigo	7,524
7	Soya	2,563
8	Arroz	694
9	Cártamo	0
10	Algodón	0

Fuente: SAGARPA, Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, 2000-2004.

**CUADRO 9.  
RENDIMIENTO (TONELADAS POR HECTÁREA)  
EN MUNICIPIOS CON MÁS DE 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA**

Cultivo	Rendimiento (ton/ha)	
	En población indígena	Ámbito Nacional
Maíz	1.4	2.7
Trigo	1.1	4.6
Frijol	0.5	0.7
Arroz	4.5	4.7
Sorgo	2.4	3.4
Cártamo	0	1.1
Soya	2.4	1.6
Algodón	0	3.3
Caña de azúcar	46.8	73.8
Café cereza	2.1	2.2

Fuente: SAGARPA, Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 2000-2004.

CUADRO 10.  
NÚCLEOS AGRARIOS  
EN MUNICIPIOS CON MÁS DE 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA

Total de núcleos agrarios	2,574
Superficie total	11,619,729
Superficie parcelada	3,142,605
Superficie no parcelada	8,464,469

Fuente: INEGI, Censo Agropecuario 1991.

CUADRO 11.  
TIERRAS DE USO COMÚN (TUC)  
EN MUNICIPIOS CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA

Núcleos agrarios	2,574
Núcleos agrarios (Superficie)	11,619,729
Uso Común	8,316,612
TUC con pastos	3,975,640
TUC con bosques o selvas	3,452,423
TUC sin cubierta vegetal	466,333

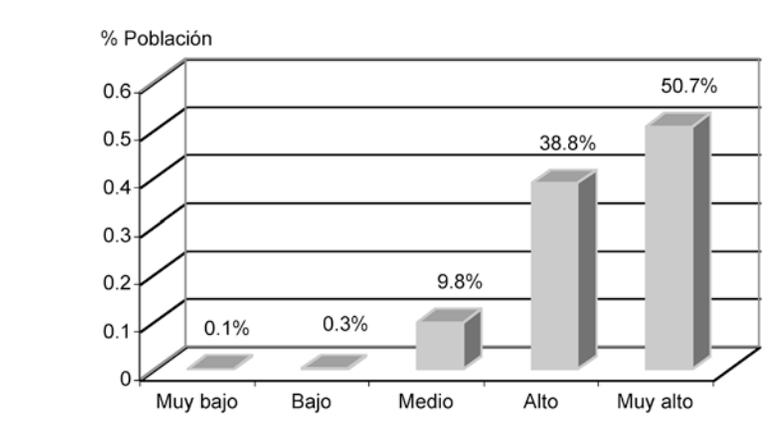
Fuente: INEGI, Censo Agropecuario 1991.

**CUADRO 12.**  
**ACTIVIDADES NO AGROPECUARIAS O FORESTALES**  
**EN NÚCLEOS AGRARIOS DE MUNICIPIOS**  
**CON MÁS DE 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA**

Núcleos Agrarios	2,574
Con actividad no agropecuaria o forestal	947
Artesanía	632
Extracción de materiales de construcción	299
Pesca	91
Industria	88
Acuicultura	81
Turismo	54
Extracción de minerales	9
Otras actividades	16

Fuente: INEGI, VIII Censo Ejidal 2001.

**FIGURA 4.**  
**MARGINACIÓN DE LA POBLACIÓN**  
**EN MUNICIPIOS CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA**



Fuente: CONAPO, Índices de Marginación 2000 y CDI, 2006.

CUADRO 13.  
MARGINACIÓN EN MUNICIPIOS  
CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA

Grado de marginación	Municipios	Población
Total	484	4,680,364
Muy bajo	1	7,705
Bajo	3	16,081
Medio	25	461,742
Alto	218	1,819,091
Muy alto	237	2,375,745

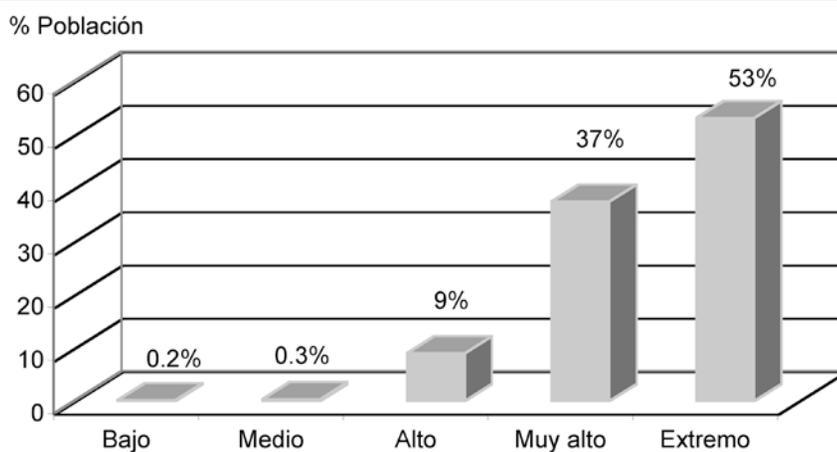
Fuente: CONAPO, Índices de Marginación, 2000 y CDI 2006.

CUADRO 14.  
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

Indicador	Municipios con 70% población indígena	Nacional
Tasa de mortalidad infantil	37.8	30.1
Porcentaje de personas de 15 años o más alfabetas	67.7	82.0
Porcentaje de personas de 6 a 24 años que van a la escuela	60.4	60.0
PIB per cápita en dólares ajustados	1,727	3,922
Índice de Supervivencia Infantil	0.73	0.79
Índice de Nivel de Escolaridad	0.65	0.75
Índice de PIB per cápita	0.44	0.55
Índice de Desarrollo Humano	0.61	0.70
Grado de Desarrollo Humano	Medio Baja	Medio Alto

Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano Municipal, 2004.

FIGURA 5.  
RIESGO NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN  
EN MUNICIPIOS CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA



Fuente: INCMNSZ, Índice de riesgo nutricional, 2003.

CUADRO 15.  
RIESGO NUTRICIONAL EN MUNICIPIOS  
CON AL MENOS 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA

Riesgo nutricional	Número de municipios	Población
Bajo	1	7,705
Medio	2	15,774
Alto	25	419,325
Muy alto	193	1,752,446
Extremo	263	2,485,114
Total	484	4,680,364

Fuente: INCMNSZ, Índice de Riesgo Nutricional, 2003.

CUADRO 16.  
GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA  
EN MUNICIPIOS CON MÁS DE 70% DE POBLACIÓN INDÍGENA

Total de hogares	952,312
Porcentaje de hogares que reciben remesas	3.2
Porcentaje de hogares con migrantes en EU del quinquenio anterior	3.8
Porcentaje de hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior	0.4
Porcentaje de hogares con migrantes de retorno del quinquenio anterior	0.5
Índice de Intensidad Migratoria (Promedio)	-0.296
Grado de Intensidad Migratoria	Bajo

Fuente: CONAPO, Índice de Intensidad Migratoria 2000.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias



FOTO Procuraduría Agraria

pulso del **sector**

enero-abril 2008



---

El número 8 de Rumbo Rural  
fue impreso y encuadernado en mayo de 2008  
en los talleres de Offset Universal, S. A.  
Calle 2 Núm. 113, Col. Granjas San Antonio  
Delegación Iztapalapa, 09070 México D. F.  
Teléfono y fax 5581 7701 - 5581 1016,  
bajo el cuidado de Rodrigo Castellanos Fajardo.  
Tiraje 2,000 ejemplares.

---



Que el saber sirva al campo



[cedrssa@congreso.gob.mx](mailto:cedrssa@congreso.gob.mx)  
[www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx)