
Boris Marañón, Magda Fritscher

LA AGRICULTURA MEXICANA Y EL TLC: EL DESENCANTO NEOLIBERAL

Este artículo tiene por finalidad evaluar los impactos económicos y sociales del Tratado de Libre Comercio (TLC) sobre la agricultura mexicana. Ya que la mayor parte del comercio exterior mexicano se realiza con Estados Unidos, y debido a que el flujo comercial con Canadá es muy reducido, el análisis se centra en las relaciones con el primero de los países citados. La idea central es que esta articulación económica agrícola entre Estados Unidos y México no ha llevado al campo del segundo país por la esperada senda del crecimiento, las ganancias en productividad, la mejora del empleo y del ingreso, como era esperado por los adláteres del mercado como mecanismo básico de asignación de los recursos. Por el contrario, en términos generales el balance es negativo, sobre todo para los segmentos que producen granos básicos y que representan el grueso del sector.

Este resultado adverso responde principalmente a un tipo de vinculación económica sectorial que busca la apertura total en un plazo determinado entre dos países con fuertes asimetrías en materia de recursos naturales, financieros, tecnológicos y humanos, así como con un dispar interés en la promoción de la agricultura, pues el desinterés de la administración mexicana contrasta con el decidido apoyo brindado por el Gobierno norteamericano a su actividad agropecuaria.

El artículo está dividido en cuatro partes. La primera ubica históricamente la evolución de la agricultura mexicana entre los años cuarenta y setenta del siglo recién pasado, y destaca el éxito modernizador obtenido con las tecnologías de la revolución verde, sobre la base del apoyo a los sectores comerciales y la pauperización de los productores menores. Luego, pero siempre en esta primera parte, se muestra el cambio radical de las políticas agrícolas mexicanas a partir de los ochenta, en el marco de la crisis

del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y la adopción de otras, de corte neoliberal, desde mediados de los ochenta.

La segunda parte presenta las características centrales del TLC (sus objetivos, la negociación), así como los resultados que, según sus promotores, debían esperarse. A partir de los grandes agregados, la tercera sección discute los logros realmente obtenidos, y expone los contrastes registrados entre el sector de granos básicos, golpeado por el TLC, y el de frutas y hortalizas, más bien favorecido por aquel. Finalmente, en la cuarta parte se presentan las principales conclusiones del análisis.

LA AGRICULTURA MEXICANA DE POSGUERRA: MODERNIZACIÓN, CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL

El campo mexicano ha sido, desde la misma revolución de la independencia, protagonista de primer orden en la búsqueda incesante de un orden social que atendiera las demandas campesinas de tierra y libertad. En términos generales, ha sido el terreno de disputa entre proyectos agrarios opuestos, uno de corte campesino, cuyo máximo exponente es Emiliano Zapata, y otro de tipo empresarial, vinculado a la visión de las clases medias emergentes en el periodo de la Revolución Mexicana.

Durante el Gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) se trató de fortalecer al ejido como la columna vertebral de la vida económica y social campesina, a través de un programa masivo de distribución de tierras, apoyos crediticios y técnicos y de acceso a los servicios sociales¹, pues el país era básicamente rural y en él predominaba la pequeña agricultura. El maíz ocupaba el 72 por ciento de la superficie cosechada nacional, compuesta sobre todo por tierras de temporal.

Sin embargo, los gobiernos posteriores al de Cárdenas, que buscaban la industrialización del país, dieron impulso al sector agrícola empresarial por medio de una compleja estructura de apoyos institucionales consistente en créditos, precios de garantía, insumos subsidiados, infraestructura de riego, investigación y asistencia técnica, etcétera². Como resultado de este esfuerzo, hasta mediados de los sesenta el agro mexicano tuvo, en términos macroeconómicos, un desempeño muy favorable (entre 1942 y 1964 el producto agrícola creció a una tasa anual compuesta de 5,2 por ciento anual, mientras que la población lo hizo al 3,1 por ciento al año), de manera que cumplió las funciones que le habían sido asignadas en el proceso de indus-

1. Córdova, Arnaldo: *La política de masas del cardenismo*. Serie Popular. México D.F.: Era, 1974.

2. Sanderson, Steven: *La transformación de la agricultura mexicana. Estructura internacional y política del cambio rural*. México D.F.: CONACULTA, 1986. Bartra, Róger y Gerardo Otero: "Crisis agraria y diferenciación social en México". *Revista Mexicana de Sociología*, año L, n.º 1, enero-marzo de 1988. Hewitt de Alcántara, Cynthia: *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*. México D.F.: Siglo XXI, 1978.

trialización y urbanización crecientes del país: aportó bienes de consumo y materias primas; generó divisas a través de las exportaciones de granos, café, azúcar, hortalizas y ganado; contribuyó a la estabilidad de los precios de los alimentos; y suministró mano de obra y capitales para la industria³.

No obstante, en la segunda mitad de los sesenta el producto agrícola creció solo al 1,2 por ciento anual. El “milagro mexicano” no pudo mantenerse por más tiempo porque las condiciones naturales (clima, suelo y topografía) de la mayor parte de las tierras de cultivo no permitían la expansión hacia otras zonas del paquete tecnológico (mecanización, agroquímicos y riego) que se quería difundir⁴. En este sentido, el despegue agrícola sustentado en la aplicación de las tecnologías de la revolución verde, según el modelo estadounidense, era incompatible con la estructura agraria mexicana derivada de las políticas de reparto (el tamaño pequeño y antieconómico de muchos terrenos de subsistencia, su aislamiento y sometimiento a prestamistas locales, la escasa calidad de la base de sus recursos)⁵. Así, las estrategias de modernización agrícola, más que homogeneizar el agro, generaron una estructura bimodal, con un sector sobre todo privado en las tierras de riego y otro fundamentalmente campesino en las de temporal⁶. En 1970 era evidente el desbalance en el control de recursos entre ambos polos, ya que el 12 por ciento de los predios que formaban parte de la agricultura comercial aportaban el 49 por ciento del valor bruto sectorial, concentraban el 42 por ciento de la superficie de labor, el 48 por ciento de la superficie de riego, el mismo porcentaje del capital invertido y el 73 por ciento de la maquinaria agrícola, y ocupaban solo al 20 por ciento de la fuerza de trabajo rural⁷.

Hacia los años setenta se intentó, con poco éxito, aproximar entre sí a ambos sectores por medio de acciones redistributivas. A principios de la siguiente década, y con la misma intención, se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), proyecto que buscaba dar un impulso mayor al sector temporalero a través de fuertes inversiones y apoyos estatales. Aunque exitosa, la experiencia del SAM fue breve, dada la profunda crisis que afectó a la sobreendeudada economía mexicana a partir de 1982. Años más tarde entraban en acción los programas de estabilización y ajuste estructural recomendados por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas medidas tuvieron un efecto negativo sobre la agricultura:

3. Hewitt, *op. cit.*, 1978.

4. Carton de Grammont, H.: *El Barzón: Clase media, ciudadanía y democracia*. México D.F.: IISUNAM/Ed.-Plaza y Valdés, 2001.

5. Hewitt, *op. cit.*, 1978.

6. Hewitt, *op. cit.*, 1978. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001. CEPAL: *Economía campesina y agricultura empresarial (Tipología de productores del agro mexicano)*. México D.F.: Siglo XXI, 1982. Sanderson, *op. cit.*, 1986.

7. Olmedo, Bernardo: “Crisis en el campo mexicano”. *Cuadernos de Economía*. México D.F.: IIEC/UNAM, 1993.

por un lado, redujeron la demanda agregada; por otro, recortaron las transferencias gubernamentales en materia de crédito, inversión pública, precios de garantía e investigación y desarrollo. Sin embargo, ninguna de ellas significó un cambio radical en la política agrícola como tal, pues hasta 1987 la orientación neoliberal del programa económico no había tocado las puertas del sector⁸.

Así, las fronteras se mantuvieron cerradas para la mayor parte de los productos agropecuarios, y las importaciones se sujetaban a un rígido sistema de permisos previos. Los subsidios reforzaban este estatuto de protección a los productores frente a las mercancías extranjeras, al tiempo que los precios de garantía avalaban una remuneración superior de la que regía en el mercado mundial. La incorporación de México al GATT en 1986 no causó impactos inmediatos sobre el sector, al que se reconocía el derecho de mantener por tiempo indefinido el régimen de protección bajo la forma de permisos previos o de aranceles elevados⁹.

A partir de 1988 se aplicó un programa de estabilización heterodoxo, conocido como el Pacto para el Crecimiento y la Estabilidad Económica, cuyo principal objetivo era controlar la inflación, que había llegado a tres dígitos el año anterior (157 por ciento). Con tal fin, se estableció el congelamiento de los principales precios de la economía (bienes básicos, salarios y tipo de cambio)¹⁰. En estas circunstancias, el mantenimiento de políticas proteccionistas para el sector agropecuario era incompatible con las nuevas metas, lo que llevó al Gobierno de Salinas a liberalizar el sector agropecuario a través de: (i) una severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; (ii) la apertura comercial unilateral y abrupta; y, (iii) la reforma de la legislación agraria, que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad social,

8. Calva, José: "La reforma estructural de la agricultura y la economía de México: Resultados y alternativas a nueve años del TLCAN", en R. Schwentesius, M.A. Gómez, J.L. Calva y L. Hernández Navarro, coordinadores: *¿El campo aguanta más?* Texcoco, México: CIESTAAM/UACH-La Jornada, 2003. Romero, José y Alicia Puyana: "Evaluación integral de los impactos e instrucción del capítulo agropecuario del TLC", en Mónica Gambрил, coordinadora: *El impacto del TLCAN en México a los 10 años*. México D.F.: CISAN-IIIEC-Facultad de Economía/UNAM. Coloquio Internacional, 29-30 de junio del 2004. Fernández, Luis y María Tarrío: "El contexto de apertura de la agricultura mexicana: De la Ronda Uruguay al Tratado de Libre Comercio". *Nueva Época*, n.º 5, 1995. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

9. Fritscher, Magda: "Agricultura y TLC: Canadá y México frente a Estados Unidos", en A. Encinas, coordinador, Juan de la Fuente/Horacio Mackinlay y Emilio Romero, compiladores: *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. México D.F.: Espasa, 1995. Fritscher, M.: "Libre comercio e integración en Norteamérica: El caso de la agricultura". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLIII, n.º 4. IIS-UNAM, octubre-diciembre del 2001.

10. Appendini, Kirsten: "La transformación de la vida económica del campo mexicano", en Jean-François Prud'homme, coordinador: *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. México D.F.: ILET-Plaza y Valdés, 1995.

ejidal y comunal instituido por la Revolución Mexicana y abrió múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción. Los promotores y ejecutores de la reforma suponían que este programa liberalizador —que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas del mercado la libre asignación de los factores productivos— conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias¹¹.

Como parte de la nueva estrategia, entre 1988 y 1989 se derogó el sistema de permisos previos de importación para la mayor parte de los productos (con excepción del maíz, el frijol, el trigo, la leche y los huevos) y se lo sustituyó por un modelo arancelario extremadamente flexible. Los aranceles para los productos ganaderos fueron eliminados en un año, y quedaron liberados el arroz, el sorgo, las oleaginosas y los productos derivados (harinas, aceites, pastas, entre otros). Si bien se establecieron aranceles de 10 a 15 por ciento para algunos bienes (sorgo y oleaginosas), estos no se aplicaron y, en consecuencia, las importaciones crecieron significativamente, lo que afectó de una manera sin precedentes a la agricultura nacional. Así, a mediados de 1990 la tasa arancelaria promedio del sector agropecuario se redujo al 3,5 por ciento, de manera que la agricultura se convirtió en la rama productiva más desprotegida de la economía¹².

Al mismo tiempo, se suprimieron los apoyos gubernamentales al campo, entre ellos los canalizados a través de insumos, créditos, seguros y precios de garantía, lo que condujo a la eliminación o reestructuración simultáneas del conjunto de instituciones que permitían tales transferencias¹³. Destacan la drástica desaparición, en 1989, de los precios de garantía para todos los productos agrícolas (excepto para el maíz y el frijol), y el establecimiento de precios de concertación (o de indiferencia) para los mercados extranjeros. En un contexto internacional de sobreproducción y caída de los precios, esta profunda reestructuración de las políticas gubernamentales agrícolas tuvo un impacto muy negativo sobre la rentabilidad de la producción

11. Calva, *op. cit.*, 2003.

12. Fritscher, *op. cit.*, 2001. Fernández y Tarrío, *op. cit.*, 1995.

13. Al respecto, véase Salcedo, Salomón: “Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: Productos, regiones y agentes”. Serie Desarrollo Productivo n.º 57. Santiago de Chile: CEPAL, 1999. Pérez Espejo, Rosario y Francisco Ibarra: “Los instrumentos de la nueva política agrícola”, en José Luis Calva, coordinador: *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, tomo II. México D.F.: IIEC/UNAM-Juan Pablos, 2003. Olmedo, *op. cit.*, 1993. Yúnez-Naude, Antonio y Fernando Barceinas: “El TLCAN y la agricultura mexicana”, en Enrique Casares y Horacio Sobarzo, compiladores: “Diez años del TLCAN en México: Una perspectiva analítica”. *Lecturas del Trimestre Económico*. México D.F.: FCE, 2004. Appendini, *op. cit.*, 1995. Calva, José: “La estrategia neoliberal en México y sus efectos en la dinámica agrícola”, en F. Torres, M. del Valle y E. Peña, coordinadores: *El reordenamiento agrícola en los países pobres*. México D.F.: IIEC-UNAM, 1996.

interna, lo que llevó a restaurar aranceles para algunos productos y subsidios a los precios en ciertas zonas productoras¹⁴.

La política crediticia experimentó también un cambio enérgico. Tradicionalmente se habían fijado tasas diferenciales y subsidiadas por tipo de productor y de crédito, y se otorgaba un tratamiento más favorable a los pequeños productores, al crédito refaccionario y a los cultivos básicos. Debido a la crisis económica y a las restricciones presupuestales de los ochenta, el crédito agropecuario sufrió una severa contracción. En 1989, con la desregulación del sistema financiero, se liberaron las tasas de interés y se eliminó el subsidio al sector, como resultado de lo cual se registró la tasa de interés más alta en la historia del crédito agropecuario (23 por ciento). Además, a partir de 1992 se puso en práctica el esquema de capitalización de intereses, con lo que se incrementó el costo del crédito, pues se aplicó una tasa de interés compuesta en lugar de una simple, con el argumento de que el carácter cíclico de la producción agropecuaria impide realizar pagos mensuales. Se estableció también una segmentación de productores según su capacidad productiva, con lo cual la banca oficial (Banrural) dejó de atender a los de mayores ingresos —quienes en adelante se vieron obligados a solicitar sus préstamos a la banca comercial— y empezó a dedicarse exclusivamente a los productores de menores ingresos pero con potencial productivo.

En el caso de los productores pobres, ubicados en zonas marginales con altos grados de siniestralidad, se dispuso que su atención estaría a cargo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Sin embargo, este esquema no llegó a concretarse, debido a que la banca comercial no pudo absorber a todos los productores de mayores ingresos, y Banrural tuvo que volver a atenderlos¹⁵. Así, la cobertura del crédito oficial a los campesinos tradicionales se redujo considerablemente: entre 1988 y 1992, la superficie aviada disminuyó de 7,2 a 1,2 millones de hectáreas¹⁶. Los préstamos otorgados por la banca comercial se recuperaron en la primera mitad de los noventa, pero esto no indicaba una situación favorable al agro sino, por el contrario, un crecimiento de los adeudos y una mayor insolvencia. Así, entre 1988 y 1994 la cartera vencida de la banca comercial creció 2.015 por ciento, debido al desplome de la rentabilidad del sector y al encarecimiento del crédito, ya que la banca de riesgo cobraba tasas de interés muy superiores al nivel de la inflación¹⁷.

14. Salcedo, *op. cit.*, 1999. Appendini, *op. cit.*, 1995.

15. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

16. Romero Polanco, Emilio: "La modernización del campo mexicano: Saldos y perspectivas", en A. Encinas, coordinador, Juan de la Fuente/Horacio Mackinlay y Emilio Romero, compiladores: *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. México D.F.: Espasa, 1995.

17. Véase Calva, *op. cit.*, 1996. La insolvencia afectó, además de a los agricultores, a

En suma, en la etapa anterior a la firma del TLC la agricultura mexicana registró una drástica apertura frente a un mercado sumamente protegido como el estadounidense. En 1989 los aranceles aplicados por México a las importaciones descendieron progresivamente, aunque en casos como el del sorgo la liberalización fue total. En cambio, el arancel establecido por Estados Unidos a varios alimentos mexicanos fue del 40 por ciento¹⁸. Calva¹⁹ sintetiza de la siguiente manera la crítica situación de la agricultura en la etapa previa a la entrada en vigencia del TLC:

En general, las políticas neoliberales de ajuste y estabilización arrojaron resultados notoriamente negativos en el sector agropecuario y forestal. En valores per cápita, la producción agrícola (PBI) en 1994 resultó 21,6 por ciento inferior a la de 1981, la producción pecuaria declinó 15,4 por ciento, y la producción forestal disminuyó 20,1 por ciento. En kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos declinó 26,7 por ciento; la producción de carnes rojas (de bovino, porcino, caprino) declinó 31,2 por ciento, la de leche se redujo 21,9 por ciento, y la producción forestal maderable disminuyó 46,2 por ciento.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El 17 de diciembre de 1992 el Gobierno mexicano, entonces presidido por Carlos Salinas de Gortari, firmó el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, con lo que quedó conformada una de las dos zonas de libre comercio más importantes del mundo. Según Carton de Grammont²⁰, el acuerdo de libre comercio representó para la agricultura el punto de llegada de un proceso de transformación neoliberal iniciado a principios de los ochenta y que dismanteló de manera drástica el andamiaje institucional diseñado para promover el crecimiento de la producción, el empleo y los ingresos, proceso reseñado en la sección anterior.

El TLC suscitó gran interés porque era un tratado que vinculaba a un país en vías de desarrollo con una zona de libre comercio establecida desde 1989 entre dos naciones industrializadas, Canadá y Estados Unidos, esta última la principal potencia mundial²¹. Para Estados Unidos, el TLCAN formaba parte de una simple apertura comercial por medio de la reducción

significativos segmentos de la clase media mexicana, y dio lugar a un importante movimiento social: El Barzón. Al respecto, véase Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

18. Fernández y Tarrío, *op. cit.*, 1995.

19. Calva, *op. cit.*, 1996, p. 119.

20. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

21. Calderón, Jorge: "El efecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea en la agricultura mexicana", en María del Carmen del Valle, coordinadora: *El desarrollo agrícola y rural del Tercer Mundo en el contexto de la mundialización*. México D.F.: IIEC/UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

de barreras comerciales y la consecuente integración económica. Para México, por el contrario, esta integración era parte de una política económica integral de estabilización macroeconómica y ajuste estructural que se estaba implementando en el país desde 1982 para controlar la inflación y alcanzar un crecimiento económico sustentable²².

Las drásticas reformas tenían, además, otras razones. Primero, contribuir a la aceptación de la sociedad estadounidense, renuente a la integración, allanando el camino para la entrada de alimentos básicos que el vecino país producía en exceso (granos, oleaginosas, carnes, lácteos, entre otros). Segundo, la convicción del equipo de Gobierno mexicano de la necesidad de modificar el paisaje agrario forzando a los sectores sociales obsoletos, no competitivos, a dejar el campo y buscar empleo en las maquiladoras de exportación²³.

El TLC supuso la firma de tres acuerdos bilaterales; de ellos, los más importantes son los establecidos entre México y Estados Unidos y entre este último país y el Canadá, pues el flujo comercial entre México y el Canadá es marginal²⁴. A diferencia de los realizados por la Unión Europea, este acuerdo no previó mecanismos compensatorios o transferencias para acelerar el crecimiento de sus miembros menos desarrollados. En 1990 se iniciaron las negociaciones en Houston; allí se acordó que México no sería considerado como un país en desarrollo, lo que significaba que no recibiría un trato preferencial en cuestiones como los periodos de transición para la eliminación de los aranceles²⁵.

El tratado entre México y Estados Unidos articuló a dos países de diferente nivel de desarrollo económico y con fuertes desigualdades en el sector agrícola: por un lado, una potencia agroalimentaria; por otro, un agro, el mexicano, en crisis y centrado en la producción de cereales y de las oleaginosas en las que no presentaba ventajas comparativas. Por tanto, era de esperar que la negociación del Gobierno mexicano con su par estadounidense buscara reciprocidad en materia de acceso a los mercados y al manejo de subsidios, así como en lo que se refería a establecer reglas de excepcionali-

22. Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez: "Agricultura y TLC: Lecciones de México". Prepared for Delivery at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada, EUA, 7-9 de octubre del 2004. Fritscher, *op. cit.*, 2001. Calva, *op. cit.*, 2003.

23. Fritscher, *op. cit.*, 2001.

24. En 1994, el 84,9 por ciento de las exportaciones totales mexicanas se destinaban a Estados Unidos y solo el 2,4 por ciento al Canadá; en cuanto a las importaciones, las cifras respectivas fueron 67,5 por ciento y 2,0 por ciento (véase Puyana, Alicia: "El campo mexicano hacia el regionalismo abierto: Los acuerdos de libre comercio con América del Norte y Europa". Serie Comercio Internacional n.º 35. Santiago de Chile: CEPAL-División de Comercio Internacional e Integración, 2003).

25. Maxwell, C. y T. Brian: *The Making of Nafta. How the Deal Was Done?* Nueva York: Cornell University Press, 2000, citado por Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

dad para proteger sus ramas y productos más importantes y vulnerables. Sin embargo, como se verá a continuación, no fue esto lo que ocurrió, sino todo lo contrario: la administración de Salinas acordó una apertura unilateral y dejó desprotegidos los productos claves.

La integración comercial entre Estados Unidos y México fue objeto de importantes críticas basadas en las asimetrías de sus sectores agrícolas y en el lugar que cada país le asignaba al campo en tanto sector productivo en la economía de sus respectivos países. Calva²⁶ señalaba la existencia de una brecha de productividad y desarrollo tecnológico, afirmando que la competitividad agropecuaria está determinada por el grado de desarrollo tecnológico de un país, su dotación de recursos naturales y sus políticas gubernamentales. Este autor sostiene que la superioridad de Estados Unidos y Canadá sobre México en los tres aspectos citados es categórica, de manera que hay entre ellos una gran diferencia en materia de productividad agrícola, pecuaria y forestal. Por otra parte, a pesar de la abundancia de mano de obra, los costos de producción mexicanos son mayores que los de los otros dos países.

En la segunda mitad de los ochenta los rendimientos de algunos granos básicos eran muy inferiores a los de los inminentes socios comerciales (véase el cuadro 1). Los indicadores de productividad agropecuaria por trabajador ocupado también se muestran desfavorables para México, pues en 1988 el valor bruto de su producto agropecuario fue de 1.799 dólares constantes, mientras que el de Estados Unidos alcanzó los 45.052 dólares y el del Canadá los 36.617 dólares²⁷.

Esta enorme brecha de productividad deriva de los cuantiosos apoyos en investigación, innovación tecnológica, precios y subsidios que aseguran la

Cuadro 1
Rendimientos promedio de algunos productos agrícolas en México, Estados Unidos y el Canadá, 1985-1989
(Toneladas/hectárea)

Producto	México	Estados Unidos	Canadá
Maíz	1,7	7,0	6,2
Frijol	0,5	1,7	1,9
Arroz	3,3	6,2	6,2

Fuente: Calva, *op. cit.*, 1992.

26. Calva, José: *Efectos de un Tratado Trilateral de Libre Comercio en el sector agropecuario mexicano*. Texcoco, México: CIESTAAM/UACH, 1992.

27. Sobre los tipos y montos de apoyo a la agricultura en los países desarrollados, entre ellos el Canadá y Estados Unidos, pueden verse los análisis anuales de la OCDE, particularmente *Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance*, edición del 2004.

rentabilidad de las unidades productivas en Estados Unidos y el Canadá. En 1988, por ejemplo, los subsidios en Estados Unidos ascendieron a los 39,3 millones de dólares, el 35 por ciento del valor del producto agropecuario²⁸.

El capítulo agropecuario del TLC incluye una primera parte que concierne a los acuerdos generales relativos a prácticas y normas de comercialización, uso de subsidios, medidas sanitarias y fitosanitarias y a la formación de comités tripartitos. La segunda parte, referida al acceso a los mercados, involucra acuerdos específicos que norman las relaciones bilaterales, y se ocupa, además, de la apertura comercial entre los países socios. El tratado no implica modificaciones importantes en la conducta agropecuaria de los países o en sus relaciones comerciales con terceros. Así, las políticas de promoción interna y el uso de subsidios al productor no son cuestionados, aunque se recomienda que no sean distorsionantes, y se deja su normatividad a las instancias multilaterales. Sin embargo, sí se cuestiona el subsidio a la exportación y se establece su cancelación entre los países que lo practican (Estados Unidos y el Canadá), siempre y cuando el país importador así lo determine²⁹.

Se pactó una apertura total del sector en un plazo de tres años, de modo que México se comprometió a incluir todas las ramas en el tratado, al margen de su situación de vulnerabilidad. A partir de 1994 desaparecieron todas las barreras no arancelarias aún vigentes y se estableció un sistema mixto de cuotas y aranceles, de tal manera que un volumen determinado de importación ingresa libremente y el resto queda sujeto al pago de aranceles. En el mediano plazo, se esperaba una completa desaparición de todo mecanismo de protección. Como es evidente, no se exigió reciprocidad a Estados Unidos respecto de volúmenes y niveles de subsidios para los granos básicos, y las salvaguardias se establecieron para productos poco relevantes (papa, manzana, carne de cerdo, entre otros). Esto muestra el poco interés del Gobierno mexicano en proteger de manera eficaz a su sector agropecuario; en términos de política macroeconómica, su mayor preocupación es la lucha antiinflacionaria³⁰.

El TLC determina que todas las barreras arancelarias que afectan al comercio bilateral agrícola serán eliminadas en un periodo de tres lustros. Muchas lo fueron de inmediato, mientras otras lo serían a los cinco, diez y quince años. México negoció la liberalización del arroz, la soya y el trigo en diez años, y la del maíz en quince años, mientras que la del sorgo fue inmediata (1994). Por su parte, Estados Unidos estableció aranceles estacionales que debían ser removidos en diferentes plazos para productos hortícolas, entre ellos el jitomate, y extendió a quince años la liberalización del jugo de naranja, el azúcar, los melones y las pecanas³¹.

28. Calva, *op. cit.*, 1992.

29. Fritscher, *op. cit.*, 2001.

30. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

31. Zahniser, Steve y William Coyle: "U.S.-Mexico Corn Trade During the NAFTA

Al mismo tiempo, se fue edificando en México una nueva institucionalidad que buscaba amortiguar los efectos de la apertura y la competencia de los socios comerciales estadounidenses y canadienses a través de apoyos a los productores. Así, a mediados de los noventa el Gobierno estableció tres programas para tratar de apoyar a los productores agrícolas frente a la competencia de las importaciones estadounidenses: Procampo, Alianza para el Campo y Apoyos a la Comercialización.

Procampo significa la introducción de un subsidio directo al ingreso del productor, desvinculado de la producción, en lugar de a los precios de garantía, para evitar distorsiones en los precios internos y permitir que estos se alineasen con los precios internacionales. Este programa debía compensar los subsidios otorgados por Estados Unidos y el Canadá a sus sectores agrícolas por un periodo máximo de quince años y, al mismo tiempo, inducir a la reconversión productiva, favoreciendo la sustitución de granos por cultivos de exportación. Su cobertura es amplia, ya que llega a 13 millones de hectáreas, aproximadamente 3 millones de productores, el 75 por ciento del total de predios rústicos censados en 1991. No obstante, cinco cultivos (maíz, sorgo, trigo, frijol y algodón), y tres estados (Tamaulipas, Sonora y Sinaloa, destacados por su alto nivel tecnológico) absorben la mayor parte del subsidio³². Empero, el grueso de los beneficiarios (87 por ciento) de Procampo siembran para el autoconsumo, lo que deja constancia de que este programa, más que compensar a los productores afectados por las reformas, tiene un claro matiz asistencialista³³.

A su turno, Alianza para el Campo busca impulsar la capitalización, así como elevar la producción y la productividad del sector apoyando la compra de tractores, implementos agrícolas, sistemas de fertirrigación y compra de vientres y sementales³⁴. Este programa es administrado de manera descentralizada por los estados, y requiere que los productores beneficiados aporten una tercera parte del apoyo financiero recibido, lo que inevitablemente margina a los pequeños productores, quienes no tienen disponibilidad de dinero³⁵.

Por último, el programa Apoyos a la Comercialización se creó con la finalidad de resolver los problemas en el almacenamiento, transporte y venta de granos originados por el retiro, en 1989, de Conasupo, empresa estatal encargada de comercializar un amplio conjunto de productos agrícolas (granos, oleaginosas, algodón) y mecanismo para concretar la política de precios de garantía existente desde 1945. A diferencia de Conasupo, que com-

Era: New Twists to an Old Story". Electronic Outlook Report from the Economic Research Service, USDA, mayo del 2004 (<<http://www.ers.usda.gov>>).

32. Pérez Espejo e Ibarra, *op. cit.*, 2003. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

33. Fritscher, *op. cit.*, 2001.

34. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

35. *Ibid.*

praba directamente las cosechas, ASERCA (la nueva institución dedicada a atender los problemas de comercialización) otorga apoyos directos a los agroindustriales para la adquisición de las cosechas nacionales, con el fin de hacerlas más atractivas que las importaciones. Así garantiza también un mejor precio para el productor, quien podrá obtener un precio superior al de indiferencia (precio internacional añadido de los gastos de internación y transporte hasta la zona de consumo). El programa se ha ocupado principalmente de atender los problemas del sorgo en Tamaulipas, del maíz en Sinaloa y del trigo en Sonora, que son producidos por empresarios agrícolas altamente tecnificados y con tierras de riego, y ha beneficiado también a las empresas transnacionales (Cargill, Dreyfus, Continental) y molineras nacionales³⁶. Romero y Puyana³⁷ sostienen que los tres programas generan efectos regresivos sobre la distribución del ingreso al concentrar los apoyos en los productores con orientación comercial, mientras que Schwentesius y Gómez³⁸ resaltan tanto el burocratismo que obstaculiza un aprovechamiento oportuno y eficiente de los escasos recursos transferidos cuanto el uso electorero de los apoyos entregados a los ejidatarios. Finalmente, Pérez Espejo e Ibarra³⁹ enfatizan que estos instrumentos de la nueva política agrícola, en especial Procampo, no han logrado resarcir a los agricultores por la baja rentabilidad que provocó la apertura comercial.

En este contexto, se esperaba que los impactos derivados del TLC sobre la agricultura mexicana fueran, en síntesis: (i) la reducción de la oferta nacional de varios productos, en especial los granos y las oleaginosas, dado el aumento en las importaciones, y el crecimiento de las exportaciones, en su mayoría frutas y hortalizas; por consiguiente, debía ocurrir un cambio en la composición de la producción en favor de los productos exportables, que se mostraban competitivos antes del inicio de la liberalización comercial; (ii) un incremento de la inversión, derivado de la reforma ejidal y de la apertura; (iii) la mejoría de la eficiencia en la asignación de los recursos productivos; y, (iv) el reforzamiento de la migración, situación que no sería problemática, ya que se esperaba que la reactivación de la economía toda creara empleos necesarios para absorber a los desplazados del campo⁴⁰.

Los críticos del tratado, a su turno, destacaban que la apertura conduciría a la desaparición de los granos básicos más importantes (maíz y frijol), porque los costos de producción internos de estos productos, así como de los granos forrajeros y las oleaginosas, eran superiores a los estadounidenses.

36. Pérez Espejo e Ibarra, *op. cit.*, 2003.

37. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

38. Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez: "Política agrícola hacia el siglo XXI. Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional". *Estudios Agrarios* n.º 13. México D.F., 1999.

39. Pérez Espejo e Ibarra, *op. cit.*, 2003.

40. Yúnez-Naude y Barceinas, *op. cit.*, 2004.

ses. Por tanto, en lo que concierne al maíz y el frijol, más de 3 millones de familias campesinas serían afectadas, a lo que se suman las consecuencias negativas sobre la soberanía nacional y la seguridad alimentaria⁴¹.

Al mismo tiempo, Gómez, Schwentesius y Merino⁴² llamaban la atención respecto del excesivo optimismo de la administración salinista acerca de la capacidad de arrastre de las exportaciones hortícolas para inducir el crecimiento del conjunto de la agricultura mexicana. Estos autores destacaban la naturaleza estacional y complementaria de las exportaciones hortícolas en el mercado estadounidense, las que se orientaban a satisfacer principalmente la demanda de la región sur y oeste de Estados Unidos; y concluían afirmando que México solo abastecía al 3 por ciento del mercado estadounidense y que, en el hipotético caso de que el país pudiera captar todo el mercado interno de Estados Unidos, dichas exportaciones demandarían apenas el 7 por ciento de la superficie cultivable y el 20 por ciento de la superficie de riego nacional.

LOS IMPACTOS

LA BALANZA COMERCIAL

Las importaciones crecieron más rápido que las exportaciones en todo el periodo, con excepción de 1995, cuando la crisis del peso y la consiguiente devaluación encarecieron los productos agrícolas estadounidenses y redujeron la demanda interna (véase el cuadro 2). Las importaciones más dinámicas fueron las de granos básicos (maíz, trigo y sorgo) y oleaginosas. El sorgo, como se mencionó, fue liberado en 1994, y en el caso del maíz no se aplicaron los aranceles a los volúmenes que excedieron las cuotas anuales. Las ventas externas más relevantes son las de hortalizas y frutas frescas y en menor medida preparadas, productos que, en conjunto, han logrado ampliar su presencia en el mercado estadounidense gracias a mejoras tecnológicas y organizativas⁴³ que les han permitido superar las barreras arancelarias estacionales y cuotas de importación con las que el Gobierno de Estados Unidos firmó el TLC. Puyana⁴⁴, Romero y Puyana⁴⁵ y Schwentesius y

41. Calva, *op. cit.*, 1992.

42. Gómez Cruz, Manuel; Rita Schwentesius y Alejandro Merino: *La producción de hortalizas en México frente al Tratado de Libre Comercio con EE.UU. y Canadá*. Texcoco, México: CUESTAAM/UACH, 1992.

43. Carton de Grammont, H.: "El campo mexicano a finales del siglo XX". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXIII, n.º 4. IIS-UNAM, octubre-diciembre de 1999. Gómez Cruz, Schwentesius y Merino, *op. cit.*, 1992. Marañón, Boris: *La agricultura de contrato en el sector hortícola exportador en El Bajío, México*. México D.F.: FAO, 2002. <<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/alianzas/casos.htm>>.

44. Puyana, *op. cit.*, 2003.

45. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

Cuadro 2
El comercio agroalimentario entre México y Estados Unidos, 1993-2001
(Millones de dólares)

	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1993	3.619	2.720	-899
1994	4.593	2.895	-1.698
1995	3.540	3.836	296
1996	5.447	3.765	-1.682
1997	5.184	4.112	-1.072
1998	6.163	4.691	-1.472
1999	5.637	4.883	-754
2000	6.545	5.079	-1.466
2001	7.417	5.267	-2.150
Variación 2001-1993 (%)	104,9	93,6	139,2

Fuente: Yúñez-Naude y Barceinas, *op. cit.*, 2004.

Gómez⁴⁶ destacan el impacto negativo de la política macroeconómica respecto de la contención del tipo de cambio en función de metas antiinflacionarias, situación que ha abaratado las importaciones.

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN

La estructura de la producción agrícola no se modificó de manera tan decisiva como esperaban los promotores de la integración con Estados Unidos, es decir, no varió significativamente a favor de los cultivos hortofrutícolas de exportación y en perjuicio de los granos básicos. Entre 1993 y el 2002, los primeros, en conjunto, pasaron del 33,8 por ciento al 35,3 por ciento del valor de la producción, mientras que los segundos bajaron del 37,6 por ciento al 29,7 por ciento del valor de la producción agrícola (véase el cuadro 3). En cuanto a la superficie poseída por ambos sectores, tampoco se observaron los cambios esperados. Esto se explica por las siguientes razones: (i) la imposibilidad de que la producción de frutas y hortalizas crezca de manera sostenida cuando sus principales productos ingresen en una etapa de madurez mercantil, y su reducido impacto en cuanto al uso de la tierra⁴⁷; b) la retracción de los productores pequeños, especialmente en las tierras de temporal, hacia el autoconsumo y la búsqueda de otras fuentes de ingresos no

46. Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez: "TLCAN y sector agroalimentario. Análisis de impacto y propuesta política", en José Luis Calva, coordinador: *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, t. II. México D.F.: IIEC/UNAM-Juan Pablos, 2003.

47. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

agrícolas, entre ellas la venta de fuerza de trabajo y la migración⁴⁸; c) la incapacidad de estos para afrontar un cambio drástico de cultivos, teniendo en cuenta la magnitud de los recursos de inversión requeridos por los cultivos hortícolas; y, d) el efecto no deseado de las nuevas políticas agrícolas, especialmente de Procampo, destinadas a apoyar a los productores de subsistencia en el cultivo del maíz, y las de Apoyos a la Comercialización, orientadas a estimular entre los agricultores comerciales una sustitución de cultivos en favor del maíz⁴⁹.

Cuadro 3
México: Evolución de la producción agrícola,
1993/2002
(Miles de millones de pesos corrientes)

Cultivo	1993		2002	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Granos básicos ¹	21,3	37,6	50,3	29,7
Oleaginosas ²	0,8	1,3	0,7	0,4
Frutas	10,4	18,4	32,8	19,3
Hortalizas	8,9	15,3	27,2	16,0
Café	1,1	1,9	2,8	1,6
Caña de azúcar	3,7	6,6	13,7	8,1
Otros ³	10,6	18,6	42,4	24,8
Total nacional	56,6	100,0	169,6	100,0

Fuente: Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004, cuadro E31.2.

¹ Arroz, maíz, frijol, trigo, cebada y sorgo.

² Ajonjolí, cártamo, soya y algodón.

³ Tabaco, copra y otros.

Así, la superficie cosechada de los principales bienes importables se mantuvo casi constante y la productividad creció ligeramente. Sin embargo, al realizar el análisis según riego y temporal, en las tierras de riego se registra un incremento en la producción, un descenso en la superficie cosechada y, por tanto, un aumento en la productividad, mientras que en las tierras de temporal crecen la superficie cosechada y la producción, y los rendimientos se mantienen constantes. Por tanto, solo se han cumplido las expectativas de un uso más eficaz de la tierra en el caso de aquellas que tienen riego y son conducidas por agricultores comerciales⁵⁰.

48. Yúnez-Naude y Barceinas, *op. cit.*, 2004. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

49. Pérez Espejo e Ibarra, *op. cit.*, 2003. Fritscher, *op. cit.*, 2001.

50. Yúnez-Naude y Barceinas, *op. cit.*, 2004.

Frutas y hortalizas

Tal como ya lo vimos, con tan solo el 8,6 por ciento del total de la superficie cosechada, las frutas y hortalizas aportan el 35 por ciento del valor producido por la agricultura mexicana. Asimismo, constituyen los principales productos de exportación del sector, con una participación cuyo valor alcanza más de 65 por ciento.

En México las exportaciones hortofrutícolas se remontan al siglo pasado (jitomate y garbanzo), y se concentran en Sinaloa y Sonora. Esta actividad recibió un fuerte apoyo estatal desde la década de 1940, con el viraje de la política agraria hacia la agricultura empresarial⁵¹. En las últimas tres décadas el sector se diversificó y se extendió hacia otras zonas, entre ellas Guanajuato, Baja California Norte y Sur, estimulado por factores internos y externos. Entre los primeros se encuentran la urbanización y el crecimiento del ingreso real; entre los segundos destacan el traslado de la agroindustria estadounidense hacia países subdesarrollados por el encarecimiento de la energía y de la mano de obra (término del Programa de Braceros), así como el embargo comercial de Estados Unidos hacia Cuba, decretado en 1962, hasta ese entonces importante proveedor de hortalizas del mercado norteamericano. A partir de 1983, el auge hortofrutícola tuvo como pilar el manejo ortodoxo de la política macroeconómica, que modificó la estructura de incentivos gubernamentales a favor de la exportación, pues la devaluación del peso estimuló la competitividad interna respecto de los productores del sur estadounidense. En los últimos años el sector también fue priorizado en la asignación del crédito estatal, y con la apertura comercial se abarató la importación de maquinaria e insumos⁵². Por otra parte, el desmantelamiento de las políticas de apoyo a la producción de alimentos básicos abrió paso a la sustitución de cultivos en zonas del Bajío y del valle de Mexicali⁵³.

Hoy un segmento de empresas mexicanas destaca por su capacidad financiera, tecnológica y escala de operación; un ejemplo particularmente relevante de ellas es una de las líderes en la producción de jitomate, que cultiva en Sinaloa unas 1.200 hectáreas al año con diferentes hortalizas utilizando tecnologías de punta (plasticultura y fertirrigación). Posee siete hectáreas de invernaderos en los que produce jitomate “ecológico” mediante técnicas de hidroponía; tiene un empaque en Sinaloa y otros tres más en Morelos, Baja California Norte y Sur, lugares donde, además, cultiva hortalizas. Asimismo, está en capacidad de producir hortalizas todo el año y, así, mantener su presencia en los supermercados. Esta empresa tiene su propia

51. Sanderson, *op. cit.*, 1986.

52. Appendini, *op. cit.*, 1995.

53. Gómez Cruz, Manuel y Felipe Caraveo: “La agromaquila hortícola: Nueva forma de penetración de las transnacionales”. *Comercio Exterior*, vol. 40, n.º 12. México, 1990. Marañón, Boris: “Impactos sociales y ambientales de la modernización agroexportadora no tradicional en El Bajío, México”. Área n.º 22, Murcia, 2002.

distribuidora en la Central de Abasto de la ciudad de México y otra en Estados Unidos, con diferentes puestos de comercialización fronterizos y oficinas de venta en varios estados. En Florida ha establecido un *joint venture* con una empresa para comercializar chile cultivado en 650 hectáreas. Todos estos recursos le permiten a la empresa producir a ambos lados de la frontera y vender donde sea más conveniente⁵⁴.

Estados Unidos es el mercado de destino de prácticamente todos los envíos hortícolas (99 por ciento del valor exportado) y de una proporción menor en el subsector frutícola. La mayor parte de las exportaciones de hortalizas se concentran en el invierno y la primavera temprana; en 1995, por ejemplo, se exportó entre enero y abril el 71 por ciento del valor de jitomate, el 70 por ciento de la fresa y el 67 por ciento de las demás hortalizas⁵⁵. En esta época del año se registra el 68 por ciento de las importaciones hortícolas totales estadounidenses, y México se ha convertido en un creciente abastecedor de este mercado en productos como jitomate, chile, cebolla, calabaza, berenjena, vainita, espárrago, brócoli, coliflor y chile. Esta articulación económica con el mercado estadounidense tiene un carácter complementario, ya que el sector hortícola mexicano satisface la demanda de la costa este.

Con el TLC, en efecto, las exportaciones hortofrutícolas han registrado un fuerte crecimiento (270,1 por ciento), pues han pasado de 1.749,9 millones de dólares en 1993 a 4.726,7 millones de dólares en el 2003 (véase el gráfico 1). A este comportamiento han contribuido las mejoras tecnológicas, las condiciones climáticas más favorables en este lado de la frontera que en el otro (especialmente en Florida), la devaluación del tipo de cambio a mediados de los noventa, la mano de obra barata y, aunque en menor medida, la reducción de los aranceles⁵⁶.

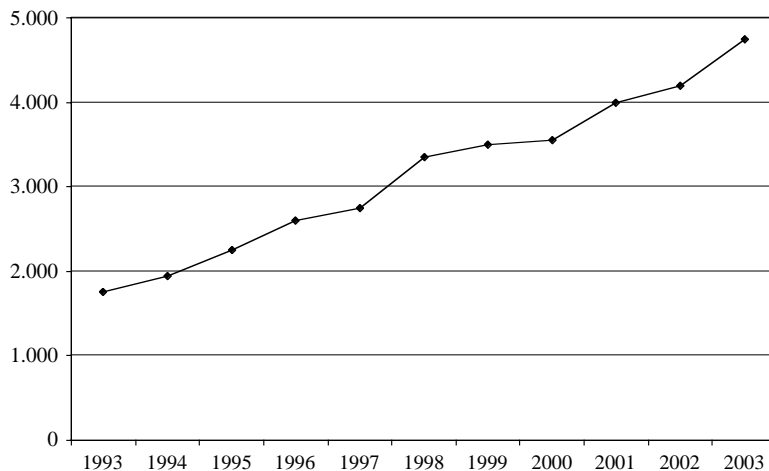
No obstante, hay una reestructuración de la oferta mexicana a partir de la competitividad de cada producto. De este modo, aquellos que recibieron acceso a un mercado más grande, y calificados como ejemplos de éxito exportador, registran en el año 2002 índices de especialización menores en comparación con los niveles de 1990. Por ejemplo, el jitomate perdió el 60 por ciento de su índice de especialización, lo que significa que exportadores de otros países han mejorado su participación en el mercado estadounidense. Lo mismo sucede, aunque en menor grado, con el melón, la uva y otras

54. Lara, Sara y Hubert Carton de Grammont: "Reestructuración productiva y mercado de trabajo rural en las empresas hortícolas", en H.C. de Grammont, coordinador: *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*. México: IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 1999.

55. Gómez Cruz, Manuel y Rita Schwentesius: "El impacto del TLC sobre las exportaciones de hortalizas frescas de invierno de México a EUA". Ponencia presentada en el Simposio Tri-Nacional Nafta and Agriculture. Is the Experiment Working? San Antonio, Texas, 1-2 de noviembre de 1996, p. 8.

56. *Ibid.*

Gráfico 1
México: Exportaciones hortofrutícolas a Estados Unidos, 1993-2003
 (Millones de dólares)



Fuente: USDA.

hortalizas. En cambio, los productos que ganaron son el aguacate, el mango y la guayaba, pues están expandiendo sus ventas. La pérdida de presencia en algunos productos exportables ya consolidados en el mercado estadounidense indica que las ventas externas mexicanas de esos productos crecieron menos que las importaciones totales de los Estados Unidos⁵⁷.

¿Cuál es el efecto de este auge hortofrutícola en el campo mexicano? La respuesta no es muy alentadora. La concentración económica de esta actividad es muy marcada; a partir de un análisis de las estadísticas censales de 1991 (las últimas disponibles), Carton de Grammont⁵⁸ encuentra que, excluyendo a los productores de café, apenas 3.451 empresas agrícolas producen para la exportación, lo que representa apenas el 0,09 por ciento del total de unidades de producción agrícola, y se ubican en una superficie de alrededor de 500.000 hectáreas que representan apenas el 2 por ciento de la superficie nacional cultivada. Existe también un sesgo geográfico que involucra a ciertos valles con tierras de riego y otro a favor de las medianas y grandes empresas⁵⁹. De la misma manera, las empresas exportadoras han recurrido siempre a los contratos de producción para abastecerse parcial o

57. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

58. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

59. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001. Schwentesius y Gómez, *op. cit.*, 2003. Marañón, Boris: "La agroexportación no tradicional en México y Perú". *Comercio Exterior*, vol. 47, n.º 12. México D.F., diciembre de 1997. Marañón, *op. cit.*, 2002. Marañón, Boris: "Agro-

totalmente de las materias primas requeridas, y este tipo de articulación ha sido caracterizado como extremadamente inequitativo, pues las empresas, valiéndose de su poder casi monopólico frente a agricultores medianos y grandes no organizados, imponen precios y estándares de calidad de manera arbitraria, sin que haya instancias para la solución de diferencias ni intervención gubernamental que promueva la distribución equitativa de riesgos y beneficios⁶⁰.

Finalmente, en términos de su impacto sobre el empleo, si bien la hortofruticultura de exportación requiere importantes cantidades de mano de obra por unidad de superficie, la precariedad de los empleos generados (salarios bajos, uso de mano de obra femenina e indígena, carencia de protección legal) es muy evidente⁶¹.

Granos básicos y oleaginosas

El sector de granos y oleaginosas es muy importante para la agricultura mexicana: ocupa el 63,4 por ciento del total de la superficie cosechada y a un porcentaje similar de los productores agrícolas. En cuanto al valor producido, sin embargo, aporta solo el 30,1 por ciento del total. El cultivo más importante es el maíz, cuya participación en el grupo es de 67 por ciento en materia de volumen producido y de 60 por ciento en cuanto a superficie cosechada⁶². Se calcula en 2,5 millones el número de productores maiceros, de los cuales más del 90 por ciento se ubica en parcelas de menos de 5 hectáreas y solo el 8 por ciento son productores comerciales, con excedentes para la venta⁶³.

Hacia 1994, la FAO indicaba que 79 por ciento de la superficie de granos no era competitiva; en oleaginosas el porcentaje alcanzaba el 89,3 por ciento, y en maíz, 88,7 por ciento⁶⁴. Esta es la razón por la que se negoció

exportación no tradicional en El Bajío: Cambios tecnológicos y organizativos y estructura del mercado de trabajo, 1980-2000. Estudio de caso". Tesis doctoral. México: Centro de Estudios Latinoamericanos/FCPyS/UNAM, junio del 2004.

60. Marañón, *op. cit.*, 2002. Patlán Martínez, Elia; Rita Schwentesius y Juan Trujillo: "Agroindustria y productores de hortalizas en el Bajío guanajuatense", en M.A. Gómez Cruz, Rita Schwentesius e Ignacio Covarrubias, coordinadores: *Frutas y hortalizas: Estado actual y nuevas alternativas en México*. Texcoco, México: CIESTAAM, 2002. Vaughan, Scott: "¿El tratado de comercio más verde de la historia? Medición del impacto ambiental de la liberalización agrícola?", en *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

61. Carton de Grammont, *op. cit.*, 1999. Barrón, Antonieta: *Empleo en la agricultura de exportación en México*. México D.F.: UNAM-Juan Pablos, 1997. Marañón, *op. cit.*, 2004. Salcedo, *op. cit.*, 1999.

62. Presidencia de la República: *Informe de Gobierno 2003*. México, 2003.

63. Reyes, Pedro y Haidée Muñoz: *Cadenas de productos agrícolas básicos en México*. México: CIDE, 1997.

64. FAO: "La política agrícola en el mediano plazo". Documento Técnico n.º 1. Roma: FAO, 1995.

en el TLC la liberalización del maíz en quince años, a través de cuotas y aranceles decrecientes, para amortiguar el impacto de la entrada de importaciones más baratas.

El sector fue severamente golpeado por la apertura comercial, dado que no cuenta con ventajas comparativas y su competitividad se ve mermada por problemas de distinto orden, como la precaria calidad de los terrenos donde se desarrolla la producción, la fragmentación de tierras y una organización deficiente, a lo que se suma la falta de recursos en financiamiento, tecnología, comercialización e infraestructura. Hoy se debe importar aproximadamente el 40 por ciento de los granos y oleaginosas que requiere el país. En el caso de algunos productos como el arroz, el trigo y el sorgo, la producción se ha reducido y las importaciones son elevadas: en el primer caso, 74 por ciento de la oferta es importado; en el segundo lo es el 52 por ciento, y en el tercero un 47 por ciento. En el caso de la soya, la producción interna prácticamente ha desaparecido y el abasto proviene totalmente de Estados Unidos⁶⁵.

Con respecto al maíz, su participación en la oferta interna ha crecido gracias a políticas protectoras aplicadas para el sector comercial a principios de la década de los noventa. Ello ha inducido a muchos productores a inclinarse hacia una sustitución de cultivos a favor del grano. Luego, los apoyos a los grupos con mayor potencial productivo se han conservado, de tal forma que el maíz hoy experimenta un auge, sobre todo en las zonas de alto potencial productivo. Por otra parte, también la agricultura maicera de pequeña escala recibe subsidios a través de Procampo, con lo que el cultivo del grano tendió a permanecer incluso en las áreas minifundistas. Sin embargo, este incremento productivo no ha sido suficiente para competir con la demanda agroindustrial y ganadera, que requiere cantidades crecientes para su consumo, sobre todo de maíz amarillo, variedad inexistente en el país. Hoy casi todos los productores cultivan el maíz blanco, que abastece la demanda para consumo humano, dejando al descubierto las áreas vinculadas con la producción industrial de productos como el almidón y los alimentos balanceados. Esta es la razón por la cual las importaciones de maíz han venido creciendo fuertemente a partir de 1996, al punto que han superado las cuotas autorizadas por el TLC. Según Zahniser y Coyle⁶⁶, alcanzaron su auge en el 2003, con 8,4 millones de toneladas, volumen que equivale al 42 por ciento de la producción nacional.

En relación con el horizonte de apertura acordado con Estados Unidos, en el 2003 se cumplió el primer plazo, al eliminarse aranceles y cupos para todos los productos del sector provenientes de dicho país, con excepción del maíz, el frijol, la leche en polvo y el azúcar, que continuarán con un esquema de arancel cuota hasta el 2008, cuando se desgravarán todas las

65. Presidencia de la República, *op. cit.*, 2003.

66. Zahniser y Coyle, *op. cit.*, 2004.

importaciones estadounidenses⁶⁷. Sin embargo, en el caso del maíz las tres administraciones permitieron su ingreso por encima de la cuota sin el pago de los aranceles establecidos, lo que no solo afectó a los productores nacionales⁶⁸ sino que significó también una pérdida fiscal de 3,2 mil millones de dólares entre 1994 y el 2003⁶⁹.

No obstante, Romero y Puyana⁷⁰ sostienen que esta actitud de las administraciones mexicanas se dio en un marco de crecimiento de la demanda por encima de la producción interna, con el objetivo de asegurar el abastecimiento de maíz a las agroindustrias de granos, tratando de resolver las incongruencias arancelarias generadas por la forma en que se negoció el Tratado, ya que la protección a la materia prima (el maíz) se prolongó hasta el 2008, mientras que los productos elaborados con esas materias primas (almidones, carnes, harinas, frituras, etcétera) quedaron libres del pago de arancel desde el 2003, cosa que ocurrió también con los sustitutos del maíz. Es decir, el acceso a los cupos y sobrecupos se dio para estimular el crecimiento de los sectores pecuario e industrial y mantener su competitividad frente a las importaciones de productos terminados, de modo tal que las empresas pudiesen comprar parcial o totalmente sus requerimientos de maíz, en condiciones similares a las de sus competidores en Estados Unidos.

Si bien esta decisión gubernamental ha permitido el abastecimiento de las agroindustrias con granos importados y baratos (sin pago de aranceles por las sobrecuotas), ha conducido asimismo a una convergencia más rápida entre los precios nacionales y los internacionales, y, por consiguiente, ha perjudicado a los productores nacionales, pues las agroindustrias pueden escoger dónde comprar sus materias primas, y por lo general lo hacen en el exterior. Como consecuencia, se ha generado una desarticulación entre producción y consumo, pues ahora la industria alimentaria, que antes se abastecía de la oferta interna a través de Conasupo, prefiere los granos importados, debido no solo a su mayor diversificación sino también a que son más económicos, además de que cuentan con créditos preferenciales otorgados por el Gobierno de los Estados Unidos. Por otra parte, puede adquirir los volúmenes necesarios, ahorrando además en flete, almacenamiento y crédito, que son más caros internamente.

EMPLEO Y MIGRACIÓN

En la última década, la participación de la producción agrícola en el PBI se ha reducido hasta llegar al 4,0 por ciento en el 2001, según estadísticas de la

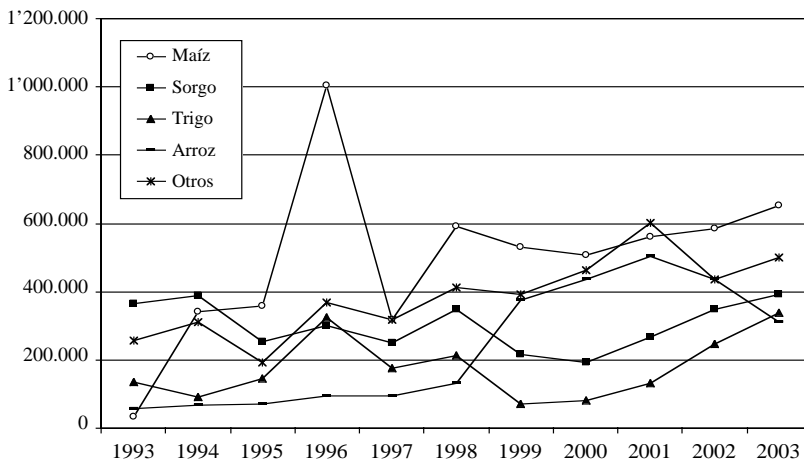
67. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

68. Vega, Dixia y Pablo Ramírez: *Situación y perspectivas del maíz en México*. México D.F.: UACH, marzo del 2004.

69. Schwentesius y Gómez, *op. cit.*, 2004.

70. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004.

Gráfico 2
México: Importaciones de granos desde Estados Unidos, 1993-2003
 (Miles de US\$)



Fuente: USDA.

Secretaría de Agricultura (Sagarpa). Esto se explica más por la fuerte caída de los precios al productor que por el descenso de la producción, que creció al 2,2 por ciento anual entre 1993 y el 2002, mientras que los precios reales al productor muestran un fuerte descenso, que afecta tanto a los productos importables cuanto a los exportables⁷¹. Calva⁷² sostiene que la caída de los precios agrícolas entre 1994 y el 2001, deflactados por el índice de precios de materias primas de la actividad agrícola, muestra descensos significativos: 62,1 por ciento en el caso del maíz, 53,8 por ciento en el del trigo y 45,6 por ciento en el del frijol.

En este contexto de caída de la rentabilidad agrícola, la situación del empleo es poco alentadora: se ha expulsado mano de obra del sector, lo que revela que el dinamismo de los productos de exportación exitosos, principalmente las frutas y hortalizas, no ha sido suficiente para proporcionar el empleo en los volúmenes necesarios para reducir la migración⁷³. Por tanto, se registra una disminución del empleo de 8,1 millones en 1993 a 6,8 millones en el 2001, situación que se explica no solo por el efecto negativo del TLC sobre la producción y la rentabilidad agropecuarias, sino también por el proceso natural migratorio desde el campo hacia la ciudad, así como por

71. *Ibid.*

72. Calva, *op. cit.*, 2003, p. 28.

73. Romero y Puyana, *op. cit.*, 2004, p. 98.

la apertura de las tierras ejidales a transacciones mercantiles desde 1992, que ha inducido a la venta y alquiler de tierras⁷⁴. Las cifras también indican una disminución del 21 por ciento en el número de productores, tanto de ejidatarios cuanto de propietarios privados, en la década de los noventa⁷⁵. Según Gómez y Schwentesius⁷⁶, unos 600.000 empleos perdidos se concentran en el subsector de granos básicos. A diferencia de lo que sugerían los defensores del TLC, la mano de obra rural expulsada no ha podido ser absorbida por el resto de la economía, pues entre 1994 y el 2002 el PBI per cápita creció a una tasa anual promedio de 1,2 por ciento⁷⁷. Aunque existen limitaciones estadísticas, queda claro que los puestos creados en la manufactura de exportación apenas han seguido el mismo ritmo que los puestos perdidos en la agricultura⁷⁸.

Esta situación de crisis en la agricultura mexicana ha hecho crecer la migración ilegal a Estados Unidos después del TLC. Las aprehensiones en la frontera sudoeste de Estados Unidos se incrementaron de 700.000 en 1994 a más de 1'300.000 en el 2001. Aumentó también la población de inmigrantes mexicanos no autorizados en Estados Unidos: de 2 millones en 1990 a 4,8 millones en el 2000. Al mismo tiempo se modificaba en México la geografía de la expulsión de mano de obra, incorporando a nuevos estados: Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Veracruz, Morelos y el estado de México, así como el Distrito Federal⁷⁹.

CONCLUSIONES

Este trabajo deja constancia de que los segmentos más numerosos de la agricultura mexicana han sido impactados negativamente con el Tratado de Libre Comercio, firmado en 1992 con Estados Unidos. Uno de los pocos subsectores beneficiados es el de frutas y hortalizas.

La balanza comercial es negativa, de modo tal que el importante crecimiento de las exportaciones hortofrutícolas no ha podido compensar el creciente gasto de divisas en alimentos básicos, especialmente granos. Tampoco se ha registrado una reconversión productiva favorable a los productos de mayor valor agregado, pues la tierra sigue siendo utilizada principalmente para la producción de granos y oleaginosas. La producción de gra-

74. Papademetriou, Demetrio: "El cambio de expectativas en el libre comercio y migración", en *La promesa y la realidad del TLCAN: Lecciones de México para el hemisferio*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

75. Zahniser y Coyle, *op. cit.*, 2004.

76. Gómez y Schwentesius, *op. cit.*, 2003.

77. Calva, *op. cit.*, 2003.

78. Audley, John: "Introducción", en *La promesa y la realidad del TLCAN*, *op. cit.*, 2003.

79. Papademetriou, *op. cit.*, 2003.

nos, si bien no muestra un decremento significativo, tampoco ha logrado crecer al ritmo de la expansión del consumo efectivo aparente. El subsector hortofrutícola, a su vez, pese a su dinamismo y al uso intensivo de mano de obra, no aportó los suficientes nuevos empleos para compensar los perdidos en la agricultura de alimentos básicos. Los precios reales de los productos agrícolas básicos, especialmente los granos, registran una caída generalizada y significativa. Finalmente, la economía en su conjunto no ha sido capaz de generar empleos para absorber a los expulsados del campo, con lo cual las corrientes migratorias hacia Estados Unidos se han incrementado de manera significativa.

En este contexto, el sector se ha visto sometido a agudos procesos de polarización que, a la vez que favorecen a un grupo selecto de agricultores vinculado con el mercado interno y la exportación, también empujan hacia la subsistencia a segmentos mayoritarios de productores que antes participaban en los mercados de alimentos. Así, el campo mexicano se ha convertido en una actividad que alberga sobre todo a campesinos empobrecidos, parcialmente dedicados a la agricultura, pero que se ven en la necesidad de vender su fuerza de trabajo y dependen de apoyos gubernamentales y de las remesas de sus familiares migrantes para sobrevivir. En este sentido, la agricultura no es más un centro de reproducción social y económica, sino más bien un “espacio de refugio” y de referencia identitaria. Asistimos, pues, a una reformulación del concepto de campesino, ya que, para subsistir, el productor requiere de ingresos monetarios obtenidos por procesos complejos migratorios temporales, que provocan una clara división entre la comunidad como lugar de reproducción social o familiar y el lugar de trabajo, distante a centenas o miles de kilómetros, como lugar de producción económica⁸⁰.

Así, es evidente que el resultado del TLC para la agricultura mexicana es adverso. Por ello, la realidad da la razón a quienes criticaron, a principios de los noventa, el excesivo entusiasmo de la administración salinista respecto de que la integración a la economía norteamericana sería una garantía de crecimiento económico sostenido, generación de empleos y, en general, de mayor bienestar para la agricultura mexicana. Por el contrario, tal como hemos podido observar a lo largo de este trabajo, esta articulación económica desigual ha profundizado los desequilibrios estructurales del campo mexicano, causando desempleo y afectando la balanza comercial y la soberanía alimentaria del país.

Pero la evaluación pesimista no proviene solo de los críticos, sino también del propio Banco Mundial⁸¹, que en un reporte afirma que:

80. Carton de Grammont, *op. cit.*, 2001.

81. Banco Mundial: Memorándum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo, sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Esta-

[...] durante la última década este sector ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT —y el TLCAN—, la eliminación de controles de precios, la reforma constitucional sobre la tenencia de la tierra, pero los resultados han sido decepcionantes: estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural, a pesar de contar con gran apoyo del Estado (por medio de Procampo, Procede, Alianza para el Campo, Conasupo, Aserca, entre otros). Las reformas anteriores no han terminado con décadas de limitaciones estructurales en cuanto a la capacidad de los pequeños agricultores para obtener acceso a activos, participar en mercados de factores y bienes de mejor funcionamiento (tierra, servicios financieros, mano de obra, almacenaje, tecnología) y agregar valor en la cadena de comercialización, lo cual en conjunto ha restringido severamente la aportación del sector rural al proceso de crecimiento. Esto plantea un importante problema de política debido a que a partir de 2008 el TLCAN pondrá al sector en competencia abierta con Canadá y los Estados Unidos. La clave será rediseñar y coordinar los programas oficiales de apoyo de manera que promuevan la diversificación hacia cultivos de mayor valor o el desplazamiento hacia actividades más productivas en la explotación agrícola y al margen de ella.

Finalmente, la evaluación realizada por el Carnegie Endowment for International Peace sostiene que la agricultura mexicana ha sido el perdedor neto en el comercio con Estados Unidos, pues el empleo en el sector ha descendido de manera brusca. Las exportaciones de Estados Unidos de cultivos subsidiados, como el maíz, han reducido los precios de los productos agrícolas en México. Los pobres en las zonas rurales ha soportado la carga del ajuste al TLC y se han visto obligados a adaptarse sin el apoyo adecuado del Gobierno⁸².

La percepción de éxito proviene más bien del lado estadounidense. Un reciente documento del Departamento de Agricultura de Estados Unidos⁸³ sostiene que los *rancheros* y *farmers* han sido los mayores beneficiarios del TLC como exportadores de alimentos y productos agrícolas hacia el Canadá y México, países hacia los cuales en el 2003 se exportó, en conjunto, la cifra récord de 17,2 mil millones de dólares. Este desempeño exitoso adquiere contornos más nítidos cuando se lo compara con el comercio con el resto del mundo. En la década del Tratado las exportaciones totales de Estados Unidos crecieron a un promedio de 250 millones de dólares por año, con una moneda fuerte, crisis de tipos de cambio y un estancamiento económico global. Sin embargo, en el mismo periodo las exportaciones estadounidenses a los socios del TLC crecieron más de 800

dos Unidos Mexicanos. Unidad para Colombia-México-Venezuela. Informe n.º 23849-ME, 23 de abril del 2002. <http://bancomundia.org.mx/pdf/EAP_Documento_Principa.pdf>.

82. Polaski, Sandra: "Empleos, salarios e ingreso del grupo familiar", en *La promesa y la realidad del TLCAN: Lecciones de México para el hemisferio*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

83. Departamento de Agricultura de Estados Unidos 2004.

millones de dólares anuales. Las exportaciones a México se incrementaron en 420 millones por año y las destinadas al Canadá en 400 millones. Si bien el dólar estuvo fuerte, las pérdidas en las exportaciones a México y el Canadá derivadas de la apreciación cambiaria fueron más que compensadas por las ganancias generadas a raíz de la significativa mejora en el acceso a los mercados gracias al TLC.

El mismo informe destaca que México es el sétimo mayor consumidor mundial de alimentos y también uno de los países importadores con mayor crecimiento en el mundo desde 1995, cosa que es favorecida por Estados Unidos, que abastece el 75 por ciento de tales importaciones. Las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México se han duplicado con el TLC, alcanzando los 7,9 mil millones de dólares, que generan aproximadamente 118.500 empleos y hacen de México el tercer mercado alimentario para los productos estadounidenses a punto de superar al Japón, el número dos.

Desarrollos recientes

En los últimos años, algunas circunstancias han contribuido a agudizar aun más las dificultades de los productores agrícolas mexicanos frente al TLC. Por un lado, la Farm Bill, instaurada en Estados Unidos desde el año 2002, incrementa sustantivamente los subsidios a la agricultura de este país para los próximos diez años, lo que intensifica las desventajas del productor mexicano, cuya ayuda estatal es significativamente menor. Por otro, a partir de enero del 2003 venció el plazo de protección aún vigente para gran parte de los productos agrícolas mexicanos, con lo cual estos quedaron totalmente expuestos al libre mercado.

Este contexto difícil dio lugar a una serie de movilizaciones de organizaciones campesinas que demandaban, en primer lugar, una moratoria a los plazos del TLC y, luego, la exclusión de sectores sensibles, como el maíz y el frijol. Independientemente del rechazo de Estados Unidos y el Canadá a estas exigencias, el país fue llevado a una intensa discusión acerca de la posibilidad de renegociar el capítulo agrícola del Tratado. Los resultados, sin embargo, fueron decepcionantes, pues pusieron al descubierto la fuerte fragmentación de posturas e intereses respecto del tema.

Así, a pesar de que las demandas del movimiento campesino fueron apoyadas por múltiples sectores urbanos, tales como los académicos, algunos partidos de oposición y los sindicatos, entre otros, la propuesta no avanzó. Muchos sectores se manifestaron contrarios a esta, con el argumento de que una acción de esta naturaleza acabaría por alterar los frágiles equilibrios construidos en los últimos años entre ambas economías, debilitando aun más la parte mexicana.

Esta preocupación se observó en el propio sector agroalimentario. Así, por ejemplo, los grupos exportadores rechazaron la propuesta, ante el supuesto de que Estados Unidos respondería con la reinstalación de medi-

das de protección a sus productos más sensibles. Sin embargo, la oposición más enfática fue la del sector agroindustrial, dado que debe gran parte de su dinamismo a la importación de grandes volúmenes de granos que el país no puede producir. Tampoco los grupos de ganaderos apoyaron la propuesta, en especial los avicultores y los porcicultores, que requieren importar maíz amarillo para la alimentación animal, aunque, como los productores agrícolas, quedaron sin protección a partir del 2003.

Esta situación coloca a México ante el interrogante de qué hacer frente a la difícil situación agrícola que vive el país. Y conduce a nuevos debates y a la idea de la urgencia de un proyecto de reconstrucción para el sector. Es necesario, así, elaborar estrategias de largo plazo que apunten a la capitalización de los productores, a introducir mejorías en la infraestructura productiva y de comercialización, así como a una reconversión de cultivos que busque llenar los vacíos en la oferta que hoy se cubren con las importaciones.

El Gobierno, sometido a fuertes presiones sociales, ha implementado desde el 2003 una estrategia —que ha llamado “Blindaje alimentario”— para apoyar a los productores de granos y oleaginosas frente a los nuevos retos. Esta consiste en volver a otorgar subsidios a los precios de los productos por medio del pago de un *ingreso objetivo*, a la vez que se abaratan los precios de insumos como la electricidad, el diésel y otros energéticos, con el fin de garantizar la rentabilidad de los productores frente a la apertura.

Se puso en marcha también una estrategia de salvaguardas y medidas *antidumping* en un intento por frenar las importaciones. Este conjunto de alternativas son importantes, pues de cierta forma recuperan el espectro de una postura estatal activa frente al sector. No obstante, son insuficientes, no solo porque alcanzan apenas a una parte pequeña de los productores, sino también porque lo que se requiere son acciones de largo plazo tendientes a una agresiva política de incremento de la oferta con el fin de sustituir importaciones.

Por otra parte, el Congreso —y en especial la Cámara de Diputados— ha buscado también proteger al sector a través de la formulación de leyes específicas (como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable) y de una participación activa en la asignación del presupuesto al sector, que se ha incrementado en los últimos años. En algunos casos, en el intento por apoyar la producción de bienes en crisis, como el azúcar, ha decretado medidas de protección, como el impuesto especial a la fructuosa, producto importado en su mayor parte y que constituye un sustituto del edulcorante nacional. En suma, se puede afirmar que la agricultura se ha convertido en uno de los temas más sensibles de la agenda política nacional.

Por otra parte, ante la urgencia de acciones que aminoren el malestar social provocado por el neoliberalismo y la apertura comercial, los estigmas respecto de la participación estatal en el desarrollo agrícola han pasado a un segundo plano. En este contexto, el momento es propicio para

afrontar la elaboración de proyectos de largo plazo, que permitan disminuir los costos de la apertura para los productores nacionales, así como rescatar al país de la profunda dependencia alimentaria a la que la han inducido las políticas anteriores. Ciertamente, el proyecto de renegociación del capítulo agropecuario volverá a surgir, siempre y cuando se dé una coyuntura política propicia. No obstante, su viabilidad estará ligada ineluctablemente a la suerte que corran los proyectos de reconstrucción agrícola, pues el solo hecho de cerrar fronteras no garantiza un desarrollo estable para el sector.