Cámara de Diputados
LVII Legislación
Comisión de Agricultura

¿Cuánta Liberalización aguanta la Agricultura?

Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario

Índice

CAPITULO 1

1.-RESULTADOS GENERALES DE LA NEGOCIACION DEL TLCAN PARA LOS GRANOS BASICOS Y OLEAGINOSAS 27

1.1El contexto de la negociación 27

1.2Asimetrías del sector agrícola entre los tres países ----------28

3. El comercio agrícola entre los países y su interés en el TLCAN --------30

4. Los objetivos de los negociadores mexicanos en el TLCAN----------34

5. El Capítulo VII del TLCAN: Compromisos de México para la agricultura ----------36

CAPITULO 2

LAS REFORMAS AGRICOLAS EN EL CONTEXTO DE LA NEGOCIACION DEL TLCAN 47

1.-Políticas agrícolas en Estados Unidos a principios de los noventa -----48

2.-Políticas agrícolas de Canadá a principios de los noventa----------50

3.-Las reformas a las políticas agrícolas de México antes del TLCAN: 1989-1993----------52

La política de apertura comercial----------54

La política de precios y el sistema de comercialización estatal -------55

La política de subsidios----------63

CAPITULO 3

EVALUACION DE LOS EFECTOS DEL TLCAN EN EL COMERCIO EXTERIOR DE GRANOS BASICOS Y OLEAGINOSAS EN MEXICO: 1994-1999 66

CAPITULO 4

EVALUACION DE LOS EFECTOS DEL TLCAN EN LA PRODUCCION Y COMERCIO DEL MAIZ 71

1.-El mercado mundial del maíz ----------71

2.-Situación de la producción de maíz en México, previa al TLCAN: 1990-1993. ----------73

3.-Situación de la producción en estados Unidos, 1990. ----------77

4.-Compromisos de México para el maíz en el TLCAN. ----------78

5.-Evaluación de los impactos del TLCAN en la producción y comercio de maíz.----------80

CAPITULO 5

EVALUACION DE LOS EFECTOS DEL TLCAN EN LA PRODUCCION Y COMERCIO DEL FRIJOL 107

1.-El mercado mundial de frijol. ---------- 107

2.-Situación de la producción de frijol en México previa al TLCAN:1990-1993. ---------- 107

3.-Situación de la producción de frijol en Estados Unidos y Canadá.--- 110

4.-Compromisos de México para la liberalización del frijol en el TLCAN. ---------- 110

5.-Evaluación del TLCAN en la producción de frijol. ---------- 111

5.-Impacto de las importaciones de frijol y las reformas a la política comercial en el mercado doméstico.---------- 122

CAPITULO 6

LOS EFECTOS DEL TLCAN EN LA PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE TRIGO:1989-1999 127

1.-El mercado mundial de trigo:1990.---------- 127

2.-Situación de la producción de trigo en México, previa al TLCAN:1990 129

3.-Situación de la producción de trigo en Estados Unidos: 1990.------- 131

4.-Compromisos de México en el TLCAN.---------- 132
5.-Evaluación del TLCAN en la producción y comercialización de trigo - 133

CAPITULO 7

EVALUACION DE LOS EFECTOS DEL TLCAN EN LA PRODUCCION Y COMERCIO DE LA SOYA 149

1.-El mercado mundial de la soya---------- 149
2.-Situación de la producción de soya en México:1990.---------- 150
3.-Situación de la producción de soya en Estados Unidos---------- 151
4.-Compromisos de México para la liberalización de la soya en el TLCAN---------- 152
5.-Evaluación del TLCAN en la producción y comercio de soya.------ 154

CAPITULO 8

EVALUACION DE LOS EFECTOS DEL TLCAN EN LA PRODUCCION Y COMERCIO DEL SORGO 164

1.-El mercado mundial del sorgo. ---------- 164
2.-Situación de la producción de sorgo en México:1990---------- 165
3.-Situación de la producción de sorgo en Estados Unidos---------- 167
4.-Compromisos de México para la liberalización del sorgo en el TLCAN---------- 168
5.-Evaluación del TLCAN en la producción y comercio del sorgo. --- 168

CAPITULO 9

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

CONCLUSIONES 180

Comercio Exterior ---------- 180

Impacto del TLCAN en la producción de maíz. ---------- 186
Impacto del TLCAN en la producción de frijol. ---------- 190
Impacto del TLCAN en la producción de trigo. ---------- 193
Impacto del TLCAN en la producción de soya. ---------- 196
Impacto del TLCAN en la producción de sorgo ---------- 197

PROPUESTAS **199**

Maíz. ---------- 200
Frijol. ---------- 201
Trigo. ---------- 202
Soya. ---------- 202

Cámara de Diputados
LVII Legislación
Comisión de Agricultura

¿Cuánta Liberalización aguanta la Agricultura?

Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario

RESUMEN EJECUTIVO

Las Hortalizas y las frutas mexicanas

En la agricultura mexicana las hortalizas y frutas ocupan el 8.6% de la superficie cosechada y generaron, en el promedio de los años 1996/98, el 33.2% del valor de la producción del sector, el 22.6% del empleo agrícola (1 millón 800 mil empleos) y el 63% de las divisas, lo cual, muestra su importancia como generadoras de valor en las actividades agropecuarias.

El subsector hortícola mexicano ha alcanzado durante los últimos 70 años una tasa de crecimiento de 5.2% en el promedio anual, expandiéndose de 245,906 toneladas en el quinquenio 1925-1929 a 1,611,248 en 1960/64 y, finalmente a un promedio de 9,117,750 toneladas entre 1995 y 1998. El desarrollo positivo del subsector ha sido posible gracias a la dinámica demanda interna que absorbe el 80% de la oferta mientras que el restante 20% son exportaciones.

Resultados de la Negociación

En el TLC, las hortalizas cultivadas en Florida recibieron el trato de productos sensibles, pues no solamente se trató cada hortaliza en forma separada sino también se dividió el año calendario en varios subperiodos, asignándoles a cada uno plazos específicos de desgravación y niveles particulares de aranceles, de tal manera que las categorías de desgravación y cuotas de acceso están directamente relacionados con la oferta mensual en el mercado norteamericano, evidenciando la intención de la industria norteamericana de proteger al máximo sus intereses. Esto es, los plazos de desgravación son siempre más largos y los aranceles más altos en aquellos períodos en que la producción de Florida tradicionalmente domina el mercado.

El mayor número de productos con desgravación extralarga para Estados Unidos se ubica en el subsector hortícola y dentro del grupo de 48 productos que enfrentan aranceles desproporcionadamente elevados se encuentran 26 fracciones relacionadas con hortalizas. Las hortalizas que son sujeto a una desgravación a 15 años son: brócoli (01.01.-31.05.), pepinos, espárragos (01.01.-30.06.), cebollas deshidratadas en polvo, enteras o cortadas, ajo deshidratado entero o en partes y melón cantaloupe (16.05.-30.11.). Las cuotas de estos productos pagan un arancel y son sujeto de desgravación, mientras que los volúmenes que rebasan la cuota tienen que

pagar el arancel original, trato dista mucho del que México dio a Estados Unidos en muchos otros productos, como por ejemplo: puercos vivos, carne porcina, maíz, etc., en cuyos casos no se cobra arancel para la cuota de importación.

Y aunque las importaciones hortícolas de Estados Unidos han sido muy dinámicas durante los últimos 10 años, al duplicar los volúmenes introducidos de 2.4 millones de toneladas en 1989/91 a 4.6 en 1997/99, México **pierde presencia relativa** y su participación en el volumen total importado baja de 65.4% a 58.9durante los mismos años considerados. La **pérdida** es todavía **mayor en cuanto al valor**, cuya participación en el total de las importaciones hortícolas estadounidenses se reduce de 70.7% en 1989/91 a 60.8% en 1997/99.

Estos datos alertan sobre la **pérdida de competitividad** de las exportaciones mexicanas que no solamente se refleja en una menor presencia en el mercado en el promedio anual, sino también en la pérdida importante del valor por unidad exportado frente a los otros competidores. Una de las razones de este hecho es el fenómeno de la diversificación y continua innovación e introducción de nuevos productos, como son los hidropónicos u orgánicos, tendencia continua en que México está rezagado y ni si quiera tiene la capacidad de mantenerse a los ritmos internacionales de desarrollo sin que haya visos de mejora en el corto o mediano plazo.

Además, los ***beneficios*** del TLCAN para México están distorsionados por fenómenos como la devaluación del peso en 1994 y la posterior crisis económica de México, o las prolongadas sequías, así como por las disputas en el comercio que, como en los casos del jitomate y la manzana, llegan a acuerdos sobre precios mínimos que moderan el efecto de la liberalización. De hecho, el aumento de las exportaciones mexicanas de tomates se debe en mayor medida a la introducción de nuevas variedades de larga vida en anaquel y al clima adverso en Florida. Esto es, las exportaciones mexicanas en el total de las importaciones de EE.UU. se ubican en niveles reducidos aunque con una muy ligera tendencia a crecer en 1998 y 1999.

Finalmente, cabe señalar que en la medida en que los aranceles pierden importancia en el comercio entre México y Estados Unidos ganarán terreno las Órdenes de Mercadeo y Normas Fitosanitarias, aspectos para los que la definición de criterios objetivos son más difíciles de establecer.

En este caso existe una gran diferencia productiva a favor de Estados Unidos. Las importaciones mexicanas de granos y oleaginosas han casi duplicado su valor en el periodo de vigencia del TLCAN al pasar de 2 mil millones de dólares en 1993, a 3.9 miles de millones de dólares en 1999. Mientras las importaciones de productos derivados de granos y oleaginosas aumentaron en un 40% al pasar de 191 millones de dólares a 265 millones en el mismo periodo. En 1999, el consumo nacional de maíz provino en un 25% de importaciones; el de sorgo en un 48%; el de trigo en 47%, el de frijol en 12% y el de soya en un 97% ante la desaparición de la producción nacional. Más de cuatro quintos de las importaciones agrícolas totales de México son de granos básicos, oleaginosas y productos derivados.

Para México el TLCAN implica un cambio en el patrón de cultivos ya que el 71% de la superficie agrícola se dedica a la producción de granos y oleaginosas, sin ventajas comparativas en términos generales respecto a Estados Unidos y Canadá, mientras que en el caso de las frutas y hortalizas mantenemos ciertos niveles de competencia; esto bajo el supuesto de "aprovechar las oportunidades del comercio internacional mediante la especialización en los productos con ventajas comparativas"[1], que no se ha cumplido; en cambio la producción nacional de productos básicos se ha descapitalizado sistemáticamente dada su desprotección frente a las importaciones y la falta de políticas compensatorias y/o de fomento, por lo cual, los negociadores mexicanos del TLCAN —literalmente— sacrificaron la mayor parte de la producción mexicana, a cambio del acceso a mercados para un segmento de la producción nacional que también enfrenta problemas y restricciones.

El TLCAN al reducir la protección de los granos y oleaginosas debilitó aún más la competitividad de la agricultura mexicana. México pasó de absorber el 6.7 y 5.7% de las exportaciones de granos y oleaginosas respectivamente de Estados Unidos en 1990, a 11.7% y 12.2 en 1998. Estados Unidos es el oferente clave de cereales a México y en 1996 y 1998 absorbió el 90% del mercado mexicano.

Así mismo, los subsidios medidos como equivalente de subsidio al productor (ESP) han caído drásticamente. En el caso del maíz, con todo y Pro-

[1] Téllez, L. *La modernización del sector agropecuario y fores*tal. México, FCE, 1994, p. 125-126.

campo los ESP pasaron de 53 % en 1993 a sólo 18 % en 1996. El cambio del sistema de precios de garantía a Procampo, permitió desaparecer la mitad del subsidio al maíz en 1995 y las dos terceras partes en 1996. Además los subsidios de Procampo se han reducido durante el periodo TLCAN 1994-1999 en un 30.8 % en términos reales, a pesar del compromiso gubernamental de mantenerlos constantes por quince años, haciendo que la caída de los precios en estos sensibles productos no fuese compensada con subsidios.

Veamos los casos de cuatro importantes *granos*.

Maíz

El maíz es el principal cultivo en México de acuerdo a la superficie sembrada, volumen de producción y número de productores. A él se dedican 2.5 millones de productores, 92% de ellos con predios menores a cinco hectáreas, que aportan el 56.4 % de la producción. La producción de maíz aumentó en un 73% entre 1988 y 1999, al pasar de 10.5 millones de toneladas a 18.3 millones de toneladas. En la etapa de vigencia del TLCAN, 1994-1999, la producción de maíz se ha mantenido en promedio en 18.2 millones de toneladas. Alcanzó su récord en 1998 con 18.4 millones. Aporta el 61% de la producción de granos básicos y oleaginosas.

Su superficie aumentó un 12%, entre 1989 y 1998, absorbe 8.9 millones de hectáreas y representa el 57% de la superficie dedicada a granos básicos y oleaginosas. Sus rendimientos pasaron de 1.3 toneladas por hectárea en 1988 hasta 2.2 en 1998. El aumento de este cultivo a partir de las reformas impulsadas en 1989 se dio en sustitución de otros granos y oleaginosas con menor rentabilidad relativa.

En la región del TLCAN, los tres países son productores de maíz. Estados Unidos produce 14 veces la producción de México y Canadá sólo la mitad de la producción de maíz mexicana. Las tendencias del comercio regional se sintetizan en importaciones mexicanas de maíz estadounidense.

Además, los precios internos en el periodo TLCAN se sitúan a nivel del mercado internacional y en algunos años como 1995 y 1996, los precios fijados por Conasupo se situaron por abajo de los precios internacionales. Los precios domésticos cayeron un 45.2 % en términos reales entre 1993 y 1999.

Aún cuando el maíz fue considerado "altamente sensible" en el TLCAN (se protegió con aranceles–cuota y plazos "extralargos" de desgravación de quince años) las importaciones de maíz han crecido durante el TLCAN en 3 mil 500 por ciento entre 1993 y 1999 al pasar de 152 mil toneladas a 5.4 millones de toneladas debido a que el gobierno mexicano durante cuatro de los seis años de vigencia del TLCAN —1995, 1996, 1998 y 1999— ha eliminado unilateralmente la protección de la producción y el mercado doméstico al rebasar las cuotas de importaciones libres de arancel; realizando dumping en contra de los productores nacionales de maíz al eliminar los aranceles que protegían su producción; colocando a los productores mexicanos en el mercado abierto, sin ningún periodo de transición.

México es el tercer mercado más grande de maíz para Estados Unidos. Para 1999, el USDA señalaba que "México consistentemente ha permitido que las importaciones de Estados Unidos sobrepasen las cuotas libres de arancel, sin aplicar los altos aranceles para el volumen fuera de cuota. Bajo el TLCAN las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México han promediado entre 1994 y 1998 los 521 millones de dólares, en contraste de los bajos niveles de 35 millones en 1993 y de 400 millones en 1990"[2].

En contraste, la comercialización de la producción nacional en el mercado interno enfrenta serias dificultades dada la competencia de las importaciones, que presionan los precios domésticos a la baja, al nivel de los precios internacionales. Los principales importadores son a la vez los más importantes compradores de granos en el país, muchos de los cuales son empresas transnacionales de capital nacional o extranjero. En la lista proporcionada por el Banco de México sobre los principales importadores en 1996 y 1998 se encuentran Cargill, Continental, Anderson Clayton, Purina, Elgo, Pilgrims Pride, Archier Daniels Midland, Dreyfus, Arancia y varios más.

Los importadores —ganaderos, fabricantes de alimentos balanceados, harineros, y comercializadoras— reciben del gobierno mexicano la autorización para importar maíz de Estados Unidos sin arancel y utilizan los programas de garantía de crédito (GSM-102 y 103) promovidos por el gobierno de Estados Unidos para alentar sus exportaciones, que otorgan financiamiento a tasas blandas (alrededor de 6.25 % anual en 1999), con plazos de pago de hasta dos años, convirtiendo la importación de maíz en un negocio financiero, pues por los largos plazos de recuperación pueden

[2] USDA, Economic Research Service, Link J. And Steven Zahniser, *NAFTA: The Record to Date*, August 1999, ERS-WRS-99.1

utilizar estos recursos para comprar maíz mexicano. Así, los compradores bajan los precios en el mercado nacional, y ofrecen a los productores a lo sumo un precio equivalente al internacional, puesto en lugar de consumo —precio de indiferencia—.

No hay que olvidar que México es uno de los cinco mercados de granos de mayor interés para las firmas de Estados Unidos, por lo que actualmente operan aquí tres de los mayores carteles mundiales, el formado por Cargill-Monsanto; el integrado por ADM-Dreyfus-Novartis-Maseca y el formado por Minsa-Arancia-Corn Products International. Maseca ha ampliado su capacidad instalada en casi el triple y Minsa en casi el cuádruple durante la década de los noventa, lo que ha consolidado velozmente al mercado privado de maíz a la par que las transnacionales de los dos países fortalecen su integración, a costa de los productores, ante la indiferencia del gobierno quien, de esta manera, atenta contra la producción de este alimento básico para la población y el cultivo más importante del país.

Frijol

El frijol en 1990 fue el segundo cultivo en cuanto superficie sembrada, —2.2 millones de hectáreas— y el cuarto en cuanto a volumen de producción —1.3 millones de toneladas.

Entre 1989 y 1995 los principales agentes comercializadores eran Conasupo que controlaba un tercio del mercado y los comercializadores privados empacadores o mayoristas. En el comercio final la presencia de Conasupo a través de sus filiales Diconsa e Impecsa garantizaba el abasto a zonas urbanas marginadas y a los mercados rurales, a los que difícilmente llega el sector privado por falta de infraestructura o por la menor rentabilidad del producto. La comercialización de frijol, implica un alto costo de movilización de grandes volúmenes, por una falta de correspondencia entre las zonas de producción y consumo. Los principales compradores privados son los mayoristas y los envasadores que posteriormente distribuyen a distintos mercados. Estos compradores son mucho más en número y están más dispersos que en el mercado del maíz por lo que la cadena de intermediación del frijol es mucho más larga y compleja.

Los precios reales en el mercado interno de frijol, durante el periodo TLCAN se han reducido significativamente. Para 1999 se redujeron en 60.2 % respecto a 1990 y en 45.4 respecto a 1993. Según datos de la OCDE “En 1995, para proteger el interés de los productores se fijaron precios míni-

mos para el maíz y el frijol, a un nivel menor de los precios internacionales"[3].

Los problemas de comercialización en el mercado interno desde 1996 coinciden con la reducción de la participación de Conasupo, ya que para 1994 desplazó directamente 336 mil toneladas y para 1995, 232 mil toneladas. Después de dos años de reducción de sus compras, en 1998 hizo su última participación con 231 mil toneladas.

El frijol mantenía con el maíz y la cebada permiso previo de importación. Al momento de la entrada en operación del TLCAN, se eliminó este requisito. Estados Unidos obtuvo un cuota libre de arancel de 50 mil toneladas y Canadá una cuota de 1,500 toneladas, para ambos países, los aranceles para volúmenes fuera de cuota se definieron en 480 dólares por tonelada, pero no menores al 139 % *ad valorem* de importación, por lo que el frijol es otro de los grandes perdedores del Tratado ya que a partir de 1996, el gobierno eliminó unilateralmente la protección pactada en el Tratado y permitió la entrada de importaciones libres de arancel por arriba de la cuota. Al igual que en el caso del maíz, Estados Unidos fomenta sus exportaciones a través de los programas GSM-102 y SGPM.

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos reporta un mayor nivel importado por México, equivalente a 109 mil toneladas para 1996; 170 mil toneladas para 1998; y 73 mil toneladas para 1999 y que aunadas a la desaparición de Conasupo han distorsionado el mercado interno del frijol a partir de 1996. enfrentando a los productores nacionales de frijol en el 2000, a la peor crisis de su historia, pues cuentan con inventarios que no han podido comercializar desde 1998. Esto es, a partir de 1996, la producción nacional de frijol —para la que se había negociado una protección especial de quince años— se encontró en el mercado abierto, sin contar con las condiciones para enfrentarlo.

Trigo

El trigo ocupa el cuarto lugar en cuanto a superficie cosechada y el segundo lugar en cuanto a volumen de producción. México tiene uno de los más altos rendimientos en el mundo, en promedio 4.14 toneladas por hectárea durante 1985-1989, comparados con los de Estados Unidos de 2.37 toneladas por hectárea. A partir de las reformas 1989-1993, la

[3] OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de Mé*xico, OCDE 1997 p. 9

producción de trigo experimentó una caída constante siendo desplazado por el maíz a partir de 1990. Esta tendencia se profundizó durante el periodo TLCAN, reduciéndose la producción en casi un tercio y la superficie cultivada cayó en 43% hasta 1999.

A partir de 1989, el precio de garantía y la comercialización del trigo a través del sistema Conasupo se eliminó y ante la carencia de infraestructura y redes privadas de distribución, y el impacto de los volátiles precios internacionales en el mercado doméstico[4] provocaron graves dificultades para la comercialización interna, por lo que entre 1989 y 1999 el precio real del trigo se redujo en 40%, mientras que desde 1993 disminuyó en 24 %. En 1989, 1992, 1994, 1995 y 1997 el precio nacional fue incluso menor al precio internacional de referencia. Además, mientras que entre 1989 y 1991 el ESP para el trigo en los países de la OCDE fue de 41%, en México fue sólo del 17.3%; entre 1992 y 1994 su subsidio fue de un 43% y aquí de un 30%; y lo patético ocurrió en 1995, cuando el ESP en México fue negativo (-6 %), mientras que en los países de la OCDE fue de 29 %.

Las importaciones de trigo mantuvieron el permiso previo de importación hasta 1993, antes del TLCAN; el trigo para molienda no tenían aranceles; el trigo *durum*, además de permiso previo tenía 10% de arancel.

Como compromiso del Tratado, México eliminó el permiso previo de importación para todo tipo de trigo que fue transformado en un arancel del 15%, a eliminarse en diez años. Estados Unidos eliminará sus aranceles para el trigo común en 5 años y para el trigo *durum* en 10 años, a partir de enero de 1994, mientras que el acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT, permite a México una protección de 74% de arancel, con una reducción de 10 % hasta el año 2004.

La falta de protección a la producción nacional de trigo, la falta de subsidios equivalentes los productores y las erróneas políticas agrícolas, han provocado la caída de la producción y el aumento de las importaciones. En 1989 las importaciones representaban el 9 % del consumo nacional aparente, para 1999 el 47% del consumo nacional aparente proviene de importaciones.

Después de seis años de vigencia del TLCAN, el arancel del trigo demostró ser insignificante e ineficaz. El arancel de sólo 7.5 % en 1998 y de 6 % en 1999 ha provocado el aumento de las importaciones en 146 % respecto a 1992 y en 530 % respecto a 1989.

[4] Cf. OCDE, *op. cit.*, 1997 p. 57

La conclusión, citemos la evaluación del USDA sobre el TLCAN en 1999:

"El Tratado ha apoyado el aumento récord de las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México. Estas exportaciones han promediado 190 millones de dólares bajo el TLCAN comparadas con los 134 millones de 1993 y los 51 millones de 1990. Los productores mexicanos han respondido para reconvertir su producción a cultivos distintos al trigo, mientras el TLCAN contribuyó indirectamente al aumento de las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México"[5].

Soya

A finales de la década de los ochenta la soya era el principal cultivo de oleaginosas en México tanto por la superficie cosechada como por el volumen de producción, sufriendo una drástica disminución durante la década de los noventa, hasta su virtual extinción a partir de 1996. Lo anterior está directamente ligado a las reformas de política agrícola y al TLCAN. Hasta 1989, la soya tuvo permiso previo de importación, precio de garantía y sistema de comercialización a través de Conasupo, año en que fue eliminado el precio de garantía para la soya y Conasupo dejo de comprar una parte importante de la cosecha interna. En 1993, antes del TLCAN la producción de soya había disminuido a la mitad respecto a 1989 y la superficie sembrada se había reducido en 53 %. A partir de la entrada en operación del Tratado esta tendencia continuó y actualmente se siembran 88 mil hectáreas de soya, de las más de 500 mil anteriores. El cultivo de la soya fue sustituido por el cultivo del maíz.

México tenía un arancel de 15% para las importaciones de pasta de soya, un 10% de arancel para el aceite crudo de soya y un 20% para el aceite de soya refinado. Estos aranceles también se eliminarán en diez años. En el mismo sentido, en el acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT 1995, México acordó un 50% de arancel para la soya, a reducirse en un cinco por ciento para el año 2004 [6].

Desde 1989 el abasto y la distribución de soya es totalmente privado. El consumo nacional aparente depende casi en su totalidad de importaciones.

[5] USDA, ERS, *op. cit*. 1999

6 OECD, *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries,* 1995

CONCLUSIONES

TLCAN con Estados Unidos y el sector agroalimentario

Para Estados Unidos, México es un mercado lucrativo y en expansión sobre todo en granos, oleaginosas, cárnicos y frutas de clima templado, quien además complementa a su sector agropecuario. Este hecho debería permitir que los beneficios económicos y sociales rebasasen a las pérdidas, sin embargo, la oposición de los productores de frutas, hortalizas y caña de azúcar de Florida fue tan fuerte que los negociadores aceptaron esquemas de protección importantes e incluso acuerdos adicionales en protección de los productores de naranja y caña de azúcar de Estados Unidos.

Los resultados de los primeros seis años de vigencia del TLCAN indican que Estados Unidos es el gran ganador en la relación comercial con México, gracias a un crecimiento sustancial de sus exportaciones a México y Canadá, las cuales crecieron de 7.4 mil millones de dólares en el promedio anual de 1989/93 a 11.3 entre 1994 y 1998, para alcanzar 12.7 en 1999. Pero, también las importaciones de Estados Unidos de sus socios del TLCAN crecieron de 6.2 en 1989/93 a 10.5 en 1994/98 y 12.8 mil millones de dólares en 1999 [7], con ello el superávit comercial de ese país, se redujo de 1.2 mil millones a 95,717 de dólares en el periodo mencionado,[8] sobre todo por las presiones de los exportadores de Canadá que ganaron terreno importante en productos como el jitomate.

El comercio entre México y Estados Unidos creció igualmente a tasas aceleradas. Durante los primeros 6 años de vigencia del TLCAN se registró una tasa media anual de crecimiento (TMAC) de 3.7% en las importaciones desde EE.UU., frente a una TMAC de 5.7% en los años previos al TLCAN. Las exportaciones de México crecieron 9.2% durante el periodo de operación del TLCAN, frente a 3.5% en los años previos. No obstante, a pesar de un comercio muy dinámico con Estados Unidos, México mantiene *un déficit comercial de más de mil millones de dólares* en el promedio anual durante la vigencia del TLCAN con su principal socio comercial. **Cuadro 1.**

[7] Link J. And Steven Zahniser, "NAFTA: Rhe Record to Date", in: USDA, Agricultural Outlook, September 1999, AGO-264, p. 13.
[8] Cálculo propio con datos de USDA/ERS, *FATUS Report*, base de datos electrónica.

Cuadro 1. México. Balanza comercial agroalimentaria con Estados Unidos, 1989-1999 (en miles de dólares)

	Exportación	*Importación*	*Balanza Agroalimentaria*
1989	**2,284,288**	**2,736,828**	**-452,540**
1990	2,611,000	2,553,000	58,000
1991	**2,527,000**	**2,999,000**	**-472,000**
1992	**2,372,000**	**3,791,000**	**-1,419,000**
1993	**2,708,894**	**3,602,927**	**-894,033**
TLCAN			
1994	**2,855,347**	**4,513,024**	**-1,657,677**
1995	3,805,180	3,518,986	286,194
1996	**3,734,508**	**5,429,526**	**-1,695,018**
1997	**4,077,760**	**5,178,569**	**-1,100,809**
1998	**4,652,784**	**6,152,202**	**-1,499,418**
1999	**4,847,519**	**5,622,241**	**-774,722**

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

México es el tercer mercado en importancia para los Estados Unidos después de Canadá y Japón, mientras que EE.UU. es históricamente el mercado más importante para México. En varios productos el mercado mexicano es de primer importancia para los Estados Unidos como lo resume el **Cuadro 2**, al resaltar la importancia de varios productos que ocupan entre el primer y tercer lugar en el valor de las exportaciones.

Cuadro 2. EE.UU. Importancia de México como mercado de exportación, 1999

Producto	*1999*		*Año en que México ocupó el 1er lugar en la exportación*
	Exportación (valor, 1,000 US$)	*Rango en importancia*	
Total	5,622,241	3	--
Granos forrajeros	927,136	2	--
Carnes rojas	675,795	2	--
Soya	659,261	2	--
Algodón	285,352	1	1998,1997
Trigo	214,838	4	--
Carne de pollo	200,095	3	--
Productos lácteos	175,975	2	1998,1997,1995
Frutas frescas	163,545	1	1998
Pieles	153,259	3	1998
Aceite vegetal*	146,818	1	1998, 1997, 1996, 1995
Frutas y hortalizas procesadas	144,963	3	--
Semillas	132,488	1	1998,
Grasa animal	126,827	1	1998, 1997, 1996, 1995
Animales vivos	101,843	2	1998, 1997
Arroz	88,069	2	
Hongos	48,855	1	1999, 1998, 1996,

* No incluye aceite de soya. Fuente: Elaboración propia con base en http://www.fas.usda.gov/scriptsw/ bico/bico_frm.idc

El impacto del TLCAN ha sido diferente por producto. El USDA estima que las exportaciones estadounidenses a México de productos lácteos, carne bovina, manzana y pera son 15% mayor que lo hubieran sido sin el Tratado. En el caso de las exportaciones de carne porcina el efecto se estima entre el 5 a 10%. A la vez, EE.UU. aprovechó las ventajas que le da el TLCAN para aumentar sus exportaciones de maíz y algodón a México.

Mientras que los beneficios del TLCAN para México están distorsionados por fenómenos como la devaluación del peso en 1994 y la posterior crisis económica, o las prolongadas sequías, así como por las disputas en el comercio que, como en los casos del jitomate y la manzana, llegan a acuerdos sobre precios mínimos que moderan el efecto de la liberalización. Esto es, la participación de las importaciones desde México en el total de las importaciones de EE.UU. se ubican en niveles reducidos aunque con una muy ligera tendencia a crecer en 1998 y 1999

Estados Unidos está captando una porción cada vez mayor del mercado mexicano al desplazar a otros países competidores, gracias a los beneficios en la reducción de los aranceles y su agresiva política de fomentar las exportaciones a través de programas de apoyo y de crédito, aumentando su participación en las importaciones mexicanas sobre todo en productos cárnicos, carnes preparadas, frutas y hortalizas, azúcar y edulcorantes y, arroz y mantiene su tradicional posición predominante en maíz y sorgo, donde cubre prácticamente el 100% de las importaciones mexicanas y, en soya y harina de soya con una aportación de más del 90%. **Cuadro 3**

Cuadro 3. México. Participación de EE.UU. en las importaciones de productos agropecuarios, 1990-1999 (% del valor)

	1990	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*
Total	**63.2**	**68.3**	**68.3**	**69.0**	**71.5**	**74.4**	**75.0**	**74.2**	**75.9**	**77.0**
Productos cárnicos	86.8	76.4	77.9	78.5	87.4	91.4	91.8	95.2	96.6	90.0
Carnes preparadas	62.2	83.5	82.6	84.7	78.4	86.3	87.3	95.2	95.4	95.5
Frutas y hortalizas	63.0	70.3	63.8	68.0	69.6	68.2	72.2	81.3	80.0	77.9
Azucar y edulcorantes	29.5	34.7	69.4	69.5	71.3	82.6	59.6	90.5	90.5	95.9
Arroz blanco	n.d.	n.d.	26.2	47.0	50.1	92.9	98.8	91.0	99.8	70.9

Fuente: Cálculos propios con base en datos de BANCOMEXT, The World Trade Atlas. Base de datos en medio magnético, http://mexico. businessline.gob.mx:8002/simpex/owa/snest001$.startup y PROMAR International, U.S. Agricultural Export Experience with NAFTA Partners, http://www.nppc.org/ NEWS/NAFTApromarmarket.html, p. 6.

Aunque las importaciones estadounidense de hortalizas mexicanas, en términos absolutos, también crecen, otros países como Canadá, Holanda y España se caracterizan por un dinamismo que rebasa al de México, da tal suerte que la participación relativa de México en las importaciones estadounidenses decrece. En el caso del ganado bovino se observa incluso una

reducción en la participación mexicana, fenómeno que se explica sobre todo por las sequías prolongadas, pero también por nuevas barreras al comercio como la preferencia por animales de razas específicas. El comportamiento en el café, que es uno de los principales productos de exportación de México, es irregular sin caracterizarse por una tendencia definida.

En resumen, la importancia de Estados Unidos como destino de las exportaciones mexicanas no solamente es apabullante, también es quien ha sabido aprovechar mejor al TLCAN al desplazar a un gran número de competidores del mercado mexicano. Esta situación permite concluir que la dependencia de México hacia Estados Unidos en la cuestión alimentaria se ha profundizado con el TLCAN vulnerando aún más la soberanía alimentaria del país.

El predominio de EE.UU. en las importaciones de México se convierte en una amenaza mayor para los productores nacionales quienes son el último competidor por vencer para los exportadores del vecino país.

La situación de los exportadores mexicanos es completamente distinta; no solamente son de poca importancia en el mercado de EE.UU., sino en vez de que el TLCAN les da una ventaja, enfrentan una mayor competencia con otros países.

TLCAN con Canadá y el sector agroalimentario

El comercio con Canadá tradicionalmente ha sido de menor importancia para México. Aunque los datos no reflejan la situación real del comercio, porque porcentajes importantes de los productos exportados son triangulados por Estados Unidos, el comercio con Canadá solamente alcanza porcentajes muy reducidos del comercio agroalimentario de México. Canadá es el segundo socio comercial de México con una participación del 7% del total en 1998. Los principales productos de importación desde Canadá son oleaginosas, trigo, leche en polvo y cebada, en orden a su importancia. Como destino de las exportaciones mexicanas, Canadá es solamente el sexto socio comercial.

Consideraciones finales

En el caso de las **hortalizas y frutas**

- El TLCAN es de poca importancia para el comercio de hortalizas entre México y Estados Unidos, aunque existen diferencias por producto. En el caso del melón las exportaciones son entre el 17 y 25% mayores de lo hubieran sido sin el TLCAN.
- Las exportaciones mexicanas han mantenido y aumentado su presencia en el mercado estadounidense en los meses de invierno porque Florida enfrenta problemas de clima que afectan año con año su ciclo de producción y hasta la fecha esta situación ha impedido la introducción de nuevas variedades más demandadas en el mercado, tal como les fue posible a algunos productores en México.
- La respuesta de los exportadores mexicanos ha sido menor que el dinamismo del mercado estadounidense durante los últimos años. Actualmente existe una tendencia por demandar hortalizas de invernadero o hidropónicos que está siendo satisfecha por los productores de Canadá.

En el caso de los **granos y oleaginosas**

- El TLCAN al reducir la protección de los granos y oleaginosas debilitó aún más la competitividad de la agricultura mexicana. La producción de granos básicos y oleaginosas ha perdido dramáticamente con el TLCAN
- En particular, el maíz, junto con el frijol, son los perdedores netos de la negociación del TLCAN en la agricultura. A seis años de operación del Tratado, la supuesta protección extraordinaria para el cultivo, promocionada como un éxito de la negociación, ha sido eliminada sistemáticamente por decisión unilateral del gobierno mexicano. Los aranceles-cuota —único instrumento definido para su protección— en atención a las profundas asimetrías y vulnerabilidad frente a las importaciones, han permitido al gobierno mexicano actuar contra los productores nacionales, para favorecer intereses privados transnacionales. Para la producción de maíz y frijol no ha existido periodo de tránsito, sino que en los hechos, se encuentran compitiendo en el mercado abierto.

PROPUESTAS

No cabe duda que el comercio exterior de México ha crecido durante los últimos años en forma vertiginosa , sobre todo en el periodo que comprende el TLCAN. Sin embargo, cálculos recientes del USDA indican que el comercio entre ambos países solamente hubiera sido 3% menor sin el TLCAN [9]. Además, este dinamismo ha tenido un profundo y negativo impacto sobre la población que depende de estas actividades, ya que el mal manejo que ha hecho el Gobierno Federal de los instrumentos que contemplaba el TLCAN para dosificar el acceso de las importaciones a nuestro mercado ocasionando que sean los precios internacionales de estos productos —la mayoría de las veces distorsionados por los subsidios y apoyos que reciben de parte de sus gobiernos— los que rijan en el mercado interno, sin que de manera paralela y equivalente sean aplicados dichos apoyos por nuestro gobierno, y sin que éste, emplee los esquemas y las facultades que cualquier acuerdo comercial ofrece a sus integrantes para garantizar la viabilidad de sus sectores vulnerables, lo que ha provocado un constante y un mayor empobrecimiento de nuestros campesinos en general.

Las propuestas que a continuación se presentan son propuestas en el margen que el Tratado tal y como fue negociado permite.

a) El sector agrícola por ser uno de los sectores económicos más vulnerables tiene en la mayoría de los países políticas de protección y compensación. En Estados Unidos, el Congreso condicionó la aprobación del Tratado a una Ley de Implementación, (*Implementation Act 1993*) que obliga al Departamento de Agricultura a presentar una evaluación bianual del impacto del TLCAN, por lo que nuestro Congreso de la Unión puede impulsar una iniciativa legislativa similar al Acta de Implementación, que obligue a la Secretaría de Agricultura a presentar una evaluación consistente, con datos del impacto del Tratado en cada uno de los productos agrícolas y agroalimentarios, en la inversión en la agropecuaria y en las comunidades rurales, así como en el empleo relacionado con el campo, por lo menos cada dos años.

Esta iniciativa deberá considerar una evaluación paralela del Congreso de la Unión sobre el impacto del TLCAN en donde se incluyan y analicen las propuestas de los sectores productivos, apoyando la participación plu-

[9] Goodloe, Carol, "The North American Free Trade Agreement and U.S. Agriculture", en: USDA, *FASonline*, http://www.fas.usda.gov/info/agexporter/1999/north.html

ral y activa de las organizaciones campesinas y grupos de productores de menores recursos.

Para México esta evaluación es de la mayor importancia, dada su condición de país subdesarrollado, sin ventajas comparativas en los sectores de producción más importantes —en cuanto a volumen, valor, superficie sembrada y número de productores— mayor participación de la población económicamente activa en el sector agropecuario y nivel de concentración de la pobreza en las zonas rurales.

b) El gobierno debe exigir el cumplimiento estricto de los permisos fitosanitarios conforme a las normas estipuladas.

c) Debe exigir el reconocimiento de las zonas libres de incidencia de plagas para liberar las exportaciones mexicanas a Estados Unidos.

d) También debe mantener estricta vigilancia sobre la aplicación de subsidios a la exportación de EE.UU. y Canadá e imponer impuestos compensatorios a las importaciones.

En particular, en el caso de las **hortalizas y las frutas** tenemos:

a) Se observa una mayor integración de los productores no solamente en cuanto a la organización para abastecer el mercado, sino también para regularlo a través de un precio mínimo, lo cual, es un claro ejemplo que ni los productores de EE.UU. ni los de México están dispuestos a aceptar condiciones de libre comercio impuestos por autoridades ajenas al sector.

b) La incorporación de innovaciones tecnológicas, como los tomates de larga vida en anaquel ha dado una ventaja de los productores sinaloenses sobre los de Florida. Es importante mantener y desarrollar en el futuro estas ventajas competitivas, y trabajar para superar deficiencias en cuanto al progreso tecnológico.

c) Finalmente, no debe perderse de vista el potencial de posibles competidores como ya se ha visto en el caso del melón poveniente de Centroamérica. En el caso del resto de las hortalizas se debe estar alerta con respecto al desarrollo de las relaciones políticas y económicas de Estados Unidos con Canadá. Independientemente de ello, debe trabajarse sobre una mayor diversificación de los mercados.

Y en el caso de los **granos y oleaginosas**:

d) El gobierno mexicano debe controlar las importaciones de granos y oleaginosas limitándolas a las cuotas acordadas en el TLCAN. Para cual-

quier volumen sobre la cuota debe cobrar el arancel máximo permitido. Para las importaciones de maíz de cualquier país no miembro del TLCAN el gobierno debe cobrar el arancel GATT, mayor al arancel TLCAN. En caso de continuar el incumplimiento, el Congreso, como representante de los ciudadanos puede promover y ejecutar —a través de los sectores productivos afectados— deberá promover una solicitud de salvaguarda general del Tratado por el daño a los sectores y planta productiva, por el aumento de las importaciones sin arancel.

e) El Congreso puede impulsar una iniciativa de revisión de los mecanismos de control de importaciones en las aduanas, de tal forma que éstas puedan controlar y limitar el volumen de importaciones.

f) El Congreso puede impulsar una iniciativa de recuperación de los aranceles y su asignación presupuestal a los programas de subsidios a los productores. No existe ningún límite para aumentar la asignación de recursos Procampo, ni otros de la ***caja verde*** y algunos de la ***caja ámbar*** en el TLCAN ni en el GATT. El único límite son las finanzas públicas y sus prioridades de asignación, equiparando los subsidios a los productores al nivel otorgado por el resto de los países de la OCDE.

g) Es imprescindible la creación de un organismo de regulación del mercado de los granos, eficiente, eficaz y comprometido con el mejoramiento en las condiciones del sector, que evite el monopolio de las transnacionales y la subordinación de los productores. Debe retirar las cuotas de importación del TLCAN para, evitar que presionen los precios a la baja y debe apoyar a las organizaciones de productores con créditos para la pignoración de sus cosecha a las mismas tasas blandas CCC.

h) En el caso específico del frijol, el gobierno federal debe retirar las existencias de los productores a un precio equivalente al pagado por las importaciones, alrededor de 600 dólares por tonelada y rendir cuentas a los productores por el desorden provocado en el mercado de frijol y resarcir al menos una parte de sus cuantiosas pérdidas. Los 140 millones de dólares que regaló a los importadores deberían ser distribuidos como un pago compensatorio único, entre los productores de frijol.

i) Además, será una nueva irresponsabilidad del gobierno mexicano intentar recuperar la producción de la soya a partir de variedades transgénicas, sin informar a los productores ni a los consumidores. La tendencia mundial es la falta de mercado para los productos transgénicos.

Cámara de Diputados
LVII Legislación
Comisión de Agricultura

Impacto del TLCAN en el Sector De Granos y Oleaginosas

Ana de Ita

Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano – CECCAM

México, D.F. 25.04.00

Capítulo 1.

1.–Resultados generales de la negociación del TLCAN para los granos básicos y oleaginosas.

Ana de Ita [10]

1.1. El contexto de la negociación

En junio de 1991 iniciaron las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) entre Estados Unidos, México y Canadá. El 17 de noviembre de 1993, el Congreso de los Estados Unidos lo aprobó, una vez que las cuestiones polémicas relacionadas con el medio ambiente y asuntos laborales, fueron abordadas en los Acuerdos Paralelos. Además algunos tópicos del comercio agrícola se revisaron y enmendaron para garantizar el voto de los congresistas estadounidenses.

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, entró en vigor el 1º de Enero de 1994. Este tratado es producto de una serie de negociaciones entre los países firmantes y reúne tres acuerdos distintos. El de Estados Unidos y Canadá, que funciona teniendo como base el Acuerdo de Libre Comercio firmado por estos países en 1989; el de México y Estados Unidos, que empezó a discutirse en 1990; y, finalmente, el de México y Canadá, al incorporarse este país a las negociaciones de México y Estados Unidos en 1991. La negociación del Acuerdo, la redacción del texto final y la firma del mismo por los tres países el 1º de junio de 1993, estuvo a cargo de las administraciones Bush en Estados Unidos, Salinas en México y Mulroney en Canadá.

El cambio de gobierno en los Estados Unidos con la derrota del Partido Republicano, implicó la elaboración de Acuerdos Paralelos que buscaron adecuar el TLCAN antes firmado, a nuevas exigencias de la recién iniciada administración demócrata. En forma paralela se manejarían los aspectos laborales, entre los que destaca el empleo de menores y normas de seguridad que impactan los costos de la mano de obra en México, principal determinante para las exportaciones mexicanas.

10 Investigadora titular del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano –**Ceccam.**

Las dificultades del gobierno de Clinton para obtener el apoyo de los congresistas al TLCAN fueron solucionadas a través de concesiones a los grupos que representaban los intereses de los productores agrícolas que podían verse afectados frente a las importaciones de México en productos competitivos. El presidente Clinton sometió al Congreso la "Ley de Implantación" para lograr la aprobación del TLCAN.

La Ley para la Implementación (*Implementation Act*, 1993) del TLCAN obliga al Departamento de Agricultura (USDA) a preparar un reporte bianual al Congreso —iniciando en 1997— sobre los efectos del Acuerdo en los productores agrícolas y sobre las comunidades rurales en los Estados Unidos.

El Mandato del Congreso requiere específicamente que los siguientes elementos estén contenidos en el reporte:

1. Una evaluación de los efectos de implementación del acuerdo en varios de los productos agrícolas afectados por el Acuerdo sobre las bases de producto por producto.
2. Una evaluación de los efectos de la inversión hecha en la agricultura de Estados Unidos y en las comunidades rurales
3. Una evaluación del empleo en la agricultura de Estados Unidos incluidas las ganancias y pérdidas de trabajos en empresas directa o indirectamente relacionadas a la agricultura de Estados Unidos[11]

La Ley de Implantación considera también dos nuevos acuerdos —los de azúcar y cítricos— que aceleran la desgravación de estos productos para poder acogerse al texto y no reabrirlo, pero los condicionan a cláusulas que finalmente restan beneficios a México.

1.2. Asimetrías del sector agrícola entre los tres países

En las actividades agropecuarias y forestales, México presenta mayores asimetrías en relación a los otros dos países, que en cualquier otro de los sectores incluidos en el Tratado.

El territorio mexicano equivale al 20 por ciento del tamaño de Estados Unidos. Dos terceras partes de México son áridas y semiáridas. La superficie cultivable total es de 23.1 millones de hectáreas, comparada con los 187.9 millones de hectáreas de Estados Unidos. En México la tierra cultivable por persona es en promedio de 0.283 hectáreas, comparado con las 0.769 de Estados Unidos. Alrededor del 10 por ciento de la tierra cultivable en Es-

11 USDA, ERS, Leaders, T., T. Craford y Link, J. Coord., *NAFTA International Agriculture and Trade*, USDA-ERS, September, 1997 p. 9

tados Unidos es de riego, comparada con el 20 por ciento de México. La disponibilidad de agua en México depende básicamente de la lluvia pues la mayor cantidad de agua para riego proviene de almacenamientos superficiales. Más del 50 por ciento de la superficie cultivable se localiza en las áreas de temporal del centro del país[12].

La población de México en 1990, era alrededor de un tercio de la de Estados Unidos, en promedio diez años más joven y con expectativas de vida de 67 años, en comparación con la esperanza de vida en Estados Unidos de 73 años. México está densamente poblado. Aproximadamente un tercio de la población vive y trabaja en las áreas rurales. Ambos países son altamente urbanizados (**cuadro 1.1**).

La economía de Estados Unidos es mucho más fuerte que la economía mexicana, con un producto interno bruto (PIB), cerca de veinte veces el de México. El PIB *per cápita* de Estados Unidos fue alrededor de 21 mil dólares, comparado contra los 2 mil dólares de México. Las exportaciones e importaciones de Estados Unidos aportan entre el 7 y 9 por ciento al PIB total, mientras que en México aportan entre 15 y 16 por ciento. El sector agropecuario mexicano aporta al PIB alrededor del 7 por ciento, mientras en Estados Unidos su contribución es menor al 3 por ciento.

En la década de los noventa, la agricultura de Estados Unidos y Canadá está dominada por granjas de gran escala y firmas gigantes de procesamiento de alimentos. El sector agrícola mexicano está integrado por un sinnúmero de pequeñas explotaciones agrícolas y pequeños procesadores[13]. Los agricultores canadienses representan sólo el 2 por ciento de la población.

Cuadro 1.1 Asimetrías entre Estados Unidos, México y Canadá: 1990

Indicadores económicos	México	Estados Unidos	Canadá
PNB millón dólares	176	4,850	462
PIB agrícola/ PIB total %	7.9	1.8	1.6
PIB per cápita miles de dólares	2.3	20.9	17.8
PEA agrícola / PEA total %	22.8	2.8	3.6
Población millones de habitantes	86	250	26
Superficie cultivada total	23.1	187.9	
Superficie cultivada per cápita	0.269	0.752	
Part. Export. e import. en el PIB total %	15 y 16	7 y 9	

Fuente: USDA, ERS, FAS, *Agriculture in North American Free Trade Agreement. Analysis of Liberalising Trade Between the United States and Mexico*, 1992

[12] USDA, ERS, FAS, *Agriculture in North American Free Trade Agreement. Analysis of Liberalising Trade Between the United States and Mexico*, USDA, FAS, septiembre de 1992.

[13] Hufbauer G y Schott J, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Institute for Interna-

El reconocimiento de estas asimetrías en el sector era el punto de partida para que en el TLCAN se otorgara un trato diferenciado a México y se aceptaran plazos especiales de transición antes de llegar a la liberalización total.

El papel que jugó el TLCAN para cada uno de los tres países fue diferente. Para México el TLCAN fue determinante dentro de su estrategia macroeconómica, en la orientación de mercado adoptada. La negociación en México estuvo en mayor medida relacionada con el cambio estructural, mientras que para los canadienses y estadounidenses fue un mero acuerdo comercial[14]. Para México, las decisiones tomadas para la agricultura tendrían gran impacto en el futuro del campo. El Tratado institucionaliza el modelo económico neoliberal y pretende darle un carácter definitivo e irreversible.

Estados Unidos promovió el TLCAN como una medida de seguridad en sus relaciones con México y Canadá para reforzar la estabilidad económica en ambos países y garantizar la permanencia de las reformas de políticas y comercio logradas desde mediados de los ochenta[15].

Según la primera evaluación del USDA, uno de los principales logros del Tratado fue impedir a México la tentación de recurrir a políticas proteccionistas durante la crisis de 1995[16].

3.– El comercio agrícola entre los tres países y su interés en el TLCAN

Para Estados Unidos, el TLCAN era de sumo interés pues Canadá y México son el segundo y tercer mercado para sus exportaciones agrícolas, con potencial para crecer al liberalizar su comercio. Las exportaciones estadounidenses hacia ambos países fueron de alrededor de 9 mil millones de dólares en 1993, y representaron cerca del 20 por ciento del total de las exportaciones agrícolas.

México resultaba particularmente atractivo pues tiene más de tres veces la población de Canadá y era uno de los mayores mercados, en rápida expansión, para las exportaciones agrícolas y de alimentos provenientes de

---

tional Economics, USA, 1992. p. 281

14 Shwedel, Kenneth, "El TLC y el cambio estructural" en Encinas A., de la Fuente J., Mackinlay H., *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario,* México, editorial Diana, 1992. p.41

15 USDA, ERS, Leaders T., T. Craford y Link, J. Coord. *NAFTA International Agriculture and Trade, op. cit.,* septiembre de 1997. p. 8

16 *Ibíd.*. p. 7

Estados Unidos. En 1990 México absorbía el 6 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos.

Durante las décadas de 1960 y 1970, México exportó más productos agrícolas a Estados Unidos que los que importó. Pero la balanza comercial cambió a favor de Estados Unidos en la mayoría de los años ochenta, aunque la balanza comercial total fue positiva.

Cuadro 1.2

Balanza comercial agroalimentaria México — Estados Unidos
(promedio 1989-1991 miles de dólares)

Importaciones de Estados Unidos a México	2,806,904
Exportaciones de México a Estados Unidos	2,498,256
Balanza comercial	**-308,648**

Balanza comercial agroalimentaria México — Canadá: 1991

Importaciones de Canadá a México	116,819
Exportaciones de México a Canadá	115,565
Balanza comercial	**-1,254**

Fuente: Hufbauer G y Schott J., *op. Cit*

El comercio agrícola entre los integrantes del TLCAN, creció lentamente durante la década de los ochenta. Entre Estados Unidos y México aumentó en un 4 por ciento anual (al pasar de 3.5 miles de millones de dólares, a 5.2 miles de millones de dólares), comparado con la tasa de crecimiento promedio anual de 8 por ciento, para el resto de las mercancías.

Entre 1980 y 1990 las exportaciones estadounidenses a México (principalmente de granos) primero cayeron a 1.1 miles de millones de dólares en 1986, pero al final de la década recuperaron los niveles de 1980 y alcanzaron los 2.5 miles de millones. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos (la mayoría productos hortofrutícolas) crecieron más del doble al pasar de 1.1 miles de millones de dólares, a 2.6 miles de millones[17].

Desde 1980 el comercio agrícola entre Canadá y México también aumentó en una tasa promedio anual de 4 por ciento (desde 150 millones de dólares, a 220 millones) en comparación con la tasa de crecimiento anual de 9 por ciento registrada para el resto de las mercancías. Entre 1980 y 1989, las exportaciones canadienses a México aumentaron de 80 millones de dólares, a 130 millones y absorben alrededor del 3 por ciento de las

17 Hufbauer G y Schott J, *op. cit*. p. 285

importaciones mexicanas. Las exportaciones mexicanas a Canadá pasaron de 70 millones de dólares, a 90 millones[18].

Las exportaciones agrícolas de Canadá a México representan el 28 por ciento de las exportaciones totales. Los principales productos exportados por Canadá son: oleaginosas (47%), lácteos (23%) y granos (14%). Las exportaciones agrícolas de México a Canadá representan el 8 por ciento de las importaciones totales; los principales productos son: hortalizas (33%), tropicales (28%) y frutas (27%).

Las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México aumentaron en valor alrededor del 60 por ciento entre 1988 y 1993, al pasar de 2.2 miles de millones de dólares, a 3.6 miles de millones[19]. En la agricultura, Estados Unidos tuvo un pequeño déficit comercial con México en 1990.

Los compromisos del capítulo agrícola en el TLCAN son determinantes para México pues aún antes de su firma se destinaban el 75.4 por ciento de las exportaciones sectoriales a Estados Unidos y provenían de este país el 69 por ciento de las importaciones[20]. Estados Unidos importó casi todos los productos mexicanos de exportación, y aportó más de tres cuartos de las importaciones mexicanas. El comercio exterior de México ha estado fuertemente orientado hacia Estados Unidos. En 1990, México proveía sólo el 12 por ciento de las importaciones agrícolas de Estados Unidos y compraba el 7 por ciento de sus exportaciones.

De acuerdo al análisis del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA)[21], al final del periodo de transición de quince años se espera que las exportaciones anuales de Estados Unidos a México sean mayores en 2.6 miles de millones de dólares, a lo que hubieran sido en ausencia del Tratado. Los granos, oleaginosas y carne serán los productos de mayor incidencia en su crecimiento. El mismo estudio proyecta un crecimiento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos sólo en alrededor de 500 y 600 millones de dólares anuales, al final del periodo de transición.

"Al eliminar los niveles de protección las exportaciones agrícolas estadounidenses a México se expandirán en un tercio, mientras las exportaciones mexicanas a Estados Unidos aumentarán en un quinto"[22]. El comercio agrícola entre los dos países anteriormente en balance, tendería a

---

18 *Ibíd.*., p. 280

19 Foreign Agricultural Service, "The North American Free Trade Agreement", *Fact sheet*, diciembre, 1994, FAS-USDA, p.1

20 Shwedel, Kenneth, "El TLC y el cambio estructural" en: Encinas, A, J. de la Fuente y H. Mackinlay, (coord.), *op. cit.* 1992

21 USDA, ERS, FAS, *Agriculture in North American Free Trade Agreement. op. cit*., September 1992 p. 3

22 *Ibíd.*. p.8

favor de Estados Unidos. Con la expansión de sus exportaciones a México, las exportaciones totales de Estados Unidos aumentarían en un 2 por ciento.

El comercio agropecuario con Estados Unidos se fundamenta en la importación de alimentos básicos —maíz, soya, trigo, sorgo, frijol, oleaginosas, aceites vegetales, ganado vacuno, y carnes frescas y refrigeradas— a cambio de la exportación de café, jitomate, legumbres, hortalizas y frutas frescas, jugo de naranja, cerveza y camarón congelado.

A principios de la década de los noventa, México se encontraba entre los ocho principales mercados para los productos agrícolas de Estados Unidos. En 1990 las exportaciones agrícolas de Estados Unidos totalizaron en 40 miles de millones de dólares, de los cuales 2.5 miles de millones se destinaron a México. En comparación Canadá compró 4.5 miles de millones de dólares de productos agrícolas de Estados Unidos[23].

Los intereses de Estados Unidos y Canadá eran opuestos a los de México. Estados Unidos y Canadá son dos de los mayores y más eficientes exportadores de granos en el mundo, mientras México es un exportador competitivo de productos hortofrutícolas. En Canadá el sector de granos produce anualmente 50 millones de toneladas, de las cuales el 80 por ciento se destina a la exportación[24].

> "El TLCAN expondrá a la nueva competencia, al sector productor de granos mexicano, altamente protegido e intensivo en fuerza de trabajo, frente a los sectores hortofrutícolas protegidos de Canadá y Estados Unidos[25]"

Por esta razón una opción era no incluir el tema agropecuario, sin embargo el gobierno mexicano priorizó eliminar las barreras no arancelarias (fito–zoosanitarias, órdenes de comercialización, etcétera.) que se aplican en Estados Unidos para las exportaciones mexicanas, bajo el supuesto de que generaría ganancias comerciales a México[26]. El Tratado negociado, como después se vería, permite que las barreras no arancelarias sigan existiendo.

En México la negociación del TLCAN se dio sin considerar a la sociedad civil. La incorporación del sector agropecuario y forestal fue uno de los temas más polémicos —debido a las profundas asimetrías entre la agricultura mexicana y la de Estados Unidos y Canadá. Después de haber sufrido desde 1989 una liberalización agrícola unilateral, los productores privados y sociales y la misma Secretaria de Agricultura coincidían en que el

---

23 Hufbauer, G. y J. Schott. *op. cit.*, 1992 p.285

24 Ian Cushon, National Farmers Union Canada, ponencia presentada en el Encuentro Internacional: *Tiene futuro la agricultura campesina en el mundo*, Ceccam octubre de 1998

25 Hufbauer, G. y J. Schott, o*p. cit*. p. 279

26 Provencio, Enrique, "Agricultura y Tratado de Libre Comercio" en *La jornada del campo*, México, 30 de noviembre de 1993, p.3.

TLCAN no sería solución para el sector[27]. El Tratado profundizaría la dependencia alimentaria —pues en la producción de granos, oleaginosas y productos pecuarios existe una gran diferencia productiva a favor de Estados Unidos— a cambio de la demanda estadounidense que se limita a café y productos hortofrutícolas.

Para México la negociación implicaba un cambio en el patrón de cultivos. Del total de la superficie nacional un 12.3 por ciento se dedica a la agricultura y de ésta el 71 por ciento se destina a granos básicos y oleaginosas; alrededor de un 54 por ciento de la superficie nacional se orienta a la producción ganadera y un 26 por ciento a la producción forestal, todas ellas sin ventajas comparativas a nivel general, mientras que las frutas y hortalizas con ventajas comparativas absorben únicamente el 5.4 por ciento y el 3 por ciento de la superficie agrícola.

"Los ajustes de producción esperados para los principales productos agrícolas de México serán mayores a los esperados en la agricultura de Estados Unidos. La agricultura mexicana enfrenta restricciones en recursos de tierra y agua, baja productividad de la fuerza de trabajo y un sistema de transporte y comercialización relativamente ineficiente"[28]

Para los tres países, el resultado de la negociación final del capítulo agropecuario del TLCAN "...fue producto de la acción combinada de los intereses nacionales por tener acceso a los mercados de sus contrapartes y de la intención de las élites políticas nacionales por desmantelar los programas de protección rural"[29].

4.–Los objetivos de los negociadores mexicanos en el TLCAN

Entre los objetivo que perseguían los diseñadores neoliberales a través del Tratado estaban: aprovechar las oportunidades del comercio internacional, mediante la especialización en los productos con ventajas comparativas y mejorar la balanza comercial deficitaria en los últimos años. El comercio exterior debía ser el eje del desarrollo económico, en un modelo secundario exportador. Además el Estado no debía ser el actor más importante, sino alentar la participación de los agentes privados, y la integración económica y comercial a través de las empresas transnacionales[30].

---

27 Caballero, Emilio. *El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá*, vol. 1, Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, UNAM-FE, 1991.

28 USDA, ERS, FAS, *Agriculture in North American Free Trade Agreement. op. cit.,* septiembre de 1992. P. 9

29 Hernández, Luis. "Agricultura y TLC: la construcción de las contrapartes", en: *Cuadernos del Ceccam* No. 2, México, 1993 p.2

30 Ver Luis Téllez, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994 p. 125-126

El Tratado se enmarcaba en el *Programa Nacional de Modernización del Campo*, impulsado desde el inicio de la administración de Salinas (1989-1994) y había emprendido acciones radicales de liberalización del sector que los negociadores mexicanos apuntaban como soporte:

- La adecuación del régimen de propiedad en el campo para fortalecer la iniciativa y la autogestión de los productores rurales.
- La racionalización del esquema de subsidios y su sustitución por un esquema de pagos agropecuarios.
- El desarrollo y fomento de un esquema moderno de comercialización de productos agropecuarios.
- La apertura comercial en el sector agropecuario para impulsar la modernización de la producción y fomentar su especialización creciente en las áreas en las que existen ventajas comparativas.
- El establecimiento de programas de combate a la pobreza en las zonas rurales[31].

México desde su entrada al GATT había impulsado un ambicioso proceso de liberalización de la agricultura, a contra corriente del ambiente proteccionista que caracterizaba la situación de los mercados agrícolas internacionales.

A través del Tratado los diseñadores de política agropecuaria en México buscaban compensar la liberalización unilateral de la agricultura y la economía. impulsada por México a partir de su entrada al GATT.

- Garantizar el acceso de las exportaciones mexicanas al mercado de los Estados Unidos y Canadá
- Favorecer la capitalización del campo a través de la reducción en los costos de producción y comercialización, a partir de la eliminación de aranceles de importación en insumos y de aranceles a la exportación.
- Impedir que las restricciones sanitarias, fitozoosanitarias y estándares de comercialización constituyan una barrera injustificada al comercio de productos agropecuarios.
- Obtener reciprocidad por las acciones de apertura comercial emprendidas por México a partir de la adhesión del país al GATT en 1986.
- Establecer condiciones y reglas claras y equitativas para el intercambio de productos agropecuarios en el área de América del Norte.

31 SARH, *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC*, México, SARH, octubre de 1992. p.4

- Promover la sustitución de cultivos de los segmentos tradicionales de baja productividad, a favor de productos con un potencial mayor orientados al mercado externo, para así elevar los ingresos de los productores agropecuarios.
- Establecer plazos de apertura adecuados, con la suficiente gradualidad para lograr la reconversión y ajuste de la producción agropecuaria en el país.
- Lograr la integración vertical de las actividades productivas en el campo para aprovechar las economías de escala y promover el desarrollo de productos con un mayor valor agregado.
- Favorecer la inversión en el campo de los sectores social y privado mexicanos, así como de la inversión extranjera, de acuerdo con la Constitución y las Leyes Reglamentarias en la materia[32].

Los objetivos explícitos a lograr a través de la negociación del TLCAN eran según el subsecretario de agricultura:

- Eliminar todas las barreras arancelarias y no arancelarias entre México y los Estados Unidos con el objetivo de maximizar los beneficios derivados de una especialización creciente de la producción de acuerdo con las ventajas comparativas de cada país; reconocimiento de la asimetría entre los sectores agropecuarios de los dos países.
- Plazos largos o extralargos de desgravación en México para la totalidad de los productos sensibles del sector agropecuario, con el objetivo de brindar márgenes suficientes para la reconversión productiva.
- Desgravación inmediata o a mediano plazo de los principales insumos que utiliza el sector agropecuario.
- Márgenes suficientes de maniobra para canalizar apoyos directos o indirectos a las actividades agropecuarias, compatibles con los requerimientos que plantea el ajuste estructural del sector.
- Congruencia en los esquemas de desgravación a lo largo de distintas cadenas agroindustriales.
- Mecanismos ágiles para impedir que los subsidios a la exportación de países dentro o fuera de la región generen competencia desleal para el productor mexicano.
- Mecanismos ágiles para impedir que las normas y estándares de comercialización constituyan obstáculos injustificados al comercio o actúen en forma discriminatoria para las exportaciones mexicanas[33].

32 *Ibíd.*. p. 5

5.–El Capítulo VII del TLCAN: Compromisos de México para la agricultura

El TLCAN es el primer Tratado que asocia como iguales a dos países desarrollados y a uno subdesarrollado. La negociación del capítulo agrícola entre México y Estados Unidos[34], es la más radical pues incluye todo el comercio agrícola y agroalimentario. Ningún producto se excluyó del Tratado y los márgenes de protección pactados estuvieron muy por abajo de los negociados en el GATT, al año siguiente.

Los acuerdos referidos al sector agropecuario se abordan en el capítulo siete del Tratado[35], y comprenden, entre otras seis áreas principales:

i. subsidios o apoyos internos,
ii. subsidios a la exportación,
iii. medidas sanitarias y fitosanitarias,
iv. órdenes de comercialización,
v. acceso a mercados, y
vi. reglas de origen.

Las disposiciones comerciales que abarcan las tres primeras áreas se establecieron a nivel trilateral, en tanto que el acceso a mercados y órdenes comerciales se negociaron bilateralmente.

i) Subsidios o apoyos internos. Artículo 704[36].

Estados Unidos buscó en un primer momento esperar los resultados de las negociaciones en el GATT respecto a las disciplinas en cuanto a subsidios o apoyos internos a la agricultura, para seguir esta definición en el TLCAN. A instancias de México, se abordó el área acordando que los apoyos internos por ser de gran importancia para el desarrollo de los sectores agropecuarios de cada país debían permanecer, pero que los tres países trabajarían en forma conjunta para llegar a un acuerdo en la Ronda de

33 Téllez, L. *op. cit.* p. 133

34 El TLCAN está integrado por tres tratados, el de Estados Unidos y Canadá; el de México y Estados Unidos y el de Canadá y México.

35 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto Oficial*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1994. pp. 229-271

36 *ibi*d p. 231

Uruguay del GATT sobre este tópico, ya que se considera pueden distorsionar el comercio y la producción[37].

El TLCAN negociado antes de concluir la Ronda de Uruguay, comprometió a los tres países, a asumir los compromisos de reducción del apoyo o subsidios domésticos y de los subsidios a la exportación.

El GATT-UR define para México los techos de los subsidios internos. Como todos los países subdesarrollados México deberá reducir en diez años el monto global de sus subsidios internos en 13.3%[38]. El GATT obliga a México a la reducción del compromiso de la Medida Agregada de Ayuda (AMS) de US$ 9.5 miles de millones de dólares a US$ 8.3 miles de millones entre 1995 y 2004.

En la Medida Global de Ayuda Total (MGA)) se suman los subsidios internos que deberán ser reducidos para el año 2004. Incluye: apoyo a los precios de mercado, pagos relacionados a los precios y cualquier otro subsidio no exento. No se incluyen los subsidios de la "caja verde" del GATT pues se asume que no distorsionan el comercio.

Los subsidios de la caja verde son: apoyos al ingreso de los productores o pagos directos, desvinculados del volumen, el producto o los precios; pagos de conservación; financiamiento a la investigación y programas de desarrollo de las exportaciones. Para los países subdesarrollados tampoco se incluyen las medidas de asistencia del gobierno, directas o indirectas, para fortalecer el desarrollo agrícola y rural; los subsidios a la inversión, a los insumos, (generalmente disponibles para productores de bajos ingresos); los subsidios orientados a la diversificación de cultivos para abandonar cultivos ilícitos.

Además México —debido a su menor grado de desarrollo— tiene la posibilidad de otorgar subsidios sujetos a compromisos de reducción dentro del GATT (categoría ámbar), como los pagos directos no exentos, vinculados a la producción y a los precios, así como subsidios a los insumos, (a los niveles prevalecientes en el periodo 1986-1988) necesarios para compensar los subsidios otorgados por Estados Unidos y Canadá en productos considerados sensibles como maíz, frijol, leche y derivados, trigo, sorgo, cebada y soya. Los niveles de apoyo que se otorgan en la categoría ámbar son medidos por los países a través de la Medida Global de Ayuda y es a ellos a los que se refiere el compromiso de desgravación.

---

37 SARH, *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC. op. cit*., 1992 p. 15

38 Los países desarrollados deberán reducirla en 20% en seis años. El periodo base es 1986-88. Ver OECD, *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries*. OECD, 1995

Según la Secretaría de Agricultura, en el estudio realizado en 1992, antes de la puesta en vigor del Tratado:

> "los subsidios a los que México tiene derecho de acuerdo al GATT y al TLCAN son similares o mayores a los que tienen derecho los productores de Estados Unidos. México tiene el derecho de aumentar los subsidios directos en la totalidad de los productos agropecuarios, respecto a los montos que canalizaba antes de la entrada en vigor del TLCAN, sin que ello ocasione sanciones o medidas compensatorias" [39].

De acuerdo a las negociaciones del TLCAN, México fue obligado a cambiar su sistema de protección comercial —a partir del cual se había desarrollado la agricultura mexicana, y en el que uno de los componentes principales de la Medida Global de Ayuda era el apoyo a los precios— a un sistema de pagos directos. La transformación de los subsidios implícitos en los sistemas de precios de garantía para los granos básicos y oleaginosas, en pagos directos a los productores dio origen al Programa de Apoyo Directo a los Productores, conocido como Procampo.

De otra parte el TLCAN acepta que los apoyos internos a los sectores agropecuarios pueden reducirse por compromisos surgidos en las negociaciones multilaterales que se realizan en el GATT. (Artículo. 704).

ii) Subsidios a la exportación. Artículo 705.[40]

En lo que a subsidios a la exportación se refiere, los países miembros del TLCAN se comprometen a trabajar para eliminar estos subsidios en el comercio agropecuario de América del Norte. Sin embargo, el TLCAN sujeta su uso dentro del área de libre comercio a la aprobación de un comité trilateral, que permite que un país importador —como es el caso de México— pueda importar productos subsidiados de los países firmantes del Tratado o de otros países, siempre y cuando no afecte las exportaciones de los países del área. En este último caso, los países miembros pueden solicitar consultas con el país importador para definir medidas, una de las cuales puede ser que los países exportadores miembros compensen los subsidios que un país no miembro otorga a sus exportaciones hacia el país importador. Para Estados Unidos y Canadá están permitidos los subsidios a la exportación al mercado mexicano para contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, mientras que entre Estados Unidos y Canadá está prohibido usar subsidios directos a la exportación cuando los productos se destinen a sus mercados[41].

---

39 SARH, *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC. op. cit. ,* septiembre 1992.

40 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, op. cit.* p. 231

41 Foreign Agricultural Service, "The North American Free Trade Agreement", *Fact Shee*t, diciembre de

Los tres países acordaron trabajar para eliminar los subsidios a la exportación en el comercio agropecuario de América del Norte, como una forma de lograr su eliminación a nivel mundial, y cooperar para llegar a un acuerdo en el marco del GATT para eliminar estos subsidios. Por ello, en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, México adoptó la posición de Estados Unidos, tendiente a una eliminación más rápida de estos subsidios, que la propuesta por Francia y Japón.

iii) Medidas sanitarias y fitosanitarias. Capítulo VII, Sección B. [42]

Tradicionalmente el comercio exterior de México hacia Estados Unidos ha enfrentado restricciones disfrazadas de medidas sanitarias y fitosanitarias. El propósito de México en el TLCAN era eliminar las barreras no arancelarias impuestas bajo el pretexto de control de problemas sanitarios.

En el texto se establecen derechos y obligaciones básicos para los tres países. Se determina el principio de equivalencia, mediante el cual distintas medidas se consideraran idénticas en cuanto a sus riesgos. Se estipula la obligatoriedad de las partes para acudir a un mecanismo de solución de controversias y para utilizar los organismos internacionales y regionales para consultas y recomendaciones. Se incluyó en el texto la importancia de la asistencia técnica y la adaptación de las normas a condiciones regionales.

Este aspecto beneficia a algunos productos mexicanos como el aguacate, al permitir que se decreten regionalmente "áreas libres y de escasa prevalencia" de plagas, que permitirán incrementar su exportación al no sujetar toda la producción a los obstáculos impuestos por la presencia de gusano barrenador. La sección mantiene artículos que en los hechos posibilitan aplicar controles de este tipo con repercusiones comerciales[43].

iv) Órdenes de comercialización. Anexo 703 [44]*.*

Las normas y estándares de calidad tales como las órdenes de comercialización, constituían en varios casos barreras no arancelarias. Las existentes entre México y Estados Unidos fueron reglamentadas en el TLCAN y se definió que las medidas de normalización o comercialización aplicadas para los productos nacionales serán las mismas que las aplicadas para los productos de los países miembros, cuando éstos sean destinados a procesamiento. Las forma de operación discrecionales de las órdenes de

---

1994. USDA-FAS, p. 3

42 Tratado…, *op. cit*. P. 255

43 Provencio, Enrique, *op. cit*.

44 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte,* o*p. cit*. p. 241

comercialización de Estados Unidos, incidían de manera negativa sobre ciertas hortalizas y frutas de exportación mexicanas.

V) Acceso a mercados. Artículo 703. Sección A.[45]

El TLCAN concuerda con las medidas y procedimientos adoptados por el GATT en cuanto acceso a mercados y salvaguardas. Sus diferencias son el mayor grado y velocidad de la liberalización. Los compromisos adquiridos en el GATT-RU son mucho más flexibles y suaves que los obligados en el TLCAN.

Las negociaciones en el área de acceso a mercados otorgan el tiempo necesario para que el sector productivo alcance niveles de competitividad al final del periodo de transición[46].

a) Aranceles.

El TLCAN compromete a los países signantes a la eliminación de todos los aranceles en un plazo no mayor de quince años a partir de su entrada en vigencia, de acuerdo a un calendario de desgravación definido.

Se definieron cinco categorías de desgravación[47]. La categoría A incluye a los productos ya liberados antes de la puesta en marcha del TLCAN. Alrededor de 1.6 miles de millones de dólares de importaciones de México a Estados Unidos están incluidas en ella, y alrededor de 1.5 miles de millones de importaciones de Estados Unidos a México.

La categoría B abarca los productos que se liberarán a los cinco años. Los productos de esta categoría fueron considerados muy sensibles a su inmediata liberalización. Estados Unidos colocó cerca de 177 millones de dólares de importaciones mexicanas y México incluyó 131 millones de importaciones de Estados Unidos.

La categoría C comprende los productos que se desgravarán en diez años. Estados Unidos colocó 375 millones de dólares de importaciones mexicanas y México estableció alrededor de 875 millones de importaciones de Estados Unidos.

La categoría C+ incluye los productos que se liberalizarán en quince años. "Estos productos fueron considerados muy sensibles por los que se

45 *Ibíd.*. pp. 236

46 Téllez, L. *op. cit*. p. *147*

47 *Agricultural Polic*y Advisory Committee for Trade on the North American Free Trade Agreement, (APAC) "North American Free Trade Agreement", *The Report of the APAC*, September, 1992. En este comité están representados funcionarios, algunos productores individuales y las principales compañías tales como: Riceland Foods, ConAgra, Cargill, Archer Daniels Midland, National Pork Producers Council, Continental Grain.

permitió el plazo más largo para su desgravación. Estados Unidos colocó en esta categoría frutas selectas, cítricos y vegetales, por alrededor de 75 millones de importaciones de México. México no situó ningún producto en esta categoría.

Categorías de transición C y aranceles cuota Tratamiento de productos altamente sensibles. Para los productos extremadamente sensibles a desgravarse a los diez y quince años, "se aplica un sistema de aranceles-cuota, que proporciona una protección adicional"[48]. Este grupo incluyó productos con permisos previos de importación en México.

Los productos altamente sensibles fueron provistos con un plazo de desgravación de diez años. Estados Unidos colocó alrededor de 330 millones de dólares de importaciones mexicanas, principalmente frutas y hortalizas. México incluyó 155 millones de dólares de importaciones de Estados Unidos principalmente productos porcinos, manzanas y papas.

Para los productos extremadamente sensibles se permitió un periodo de transición de quince años. Estados Unidos incluyó 45 millones de importaciones provenientes de México, azúcar, cacahuates, concentrado de jugo de naranja congelado y jugo de naranja no concentrado. México incluyó alrededor de 208 millones de importaciones de Estados Unidos, de maíz, frijol y leche en polvo.

La categoría D corresponde a los productos liberados al momento de iniciar el TLCAN.

Cuadro 1.3 Categorías de las etapas de liberalización del comercio en el TLCAN

Categoría	Plazo de desgravación	comercio liberalizado millones de dólares	
		Exportaciones México a Estados Unidos	**Importaciones** Estados Unidos a México
A	Liberados antes del TLCAN	1,600	1,500
D	Liberados a la entrada en vigor del TLCAN		
B	5 años	177	131
C	10 años	375	875
C+	15 años	75	0
C y TRQ	Altamente sensibles: 10 años	330	155
C + y TRQ	Extremadamente sensibles: 15 años	45	208
C+	Y desgravación lineal		
C+	Z desgravación RU		
	6 años = 24% 7-15 años = lineal		

Fuente: Elaboración propia.

48 APAC, *op. cit.* p. 4

Se definieron dos tipos de desgravación para los productos sensibles, que eliminarán sus aranceles a quince años (categoría C+): la desgravación lineal (Z) y la desgravación tipo Ronda de Uruguay (Y), que inicia de manera más lenta los seis primeros años y prosigue lineal. Para el caso de México la desgravación tipo Ronda de Uruguay alcanza una reducción de 24% los primeros seis años, a partir del cual prosigue de forma lineal. Estos periodos a decir de los negociadores permitirían que la agricultura mexicana ganara niveles de competencia antes de su total apertura.

En algunos productos cuyo comercio es estacional, tales como berenjena, pepino, espárrago, melones, tomate tipo cereza, chícharos y sandía, se aplicará una desgravación inmediata durante las temporadas anuales en que la producción de exportación mexicana no afecte el comercio de la producción interna de Estados Unidos (ventanas de desgravación). En el resto del año se aplicarán los aranceles acordados durante el período de transición.

El artículo 302 del Tratado referido a Desgravación Arancelaria, señala que, a petición y acuerdo de las partes, es posible acelerar la eliminación de aranceles aduaneros, sin que sea necesario renegociar el Tratado, ni reabrir el texto.

En el GATT, durante el periodo de ejecución 1995-2004, los países subdesarrollados se comprometen a la reducción de un 24 por ciento, con una reducción mínima del 10 por ciento[49]. México en el TLCAN se comprometió a liberalizar para el año 2004, la totalidad del comercio agropecuario, reduciendo a cero sus tarifas. Los productos sensibles son la excepción pues continuarían protegidos hasta el año 2008. El GATT definió además los aranceles para el resto de países no integrantes del TLCAN, todos ellos mayores a los definidos para Estados Unidos y Canadá. (Tabla 1.4)

En los compromisos del GATT, se incluyeron los del TLCAN, dando trato de Nación Más Favorecida (NMF) a Estados Unidos y Canadá. Los compromisos de México en el GATT-OMC-RU, iniciaron en 1995 y la primera fase de aplicación se cumple en el año 2004.

b) Barreras no arancelarias. Sección B.

Este apartado fue negociado bilateralmente. Entre México y Estados Unidos se acordó eliminar completamente las barreras no arancelarias. Canadá se rehusó a liberalizar las restricciones a la importación de los productos bajo administración de la oferta lácteos, aves y huevo. En ellos mantendrá barreras arancelarias y no arancelarias. También mantendrá

49 Los países desarrollados se comprometen a reducir sus aranceles en promedio un 36%, exigiendo para cada ítem una reducción mínima del 15%, hasta el año 2000. OECD, *op. cit*. 1995

aranceles sobre azúcar. México mantendrá permisos de importación para los mismos productos de origen canadiense. Para el resto de productos los periodos de desgravación de México para Canadá son los mismos que para Estados Unidos.

Estados Unidos transformó sus cuotas de importación para México, en aranceles cuota temporales. Las cuotas iniciales son relativamente pequeñas y aumentarán en 3 por ciento anual durante el periodo de transición. Los aranceles sobre la cuota también tienen como base el nivel de protección existente entre 1989-1991.

La mayoría de los productos agrícolas de México estaban protegidos por permisos previos de importación, controlados por el Estado. Su propósito era que las importaciones únicamente complementaran la oferta nacional. Los permisos previos fueron considerados tanto en el TLCAN como en el GATT barreras no arancelarias, y fueron convertidos en aranceles.

Para México fue obligatorio eliminar todos los permisos previos de importación que aún mantenían algunos productos agrícolas (maíz, frijol, trigo, cebada, mijo, malta, copra, huevo, pollo y demás productos avícolas, leche y algunos productos lácteos, grasas y aceites animales, papa, café, caña de azúcar y tabaco) y transformarlos en aranceles-cuota, conforme al método de tarificación propuesto por el GATT.

El periodo base para la tarificación en el TLCAN es 1989-91. La diferencia entre los precios internos y los precios internacionales en esos años define el nivel inicial de arancel[50]. Para México, la mayoría de los productos agropecuarios, consolidan aranceles no mayores al 20% debido a que en 1987 el gobierno fue más allá de sus compromisos en el GATT y redujo unilateralmente el nivel de aranceles de más de 100 por ciento en 1986, a sólo 20 por ciento en 1987[51].

Antes de la puesta en marcha del Tratado los permisos previos aún vigentes fueron convertido en aranceles-cuota. Únicamente estos productos consolidan aranceles de desgravación altos y cuotas de importación libres de arancel, equivalentes a las importaciones tradicionales antes del TLCAN. Entre estos productos se encuentran el maíz, el frijol, la leche en polvo, aves, cebada/malta, grasas animales, papas frescas y huevos.

Las cuotas de importación, tuvieron como base el promedio anual de importaciones durante el periodo 1989-91. Los volúmenes que define la cuota podrán ser importados con arancel cero —independientemente del

50 Por ejemplo, el maíz tiene un arancel de 215%, lo que significa que entre 1989 y 1991 los precios de garantía del maíz eran 215% más altos que los precios internacionales.

51 OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, 1997 p. 16 y Luis Téllez, *La modernización del sector agropecuario y forestal.* México, Fondo de Cultura Económica, 1994. P. 128

arancel establecido— y el volumen dentro de la cuota aumentará 3 por ciento cada año, excepto para la cebada que aumentará 5 por ciento. El periodo de transición para eliminar los aranceles para los volúmenes fuera de cuota serán diez años, excepto para maíz, frijol y leche en polvo en los que el periodo será de 15 años.

Este arancel-cuota funcionaría en México principalmente en las cadenas maíz-almidón, maíz-forrajes-engorda de ganado, cebada-malta-cerveza y subproductos pecuarios-embutidos, entre otros.

A la entrada en operación del TLCAN más de la mitad del valor del comercio agrícola entre México y Estados Unidos estaba exento de aranceles.

c) Salvaguardas. Artículo 703.[52]

El mecanismo de salvaguarda funcionará durante los primeros diez años del Tratado en productos considerados sensibles a las importaciones. Establece un mecanismo de protección adicional para algunos productos agrícolas, que operará cuando las importaciones provenientes de un país firmante sobrepasen la cuota establecida en los distintos periodos. Mediante la salvaguarda cierta cantidad de comercio entra bajo las tarifas preferenciales del TLCAN, mientras que cuando las importaciones rebasen este nivel, el país importador podrá aplicar el arancel existente antes de entrada en vigencia del Tratado o el arancel correspondiente a la Nación Más Favorecida (NMF), que no exceda la tarifa vigente en julio de 1991. Se escogerá de entre ellas la tasa más baja.

Para el comercio entre México y Estados Unidos la cuota bajo tarifas preferenciales tiene como base el volumen de importaciones más alto durante el periodo 1989-1991. Las cuotas crecerán al 3 por ciento anual. La tarifa establecida sobre este volumen de cuota, se reducirá en un periodo de transición de 10 años.

Existen dos tipos de salvaguardas. Una salvaguarda específica para un número determinado de productos. En el caso de que las importaciones rebasen un nivel crítico predeterminado, se podrá restablecer el arancel de Nación Más Favorecida[53].

> "...México tendrá salvaguardas en diecisiete productos que incluyen la mayoría de los productos porcícolas, manzanas, papa procesada y extractos de café. En Estados Unidos las salvaguardas se aplicarán de manera estacional en productos como jitomate, cebolla, berenjena, chile picante, calabacita y sandía.

52 Tratado, *op. cit*. P. 253

53 Téllez L. *op. c*it. p. 145

> En el caso de Canadá se establecieron como productos sujetos a salvaguardas las flores, el jitomate, la cebolla, el pepino, las fresas, la coliflor y el brócoli."[54]

Una salvaguarda general del Tratado, la cual se aplica en el momento de demostrar prueba de daño por el incremento en las importaciones[55].

Reglas de origen

Bush adquirió un compromiso crucial. Ante el temor de que México se convierta en vehículo para los productos centroamericanos y sudamericanos se estipuló que el contenido doméstico —el valor agregado como porcentaje del valor total— de cada producto debe ser mayor para poder adquirir la nacionalidad de mexicano.

Los negociadores del Tratado, satisfechos de los resultados alcanzados valoraron los resultados de su gestión y afirmaron que éstos eran favorables para México y para el sector agropecuario:

Los acuerdos en materia agropecuaria logrados en las negociaciones del TLC y reflejados en el texto correspondiente, crean nueva oportunidades de exportación para México y fortalecen la competitividad en que México tiene una ventaja comparativa…

El gobierno ha iniciado un profundo proceso de transformación del campo mexicano con el fin de ampliar las oportunidades de crecimiento del sector y elevar el nivel de vida del medio rural…

El TLC con Estados Unidos y Canadá es una vertiente fundamental de acción en el marco de modernización de la política agropecuaria. Los resultados de la negociación del TLC abren nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social del campo mexicano[56].

---

54 Vélez Félix, Rubio Gloria, "El impacto del Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano". en: Kessel Georgina, Comp. *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio.* México, ITAM, Mc Graw Hill, 1993. p.83

55 Téllez L. *op. c*it. p. 145

56 Vélez Félix, Rubio Gloria, "El impacto del Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano". en: Kessel Georgina, Comp. o*p. cit.* México, 1993. p.3

Capítulo 2

Las reformas agrícolas en el contexto de la negociación del TLCAN

Las negociaciones comerciales en torno al sector agrícola son las que generalmente presentan mayores dificultades en los acuerdos internacionales, debido a que en esta negociación se discuten políticas agrícolas que persiguen objetivos distintos en cada país.

Al momento de la firma del TLCAN, la agricultura era un sector altamente protegido en los tres países. La liberalización prometía significativas ganancias en el comercio en sectores agrícolas específicos para cada país, sin embargo también crearía grandes problemas de ajuste, principalmente en México en donde el 23 por ciento de la población económicamente activa está localizada en el sector agrícola, en comparación con el 3 por ciento de Estados Unidos y el 5 por ciento de Canadá.

Las políticas agrícolas en los tres países están fuertemente orientadas hacia los granos básicos y oleaginosas, ya que son los principales cultivos y la base de la alimentación humana y animal. Las reformas a las políticas agrícolas impactan de manera determinante la producción y comercialización de los granos básicos y oleaginosas. La evaluación del impacto del TLCAN en estos productos —objeto de este trabajo— no puede prescindir del análisis de las reformas de la política agrícola. En México estas reformas tuvieron su mayor impulso a partir de 1989, cuando el gobierno impulsó un proceso de ajuste estructural para modernizar el campo. En el caso de Canadá también se efectuaron algunas reformas a principios de los años 90, mientras para Estados Unidos las reformas fundamentales las define la Ley Agrícola (*Fair Act*) en 1996.

Aunque el Tratado fue firmado hasta 1993 e inició su operación en 1994, las reformas estuvieron guiadas por las líneas de política de liberalización de la agricultura que promueven el GATT y el propio TLCAN. Separar el efecto de las reformas de los efectos del Tratado es prácticamente imposible, de ahí que en este capítulo se aborden someramente las reformas a las políticas agrícolas que impactan la dinámica de la producción y comercialización de los granos básicos y oleaginosas. Para el caso de México se profundizan las ocurridas en el periodo de transición 1989-1993, anterior a la puesta en marcha del TLCAN.

Durante el periodo de negociaciones del TLCAN, en tanto México había iniciado desde 1989 un ambicioso y suicida proceso de reforma y de liberalización unilateral de la agricultura, Estados Unidos y Canadá, mantenían la mayoría de sus programas de apoyo a la agricultura y a sus exportaciones. El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (1989), acordó la eliminación de los aranceles y la desaparición de algunas barreras no arancelarias, pero no tocó las políticas agrícolas.

Muchas de las políticas agrícolas eran objeto de disputa entre los dos países. Canadá en el acuerdo con Estados Unidos y en el posterior acuerdo con México dejó fuera los productos que mantienen sistemas de administración de la oferta —avícolas y lácteos.

Las exportaciones canadienses de cebada, trigo y avena hasta 1991 tenían subsidios al precio de transporte definidos en *la Western Grain Transportation Act*. El acuerdo Canadá Estados Unidos, eliminó estos subsidios (WGTA) sólo para los productos agrícolas embarcados a Estados Unidos, a través de los puertos canadienses del occidente.

La permanencia de los sistemas de regulación y subsidios en Canadá, fuertemente cuestionados por Estados Unidos deberían ser abordados como parte del TLCAN y del GATT. Las políticas agrícolas de Estados Unidos cambiaron hasta 1996, a partir de la nueva Acta Agrícola 1996 (*Fair A*ct)

1. Políticas agrícolas en Estados Unidos a principios de los noventa

Durante los primeros años de la década de lo noventa las políticas agrícolas de Estados Unidos, definidas en la Ley Agrícola 1990, (*Farm Bill*) mantenían el apoyo a los productores a través de una política de precios y continuaban la promoción de sus exportaciones agrícolas.

La política de precios garantizaba a los productores un "precio objetivo", más allá de las fluctuaciones del mercado internacional. Sus principales instrumentos eran los precios de soporte y las tasas de préstamo; y el precio objetivo y el pago de deficiencias

Los precios de soporte o precios mínimos de garantía, se sostenían a través de préstamos no recurribles o de compras gubernamentales. Los préstamos no recurribles eran otorgados por la *Commodity Credit Corporation* (CCC) —una agencia gubernamental— contra la garantía de la cosecha futura. La tasa era conocida como tasa de préstamo. El productor puede pagar en efectivo el préstamo más el interés y recuperar sus cosecha para la venta en el mercado, o puede dejar su producto como pago satisfactorio y

completo del préstamo. Este instrumento garantizaba al productor un precio mínimo, sin perder la oportunidad de ganar en caso de un aumento de precios futuro. Si el precio de mercado resultaba superior a la tasa de préstamo, al productor le convenía pagar su préstamo en efectivo y vender su producto al mercado. Si el precio de mercado era inferior a la tasa de préstamo, el productor prefería dejar su producto como pago. El subsidio era igual a la diferencia entre la tasa de préstamo y el precio de mercado vigente.

El préstamo se otorgaba por unidad de producción, con un plazo de recuperación entre 9 y 12 meses. El monto se determinaba por la cantidad de producto entregado a las bodegas de la CCC. Para poder ser elegible, el productor debía cumplir con las provisiones de los programas definidos por tipo de producto, por ejemplo el de reducción de superficies.

Para ciertos productos, el Congreso determinaba un "precio objetivo". Este era un precio ideal, resultado de estimar cuál debiera ser el precio internacional, si no existieran distorsiones provocadas por las medidas proteccionistas al comercio. Mediante los pagos de deficiencias la CCC pagaba en efectivo a los productores la diferencia entre el precio de mercado o la tasa de préstamo (el más alto entre ellos) y el precio objetivo. Con los pagos de deficiencias el gobierno no se involucraba en la transacción comercial.

La CCC compra volúmenes de ciertos productos para regular las existencias y precios en el mercado y evitar su caída por abajo del precio de soporte. Las existencias de la CCC son utilizadas para programas de subsidios alimenticios, donaciones alimentarias internacionales, Programas de Promoción de las Exportaciones (EEP).

La Ley Agrícola 1996, transformó los subsidios a los precios en pagos directos a los productores, un programa similar al de Procampo.

Estados Unidos exporta alrededor de una tercera parte de su producción y es el mayor exportador agrícola en el mundo. Debido a la importancia que tienen las exportaciones para la agricultura e industrias derivadas, Estados Unidos mantiene programas para promover sus exportaciones agrícolas.

En 1990 el Programa de Promoción de las Exportaciones (*Export Enhancement Program*) era el principal programa de apoyo. Otorga al exportador un certificado de crédito, o un pago en efectivo sobre sus volúmenes exportados, que le permite comprar el producto a un precio doméstico más alto y venderlo en el mercado externo a un precio menor, en los países previamente seleccionados por la CCC. La Ley agrícola de 1990

autorizó un financiamiento del EEP por 500 millones de dólares anuales hasta 1995[57].

Otro programa es el de asistencia a exportaciones seleccionadas, llamado Programa de Promoción de Mercado (*Marketing Promotion Program*) en la Ley Agrícola de 1990. Apoya a las comercializadoras que exportan cualquier producto agrícola para desarrollar, mantener y expandir sus exportaciones comerciales. Puede participar como máximo con el 50 por ciento del costo del plan comercial. El financiamiento para 1990-1995 fue de 200 millones de dólares[58].

Los programas de garantía de crédito para la exportación (Export Credit Guarantee Program), utilizados desde 1979, son programas de crédito gubernamentales destinados a los compradores extranjeros, para expandir las exportaciones agrícolas. Los principales son el GSM-102, un programa de crédito a corto plazo —entre tres y treinta y seis meses— y el GSM-103 un crédito intermedio a la exportación —entre tres y diez años. A través de estos programas los exportadores de Estados Unidos, o sus financiadores, están protegidos por la CCC contra desfalcos de los bancos extranjeros. Los exportadores o los bancos estadounidenses, proveen préstamos a los países para comprar productos agrícolas de Estados Unidos. Los niveles de financiamiento para estos programas en la Ley Agrícola 1990, fueron de un mínimo de 5 mil millones de dólares para el GSM-102 y un mínimo de 500 millones de dólares para el GSM-103, por año entre 1990 y 1995[59].

En diciembre de 1990, Estados Unidos ofreció mil millones de dólares del programa GSM-102 para la compra de granos alimenticios, trigo, harina de trigo, soya y alimentos balanceados.

Los programas de Estados Unidos de apoyo a las exportaciones han sido uno de los factores determinantes, en el aumento de las importaciones agrícolas mexicanas. Los diferenciales entre las altas tasas de interés mexicanas y las tasas blandas de estos financiamientos —a una tasa promedio de libor más 2 o 3 puntos, equivalente al 6 ó 7 por ciento anual— convirtió las importaciones agrícolas en un negocio financiero. El GSM-102 debe ser entregado a los bancos de los países extranjeros. El gobierno mexicano ha utilizado estos programas como fuente de divisas.

57 Epstein, S. "Agricultural Export Programs and Issues", en: Congressional Research Service, *Report for Congress*, Environment and Natural Resources Policy Division. Mayo, 1991. p. 5

58 I*bid*. p. 6

59 *Ibíd.*. p. 7

Hasta la fecha los programas de apoyo a las exportaciones de Estados Unidos se mantienen y tienen cada vez mayor importancia.

2. Políticas agrícolas de Canadá a principios de los noventa

Los gobiernos provinciales y el gobierno federal comparten la responsabilidad de las políticas de apoyo a los agricultores. Los granos y cereales contaban con programas de estabilización del ingreso y subsidios al transporte. Los lácteos y productos avícolas cuentan son sistemas de Manejo o Administración de la Oferta.

En Canadá existe una estructura de comercialización estatal: el Consejo Canadiense de Trigo (*Canadian Wheat Board CWB*). Regula la producción y comercialización de trigo, avena y cebada. El CWB establece al principio de cada año agrícola el precio de garantía para cada variedad de grano. Al negociar sus ventas por volumen obtiene mejores precios que los que podrían obtener los granjeros en el mercado abierto.

Al finalizar el año agrícola si los ingresos totales de las ventas del CWB son mayores que el pago inicial o precio de garantía a los productores, descontando los gastos de manejo, el diferencial es reintegrado a los productores. Si los ingresos por ventas resultan menores, el gobierno subsidia con este diferencial a los productores. El CWB tiene el monopolio sobre las exportaciones de estos productos. También apoya la regulación de la cría y engorda de ganado.

Los sectores de lácteos, aves y huevo se manejan bajo un sistema de Administración de la Oferta (S*upply Management*) —con cuotas de producción, que establece precios que garantizan la recuperación de los costos de producción y un ingreso suficiente para una familia de granjeros— protegido por aranceles. Estos sectores no fueron incluidos en el acuerdo comercial entre Estado Unidos y Canadá y tampoco en el TLCAN.

Hasta 1991, el *Western Grain Stabilisation Act* (WGSA), era un programa de seguro a las cosechas con apoyo federal y provincial. Bajo el WGSA el gobierno federal y los productores participantes realizan contribuciones anuales a un fondo. Los productores reciben pagos de éste para mantener su ingreso al promedio de los cinco años anteriores. Existían además subsidios al transporte; el Programa Especial Canadiense de Granos (*Special Canadian Grains Program*); financiamiento del gobierno a los déficit del CWT.

A partir de 1991, el Programa de Estabilización de Granos del Oeste, (*Western Grain Stabilisation Program*) y otros relacionados, fueron sustituidos por el Plan de Aseguramiento del Ingreso Bruto (GRIP, *Gross Revenue*

Insurance Plan) y la Cuenta de Aseguramiento del Ingreso Neto (NISA, *Net Income Stabilisation Account*). La desregulación del sistema de transporte por ferrocarril transfirió los costos a los productores y consumidores.

El GRIP está diseñado para estabilizar el ingreso de los agricultores al reducir el riesgo derivado de la variabilidad en precios y en rendimiento. Alrededor del 75 por ciento de los productores y del 83 por ciento de la superficie se inscribieron en el programa en 1991. El gobierno federal, los gobiernos provinciales y los productores comparten el costo del programa. Tiene dos componentes: un componente de seguro que cubre los rendimientos y un componente de seguro al ingreso que incluye apoyo al precio[60]. Los productores cubren un tercio del costo de la prima para el seguro agrícola de los rendimientos. La NISA es un programa nacional mediante el cual los granjeros pagan ciertas cuotas y cuando hay una reducción de ingresos pueden retirar sus aportaciones. Además existe financiamiento para la investigación, servicios de extensión agrícola y desarrollo de nuevos cultivos.

A la fecha subsiste el Consejo Canadiense de Trigo y los Programas de Administración de la Oferta a pesar de las presiones por parte de Estados Unidos.

3. Las reformas a las políticas agrícolas de México antes del TLCAN: 1989-1993

Uno de los principales objetivos de la política agrícola en el modelo de sustitución de importaciones fue mejorar la capacidad de producción de la agricultura para garantizar la autosuficiencia alimentaria y apoyar el desarrollo industrial. El sector agropecuario se soportaba en una política agrícola compensatoria. Ya que al campo se le había asignado la función de soporte del desarrollo industrial, era necesaria una política que compensara con subsidios los deteriorados términos de intercambio del campo con relación a los otros sectores. La inversión pública en investigación, extensión, asistencia técnica, capacitación, controles sanitarios, apoyos directos a la producción, comercialización y transformación y los subsidios a través del sistema de crédito, de los precios subvencionados y del gasto público en fomento eran la base del desarrollo agrícola, acompañado de la protección a la producción nacional para el mercado interno.

A partir de 1983, el país experimentó una transformación profunda en el modelo de desarrollo económico. La crisis, los procesos de ajuste y las reformas estructurales, determinaron una política económica cuyo objetivo

60 Tellez, L., *op. cit.*, 1994. pp. 100- 102

era pasar de una economía protegida y orientada al mercado interno, hacia una economía abierta, mayormente integrada al mercado mundial. Tres líneas de política económica han permeado todas las políticas sectoriales desde casi tres sexenios: apertura económica, reducción de la intervención estatal en la economía y desregulación del mercado, y ajuste fiscal.

El cambio de orientación más importante se realizó a partir de 1989, cuando el gobierno lanzó un ambicioso programa de modernización del campo a partir de reforzar el papel de los mercados. Las reformas implicaron un proceso de cambios estructurales que incluyeron: la privatización de las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas, el abandono de los subsidios ligados a la producción y su transformación en pagos directos a los productores, la apertura de la agricultura al mercado internacional. Estas transformaciones coincidieron con la adhesión de México al GATT en 1986, la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y la puesta en marcha del Acuerdo de la Ronda de Uruguay del GATT en 1995, que incluyó por primera vez a la agricultura.

Los diseñadores de las políticas agrícolas señalaron entre los objetivos de las reformas:

- Disminuir la intervención estatal en la agricultura y ampliar la participación del mercado.
- Impulsar a la inversión privada nacional y extranjera como motor de desarrollo del campo.
- Modernizar los segmentos de agricultura tradicional y orientarlos a productos más competitivos en el mercado externo
- Reorganizar el patrón de cultivos en base a las ventajas competitivas de los productos.
- Lograr el equilibrio comercial con el exterior.
- Incluir a la tierra en el mercado y permitir que las sociedades mercantiles fueran propietarias.
- Aumentar el tamaño de las explotaciones, mediante la concentración, renta de tierra o asociaciones[61].

La producción de granos y oleaginosas constituía uno de los mayores problemas para el proceso de ajuste estructural. Sin ventajas comparativas frente a la producción de Estados Unidos y Canadá, ocupa el 71 por ciento de la superficie agrícola y más del 70 por ciento de la producción es de tem-

61 SARH *El sector agropecuario en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio, México, Estados Unidos y Canadá, op. cit.*, 1992

poral. A ella se dedican alrededor de 3.2 millones de productores en su mayoría campesinos. Son los cultivos base para la alimentación. En el modelo anterior contaban con protección y regulaciones estatales, que de acuerdo a las nuevas orientaciones de política debían ser transformados o eliminados. A partir de 1989 las políticas agrícolas y agrarias en México cambiaron radicalmente.

Reformas a las políticas e instrumentos de apoyo al campo

- *Política agraria*: promover el mercado de tierras y las economías de escala
- Artículo 27 Constitucional (1992)
- *Política de financiamiento rural* (1989)
  - Individualización del crédito y el seguro.
  - Elegibilidad de los productores de acuerdo a su potencial productivo para acceder a distintas fuentes de financiamiento: Banrural, Banca Comercial o Pronasol.
  - Privatización del seguro agrícola. Eliminación de ANAGSA y creación de Agroasemex
- *Política de subsidios*: eliminar o disminuir los subsidios a los insumos (semillas, créditos, fertilizantes, tarifas de agua y luz, apoyo a los precios de mercado)
  - ♦ Privatización de Fertimex en 1992.
  - ♦ Pronase se mantiene pero desde 1991 las compañías privadas pueden patentar y validar sus semillas.
  - ♦ Eliminación de precios de garantía de trigo, arroz, sorgo, soya y otras oleaginosas. 1989
  - ♦ Eliminación de precios de garantía de maíz y frijol (1993)
  - ♦ Transformación de los subsidios en Procampo. (1993)
  - ♦ Eliminar los subsidios a la comercialización: PACE, (1995) y sistema Conasupo que incluía compra, almacenamiento, transporte, transformación, comercialización y distribución y venta al menudeo. (1989-1995)
- *Política comercial*
  - ♦ eliminar el monopolio de Conasupo para el control del mercado externo: importaciones y exportaciones (1989)
  - ♦ eliminar los permisos previos de importación: sorgo, soya y demás oleaginosas (1989). Trigo, frijol, maíz y cebada (1993)
  - ♦ eliminar los precios de garantía y la obligatoriedad de compra de Conasupo
    - trigo, arroz, sorgo, soya y otras oleaginosas. 1989
    - Conasupo se transforma en comprador en última instancia de maíz y frijol 1993
  - v. Conasupo se elimina (1998)
  - vi. Transferir las bodegas de almacenamiento de granos básicos Boruconsa y Andsa a los productores y agentes privados: (1995-1998)

La política de apertura comercial.

En la vía de la sustitución de importaciones, la soberanía alimentaria era un objetivo explícito para México. Así la agricultura estaba protegida por permisos previos de importación controlados por el Estado, para garantizar que las importaciones únicamente complementaran la producción nacional. Los permisos previos son considerados barreras no arancelarias, frente al GATT y al TLCAN y fueron convertidos en aranceles.

Para 1984, el 80 por ciento del valor de las importaciones agrícolas estaba controlado —780 fracciones arancelarias estaban sujetas a permiso previo— para 1990 únicamente quedaban 33 fracciones sujetas a permiso previo de

importación, y fueron eliminadas en 1993 antes de entrar en vigor el TLCAN. Entre 1988 y 1990 los permisos previos se aplicaron en el 40 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México.

Desde 1985 México redujo significativamente sus aranceles como parte de un programa de liberalización de la economía, al que siguió su acceso al GATT. Ya que el periodo base para la tarificación en el GATT es 1986-1988, para México la mayoría de los productos agropecuarios consolidan aranceles bajos, pues en 1987 el gobierno fue más allá de sus compromisos en el GATT y redujo unilateralmente el nivel de aranceles de más de 100 por ciento en 1986, a sólo 20 por ciento[62]. El GATT exigía una reducción de 50 por ciento.

La política de precios y el sistema de comercialización estatal

En el año de 1938, durante el periodo cardenista fue creado el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, en un contexto de alza en los precios de los alimentos y escasez de productos básicos en las zonas urbanas. La definición de un precio mínimo de compra al productor fue considerado un instrumento esencial de la política de fomento a la producción y de seguridad de abasto de alimentos del campo a la ciudad[63]

A partir de 1953 se instituyó el sistema de precios de garantía, que inició con los productos vinculados a la revolución verde: maíz y trigo, a los que se agregó el frijol. Paulatinamente fueron incorporándose otros productos considerados básicos, hasta llegar a doce en 1970: maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, soya, semilla de algodón, ajonjolí, copra, cártamo, girasol y cebada.

El sistema de precios de garantía para los granos básicos y oleaginosas tuvo como objetivo asegurar al productor un precio mínimo "piso", aumentar la producción y orientar el patrón de cultivos de acuerdo a las prioridades nacionales. Su operación requería de un sistema de comercialización y distribución estatal, a cargo de la Conasupo, quien tenía la obligación de comprar estos productos al precio de garantía definido por el Gabinete Agropecuario, si los compradores privados no accedían a pagarlo.

Entre 1970 y 1987 los criterios de determinación de los precios fueron los costos de producción, las tasas inflacionarias y los precios internacionales.

62 OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, 1997 pp. 16 y 79 y Luis Téllez, *La modernización del sector agropecuario y forestal. op. cit*., 1994. p. 128

63 Solís Ricardo, "Precios de garantía y política agraria. Un análisis de largo plazo", en: *Revista Comercio Exterior*, Vol. 40, Num. 10, octubre de 1990. P. 924.

Se consideraron también el efecto en los precios finales en el índice nacional de precios al consumidor y en los subsidios en las finanzas públicas[64].

Hasta 1989, la empresa pública Conasupo, con el objetivo de regular el mercado interno de los productos básicos compraba una parte de la producción nacional de doce cultivos: maíz, frijol, trigo, cebada, arroz, sorgo, soya, semilla de algodón, cártamo, copra, girasol y ajonjolí. También era el importador principal de estas mercancías. Las actividades de Conasupo incluían la compra, el almacenamiento, el transporte, la transformación y la venta al menudeo.

Los precios de garantía sólo podían ser un instrumento de política agrícola en un modelo de desarrollo agropecuario con protección frente a las importaciones. Así estos productos contaban con permisos previos de importación y por tanto no requerían de aranceles. Conasupo era el principal importador y sus niveles se fijaban dos veces al año de acuerdo a las estimaciones sobre la siguiente cosecha y las necesidades para satisfacer la demanda interna. Debido a esta protección el comportamiento de los precios internacionales no impactaba directamente el comportamiento de los precios internos que generalmente se situaban a niveles más altos que los del mercado mundial.

A través de esta política la producción interna de granos básicos logró garantizar la autosuficiencia alimentaria desde los años cuarenta hasta mediados de la década de los sesenta[65]. A partir de entonces México se convirtió en un importador neto de alimentos debido al crecimiento de la población por arriba del crecimiento de la producción. Durante las décadas de 1960 y 1970, la tasa de crecimiento promedio anual de la agricultura cayó a 2.7 por ciento, mientras el crecimiento promedio anual de la población aumentó a 3.2 por ciento[66].

La reformas de política agrícola sustituyeron los precios y costos internos por los precios internacionales, que funcionarían como parámetro de intercambio. En 1989 el gobierno eliminó los precios de garantía del trigo, cebada, sorgo, arroz, soya y otras oleaginosas y Conasupo dejó de comprar esos productos. Sólo el maíz y el frijol mantuvieron precio de garantía. Para

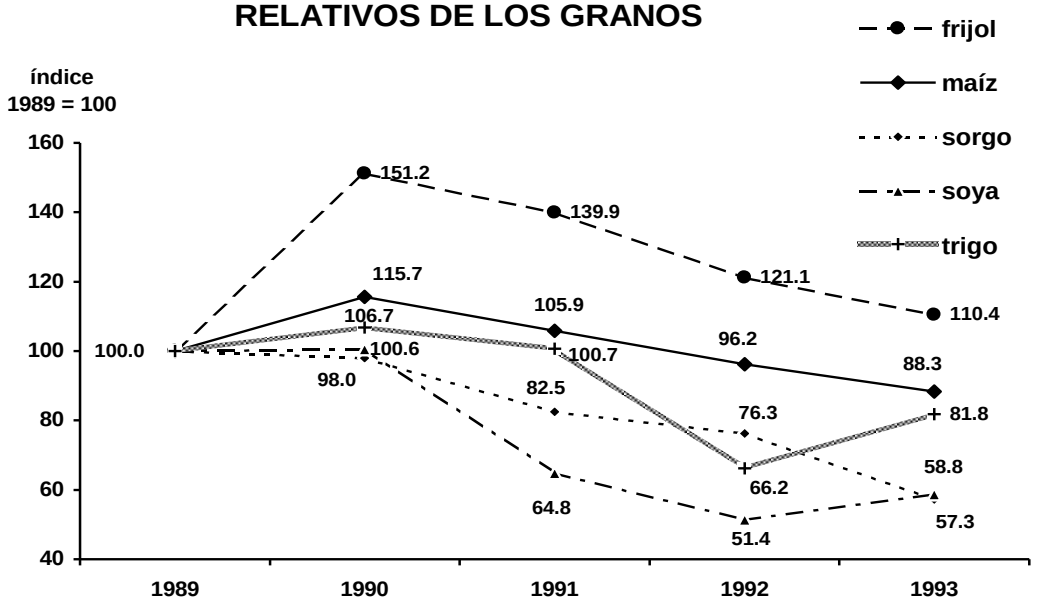
64 Martínez, Braulio. "Los precios de garantía en México", en: *Revista Comercio Exterior*, No. 40, vol. 10, México, octubre de 1990. P. 939

65 En 1965 Díaz Ordaz, entonces presidente, renunció explícitamente a la autosuficiencia alimentaria, lo que operó a través del congelamiento de los precios de garantía. A partir de 1973 la política agrícola buscó de nueva cuenta alentar la producción y los precios reales de garantía aumentaron. 1976 fue el año que registró mayores precios de garantía. El fomento a la producción fue alentado por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) 1980-1981, pero a partir de la crisis del petróleo, (1982) los precios de garantía perdieron su dinamismo y la mayoría de los granos, excepto el trigo, mantuvieron hasta 1985 precios similares o menores a los de 1981. Entre 1981 y 1988 los precios del maíz cayeron en un 47% mientras que los del trigo se redujeron en 15%

66 Hufbauer G y Schott, J. o*p. cit*. P. 281

los otros granos, el gobierno pretendió fijar precios de concertación[67] que los industriales no respetaron y no tuvo ninguna autoridad para obligarlos a cumplir.

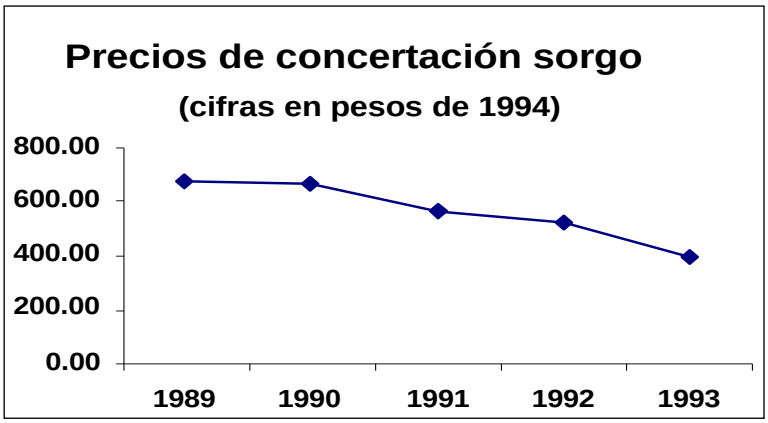
VARIACION PORCENTUAL EN LOS PRECIOS RELATIVOS DE LOS GRANOS

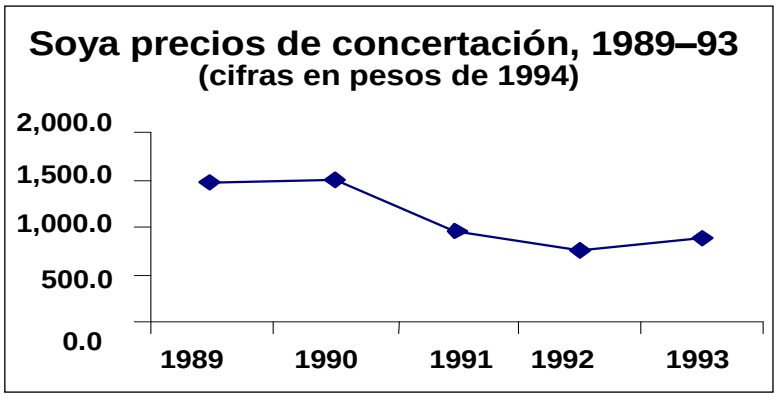


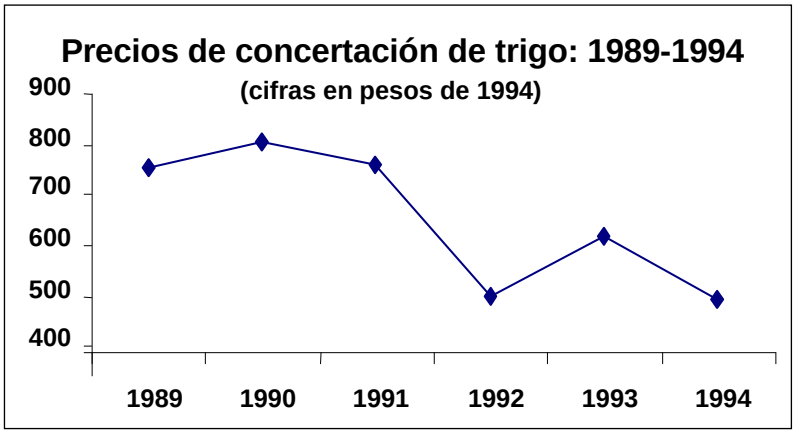
Conasupo fue el principal importador de granos básicos y oleaginosas hasta 1989. A partir de ese año cedió su facultad a los importadores privados. También en este año el gobierno eliminó el permiso previo de importación del sorgo, la soya y demás oleaginosas, que tampoco tuvieron aranceles durante 1989 y 1990. Los resultados de estas medidas fueron la reducción de los precios internos, el aumento de las importaciones y las dificultades de comercialización. El frijol, el trigo y el maíz mantuvieron la protección de permiso previo.

La política de precios de los años de transición 1989-1993 evidencia la falta de protección a la producción interna de granos básicos. En el mejor de los casos los precios se situaron a nivel internacional, lo que implicó una abrupta caída respecto a los precios de garantía controlados hasta 1988. Entre 1988 y 1992 los precios de concertación del sorgo, implicaron una reducción del 33 por ciento; los de la soya cayeron en un 46 por ciento y los del trigo un 16 por ciento.

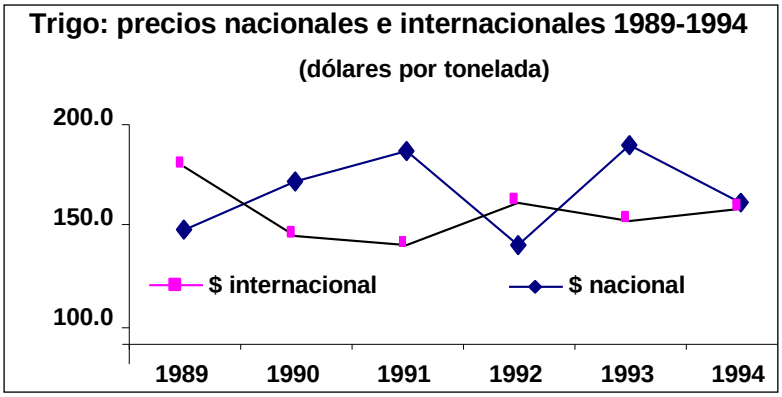
67 Los precios de concertación los definía el Estado, quien funcionaba como árbitro e intentaba concertar los ntereses de los productores y los consumidores industriales y ganaderos.

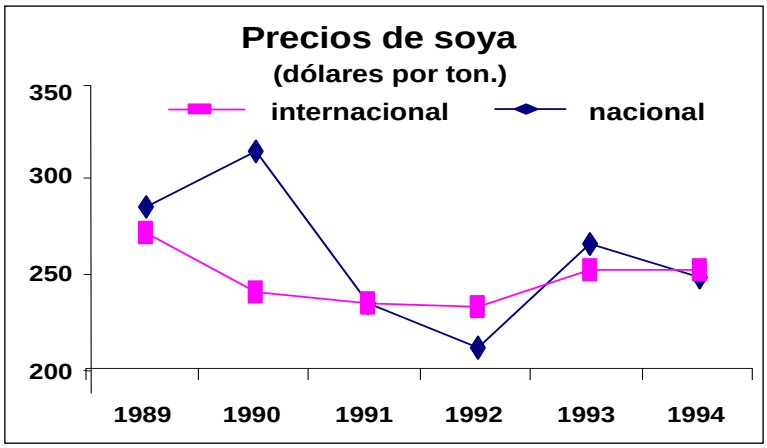


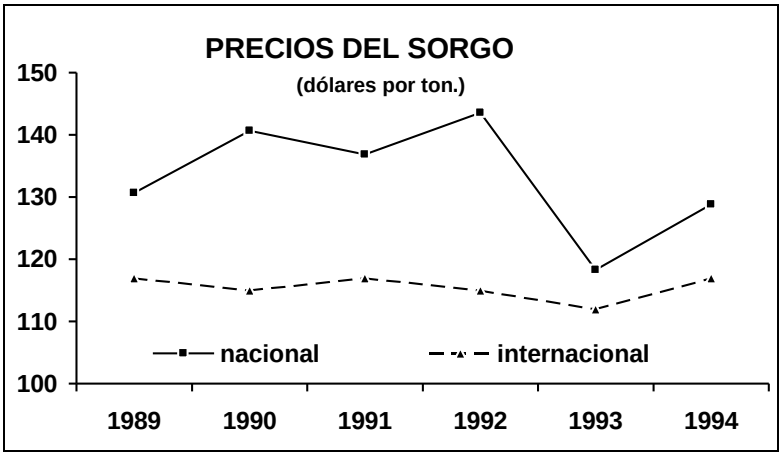




En otros casos los precios de concertación se definieron por abajo de los precios internacionales. Reflejan la intención explícita del Estado de disminuir el ingreso de los productores, o su incapacidad para impedir el abuso de los industriales o comercializadores privados, una vez eliminado el instrumento de los precios de garantía. En 1992 el precio doméstico de la soya fue menor 12 por ciento al precio internacional puesto en lugar de consumo. Para el trigo en 1989 y 1993 los precios internos fueron menores en 24 y 16 por ciento a los precios internacionales puestos en lugar de consumo.



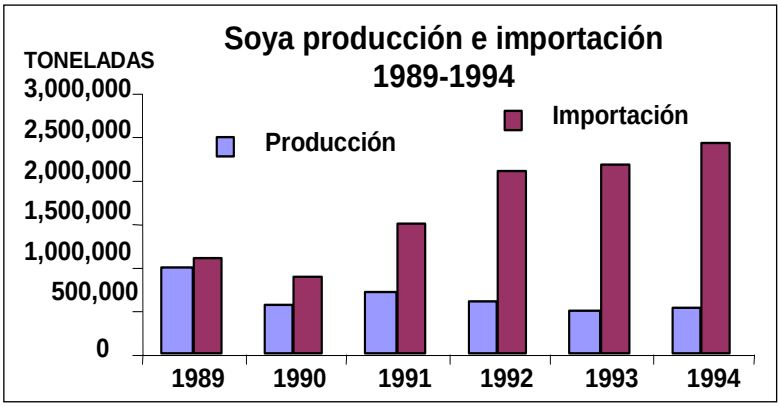


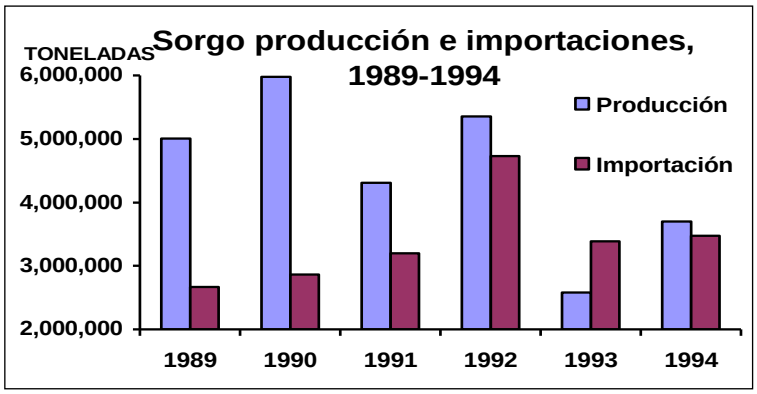


Las importaciones de sorgo, soya y oleaginosas se dispararon pues los industriales aprovecharon importaciones baratas, con créditos subsidiados de Estados Unidos. Las importaciones de sorgo aumentaron de 1.1 millones de toneladas en 1988 a 4.7 millones en 1993; las de soya pasaron de un millón a 2.2 millones.

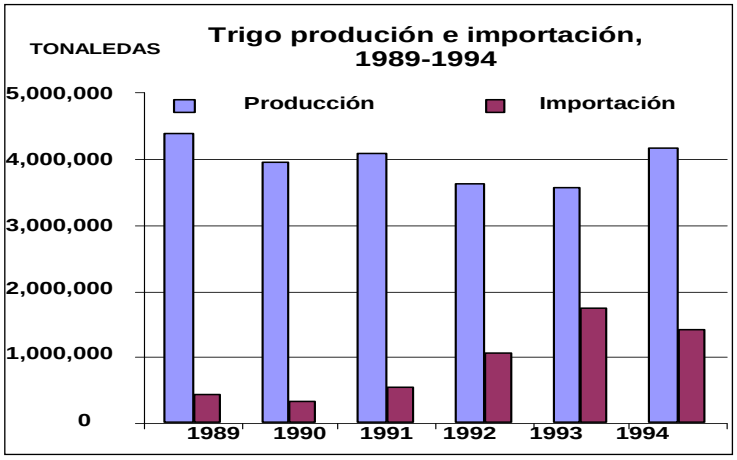
Aunque el trigo mantenía permiso previo hasta 1992, sus importaciones aumentaron de 428 mil toneladas en 1989, a un millón. La eliminación del permiso previo del trigo en 1993 se reflejó en el inmediato aumento de

importaciones que alcanzaron el millón, 741 mil toneladas.





En 1991 el gobierno introdujo aranceles estacionales para el sorgo, la soya y las otras oleaginosas y además formó Aserca[68], para apoyar a los productores a comercializar sus cosechas. La única forma de que los precios de concertación, fueran respetados por los industriales fue a través de subsidios que Aserca otorgó a los harineros, a los procesadores de alimentos balanceados para ganado y a las fábricas de aceite vegetal.

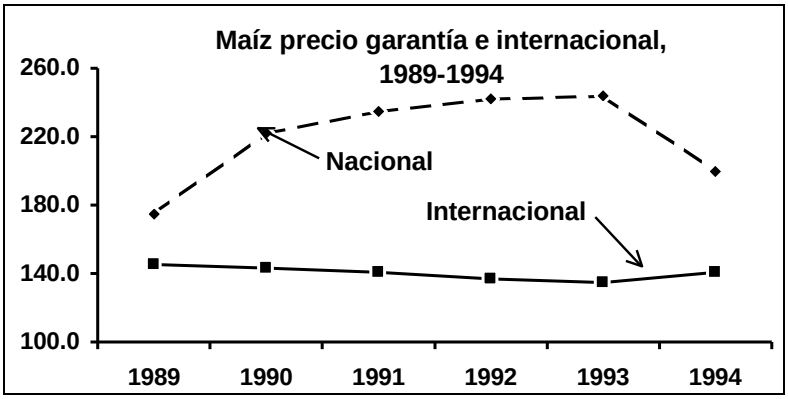


68 área de la Secretaría de Agricultura: Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.

En lo económico los productores respondieron al desorden provocado en el mercado de los granos refugiándose en el maíz, uno de los dos cultivos con precio de garantía mayor al precio internacional, seguridad de comercialización a través de Conasupo y control de importaciones.

La producción de maíz en zonas de riego pasó del 13 por ciento en 1980 a 30 por ciento en 1993. En 1980 el cultivo de maíz absorbía el 53 por ciento de la superficie y llegó a representar el 67 por ciento en 1993, debido a que la superficie dedicada a este cultivo en tierras de riego aumentó en más del 50 por ciento entre 1989 y 1993. Los agricultores ubicados en tierras de riego pudieron obtener rentas diferenciadas elevadas. Compensaron con altos rendimientos los niveles relativamente bajos de los precios de garantía.

El diferencial entre el precio de garantía del maíz blanco y el precio de referencia internacional[69] fue ampliándose entre 1989 y 1993, y en promedio se situó 66 por ciento por arriba. El precio de garantía hasta 1992 también fue mayor al de 1989.



La producción de sorgo, soya y trigo se había reducido simultáneamente al aumento de la del maíz. Entre 1989 y 1993, la superficie sembrada de sorgo, se redujo en 49 por ciento, la de soya disminuyó en 52 por ciento y la de trigo en 25 por ciento, mientras la de maíz aumentó en 66 por ciento, sobre todo en las tierras de riego del Noroeste y Noreste.

69 Precio de referencia: precio a la exportación de maíz estadounidense No 2 fob, barcos puerto Golfo. Fuente USDA Agricultural outlook, más 20% por el diferencial con el amarillo.

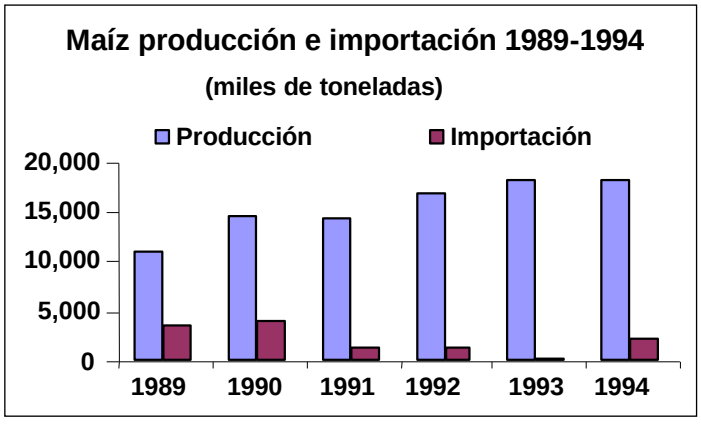
Cuadro 2.2 PRODUCCION Y SUPERFICIE SEMBRADA DE LOS PRINCIPALES GRANOS BÁSICOS Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL, 1988-1998
(Miles de toneladas y de hectáreas)

	TOTAL DE GRANOS BASICOS		FRIJOL		MAIZ		SORGO		SOYA		TRIGO	
	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie
1988	22,793.3	14,540.7	862	2,345	10,592	8,011	5,895	1,953	226	155	3,665	966
1989	23,322.6	13,770.8	593	1,737	10,953	7,564	5,002	1,810	992	508	4,375	1,205
1990	27,806.2	14,305.8	1,287	2,272	14,635	7,918	5,978	1,916	575	297	3,931	959
1991	26,083.4	13,644.8	1,379	2,199	14,252	7,730	4,308	1,509	725	348	4,061	1,007
1992	28,273.4	13,215.0	719	1,861	16,929	8,003	5,353	1,458	594	327	3,621	954
1993	27,030.0	13,018.6	1,288	2,151	18,125	8,248	2,581	974	498	241	3,583	899
1994	28,915.4	14,855.8	1,364	299	18,236	9,197	3,701	1,435	523	299	4,151	1,019
1995	28,783.5	14,297.5	1,271	2,354	18,353	9,080	4,170	1,584	190	151	3,468	969
1996	31,245.4	15,035.0	1,349	2,196	18,024	8,639	6,809	2,345	56	56	3,375	863
1997	30,157.6	15,324.3	965	2,325	17,656	9,090	5,712	2,114	185	162	2,845	863
1998	29,318.8	14,945.6	1,225	2,376	18,411	8,488	6,386	2,141	153	167	3,241	849

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural Elaboración del ***Ceccam***

Entre 1980 y 1990 la producción mexicana de granos aumentó ligeramente de 17.6 millones a 20.4 millones de toneladas, mientras el consumo aumentó a 27 millones de toneladas[70]

Las importaciones de maíz se redujeron a partir de 1991 y hasta 1993. Pasaron de 4 millones de toneladas en 1990 a un millón trescientas en 1992 y a sólo 150 mil en 1993. Durante 1993 y 1994 la Conasupo compró anualmente 8.1 millones de toneladas de maíz.



Para 1993, Luis Téllez subsecretario de agricultura, se preocupaba por la maizificación del patrón de cultivos provocada por sus propias políticas: una

70 Hufbauer *op. cit*. p. 281

cosecha récord de 18 millones de toneladas (en comparación con los 11 millones de finales de los años 80) y un precio de garantía cercano al doble del mercado internacional (79 por ciento). (Ver **Gráfica**)

En 1993 el gobierno eliminó los permisos previos de importación que aún mantenían el maíz, frijol, trigo y cebada, como un compromiso antes de la entrada en vigor del TLCAN, en 1994[71].

Política de subsidios

Los subsidios compensaban las transferencias del sector agrícola a la industria. Se otorgaban principalmente a través de precios de soporte —precios de garantía— más altos que los internacionales; de la reducción de los costos de los insumos (crédito, semillas, fertilizantes, tarifas de agua, luz, combustible) y de servicios generales como investigación, capacitación, asistencia técnica y mejoramiento de la infraestructura.

Entre 1989 y 1993 se cancelaron los precios de garantía de los doce cultivos básicos. El sistema de crédito se individualizó, cuando antes se otorgaba a los ejidos como unidad de producción colectiva y sus tasas se acercaron a las del mercado. Se privatizó el seguro de la producción y la asistencia técnica. La mayoría de las empresas estatales relacionadas a la agricultura se eliminaron o privatizaron[72]

México transformó a partir de 1993 los subsidios a los precios y a los insumos en pagos directos a los productores: Procampo. Es un subsidio desacoplado del producto, los precios y el volumen, pues se otorga por hectárea, y en las categorías del GATT se sitúa en la caja verde, pues no distorsiona los mercados. Por lo tanto no tiene compromisos de reducción, ni se incluye en la contabilidad de la medida global de ayuda.

Procampo es un subsidio más redistributivo, al que tienen acceso todos los productores de granos básicos y oleaginosas independientemente de su participación en el mercado. Los productores de granos —maíz y frijol— que destinan una gran proporción de su producción al autoconsumo serían también beneficiados por Procampo. De acuerdo a los datos de la Secretaría de Agricultura, en 1991 el 35 por ciento de la producción nacional de maíz se destinaba al autoconsumo y provenía en un 83 por ciento de productores pequeños, con parcelas menores a cinco hectáreas y rendimientos entre 1.3 y

71 Considerados una barrera no arancelaria y sujetos a tarificación en el TLCAN

72 Empresas productoras y distribuidoras de fertilizantes y alimentos balanceados, beneficiadoras y comercializadoras de café, palma y henequén, ingenios azucareros, productoras de semillas, comercializadoras y distribuidoras de alimentos básicos.

1.7 toneladas por hectárea.[73]. Sin embargo, al no tener límite de superficie elegible por productor, el mayor volumen de subsidios se concentra en los grandes productores.

El Procampo sustituiría los subsidios implícitos en el crédito, las semillas, los fertilizantes, el seguro agrícola, las tarifas de agua y luz, los servicios de extensión agrícola, de sanidad vegetal, de capacitación, los apoyos a los precios de mercado o precios de garantía, los apoyos a la comercialización y distribución, los servicios de almacenamiento y actividades postcosecha. Además intentaba diversificar la producción de granos al distribuirse también a los productores del resto de los cereales.

Uno de los objetivos explícitos de Procampo era "compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas"[74].

En un año electoral el gobierno anunció apoyos extraordinarios al campo a través de Procampo, en un monto de 11.7 miles de millones de pesos, que se mantendrían constantes por diez años para reducirse paulatinamente hasta su extinción en el año quince. En este monto se incluían los gastos de operación de Conasupo y Aserca y el subsidio al consumo de tortilla. Así que en lugar de lo anunciado el monto destinado al Procampo fue de 4.7 miles de millones de pesos en 1994, para 3.2 millones de productores y 13.6 millones de hectáreas.

Cuadro 2.2 Programa de Apoyos Directos al Campo

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999 e/
Millones de pesos						
Recursos Otorgados	4,704.2	5,751.7	6,575.1	7,533.2	8,490.5	9,623.8
Millones de pesos de 1994	*4,704.2*	*4,260.6*	*3,624.4*	*3,442.5*	*3,346.9*	*3,254.0*
Pesos/Hectárea						
Otoño - Invierno	330	400	440	484	556	626.0
Primavera - Verano	350	440	484	556	626	708.0
Pesos de 1994						
Otoño - Invierno	*330.0*	*296.3*	*242.5*	*221.2*	*219.2*	*211.7*
Primavera - Verano	*350.0*	*326.0*	*266.8*	*254.1*	*246.8*	*239.4*
Miles de Hectáreas						
Superficie Pagada	13,625.1	13,321.4	13,853.1	13,984.4	13,869.0	13,900.0
Miles de Productores						
Beneficiados	3,295	2,934	2,915	2,873	2,780	2,900
Alianza para el Campo			1,203	1,775	1,974	2,566
Millones de pesos de 1994			663	811	778	868

e/ Cifras estimadas

FUENTE: Apoyos y Servicios a la comercialización Agropecuaria. Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural

73 Datos de la *Encuesta Nacional de Rentabilidad de Maíz Ciclo P-V 1991*, Dirección General de Estadística de la SARH

74 Luis Téllez, "Vamos al grano con Procampo", en: *La Jornada del Campo*, 26 de octubre de 1993

En una fase de transición que duraría hasta finales de 1995, los precios de garantía para maíz y frijol se mantendrían, aunque a un nivel menor al previo y además se otorgaría un Procampo transitorio, a todos los productores de básicos, durante los ciclos otoño-invierno 93-94 y primavera-verano 94. Por primera vez los productores recibían 330 y 350 pesos por hectárea, por el sólo hecho de ser productores.

Los precios de garantía del maíz se redujeron de 1993 a 1994 en un 19 por ciento al entrar en vigor Procampo, pero todavía se mantuvieron 29 por ciento arriba de los internacionales de indiferencia. Procampo debería compensar los subsidios a los otros granos y por eso el sorgo no tuvo ningún subsidio al precio. Para la soya y el trigo, el gobierno fijó precios de concertación menores al precio internacional en un 13 y 9 por ciento respectivamente.

Entre 1979 y 1982 la participación de los subsidios al productor fue equivalente a la mitad de la participación de la agricultura en el producto interno bruto (PIB). Entre 1989 y 1994, los subsidios se redujeron a un tercio del PIB agrícola, mientras en los países de la OCDE, alcanzaron el 100 por ciento. Los subsidios a la agricultura en general, medidos a través del Equivalente del Subsidio al Productor neto[75] (ESP) entre 1989 y 1994 fueron del 30 por ciento, pues los precios internos superaron a los precios internacionales, pero se situaron por abajo del promedio de la OCDE de 41 por ciento.

Para 1994, primer año de operación de Procampo, el ESP que considera todos los subsidios se redujo respecto a 1993 para el maíz y el trigo. Los productores de estos granos recibieron con todo y Procampo menos subsidios que los que habían recibido un año atrás sin él. El ESP para la soya y el sorgo aumentó en 1994 respecto a 1993.

Cuadro 2.3 **Equivalente del Subsidio a la Producción (ESP) de Granos Básicos**

	Trigo		Maíz		Sorgo		Soya	
Total neto	**M$mn**	**Porcentaje**	**M$mn**	**Porcentaje**	**M$mn**	**Porcentaje**	**M$mn**	**Porcentaje**
1989	-166	-11	1,373	29	348	20	139	20
1990	537	28	4,403	48	370	10	56	11
1991	794	35	5,052	50	439	16	156	27
1992	503	24	6,703	54	705	22	112	23
1993	773	34	7,079	53	371	19	114	24
1994	853	30	6,663	47	716	33	156	28
1995 p/	-235	-6	6,054	26	825	16	53	15
1996 e/	1,429	22	4,662	18	1795	20	16	9

75 El ESP indica la proporción del ingreso del productor que proviene de transferencias del estado y de los consumidores.

NOTA: M$mn=Millones de pesos
FUENTE: Elaboración del Ceccam a partir de: OCDE, *examen de las políticas agrícolas de México,* 1997

Capítulo 3

Evaluación de los efectos del TLCAN en el comercio exterior de granos básicos y oleaginosas en México: 1994-1999

El ambicioso proceso de liberalización comercial impulsado por el TLCAN ha sido acompañado por grandes volúmenes de comercio en una amplia variedad de productos agrícolas y alimenticios entre Estados Unidos, Canadá y México.

El comercio agrícola en la región de Norteamérica ha crecido durante los seis años de operación del TLCAN, a tasas superiores al crecimiento del comercio agrícola en el resto del mundo. Entre 1994 y 1998 las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a las contrapartes del Tratado aumentaron a una tasa anual de 8.1 por ciento, en contraste con el 2.6 por ciento del resto del mundo. Las importaciones estadounidenses de Canadá y México crecieron 11.1 por ciento por año, mientras que las del resto del mundo lo hicieron en un 6.7 por ciento.

El crecimiento de las exportaciones de Estados Unidos a México ha compensado la caída de sus exportaciones a otros países. Entre 1997 y 1998 las exportaciones de Estados Unidos a los países fuera del TLCAN cayeron 15 por ciento mientras que las exportaciones a Canadá y México aumentaron un 3 y un 10 por ciento respectivamente.

En 1993 México absorbía el 8.4 por ciento de las exportaciones agrícolas totales de Estados Unidos y para 1998 absorbía el 12 por ciento. Las exportaciones agrícolas de México a Estados Unidos representaban en 1993 el 10.8 por ciento de sus importaciones agrícolas totales. Para 1998 alcanzaron el 12.7 por ciento.

Durante los años del TLCAN las importaciones agrícolas de México provenientes de Estados Unidos pasaron de 2.5 miles de millones de dólares en 1993, a 6.2 miles de millones en 1998. Siete productos —soya, algodón, maíz, carne, sorgo, carne de aves y trigo— participaron con el 51 por ciento del total.

Las exportaciones de México a Estados Unidos también aumentaron en una tasa promedio anual de 12 por ciento y alcanzaron en 1998 el récord de 4.7 miles de millones de dólares. Las frutas, hortalizas, café, azúcar y ganado en pie absorbieron más del 50 por ciento del total[76].

76 USDA, ERS, *op. cit*. 1999

Sin embargo, la balanza comercial agropecuaria mexicana ha sido deficitaria en todos los años del TLCAN, lo mismo que la balanza comercial agroalimentaria. El comercio exterior agrícola con Estados Unidos, ha sido deficitario para México en todos los años del TLCAN, excepto en 1995. Para 1995, la devaluación del peso resultado de la crisis de la economía y la recesión funcionaron como el mejor arancel. El saldo positivo de la balanza surgió de la disminución de las importaciones en un 23 por ciento, como resultado, no del incremento de la producción nacional de alimentos, sino de la devaluación. El aumento de los ingresos por exportaciones, provino en muchos casos del incremento en el precio de los productos agrícolas que de un aumento neto en los volúmenes de lo exportado[77]. (**cuadro 3.1**)

> "La mejoría de la balanza comercial fue resultado de factores ajenos al TLC: la devaluación del peso y crisis de la economía en primer lugar, el aumento de preciso agrícolas en segundo y situaciones de emergencia en tercero"[78]

Los años iniciales de la implementación del Tratado se caracterizaron por significativos cambios en las políticas agrícolas domésticas de los tres países y en el ambiente de las políticas comerciales para la agricultura.

La crisis del peso en 1995 y la subsiguiente recesión en México, eliminaron los efectos de las reducciones de aranceles bajo el TLCAN. El poder de compra de los consumidores se redujo, a la par que aumentó la competitividad en precios de corto plazo para las exportaciones. En consecuencia las importaciones agrícolas pasaron de 3.3 miles de millones de dólares en 1994, a 2.6 miles de millones en 1995[79]. Según el USDA, Las importaciones agrícolas provenientes de Estados Unidos cayeron en un 22 por ciento, eliminando el aumento de 1994. En tanto las exportaciones mexicanas crecieron dramáticamente. La economía mexicana empezó una fuerte recuperación en 1996 y el comercio retornó a los niveles normales. Las importaciones agrícolas repuntaron alcanzando los 4.6 miles de millones de dólares[80] y las provenientes de Estados Unidos aumentaron un 55 por ciento, más que el crecimiento perdido en 1995. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se redujeron ligeramente. La balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria fue de nueva cuenta deficitaria.

Los productos que han experimentado los mayores cambios comerciales debido al TLCAN son aquellos que tenían las tarifas más altas y barreras no arancelarias antes del Acuerdo y que tuvieron significativas reducciones en los primeros años.

---

77 Hernández Luis, "Tan lejos de Dios y tan cerca del TLC: notas sobre agricultura y TLC, dos años después." en: *Cuadernos del Ceccam*, No. 12, marzo de 1996. p. 2

78 *Ibíd.*. p. 4

79 Secofi, Comercio Exterior , *Boletín de Indicadores del Sector Externo*. Varios números

80 *Ibíd.*.

Alrededor de un 80 por ciento de las importaciones agrícolas totales de México son de granos básicos, oleaginosas y productos derivados. México es considerado un país importador neto de alimentos, sus exportaciones de granos básicos y oleaginosas no son significativas. El comercio de granos básicos y oleaginosas entre los países del TLCAN, es un comercio de doble vía entre Estados Unidos y Canadá, pero un comercio de una sola entrada entre Estado Unidos y México. México importa granos básicos y oleaginosas de Estados Unidos. El comercio de México con Canadá en comparación con el de Estados Unidos es poco significativo. (Tabla 3.2)

El TLCAN al reducir las protecciones fortaleció la competitividad de la agricultura de Estados Unidos, y debilitó aún más la competitividad de la agricultura mexicana.

Cuadro 3.2 **Comercio Agropecuario México-Estados Unidos: 1980-1990**
millones de dólares

	México 1980			México 1990		
Productos	**Importación**	**Exportación**	**Saldo**	**Importación**	**Exportación**	**Saldo**
Total agropecuario	**2,468**	**1,059**	**-1,409**	**2,553**	**2,611**	**58**
Granos	1,222	10	-1,212	960	28	-932
maíz	678	0	-678	401	0	-401
sorgo	319	0	-319	328	0	-328
Otros granos alim animal	45	5	-40	47	17	-30
Otros granos	180	5	-175	184	11	-173
Oleaginosas y prod.	502	27	-475			
Soya	259	0	-259	201	0	-201
Animales y productos	277	99	-178	662	466	-196
animales vivos	18	89	71	82	420	338
carne y derivados	39	1	-38	227	0	-227
aves y derivados	23	0	-23	73	0	-73
lácteos y derivados	48	1	-47	60	15	-45
grasas y aceites animales	65	0	-65	87	1	-86
Hortalizas[1]	239	347	108	190	1,074	884
Frutas, jugos nueces	20	125	105	64	388	324
Azúcar y café	0	358	358	163	358	195
Azúcar y derivados	0	21	21	117	21	-96
Café	0	311	311	2	338	336
Otros agrícolas	208	93	-115	189	253	64

NOTA: 1. incluye frescas, congeladas, preparadas y preservadas
FUENTE: Hufbauer G. y Schott J. *op. cit*.

En 1990 las importaciones mexicanas de granos, provenientes de Estados Unidos totalizaron 1.3 miles de millones de dólares (sobre un total de importaciones de estos productos de 1.526 miles de millones) y representaron más del 50 por ciento del total de las importaciones agrícolas provenientes de ese país. (**cuadro 3.3**)

La producción mexicana de granos básicos y oleaginosas ha perdido dramáticamente con el TLCAN. Sus importaciones han crecido sistemáticamente. Para 1990, la estadística mexicana reporta una importación de estos productos del orden de 1.5 miles de millones de dólares, que pasaron a los 1.65 miles de millones en 1993. En los seis primeros años de TLCAN las importaciones mexicanas aumentaron más del doble y registraron 3.9 miles de millones de dólares en 1999.

México pasó de absorber el 6.7 por ciento de las exportaciones de granos y el 5,7 de las de oleaginosas de Estados Unidos en 1990, a 11,7 por ciento y 12.2 por ciento respectivamente en 1998. México ha aumentado en importancia como mercado para los granos de Estados Unidos a raíz del TLCAN. En 1994, para los dos rubros se registró un marcado ascenso.

Entre 1994 y 1998, las importaciones de granos provenientes de Estados Unidos promediaron 1.4 miles de millones, en comparación con los 887 millones de 1993 y los 960 millones de 1990. Estados Unidos es el oferente clave de cereales a México. Absorbió el 90 por ciento de las importaciones mexicanas entre 1996 y 1998.

Las importaciones agrícolas mexicanas, que mayores cambios han presentado a raíz del TLCAN son las importaciones de maíz provenientes de Estados Unidos. Además el TLCAN ha impedido la reducción de las importaciones de sorgo, a pesar de que los ganaderos mexicanos han tendido a cambiar el sorgo por el maíz para la alimentación animal. "El Tratado ha ocasionado el aumento de las importaciones mexicanas de soya y el aceite de soya, pero disminuyó las de pasta de soya"[81].

81 USDA, *op. cit*. 1999

Capítulo 4.

Evaluación de los efectos del TLCAN en la producción y comercio del maíz

1. El mercado mundial de maíz

Para 1990 en el mundo se producen alrededor de 480 millones de toneladas de maíz. Estados Unidos es el mayor productor mundial de maíz, aporta cerca del 40 por ciento de la producción mundial, le siguen China, la Comunidad Económica Europea y Brasil. México ocupa el quinto lugar como productor mundial de maíz, pero sólo aporta un 2.1 por ciento de la producción mundial. Alrededor de un 18 por ciento de la oferta global se comercializa en el mercado mundial.

Cuadro 4.1 Mercado Mundial de Maíz: 1990
(millones de toneladas)

País	Producción	Consumo	Exportación	Importación
EUA	202	153	53	
China	95	90	3	
CEE	22	29		11
Brasil	21			
México	**15**	**17**		**4**
Argentina	5		3	
Japón		16		16
URSS	10	27		13
Sudáfrica			2	
Tailandia			1	
Otros	108	160	11	29
Total	478	493	74	75

Fuente: FAO, Food Balance Tables, Anuario FAO de Comercio 1991

Las importaciones de maíz se expandieron durante las últimas décadas. En 1960 el comercio mundial de maíz era de 14 millones de toneladas, pero aumentó a 85.3 millones en 1980. Japón es el principal importador. Para 1987 le siguieron la URSS, Corea del Sur, Taiwan y México. Las importaciones de maíz de los países subdesarrollados aumentaron del 7 por ciento del comercio mundial en 1970, a 30 por ciento en 1986 y 1987,

debido a la mayor demanda de carne, pero sobretodo por la sustitución de cultivos hacia productos tropicales, emprendida como una política obligada por los programas de ajuste estructural. Los países subdesarrollados intentaron compensar los bajos términos de intercambio de los productos agrícolas reconvirtiendo sus cultivos básicos a cultivos tropicales, con mayores ventajas comparativas. Los precios de los productos tropicales han sufrido considerables reducciones en las décadas de los ochenta y los noventa, a la par que los países subdesarrollados destruyeron su precaria seguridad alimentaria[82].

Estados Unidos, Argentina, Sudáfrica, China y Tailandia son los exportadores líderes de maíz, aportan alrededor del 90 por ciento de las exportaciones mundiales. A finales de los años ochenta Estados Unidos exportó 53.4 millones de toneladas de maíz, equivalentes al 70 por ciento de las exportaciones mundiales. Estados Unidos es también el primer consumidor de maíz; absorbe alrededor de un tercio del consumo mundial[83]

En el periodo 1995-1999, la producción promedio anual de maíz asciende a 572 millones de toneladas. Estados Unidos aporta el 40 por ciento y China el 21 por ciento. La participación de México ascendió también al 3 por ciento.

El comercio exterior del maíz está determinado en gran medida por la dinámica de las exportaciones de Estados Unidos, que en promedio absorben el 72 por ciento de las exportaciones del mundo con 47 millones de toneladas promedio entre 1995 y 1999[84]. China, segundo productor de maíz aumentó su participación en el comercio mundial, paso de 0.3 por ciento en 1995 a 9.8 por ciento en 1997 y 5.2 por ciento en 1998[85].

En la región del TLCAN para 1990, los tres países son productores de maíz. Sin embargo las diferencias son muy amplias. Estados Unidos produce 14 veces la producción de México y Canadá sólo la mitad de la producción de maíz mexicana. Estados Unidos destina a la exportación alrededor de 44 millones, Canadá sólo 150 mil toneladas y México importa alrededor de 2 millones de toneladas. Las tendencias del comercio regional están marcadas por su situación y se concentrarán en importaciones mexicanas de maíz estadounidense.

En el mundo un 70 por ciento del consumo de maíz se destina como alimento para ganado. El sector pecuario consume un 75 por ciento de la

82 Ver Llambí, Luis, "Economías abiertas, mercados cerrados" en: Revista: *Economía Hoy,* Instituto Nacional de Investigaciones Venezolanas, Caracas, 1994

83 Con datos de Mercier Stephaniee, *Corn. Background for 1990 Farm Legislation*. USDA, ERS, Commodity Economics Division, Staff Report No. 89-47

84 Sagar, *Situación actual y perspectivas de la producción de maíz en México: 1990-1999*. Sagar, 2000. p. 39

85 *Ibíd.* p. 39

oferta de Estados Unidos, un 80 por ciento de la de China y un 76 por ciento de la de Brasil. De manera contraria, alrededor del 90 por ciento de la oferta de maíz en México se destina al consumo humano, contra el 17 por ciento en Canadá y el 22 por ciento en Estados Unidos.

Cuadro 4.2 **Maíz Producción y Comercio en los países del TLCAN: 1990 (miles de toneladas)**

	Canadá	México	Estados Unidos
Producción	7,160	14,100	201,509
	Exportaciones totales de:		
Exportaciones Totales a:	150	0	43,817
Canadá			500
México			2,000
Estados Unidos			
resto del mundo	150		41,317
	Importaciones totales a:		
Importaciones Totales	500	2,000	71
de Canadá		0	0
de México	0		0
de Estados Unidos	500	2,000	
del resto del mundo	0	0	71
	Consumo (kilogramos)		
Consumo per cápita	269	173	611
alimentación humana	47	154	134

Fuente: USDA, ERS, FAS, Agriculture in a North American Free Trade Agreement, 1992
Con datos: de US Department of Commerce; Agriculture Canada, Statics Canada; Banco de México

2.– Situación de la producción de maíz en México, previa al TLCAN: 1990-93

El maíz es el cultivo más importante de México, en cuanto volumen, superficie sembrada, valor de la producción y número de productores. En 1990 la producción representó el 33 por ciento del valor de la producción agrícola total (que incluye 222 productos) y el 14 por ciento del producto interno bruto agropecuario. Durante la década de los ochenta ocupó alrededor de 7 millones de hectáreas, lo que representa un 35 por ciento de la superficie cultivable. Durante esa década produjo alrededor de 12.6 millones de toneladas por año[86] Alrededor del 90 por ciento de la producción es de maíz blanco y se destina al consumo humano.

El cultivo de maíz se realiza en dos ciclos anuales. El ciclo primavera-verano tiene como época de siembra los meses de marzo a julio y su época

86 Salcedo Baca S. *Política agrícola y producción de maíz en México: hacia el libre comercio*, México, mecanoescrito, enero de 1993 p. 1

de cosecha se localiza entre septiembre y enero. Este ciclo es el más importante pues en 1990 dependía de él, el 86 por ciento de la producción —alrededor de 11 millones de toneladas.Se cultiva principalmente en tierras de temporal.

El ciclo otoño-invierno se produce en tierras irrigadas, tiene como época de siembra los meses de noviembre a marzo, y como época de cosecha los meses entre abril y agosto. En 1990 aportó al volumen total de producción 1.8 millones de toneladas.

Para los años 1989 y 1991, el maíz absorbió el 59 por ciento de la superficie total de temporal. En 1991 el maíz participó con el 28 por ciento de la superficie de riego.

Para 1991 los principales estados productores de maíz en temporal fueron: Jalisco que aportó el 21.9 por ciento de la producción; el estado de México con el 13.7 por ciento; Chiapas con el 9.1 por ciento y Guerrero con el 7 por ciento. En conjunto estos cinco estados concentraron el 61 por ciento de la producción de temporal[87]

En 1991, cinco estados concentraron el 56 por ciento de la producción de riego: Sinaloa que aportó el 19 por ciento; Chihuahua el 10 por ciento; Sonora absorbió el 9 por ciento, el estado de México 9 por ciento y Tamaulipas el 9 por ciento.

Los rendimientos en la producción de maíz durante la década de los ochenta fueron bajos, en comparación con los de Estados Unidos y Canadá y con el promedio mundial. Dependen de factores tales como regiones geográficas, técnicas y tecnologías empleadas, tamaño de parcelas y régimen de tenencia de la tierra.

De 1985 a 1990, los rendimientos promedio fueron 1.7 toneladas por hectárea, comparados con los de Estados Unidos de 7.1 toneladas por hectárea. Los rendimientos en México tienen notables diferencias entre regiones y tipos de unidades de producción. Para 1991 la productividad más alta en tierras de riego fue de 5.5 toneladas por hectárea en Chihuahua, y la más baja en Chiapas con 1.8 toneladas por hectárea. En superficies de temporal la productividad más alta se registró en Jalisco con 3.7 toneladas por hectárea y la más baja en Sinaloa, con 0.6 toneladas por hectárea[88]. El rendimiento promedio en superficies de riego —3.7 toneladas por hectárea— se sitúa apenas a la par que el promedio mundial.

87 SARH, Propuesta de programa integral de apoyos a productos básicos, SARH, noviembre de 1992. P. 12-13

88 *Ibíd.*. p. 14-15

Cuadro 4.3 **Productividad internacional de maíz en 1990**
(toneladas por hectárea)

Maíz mundial	3.6
Estados Unidos	7.4
China	3,9
México	2,0
Brasil	1,9

En 1991, el cultivo del maíz en México absorbía 2.5 millones de productores —en su mayoría ejidales— de los 4 millones de productores agrícolas totales. El 35 por ciento de la producción nacional de maíz se destinaba al autoconsumo. El cultivo de maíz durante el ciclo primavera-verano absorbe a 2.4 millones de productores. El 82 por ciento de ellos se concentra en diez estados: Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Chiapas, Jalisco, estado de México, Puebla, Veracruz y Guanajuato[89].

Existen profundas diferencias entre los tipos de productores. Según la encuesta realizada por la Secretaría de Agricultura, durante el ciclo de producción primavera-verano 1991[90], los productores mexicanos se pueden diferenciar en dos grandes grupos, dependiendo del tamaño de su parcela.

El primero representado por el 92 por ciento de los productores, poseen predios entre cero y cinco hectáreas, en conjunto absorben el 67 por ciento de la superficie cosechada de maíz, y aportan el 56.4 por ciento de la producción, de la que destinan el 52 por ciento al autoconsumo. Sus rendimientos fluctúan entre 1.3 y 1.8 toneladas por hectárea.

El segundo grupo de productores, integrado por el restante 7.9 por ciento de ellos, absorben el 33.5 por ciento de la superficie cosechada y aportan el 43.6 por ciento de la producción. Sus rendimientos van de 1.8, a 3.2 toneladas por hectárea. Unicamente destinan el 13.55 por ciento de su producción al autoconsumo.

Al interior del primer grupo —formado por productores de cero a cinco hectáreas— existen tres categorías diferentes de productores, de acuerdo al tamaño de sus parcelas.

La primera, en la que se ubican alrededor de 969 mil productores, (40 por ciento del total), con predios menores a una hectárea, rendimientos medios de 1.45 toneladas por hectárea, absorben el 13.7 por ciento de la superficie cosechada y aportan el 10.4 por ciento del total de la producción. Destinan

89 SARH, propuesta de programa integral de apoyos a productos básicos, *Op. Cit*. P. 16

90 SARH, Encuesta nacional de rentabilidad de maíz, ciclo p-v 1991, Dirección General de Estadística, SARH, 1992

el 82 por ciento de ella al autoconsumo.

Cuadro 4.4 **México. Productores de maíz por tamaño de la parcela, 1991**

Tamaño parcela Ha.	Número de productores	Participación %	Superficie %	Producción %	Rendimientos Ton/ha	Autoconsumo %
< 1 Ha	969,000	40	13.7	10.4	1.4	82
1 a 2	658,000	27	19	13.6	1.29	62.2
2 a 5	623,000	25.5	34	32.5	1.76	38
> a 5	189,600	7.9	33.5	46.3	1.8 a 3.2	13.55

Fuente: SARH, Propuesta de programa integral de apoyo a productos básicos. 1992

La segunda —658 mil productores— representan el 27 por ciento del total, tienen predios de una a dos hectáreas, absorben el 19 por ciento de la superficie cosechada y aportan el 13.6 por ciento de la producción total. Tienen rendimientos de 1.29 toneladas por hectárea. Destinan el 62.2 por ciento de su producción al autoconsumo.

Una tercera categoría formada por 623 mil productores (25.5 por ciento del total), con predios de dos a cinco hectáreas, concentran el 34 por ciento de la superficie cosechada, con rendimientos de 1.76 toneladas por hectárea, aportan el 32.5 por ciento de la producción total y dedican un 38 por ciento de ella al autoconsumo.

En 1991 había 3 millones 151 mil unidades productoras de maíz. La cantidad total de unidades de producción que operaban en el ciclo primavera-verano era 2 millones 679 mil, equivalente al 85 por ciento del total[91].

> "En 1990 el cultivo de maíz empleó 201 millones de jornales, y absorbió el 34 por ciento de la demanda directa de fuerza de trabajo en el sector agrícola. En 1991 existían 2.7 millones de unidades de producción de maíz, de un total de 3.79 unidades rurales de producción. El 72 por ciento del total de unidades de producción se dedica al cultivo de maíz"[92].

Consumo

El maíz es el producto básico de la dieta de la población en México. Los sectores más pobres de la población obtienen del maíz y el frijol los principales suministros de calorías y proteínas. Durante los años ochenta el consumo de maíz se estimuló por la continua reducción del precio relativo de las tortillas y el crecimiento continuo de la población. El consumo *per cápita* en

91 INEGI *Censo Agropecuario*, INEGI, México, 1990

92 Salcedo, S. "Política agrícola y producción de maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano" en Encinas A y H. Mackinlay coord. *op. cit.* 1992.

1990 era alrededor de 173 kilogramos por año. Aproximadamente el 90 por ciento del maíz es usado para consumo humano.

En 1990 alrededor del 40 por ciento de la producción de maíz se destinaba al autoconsumo, 15 por ciento era comprado por Conasupo, el 35 por ciento se vendía en el mercado privado, el 9 por ciento correspondía a mermas y el restante 1 por ciento se destinaba a semilla para siembra[93].

En 1989 Conasupo vendió 58 por ciento de su abasto a los fabricantes de tortillas, 27 por ciento a los productores de harina y 15 por ciento a Diconsa, para la distribución y venta al menudeo.

Alrededor del 75 por ciento del mercado de la tortilla se surtía por los molineros tradicionales, semindustrializados. Existían 30,685 establecimientos de la industria tradicional para la elaboración de tortillas. El resto del mercado se surtía por dos compañías: Maseca, una compañía privada y Miconsa entonces un molino estatal. Ambas tenían una capacidad instalada total de 1.58 millones de toneladas por año. Maseca absorbía el 69.4 por ciento de la capacidad y Miconsa el 30.6 por ciento[94].

Un volumen de 990 miles de toneladas se destinó en 1990 a la producción de almidones y féculas. El total de su consumo fue importado.

3. Situación de la producción en Estados Unidos, 1990

El maíz es el tercer producto en importancia en cuanto a valor —17 mil millones de dólares— después de la producción ganadera y de productos lácteos, y el primer cultivo de Estados Unidos. La producción de maíz de Estados Unidos representó el 46 por ciento de su producción agrícola a la que destinó un promedio anual de 27.3 millones de hectáreas en 1987. Con un rendimiento promedio de 7.1 toneladas por hectárea, la producción de maíz alcanzó los 200 millones de toneladas en 1990.

Estados Unidos produce catorce veces más que México. Sus rendimientos han aumentado a partir del uso de insumos químicos, variedades híbridas mejoradas, control de malezas, insectos y enfermedades[95]. La producción de Estados Unidos aumentó en 1998 en 14.1 millones de toneladas respecto a 1997.

El riego no es común el cinturón cerealero de Estados Unidos, pero ha aumentado en otras áreas. En 1982 alrededor del 12 por ciento de la superfi-

93 Boruconsa, *La comercialización del maíz en México: información básica*, México, mecanoescrito, 1991

94 *Ibíd.*.

95 Con datos de: Stephanie Mercier, USDA, ERS, *op. cit*. 1992

cie cultivada fue bajo riego, destacando estados como Nebraska, Kansas y Texas. Los rendimientos de maíz en riego son 58 por ciento mayores pero tienen un costo de producción más alto. La mitad de la siembra de maíz se cultiva en rotación con la soya.

713 mil 700 granjas se dedicaron al cultivo de maíz en 1982. En promedio cada granja cultiva entre 15 y 40 hectáreas. 21 estados y el 84 por ciento de las granjas, absorben entre el 80 y 90 por ciento de la producción. 15.6 por ciento de las granjas dedicadas a maíz son mayores a 200 hectáreas, pero aportan el 45 por ciento de la producción. Las granjas con menos de 40 hectáreas representan alrededor de un tercio de las granjas productoras de maíz, pero aportan sólo un 5 por ciento de la producción. 51 por ciento de las granjas son productoras netas de grano. La principal demanda para el maíz se deriva del mercado de ganado. El maíz es el grano mayormente utilizado para la preparación de alimentos para animales.

Alrededor de un cuarto de la producción de Estados Unidos se exporta. México y Canadá juntos absorben menos del 10 por ciento de las exportaciones de maíz. En 1990 México ocupó el quinto lugar en la compra de estas exportaciones con el 6 por ciento del total.

4. Compromisos de México para el maíz en el TLCAN

Debido a la importancia del cultivo del maíz en México y a la falta de competitividad general de la producción mexicana frente a la de Estados Unidos y Canadá, varios sectores sociales demandaron al gobierno excluir al maíz del TLCAN. Sin el consenso de la sociedad civil, el gobierno mexicano acordó la liberalización del maíz en el Tratado. Bajo sus supuestos, la apertura comercial forzaría la reconversión de cultivos hacia productos con mayor competitividad en el mercado internacional.

Sin embargo de acuerdo a los datos arriba apuntados, esta decisión implicaba que la actividad de alrededor de 2.3 millones de productores con predios de menos de cinco hectáreas no sería competitiva; 4.7 millones de hectáreas deberían ser reconvertidas a otro cultivo y se dejarían de producir 7.1 millones de toneladas de maíz en esa superficie.

"El aspecto medular de las negociaciones del TLC fue determinar el programa de desgravación para cada uno de los productos agropecuarios"[96]. Los negociadores mexicanos del Tratado argumentaron haber conseguido una protección "extraordinaria" para el maíz, por ser un producto considerado "altamente sensible" a las importaciones:

96 Téllez, *Op, cit*, p. 133

El maíz y el frijol son los productos más importantes por su participación en la producción, en la superficie cultivable y en el empleo rural. Por ello para facilitar el periodo de transición de estos productos México estableció una categoría de desgravación de muy largo plazo, concretamente quince años[97].

Debido a que el maíz al momento de las negociaciones del TLCAN aún contaba con la protección de permiso previo de importación —considerado una barrera no arancelaria— debía transformar este requisito en un arancel, siguiendo el método de tarificación del GATT.

Cuadro 4.5 **México: Compromisos de liberación del maíz en el TLCAN**
Fracción arancelaria: 10.05.90.99

año	arancel fuera de cuota		cuota libre de arancel	
	tasa base		miles de toneladas	
	ad valorem %	Dólares / kg.	Estados Unidos	Canadá
Inicial	215	0.206		
1994	206.4	0.197	2,500.000	1.000
1995	197.8	0.189	2,575.000	1.030
1996	189.2	0.181	2,652.250	1.061
1997	180.6	0.173	2,731.818	1.093
1998	172	0.164	2,813.772	1.126
1999	163.4	0.156	2,898.185	1.159
2000	145.2	0.139	2,985.131	1.194
2001	127.1	0.121	3,074.685	1.230
2002	108.9	0.104	3,166.925	1.267
2003	90.8	0.087	3,261.933	1.305
2004	72.6	0.069	3,359.791	1.344
2005	54.5	0.052	3,460.585	1.384
2006	36.3	0.34	3,564.402	1.426
2007	18.2	0.017	3,671.334	1.469
2008	0	0	3,781.474	1.513

Fuente: elaboraciones propias con base en: *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Texto oficial. p. 81

El arancel se definió con base en el diferencial existente entre los precios internos y los precios internacionales, en el periodo base 1989-1991. Así para el maíz el arancel inicial de 215 por ciento significa que entre 1989 y 1991 los precios de garantía eran 215 por ciento mayores a los internacionales. El arancel se reduciría hasta eliminarse en quince años. Los primeros seis años se reduciría un 24 por ciento de acuerdo al tipo de desgravación Ronda de Uruguay, para proseguir en forma lineal hasta llegar a cero en el año quince.

> La desgravación arancelaria para maíz tendrá una mayor gradualidad que en el resto de los productos ya que se plantea una reducción de solamente 24 por

97 *Ibíd.*. p. 141

ciento durante los primeros seis años[98].

La cuota libre de arancel se definió con base en el promedio de importación anual, ocurrido tradicionalmente en el mismo periodo. Para el maíz iniciaría con 2.5 millones de toneladas para Estados Unidos, y con mil toneladas para Canadá. Los volúmenes dentro de la cuota se importarán con arancel cero. A la par la cuota aumentará un 3 por ciento por año.

Para los negociadores, el periodo de transición permitiría a los productores adecuarse a una economía abierta. Desde su punto de vista los plazos de quince años para el maíz resultaban suficientes.

> Los aranceles equivalentes que estableció México para las fracciones actualmente sujetas a permiso previo brindan un margen de protección adecuado para el productor mexicano durante el periodo de transición[99]

Desde la perspectiva del entonces subsecretario de agricultura, "estos aranceles, junto con la modalidad diseñada, otorgarán a los productores certidumbre respecto a un tránsito gradual a condiciones de libre comercio, sin perjuicio para la infraestructura productiva"[100].

El principal producto derivado del maíz es la harina de maíz. Sus compromisos de desgravación no consideraron el supuesto de establecer plazos y aranceles consistentes con la cadena de producción, pues únicamente se tasó con un 15 por ciento de arancel a desgravarse en diez años.

Cuadro 4.5 (*continuación*) **Harina de maíz**

Fracción arancelaria	11.02.20.01	
	Plazo de desgravación	
Tasa base %	Estados Unidos	Canadá
15	10 años	10 años

5. Evaluación de los impactos del TLCAN en la producción y comercio de maíz.

El maíz, junto con el frijol son los perdedores netos de la negociación del TLCAN en la agricultura. A seis años de operación del Tratado, la supuesta protección extraordinaria para el cultivo, promocionada como un éxito de la negociación, ha sido eliminada sistemáticamente por decisión unilateral del gobierno mexicano. Los aranceles-cuota instrumento definido para su protección, en respuesta a las profundas asimetrías y vulnerabilidad frente a las

98 ibid. p. 141

99 *Ibíd.*. p. 32

100 *Ibíd.* p. 142

importaciones, han permitido al gobierno mexicano actuar contra los productores nacionales, para favorecer intereses privados transnacionales. Para la producción de maíz no ha existido periodo de tránsito, sino que en los hechos se encuentra en el mercado abierto.

1.– Dinámica de la producción de maíz 1989-1999

Acorde a los programas de ajuste y estabilidad y a las líneas de política económica impulsadas, en 1989 se suprimió el régimen de precios de garantía para diez de los doce productos sujetos a él. La importancia de la producción de maíz en cuanto número de productores, superficie sembrada y volumen de producción hizo necesario mantenerlo bajo el sistema de precios de garantía. Por lo tanto continuó la obligatoriedad de compra estatal por Conasupo y la protección frente a las importaciones a través del permiso previo, hasta la entrada en vigor del TLCAN.

Las políticas diferenciadas para los granos básicos y oleaginosas durante 1989 y 1993, provocaron la sustitución de cultivos a favor del maíz y frijol. Los otros granos y las oleaginosas, habían sufrido un proceso de apertura y desregulación previo a partir de 1989[101]. La agricultura mexicana sufrió un fenómeno de maicificación provocado por la desprotección de otros cultivos. La producción de maíz entre 1988 y 1999 aumentó en un 73 por ciento, al pasar de 10.5 millones de toneladas a 18.3 millones de toneladas. El maíz aporta alrededor del 61 por ciento de la producción de granos básicos, cuando en 1989 aportaba alrededor del 47 por ciento. (**cuadro 4.5**)

Cuadro 4.6 **Maíz: producción, superficie y rendimientos: 1988-1999**
miles de toneladas y miles de hectáreas y toneladas por hectárea

Años	TOTAL GRANOS OLEAG		MAIZ				
	Producción	Superficie	Producción	Participación	Superficie	Participación	Rendimientos
1988	22,793.3	14,540.7	10,592.3	46.5	8,010.9	55.1	1.3
1989	23,322.6	13,770.8	10,953.0	47.0	7,564.3	54.9	1.7
1990	27,806.2	14,305.8	14,635.0	52.6	7,917.6	55.3	2.0
1991	26,083.4	13,644.8	14,252.0	54.6	7,730.0	56.7	2.1
1992	28,273.4	13,215.0	16,929.0	59.9	8,002.7	60.6	2.3
1993	27,030.0	13,018.6	18,125.3	67.1	8,247.6	63.4	2.4
1994	28,915.4	14,855.8	18,235.8	63.1	9,196.5	61.9	2.2
1995	28,783.5	14,297.5	18,352.9	63.8	9,079.6	63.5	2.3
1996	31,245.4	15,035.0	18,023.6	57.7	8,639.0	57.5	2.2
1997	30,157.6	15,324.3	17,656.3	58.5	9,089.8	59.3	2.4
1998	29,318.8	14,945.6	18,411.3	62.8	8,487.7	56.8	2.3
19991	30,027.5		18,272.3	60.9			

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural **Notas:** 1. estimada de acuerdo a Sagar, *Producción agrícola y pecuaria en 1999 y en el cuatrienio 1996-1999.* Noviembre 15 de 1999

101 Ver *supra* cap.2, p.

La superficie dedicada a este cultivo aumentó únicamente en un 12 por ciento, entre 1989 y 1998, por lo que el aumento de la producción se debió en mayor medida al aumento de sus rendimientos que pasaron de 1.3 toneladas por hectárea en 1988 hasta 2.2 en 1998. La superficie dedicada al cultivo de maíz en 1998 absorbe el 57 por ciento de la superficie dedicada a granos básicos y oleaginosas.

Al interior de esta década hay grandes diferencias en cuanto al comportamiento de la producción. En un primer periodo 1989-1993, antes del TLCAN se dan los mayores aumentos de producción, superficie y rendimientos. Durante el periodo previo a la firma del Tratado (1989-1993) la tendencia al alza se mantuvo. La producción alcanzó los 18.1 millones de toneladas en 1993, como resultado de un crecimiento anual sostenido. Para ese año el maíz aportó el 67 por ciento de la producción de granos básicos y absorbió el 63.4 por ciento de la superficie dedicada a los granos y oleaginosas. Sus rendimientos pasaron de 1.7 toneladas por hectárea a 2.4 toneladas.

El aumento de los indicadores se debió en mayor medida al aumento del cultivo de maíz en superficies de riego. La producción de maíz en riego pasó de 13 por ciento en 1980 a 30 por ciento en 1993. Mientras la superficie dedicada al maíz en superficies de temporal se mantuvo relativamente constante, la superficie en tierras irrigadas aumentó en más de 50 por ciento entre 1989 y 1994. (Tabla 4.6)

La media de rendimientos a nivel nacional, durante el ciclo primavera-verano pasó de 1.5 toneladas por hectárea en 1989 a 1.8 toneladas por hectárea en 1993. Todos los estados productores presentan un aumento de sus rendimientos, y entre 1990 y 1998 la productividad del maíz de temporal aumenta a una tasa anual media de 1.3 por ciento. Los rendimientos durante el ciclo otoño invierno, sembrado en tierras de riego, crecieron a una tasa de crecimiento promedio anual de 4.6 por ciento. Aumentaron de 2.7 toneladas por hectárea en 1989 a 5.2 toneladas en 1993.

Los agricultores en tierras de riego del Noroeste, principalmente los de Sinaloa aumentaron su producción de 178 mil toneladas en 1989, a 618 mil toneladas en 1992, a partir del aumento de la superficie destinada a este cultivo y de sus altos rendimientos producto de la calidad de sus factores de producción. En sólo tres ciclos aumentaron su productividad de 4.5 toneladas por hectárea a 6 toneladas.

Durante este sexenio uno de los pocos productos rentables para los agricultores empresariales, con economías de escala, fue el maíz que además tenía su comercialización garantizada por Conasupo.

La Secretaría de Agricultura, evaluaba el aumento de la producción de maíz durante 1989 y 1992 como un resultado de la política de apertura comercial:

> La mayor producción de maíz se logra a través de ganancias en productividad, sin embargo también se observó un desplazamiento en la producción de otros granos y oleaginosas que por la apertura comercial registraron niveles bajos de rentabilidad en favor del maíz. La producción de sorgo, soya y arroz ha caído entre 1989 y 1991. El vector actual de rentabilidad de los distintos productos agropecuarios provoca una sustitución en la producción a favor de los productos con mayor rentabilidad relativa (maíz, frijol y cebada)[102].

Desde su punto de vista, la solución a la problemática radicaba en la modificación de los precios relativos en el sector agropecuario a efecto de inducir una composición más equilibrada de la rentabilidad y por ende de la producción. Balancear la estructura de protección de los otros granos y oleaginosas era desde su punto de vista indispensable para lograr un mayor dinamismo del sector[103].

En la etapa de vigencia del TLCAN, 1994-1999 la producción de maíz en promedio se ha mantenido en 18.2 millones de toneladas, alcanzando su récord en 1998 con 18.4 millones. Durante los seis años de vigencia del TLCAN la producción anual ha sido superior a los 18 millones de toneladas excepto en 1997. El maíz aporta en promedio un 61.1 por ciento de la producción de granos y oleaginosas. La superficie dedicada al cultivo de maíz ha sido mayor a la dedicada hasta 1993, que ya consideraba un sustancial incremento con respecto a la de 1989. Entre 1994 y 1998 la superficie promedio fue 8.9 miles de hectáreas, muy por arriba de los 7.6 miles de hectáreas de 1989 y también por arriba de los 8.2 miles de hectáreas de 1993. 1994 fue el año que registra la mayor superficie con 9.2 miles de hectáreas. Los rendimientos promedio se han situado cercanos a los de 1993, con ligeras fluctuaciones.

El comportamiento de la producción de maíz contradice los supuestos de los diseñadores de política agrícola y de los negociadores del TLCAN. Al ser un cultivo sin ventajas comparativas frente a la producción de Estados Unidos, se esperaba redujera su participación y reorientara su cultivo hacia productos con niveles de competencia.

De manera opuesta, la producción de granos básicos y oleaginosas aumentó a partir de la puesta en marcha del Tratado y hasta 1998 en un 11 por ciento, y la superficie dedicada a ellos en un 15 por ciento. El maíz es el responsable principal de estos aumentos. Durante el periodo TLCAN absorbió en promedio el 61.1 por ciento de la superficie dedicada al total de los gra-

102 SARH, *Diagnóstico del sector agropecuario*, septiembre de 1992 p.2

103 *Ibíd.*. p, 3

nos básicos y oleaginosas, en comparación con el 55 por ciento de 1989. La superficie dedicada al maíz ha aumentado inclusive en los años del TLCAN. El promedio de superficie entre 1994 y 1998 es superior en 8.5 por ciento a la superficie de 1993.

Después del mayor cambio observado en el aumento de la producción y superficie de maíz entre 1989 y 1993, en el segundo periodo 1994-1999, la superficie se redujo ligeramente, más en tierras de riego (35 por ciento) que en tierras de temporal (18 por ciento). La producción en superficies de riego disminuyó en 15 por ciento registrando aumentos de productividad. La producción en temporal aumentó en 28 por ciento a pesar de la reducción de la superficie. La productividad aumentó más en las superficies de temporal.

El aumento de la producción de maíz en 1993, no registró reducciones significativas durante el periodo TLCAN, a pesar de haber disminuido la superficie dedicada a este cultivo. Algunas superficies de riego se han reorientado hacia otros cultivos, pero las hectáreas dedicadas al maíz a partir de 1993 siguen siendo importantes. Los productores de maíz, tanto de riego como de temporal han aumentado sus rendimientos (Tabla 4.7)

Estos indicadores sugieren que no existen otras alternativas de producción para los nuevos productores maiceros de los años noventa. El aumento de este cultivo se ha dado en sustitución de otros cultivos de granos básicos y oleaginosas con menor rentabilidad relativa.

Precios y mercado interno

El maíz fue con el frijol el único producto que mantuvo precio de garantía y comercialización a través de Conasupo durante el periodo de reformas (1989-1993) antes de la entrada en vigor del TLCAN. Ello representó una ventaja frente al resto de los granos y oleaginosas. Sin embargo el comportamiento de los precios de garantía durante ese periodo es errático.

Entre 1989 y 1993 el precio de garantía real promedio se redujo en un 12.4 por ciento, mientras que en 1990 y 1991 había registrado ligeros aumentos de 14.7 y 5 por ciento respectivamente con relación al de 1988. Sin embargo sus precios relativos en comparación con los precios de los otros granos se situaban 35 por ciento arriba de los del sorgo, 38 por ciento arriba de los de la soya, y 7.4 por ciento sobre el trigo. Los precios del frijol con respecto al maíz se situaron en 1993, 25 por ciento arriba. (**cuadro 2.1**)

Cuadro 4.8 **Precios de garantía , concertación y referencia de maíz: 1989-1999 (Pesos por tonelada. 1994=100) */**

Año	Nominal 1/	Reales 2/
1989	428	901.64
1990	627	1,042.91
1991	704	954.64
1992	739	867.55
1993	744	795.82
1994	609	609.00
1995	1070	792.60
1996	1188	654.87
1997	1278	584.02
1998	1303	513.64
1999	1266	436.22

Fuente: Elaboración propia Ceccam con datos:
1/ 1989-1995 precio administrado (promedio ponderado entre precio de maíz blanco OI, PV y maíz amarillo). Fuente OCDE.
1996-1998 precios pagados al productor promedio ponderado entre el precio de maíz blanco O-I (20%)P-V (80%).
5° Informe de Gobierno EZPL, México, 1999. INPC 1994=100

Los precios reales de garantía del maíz fueron eliminados en 1994, como un compromiso del TLCAN. Este año los precios internos del maíz registraron una fuerte caída, de 29 por ciento respecto a los de 1989, reflejo del cambio en el sistema de subsidios vía precios, insumos y créditos, hacia subsidios directos. A partir de 1994 los subsidios al maíz y al resto de los granos fueron transformados en subsidios desacoplados del volumen, el precio y el producto: Procampo.

Aunado a ello, en 1994 se eliminó la obligatoriedad de compra por Conasupo, que se transformó en comprador en última instancia. Entre 1988 y 1993 los volúmenes de maíz nacional comprados por Conasupo reportaron un fuerte aumento de 370 por ciento, al pasar de 1.742 millones de toneladas a 8.543 millones en 1993. Conasupo aumentó el volumen de sus compras de cosechas en respuesta al vertiginoso aumento de la producción de maíz y a la eliminación de su función de compra y regulación para el resto de los granos (excepto para el maíz y el frijol). Conasupo participó en la compra de 18.9 por ciento de las cosechas nacionales en 1988, pero con el 49.9 por ciento de la producción en 1993. Para 1994, primer año de TLCAN Conasupo compró 8.466 millones de toneladas de la cosecha nacional y participó en la compra del 46 por ciento de la cosecha.

Aunque la función de regulación de Conasupo desaparecía al eliminarse los instrumentos de precio de garantía para el maíz y el permiso previo de importación que protegía la producción doméstica, Conasupo siguió cumpliendo este papel entre 1994 y 1998. Las compras de maíz por

Conasupo siguieron una tendencia de disminución rápida. En 1995 únicamente participó con el 21,6 por ciento de la producción, y para 1998 con el 13.2 por ciento.

Cuadro 4.8 **Participación de Conasupo en el mercado de maíz. (toneladas)**

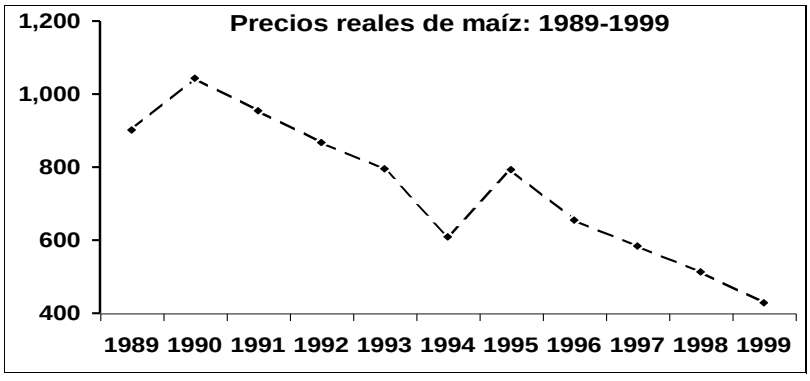
AÑOS	Mercado interno			Conasupo					
	CNA	Producción	Importación	Compras Totales	%	Nacional	%	Importa-ción	Participación %
1988			3,302,574	1,742,000		1,742,000		2,327,000	70
1989	14,601,512	10,952,800	3,648,712	1,753,000	12	1,753,000	16	2,004,000	55
1990	18,738,243	14,635,400	4,102,843	2,490,000	13	2,490,000	17	1,805,000	44
1991	15,674,832	14,251,500	1,423,332	3,255,000	21	3,255,000	23	41,000	3
1992	18,242,961	16,929,300	1,313,661	4,604,000	25	4,604,000	27	26,000	2
1993	18,277,449	18,125,300	152,149	8,148,000	45	8,148,000	45	76,000	50
1994	20,461,515	18,235,800	2,225,715	8,130,000	40	8,130,000	45	0	0
1995	20,987,259	18,352,900	2,634,359	3,729,000	18	3,729,000	20	0	0
1996	23,843,658	18,026,000	5,817,658	1,579,000	7	1,579,000	9	1,227,000	21
1997	20,125,494	17,656,300	2,469,194	3,471,000	17	3,471,000	20	0	0
1998	23,505,013	18,476,400	5,028,613	2,275,000	10	2,275,000	12	266,000	5

Fuente: Conasupo

A pesar de la reducción sustantiva de sus compras, Conasupo continuó influenciando la definición de precios en el mercado doméstico, más por costumbre que por capacidad. Así los precios nacionales eran influenciados por el precio de referencia que Conasupo anunciaba al momento de las cosechas.

Los precios de referencia para maíz se redujeron durante los años de vigencia del TLCAN 1994-1998 en un 16.4 por ciento. Aunque durante 1995 y 1996 fueron superiores al precio de referencia de 1994 en un 18.9 y 6.1 por ciento respectivamente.

Los precios de referencia han seguido de cerca a los precios internacionales, de ahí su aumento durante 1995 y 1996. Con respecto al precio de garantía de 1993, el precio de doméstico de 1999 se sitúa un 45.2 por ciento más abajo.



Precios internacionales

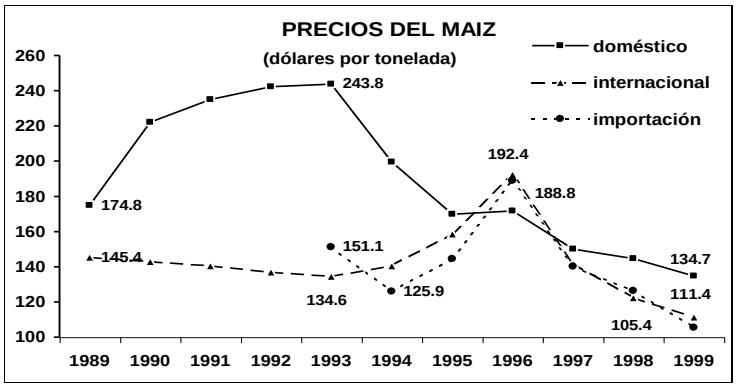
Los precios domésticos de garantía de maíz hasta 1993, siempre fueron mayores a los precios internacionales. El mercado doméstico protegido por permisos previos de importación, no estaba determinado por los precios internacionales sino por la intervención estatal. De esta forma entre 1989 y 1993 los precios de garantía del maíz se situaron siempre por arriba del precio internacional. El diferencial entre ambos se fue ampliando a lo largo del periodo. En 1989 el precio de garantía fue un 20 por ciento mayor que el internacional, pero para el año siguiente reportaba un sobreprecio de 55 por ciento que continuó creciendo de manera sostenida hasta alcanzar el 81 por ciento en 1993. El precio promedio de garantía en 1993 se situó en 243.84 dólares, mientras que el precio internacional se situaba en 134.6 dólares.

Uno de los objetivos de las reformas era que los precios domésticos tuvieran como parámetro los precios internacionales, al eliminar la intervención estatal, de ahí que a partir de su eliminación en 1994, el diferencial entre precios de referencia e internacionales empieza a reducirse. En 1994 el precio interno fue todavía 41 por ciento superior al internacional, pero a partir de 1995 sus niveles son cercanos, con ligeras fluctuaciones[104].

Para 1996, año extraordinario de precios altos en el mercado internacional, el gobierno mexicano a partir de la intervención virtual de Conasupo fijó precios de referencia menores a los internacionales en alrededor de 21 dólares por tonelada. Los precios promedio nacionales en 1996 se situaron en 171.7 dólares por tonelada, mientras que los precios internacionales sólo al puerto de Veracruz se situaron en 192.4 dólares.

El gobierno mexicano aprovechó los usos y costumbres de fijación de precios en México a partir de la participación de Conasupo, para intervenir contra los productores y sostener precios internos menores a los internacionales.

104 Los precios internacionales utilizados para el análisis son FOB Veracruz, por lo que no se consideran los equivalentes al precio de indiferencia, que son más altos al considerar los gastos de internación a lugar de consumo.



Cuadro 4.9 **Maíz Precios nacionales reales y nominales. Precios internacionales y de importación (1994=100)**

AÑO	Precio doméstico			Precio Internal	Precio Import
	Pesos nom[1]	pesos reales	dólares/ton	dólares/ton	dólares/ton
1988		917.73			
1989	428.00	902.24	174.79	145.40	
1990	627.00	1,052.20	222.17	143.00	
1991	704.00	964.34	234.91	140.60	
1992	739.00	875.37	242.20	137.00	
1993	744.00	802.24	243.84	134.60	151.14
1994	609.00	650.00	199.59	140.60	125.88
1995	1,070.00	772.60	169.86	158.60	144.43
1996	1,188.00	689.74	171.70	192.40	188.83
1997	1,278.00	584.13	150.03	141.66	140.06
1998	1,303.00	543.56	144.58	122.32	126.37
1999	1,266.00	657.50	134.68	111.40	105.44

Fuente: [1/] 1989-1995 precio administrado (promedio ponderado entre precio de maíz blanco OI, PV y maíz amarillo). OCDE. 1996-1999 precios pagados al productor promedio ponderado entre el precio de maíz blanco O-I (20%) p-v (80%). Fuente 5° Informe de Gobierno EZPL, México, 1999. [2/] Precio internacional de referencia 1989-1995: FOB 2Golfo, +20% en compensación para maíz blanco, +11 dol. transporte a Veracruz. 1996-1999 precio promedio CBOT+20% en compensación para maíz blanco +11 dólares de transporte al puerto de Veracruz. [3/] Precio de las importaciones reportadas por el Banco de México.

Además los precios promedio esconden las diferencias registradas entre los ciclos. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el ciclo agrícola primevera-verano 1995, el precio de referencia del maíz blanco fue de 127 dólares, mientras que el precio internacional era de 192 dólares. Para el ciclo agrícola otoño-invierno 1995-1996 el precio del maíz blanco fue fijado a 112 dólares la tonelada y el precio internacional se situó alrededor de los 211 dólares la tonelada, entre marzo y agosto de 1996[105].

105 OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, 1997 p. 60

Subsidios

El maíz por ser el principal producto básico para la alimentación estuvo sujeto a una política de subsidios que incluía transferencias de parte del gobierno federal y no de los consumidores, a través de los precios de garantía, el crédito y otros insumos, apoyos a la comercialización, y tarifas de los bienes y servicios públicos. Las reformas a las políticas del periodo previo al TLCAN, también afectaron los subsidios al maíz.

Los subsidios más importantes estaban incluidos en el precio de garantía. En 1989 el subsidio al precio representaba el 54 por ciento de todas las transferencias. A la par que los precios de garantía, los subsidios se incrementaron hasta el año 1993, y éstos fueron el principal instrumento canalizador del subsidio. Así en 1993 el precio de garantía absorbía el 86 por ciento del subsidio a los productores de maíz.

El subsidio vía reducción en el costo de los insumos —incluido el crédito— absorbía también un porcentaje importante en 1989 (36 por ciento), que se fue reduciendo paulatinamente, hasta representar sólo el 6 por ciento en 1993.

El financiamiento para la producción de maíz vía créditos blandos y la posibilidad de acceso al crédito para su producción se redujo considerablemente. Banrural disminuyó el número de hectáreas habilitadas para la producción de maíz de temporal en un 93 por ciento entre 1988 y 1993, y en riego en un 33 por ciento durante el mismo periodo.

Durante los primeros años del TLCAN, Banrural continúo reduciendo el número de hectáreas habilitadas para la producción de maíz En 1995 sólo financió 329 mil hectáreas y para 1997 pasó a 873 mil, una superficie considerablemente menor a las 3.2 millones de hectáreas de 1988.

Cuadro 4.10 **Superficie agrícola de maíz habilitada por Banrural**
(Miles de hectáreas)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 e/
TOTAL	7,270	5,554	1,951	1,236	1,198	1,045	1,129	1,251	1,851	2,178	1,513
Riego	1,505	1,205	928	650	620	583	672	640	677	756	647
Temporal	5,765	4,349	1,023	586	578	462	457	611	1,174	1,422	866
Maíz	3,232	2,116	502	367	377	434	434	329	382	873	571

FUENTE: Ceccam a partir de V Informe de Gobierno, EZPL, septiembre de 1999

Entre 1989 y 1995 el subsidio en apoyo a la comercialización de maíz otorgado a través del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) de Conasupo, fue adquiriendo una mayor importancia relativa para los productores. En 1989 participaron en este programa 35 mil productores de

maíz, para 1995 ascendían a 171 mil productores. El subsidio otorgado a los ejidatarios para la comercialización de maíz, pasó de representar el 0.4 por ciento del total de subsidios en 1989, a 2.4 por ciento en 1995. En 1995 el gobierno eliminó este programa.

A partir de 1994, con la creación de Procampo, disminuyeron las transferencias vía precios mientras aumentaron los apoyos directos. El subsidio al precio representó un 40 por ciento en 1994 y un 20 por ciento en 1995, mientras que los pagos directos o Procampo absorbieron el 45 y 60 por ciento respectivamente.

En términos reales los subsidios a los productores de maíz aumentaron en 161.8 por ciento entre 1989 y 1993, pero a partir de este año y hasta 1995, se redujeron en 38.8 por ciento.

Cuadro 4.11 **México: Subsidios al productor de maíz**
(miles de pesos corrientes)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Transferencias totales	1373	4403	5052	6703	7079	6663	6054	
Apoyo al precio	741	3291	4003	5412	5929	2485	1063	
%	54	76	81	82	86	40	20	
PACE	5	44	88	89	154	153	146	
%	0.36	0.99	1.74	1.32	2.17	2.96	2.41	
Procampo						2999	3631	
%						45	60	
Costo insumos	501	803	581	576	417	535	623	
%	36	18	12	9	6	8	10	
Servicios grales	125	250	367	600	550	465	549	
%	9	6	7	0	8	7	9	
ESP Total Bruto	1373	4403	5052	6703	7079	6663	6054	
ESP Unitario pesos/ton	125	301	354	396	391	365	330	
ESP porcentaje	29	48	50	54	53	47	26	18

Fuente: OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE. 1997. Cuadro 2.A

El Equivalente de Subsidio al Productor (ESP)[106] para el maíz entre 1990 y 1994 se situó en promedio alrededor del 50 por ciento. Esto significa que los productores recibieron el 50 por ciento de su ingreso de transferencias fiscales y no del mercado. Para el resto de los países de la OCDE el subsidio al maíz medido en porcentaje fue menor durante este periodo, no así si es medido como transferencias *per cápita* o por hectárea de tierra. Además el ESP en porcentaje al maíz se sitúa más alto que en otros países debido a que es el principal producto básico para la alimentación humana, cuando para la mayoría de los países de la OCDE es el trigo (con un ESP promedio de 42 por ciento en el periodo y para Japón el arroz. (con un ESP promedio de 85 por

106 El ESP incluye todas las transferencias y tipos de subsidio a la agricultura o a algún producto específico.

ciento. A partir de 1995 el ESP para el maíz cayó abruptamente a sólo el 26 por ciento, y para 1996[107] continuó su descenso a sólo el 18 por ciento.

El cambio del sistema de precios de garantía a Procampo, permitió trasladar parte del costo de la crisis a los productores al desaparecer la mitad del subsidio al maíz en 1995 y las dos terceras partes en 1996. Con Procampo los productores de maíz recibieron en 1995 la mitad de los subsidios totales que habían recibido entre 1989 y 1993, a través de precios de garantía y subsidios a los insumos, y en 1996 recibieron sólo un tercio. Durante 1995 y 1996, segundo y tercer año de TLCAN, la reducción de los precios del maíz doméstico no fue compensada con subsidios. (Tabla 4.12). Además como en el caso de todos los granos y oleaginosas, los subsidios de Procampo se han reducido durante el periodo TLCAN 1994-1999 en un 30 por ciento, a pesar del compromiso gubernamental de mantenerlos constantes por quince años.

Cuadro 4.12 **Maíz: Equivalente de subsidio al productor (ESP)**
millones de pesos, nominales y reales (1994=100)

Total neto	Millones de pesos	Porcentaje	Reales
1989	1,373	29	2,893
1990	4,403	48	7,324
1991	5,052	50	6,851
1992	6,703	54	7,869
1993	7,079	53	7,573
1994	6,663	47	6,663
1995 p/	6,054	26	4,485
1996 e/	4,662	18	2,326

*/ ESP *total bruto,* valor total de las transferencias a la agricultura mediantee el apoyo al precio de mercado, los pagos directos y otras formas de apoyo.
FUENTE: Elaboración del Ceccam a partir de: OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México, 1997*

Consumo nacional aparente

El consumo aparente de maíz[92] mostró una tendencia sostenida al alza durante el periodo previo al TLCAN. En 1989 el consumo aparente de maíz en México era de 14.6 millones de toneladas. Alrededor de un cuarto de la oferta era importado. Para el año siguiente, aumentó a 18,7 millones de toneladas, debido al abrupto crecimiento de la producción, y al ligero aumento de las importaciones, que representaron un 22 por ciento.

A principios de los años 90 el gobierno mexicano terminó con la prohibición de utilizar al maíz como alimento para el ganado. Esta prohibición protegía la oferta del grano como alimento básico y fue tan efectiva que el sorgo se convirtió en el principal grano para la alimentación animal. Desde la

107 Último dato reportado por la OCDE

108 Considera únicamente producción más importaciones

perspectiva del USDA "aunque la eliminación de la prohibición no responde a ningún compromiso del Tratado, sí refleja el espíritu de libre comercio del TLCAN y provee un estímulo indirecto para el comercio de maíz con Estados Unidos"[109]

Entre 1991 y 1993 el aumento de la producción sustituyó las importaciones que se redujeron hasta menos del 1 por ciento en 1993. En estos tres años el país logró la autosuficiencia alimentaria en maíz.

> Durante 90-93 las importaciones mexicanas de maíz fueron a niveles muy bajo debido principalmente a que las políticas agrícolas estimularon la producción de maíz. Los precios de garantía de maíz en México estuvieron muy arriba de los niveles internacionales a principios de los 90, y presionaron la superficie de otros cultivos hacia el maíz lo que aumentó su producción[110].

Conasupo participó en la compra de alrededor del 25 por ciento de la oferta total (nacional e importada) entre 1989 y 1992, pero durante 1993 y 1994 aumentó su participación en el mercado de maíz por arriba del 40 por ciento.

Durante el periodo 1989-1993 la participación de Conasupo en las compras de la cosecha nacional fue aumentando a la par que disminuyó su participación en las compras de grano extranjero. En 1989 alrededor del 47 por ciento de las compras de Conasupo fueron nacionales y entre 1991 y 1995 fueron el 100 por ciento.

La producción doméstica de maíz estuvo protegida por permisos previos de importación hasta antes de la entrada del TLCAN. El principal importador era Conasupo. Antes de 1985 absorbía el 65 por ciento de las importaciones de maíz. Los permisos de importación para el 35 por ciento restante eran otorgados a importadores privados. Desde 1986 las importaciones de maíz por Conasupo se redujeron mientras que las de las compañías privadas productoras de maíz-tortilla aumentaron. Entre 1989 y 1990 Conasupo sólo controló alrededor de la mitad de las importaciones, el resto se otorgó a los importadores privados. Aunque el total de las importaciones se redujo entre 1991 y 1993, todas fueron introducidas por importadores privados. (**cuadro 4.8**)

A partir del TLCAN el consumo nacional aparente aumentó, producto del incremento de las importaciones. La producción se ha mantenido relativamente estable a niveles de 18 millones de toneladas anuales, pero las importaciones han mostrado un comportamiento errático y en ascenso. Para el primer año de TLCAN, las importaciones de maíz aumentaron respecto al año anterior en 2.226 millones de toneladas, nivel cercano a la cuota libre de

109 USDA, Leaders, T., Craford T. y J. Link, *op. cit.* , USDA, Septiembre 1997. p. 26

110 *Ibíd.*. p. 24

arancel comprometida con Estados Unidos. Resultado de las importaciones en el periodo TLCAN, el consumo nacional aparente ha fluctuado entre 20 y 23.5 millones de toneladas, niveles muy superiores a los 14.5 millones de toneladas de 1989 y a los 18.3 millones de toneladas para 1993. Para 1996, 1998 y 1999, el consumo nacional es de más de 23.5 millones de toneladas, mientras en los restantes años del TLCAN el consumo es alrededor de 20 millones.

El dumping del gobierno mexicano a los productores de maíz[111]

El maíz al ser considerado "altamente sensible" en el TLCAN, se protegió con aranceles-cuota y plazos "extralargos" de desgravación de quince años. Pero el gobierno mexicano durante cuatro de los seis años de vigencia del TLCAN —1995, 1996, 1998 y 1999— eliminó unilateralmente la protección de la producción y el mercado doméstico al rebasar las cuotas de importaciones libres de arancel.

En 1995, las importaciones rebasaron ligeramente la cuota, pero para 1996, 1998 y 1999, años de cosecha récord de maíz —superiores a los 18 millones de toneladas— las importaciones sin arancel también fueron récord. La experiencia de 1996, es un ejemplo de la posición del gobierno mexicano en la construcción de un dumping[112] técnico a los productores de maíz, que se repitió en 1998 y 1999.

En el mercado mundial el aumento de la demanda y la disminución de los inventarios provocaron el alza de los precios de los granos desde 1995 y se pronosticaba que esta tendencia continuaría para 1996[113]. Según el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) la producción mundial de maíz se reduciría en 10 por ciento con respecto a 1995, mientras que la de Estados Unidos tendría un declive del 20 por ciento. Debido al bajo nivel de sus inventarios, el gobierno de este país recomendó que de enero a agosto las exportaciones de maíz se restringieran a 15 millones de toneladas, en comparación con los 40 o 50 millones que exporta normalmente por año[114].

---

111 Cf. de Ita, Ana. "Impunidad local en el mercado global: los maiceros entre el filo del gobierno mexicano y el libre comercio", en *Cuadernos del Ceccam* No. xx y Revista

112 Se entiende por dumping la acción de inundar el mercado con importaciones baratas. Por lo general el dumping lo realiza un país contra otro, pero en este caso lo realiza el gobierno mexicano.

113 Entre abril de 1995 y abril de 1996 el precio de la tonelada de maíz había subido de 110.7 dólares por tonelada a 182.2. Cotización promedio de maíz amarillo No. 2, al contado, puesto en Golfo americano. *El Financiero*, 15 de abril de 1996. p.19A

114 *El Financiero*, 21 de febrero de 1996. p. 22. Nota de Lourdes Rudiño

Para la Secretaría de Agricultura la escasez de granos y el aumento de precios en los mercados internacionales serían una oportunidad para "recapitalizar el campo", pues a pesar de la necesidad de importar 9 millones de toneladas de granos básicos, (volumen similar al de los años anteriores), a precios más altos, la balanza comercial se mantendría en superávit por el aumento previsto de las exportaciones superior al aumento de las importaciones[115]. Los resultados en el comercio exterior se encargaron de demostrar lo contrario[116].

Aunque Agricultura preveía una caída de la producción de maíz de 600 mil toneladas[117], los consumidores decidieron aumentar sus importaciones. Conasupo determinó en febrero importar un millón de toneladas de maíz, en contra de su programa inicial de no recurrir a importaciones[118]. Maseca informó a finales de abril que debido a la sequía importaría 500 mil toneladas de maíz y 2.5 millones de toneladas de harina de maíz[119]. La Unión Nacional de Avicultores estimó que ese año las importaciones de sorgo y maíz para uso pecuario sumarían 6.1 millones de toneladas, de las cuales cinco millones serían de maíz.

Las importaciones llegaron a 3.450 millones de toneladas al primer semestre de 1996, mientras los precios internacionales de maíz alcanzaron sus niveles más altos entre mayo y julio, cercanos a los 200 dólares. Los resultados de producción de maíz para el ciclo otoño-invierno corroboraron los pronósticos de la Sagar. La producción de maíz de otoño-invierno fue de 3.160 millones de toneladas, menor únicamente en 572 mil toneladas respecto al año anterior y muy por arriba de la raquítica producción presentada en el ciclo 94-95, de sólo 686 mil toneladas, pero el clima en la opinión pública fue aprovechado por el gobierno mexicano para aumentar las importaciones de maíz sin restricciones a niveles nunca vistos.

La Sagar pronosticó a finales de mayo una reducción de la producción de maíz del ciclo primavera-verano de xx% respecto al año anterior (disminución de alrededor de 1.4 millones de toneladas)[120]. Pero además señaló que muchas zonas de riego y temporal estaban ampliando su actividad para recuperar el ritmo de siembra, por lo que las necesidades anuales de importa-

---

115 Sagar estimaba que las exportaciones agrícolas crecerían en 27%, a un ritmo mayor al crecimiento de las importaciones *La Jornada*, 16 de febrero de 1996. p.57.

116 Ver supra, Capítulo 3, p. xx

117 Al 15 de abril, las estimaciones de producción de la Sagar para el ciclo otoño-invierno eran de 3.1 millones de toneladas de maíz en una superficie de 990 mil hectáreas, que suponía una reducción por la sequía de 600 mil toneladas (16%) respecto al año anterior, *La Jornada* , 18 de febrero de 1996. p. 49 Nota de Matilde Pérez y *El Financiero*, 15 de abril de 1996. p. 19A

118 *El Financiero*, 23 de febrero de 1996. p.21. Nota de Lourdes Rudiño

119 *El Financiero*, 26 de abril de 1996. p. 29

120 Informe de avance de siembra al 31 de mayo de 1996, *El Financiero*, 28 de junio de 1996. p.27

ción de granos se reducirían de 12 millones de toneladas a nueve millones, volumen similar al importado durante los últimos años[121].

En sentido opuesto al informe de Sagar, la Secretaría de Comercio (Secofi) informó el 13 de junio, que el gobierno federal autorizaba la importación de siete millones de toneladas de maíz sin arancel. La justificación de tal medida era que dejarían de sembrarse 640 mil hectáreas de riego por la sequía, con una pérdida de 4 millones de toneladas de granos básicos. Secofi citó como fuente de información a la propia Secretaría de Agricultura. Secofi, apologista del libre mercado, se congratulaba de que el TLCAN garantizaría a México el acceso a los granos básicos que se dejaron de producir por la sequía[122].

Mas allá de los datos, las decisiones se tomaron en la reunión celebrada por el Comité de Evaluación del Ejercicio de Cupos de Importación de Maíz que se realizó en la Secofi, la última semana de junio. Este comité define las necesidades de importación de los productos básicos y está integrado por las secretarías de Agricultura y Comercio, Aserca, Conasupo, y Andsa y por representantes de los principales consumidores de granos: los ganaderos, las empresas productoras de alimentos balanceados, las empresas industrializadoras de harina de maíz, la industria almidonera y las comercializadoras. El comité no tenía representación de los productores, principales afectados por la liberalización de las importaciones, sino sólo de los sectores que tradicionalmente mantienen intereses contrarios a ellos. En la lista oficial de los importadores de maíz en 1996, proporcionada por el Banco de México, están registradas varias empresas transnacionales Anderson Clayton, Bachoco, Continental, Cargill, Elgo, Pilgrims Pride y Purina; grupos empresariales de importancia nacional como Aranal de Jalisco, Avícola del Mayab y Grupo Porcícola, ambos de Yucatán; Productores Agropecuarios de Tehuacán; Lala de Coahuila y la Asociación Sinaloense de Engordadores. Estos importadores y otros agentes presionaron por la ampliación de los cupos de importación sin arancel.

El TLCAN para 1996 obligaba a México a permitir la entrada de 2 652 250 toneladas de maíz de Estados Unidos. Aunque el anuncio de eliminación de aranceles era resultado de esta reunión, ya habían pasado para entonces 852 mil toneladas por arriba del cupo obligado por el TLCAN, sin ninguna restricción. A partir de junio, la SECOFI autorizó el ingreso sin arancel de un cupo total para el año de 1996 de 6.966 681 toneladas. De este total de cupos de importación le corresponderían al sector pecuario 46 por ciento a

121 *El Financiero,* 21 de junio de 1996. p. 25

122 *El Financiero*, 14 de junio de 1996. p.23

Conasupo 20 por ciento, a la industria harinera 16por ciento; a la industria almidonera 11por ciento y a las empresas comercializadoras 7 por ciento[123].

De acuerdo al Banco de México, las importaciones definitivas de maíz sumaron 5.817 658 millones de toneladas. De estas 5.634 millones provinieron de Estados Unidos; 155 mil de Sudáfrica y 27 mil de China. Todas ellas entraron al país sin arancel, a pesar de que el Tratado permitía un arancel de 189.2 por ciento para el volumen que sobrepasara la cuota. La cuota de importación de maíz de Estados Unidos sin arancel se sobrepasó en 2.982 millones de toneladas, más del cien por ciento; China y Sudáfrica no son miembros del TLCAN. (Tabla 4. 16 importaciones definitivas de maíz)

Las importaciones de maíz tuvieron un valor de 1 061.8 millones de dólares, equivalente al déficit de la balanza comercial agrícola y silvícola juntas.(cuadro 3.1)

El gobierno mexicano realizó dumping en contra de los productores nacionales de maíz al eliminar los aranceles que protegían su producción, en ese año de 18.026 millones de toneladas.

Las verdaderas razones del insólito aumento de las importaciones[124], no tuvieron que ver con la falta de producción doméstica y tampoco con los precios. Los precios de referencia marcados por Conasupo se encargaron de mantener los precios internos por abajo de los precios internacionales. El precio promedio del maíz nacional durante 1996 fue de 171.7 dólares la tonelada, mientras los internacionales, sin considerar costos al lugar de consumo fueron de 192.4. Además los precios pagados por el maíz importado, fueron también más altos que el precio del maíz mexicano (**cuadro 4.9**)

El corazón del asunto se encuentra en los programas de apoyo a las exportaciones agropecuarias que impulsa el gobierno de Estados Unidos a través de la Commodity Credit Corporation (CCC)[125]. En ambos programas la CCC avala los créditos otorgados por bancos privados de Estados Unidos para la venta de productos agropecuarios a compradores extranjeros, utilizando cartas de crédito.

Estos programas garantizan a los importadores un financiamiento a tasas muy bajas de interés (Libor + una fracción), entre el 6 y 8 por ciento anual, con plazos de recuperación de hasta tres años en el caso de granos. La importación de granos se convierte así en un negocio financiero[126]. Cualquier

123 *El Financiero*, 26 de junio de 1996. p. 23. Nota de Lourdes Rudiño

124 Respecto al año anterior, las importaciones de maíz en 1996 aumentaron su volumen en 121% , y su valor en 185%.

125 CCC Export Credit Guarantee Program (GSM-102) y CCC Intermediate Export Credit Guarantee Program (GSM-103)

126 Aserca, durante los primeros años de su funcionamiento y cuando tenía como misión apoyar la comercialización agropecuaria gestionando operaciones de compra-venta (objetivo cancelado durante este sexenio)

importador puede participar en este programa si tiene posibilidades de trabajar con los bancos autorizados por la CCC[127].

La línea CCC para México entre octubre de 1995 y septiembre de 1996 fue de 1 500 millones de dólares[128]. Además a partir del 30 de agosto de 1996, la CCC introdujo un nuevo programa de crédito directo para los importadores, (*Supplier Credit Guarantee Program* SGP) que les permite obtener los beneficios directos sin la intermediación de las instituciones financieras, aunque disminuye el plazo de recuperación a seis meses[129].

La Conasupo importó 1.27 millones de toneladas durante este año. Los productores nacionales de maíz enfrentaron la competencia del libre mercado. Las cifras de producción permitieron constatar que las excesivas importaciones no eran necesarias para abastecer la demanda nacional.

Para 1998 el cupo de importaciones de maíz sin arancel alcanzó los 5.2 millones de toneladas, (la cuota TLCAN era de 2.8 millones). Estas importaciones tampoco pagaron el arancel de 172 por ciento.

Los importadores privados absorbieron su totalidad. Para el primer semestre de 1998 se habían asignado alrededor de 4 millones de toneladas. De estas el sector pecuario absorbería el 47 por ciento, el almidonero el 21 por ciento, las comercializadoras 16 por ciento y el harinero el 12.3 por ciento. Los precios de referencia del maíz fijados por Conasupo fueron similares a los internacionales, de ahí que los importadores no obtengan ventajas de los precios.

Ante las dificultades de comercialización ocasionadas por las importaciones los productores demandaron participar en el Comité de Cupos y revisar su funcionamiento. Para finales de 1998, el gobierno permitió la participación de un representante de la Confederación Nacional Campesina y otro de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad en el comité. El Secretario de Agricultura declaró que durante 1999 no se otorgarían cupos hasta que la cosecha doméstica hubiera sido realizada y modificó su otorgamiento en plazos semestrales a plazos trimestrales.

A finales de febrero de 1999, México anunció la autorización de cuotas de importación del TLCAN para 1.13 millones de toneladas de maíz de Estados Unidos para el primer trimestre, enero-marzo. Los fabricantes de alta

---

solicitó al gobierno mexicano establecer líneas de financiamiento a la comercialización que evitaran la competencia desleal de las importaciones que los créditos CCC promovían. El gobierno mexicano ha usado este tipo de créditos para obtener liquidez.

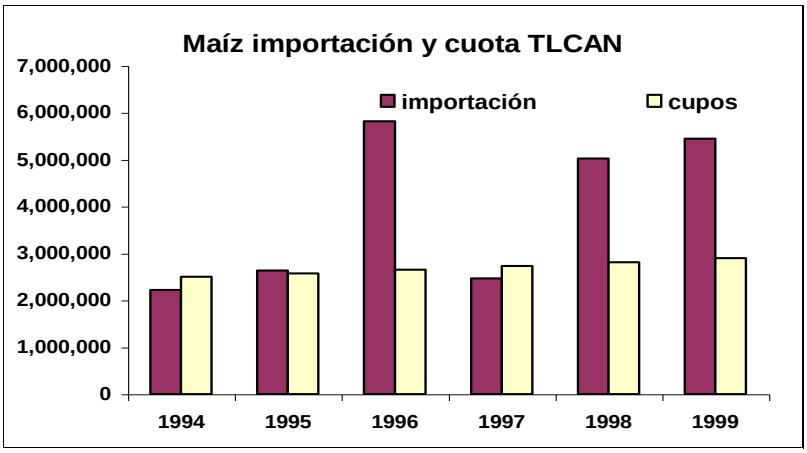
127 USDA, FAS, *Programas de garantía de crédito para exportaciones de Estados Unidos: lo que todo importador debe saber*. Mayo de 1993.

128 ANEC, Boletín informativo semanal, No. 31, 29 de julio de 1996

129 CCC Operations Division, Foreign Agricultural Service, USDA

fructuosa fueron autorizados con 432 mil toneladas, los harineros 113 mil, fabricantes de cereales 17,500; los engordadores de ganado, avicultores y fabricantes de alimentos balanceados 404 mil toneladas y Conasupo 58 mil.

Para 1999, con todo y representación campesina oficial los cupos de importación sin arancel volvieron a rebasarse a niveles cercanos a los de 1996. En 1999 las importaciones de maíz llegaron a 5. 44 millones de toneladas, 2.444 millones por arriba de la cuota de 2.985 millones para ese año. Estas importaciones entraron a México sin pagar el arancel correspondiente de 163.4 por ciento.



Durante estos tres años —1996, 1998 y 1999— el gobierno mexicano realizó dumping contra los productores nacionales de maíz al permitir la entrada de maíz importado sin arancel, por arriba de la cuota exigida por el TLCAN. Durante el tercer, quinto y sexto año de operación del Tratado la protección "extraordinaria" a la producción nacional de maíz, obtenida a decir de los negociadores mexicanos por ser un producto "sensible", fue eliminada por convenir a los intereses de los importadores, muchos de ellos transnacionales.

Cuadro 4.17 **México: volumen, valor y cupos de importación de Maíz 1989-1999**

	valor dólares	volumen Toneladas	cupos de import. toneladas
1989		3,648,712	
1990		4,102,843	
1991		1,423,332	
1992		1,313,661	
1993	21,322,198	152,149	
1994	255,696,816	2,225,715	2,500,000
1995	351,513,350	2,634,359	2,575,000
1996	1,034,552,400	5,817,658	2,652,250
1997	318,671,974	2,469,194	2,731,818

1998	599,002,916	5,192,170	2,813,772
1999	574,105,897	5,444,807	2,898,185

Fuentes: *TLCAN, texto oficial* y Banco de México

El papel que juegan los programas de garantía de crédito a la exportación que aplica el gobierno de Estados Unidos a través de la CCC, son determinantes en el aumento de las importaciones provenientes de Estados Unidos, y en el caso de maíz son el objetivo para importar productos, a precios muy similares a los del mercado domésticos y de calidad inferior. Los importadores de maíz, todos ellos privados en los últimos años, obtienen del gobierno mexicano la concesión de no aplicar el arancel sobre la cuota y obtener cupos de importación. Las importaciones les proporcionan crédito, para el maíz de 24 meses, a una tasa anual del 6.25 por ciento[130]. Al colocar en el mercado mexicano sus importaciones de maíz obtienen la liquidez para comprar la cosecha nacional, a la par que reducen los precios a los productores.

El principal programa que tiene un impacto en el maíz y en los otros granos es el programa de garantía de crédito a la exportación *General Sales Manager* GSM-102, con plazos de recuperación del crédito de 24 meses. Desde 1990, alrededor del 42 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México se benefician de, un esquema de subsidios administrado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos. El total anual de crédito garantizado para las exportaciones agrícolas a México aumentó exponencialmente de 38 millones en 1982, a 1.1 miles de millones en 1989.

Para el año fiscal 1997, el gobierno de Estados Unidos autorizó a México una garantía por 1.075 miles de millones, de los que se ejercieron 800 millones. Para los granos destinados a la alimentación animal —que de acuerdo a la estadística de Estados Unidos incluyen entre otros al maíz, sorgo y cebada— la línea de crédito fue de 115. 6 millones de dólares en 1997. Para el año siguiente (1998) la línea para estos productos fue de 24.2 millones de dólares; para 1999 fue de 429.5 millones de dólares, y para el año 2000, 77.9 millones de dólares[131].

Además existe un programa de pronta recuperación, 180 días, que en algunos años ha apoyado en menores cantidades a los granos, el *Supplier Credit Guarantte Program* (SCGP). En 1999, apoyó a los granos para alimentación animal con 10.8 millones de dólares y en el año 2000, se anunció ejercerá de 5.6 millones de dólares[132].

130 CCC *Ibíd.*.

131 USDA FAS, *Export Credit Guarantee Programs*: Summary of FY1997, FY 1998, FY 1999, FY 2000.

132 *Ibíd.*.

La evaluación del TLCAN del Departamento de Agricultura de Estados Unidos correspondiente a 1999 del afirma que: "Estados Unidos y Canadá han usado créditos garantizados por el gobierno —no considerados un subsidio a la exportación— en las exportaciones de granos y oleaginosas a México[133]".

Los productores mexicanos de maíz enfrentan año con año graves problemas para la comercialización de su producción en el mercado interno, ya que no existe para ellos ninguna protección.

La desaparición de Conasupo y la consolidación transnacional

El gobierno mexicano desapareció a finales de 1998 a la empresa estatal Conasupo, que todavía entre 1995 y 1998 había comprado más de 3 millones de toneladas de maíz por año y solicitó a las principales empresas transnacionales operando en México, (tanto de capital mexicano como extranjero) se hicieran cargo del mercado.

México es uno de los cinco mercados de granos de mayor interés para las firmas de Estados Unidos. Actualmente operan aquí dos de los mayores carteles mundiales, el formado por Cargill-Monsanto y el integrado por ADM-Dreyfus-Novartis-Maseca. El mercado privado de maíz se consolida velozmente, a la par que las transnacionales de los dos países fortalecen su integración, a costa de los productores.

La industria de la tortilla en México está constituida por cerca de 45 mil tortillerías, alrededor de 10 mil molinos de nixtamal y cuatro grandes empresas productoras de harina de maíz nixtamalizado[134]. Las cuatro empresas de harina de maíz, constituyen el sector tecnológico de punta para la elaboración de tortilla. Estas empresas están ligadas a las principales empresas transnacionales comercializadoras, industrializadoras y distribuidoras de granos.[135]

Maseca es la principal empresa de la industria para la fabricación de harina de maíz y tortilla en México y en el mundo. Cuenta con 17 plantas y una capacidad instalada superior a las 2.8 millones de toneladas al año. Abastece alrededor del 70 por ciento de la harina de maíz que se utiliza en el país y produce el 32 por ciento de las materias primas que consume la industria de la tortilla nacional. Controla el 75 por ciento del mercado de Estados Uni-

133 USDA, Economic Research Service, John Link y Steven Zahniser coord. *NAFTA International Agriculture and Trade*, August 31 1999, ERS-WRS-99.1.

134 Información de la Cámara Nacional del Maíz Industrializado, citado en: Sagar, *Situación actual y perspectiva de la producción de maíz en México: 1990-1999*. Sagar, 2000 p. 27

135 Ver: de Ita Ana, Cargill en lugar de Conasupo en: Masiosare, enero 1999

dos, donde se localizan 19 grandes fábricas de tortillas que pueden producir alrededor de 600 mil toneladas al año y absorbe el 80 por ciento del mercado centroamericano[136].

Maseca está vinculada a uno de los principales carteles en el mercado mundial de granos. Hace un par de años, la empresa Archer Daniels Midland (ADM), adquirió el 22 por ciento de las acciones de Maseca. ADM tiene una gran capacidad de almacenamiento de granos alrededor del mundo, es una vasta red de plantas procesadoras de granos y de infraestructura comercial y de transporte. Compite con otros gigantes transnacionales como Cargill y tiene gran presencia en Europa. ADM compró partes de Dreyfus y a través de empresas subsidiarias está conectada a Novartis, la segunda productora de semillas transgénicas de granos, interesada en desarrollar maíz blanco Bt, y también dominante en la producción de agroquímicos[137].

Minsa, resultado de la desincorporación de la empresa estatal Miconsa, ocupa el segundo lugar en el mundo en la producción de harina de maíz. En México tiene una capacidad de 1.2 millones de toneladas anuales y controla el 28 por ciento del mercado nacional. Cuenta con seis plantas regionales en: Los Mochis, Guadalajara, Saltillo, Jaltipan, Arriaga y México. En Estados Unidos tiene una capacidad instalada de 72 mil toneladas en dos plantas, una en Iowa y otra en Texas, desde donde busca cubrir el 28 por ciento del mercado de ese país. Minsa está integrada con Arancia, la tercera empresa en importancia en la industria de maíz mexicana. Arancia es la empresa más importante en la fabricación de alta fructuosa en México. Ambas están asociadas a una empresa de Estados Unidos, Corn Products International. El cartel que forman tiene muy poca fuerza a nivel mundial[138].

Además en México opera el otro gigante transnacional de la industria de los granos formado por Cargill-Monsanto. Cargill tiene establecida su cadena de producción alimentaria, desde la producción de semillas hasta el procesamiento de alimentos, pasando por la ganadería por contrato de puercos, aves, carnero y vacuno que utiliza sus propios alimentos balanceados, la comercialización y transporte de granos, el control de varios puertos y elevadores, la molienda y fabricación de harina, edulcorantes de alta fructuosa y etanol. El año pasado, las leyes antimonopolio de Estados Unidos impidieron a Cargill adquirir Continental, otra de las más importantes empresas de granos a nivel mundial. Esta compra hubiera significado el control de más de 40 por ciento de todas las exportaciones de maíz de Estados Unidos, un tercio de las de soya y un 20 por ciento de las de trigo. Cargill en 1998 formó una asociación con Monsanto, la compañía que controla el 85 por

136 Sagar, Situación actual... *op. cit*., 1999. p. 27

137 de Ita, Ana, "Mercado libre de granos: propiedad privada", en: *La Jornada*, abril, 1999

138 *Ibíd*..

ciento del mercado de semillas transgénicas de granos, y líder en la producción de agroquímicos. El cartel formado por Cargill/Monsanto une a dos gigantes en respectivas fases del sistema de producción de alimentos.

Con la desaparición de la Conasupo el gobierno mexicano dejó en manos de las transnacionales el mercado de los granos. Estas empresas son las principales importadoras de maíz de Estados Unidos a México, las mismas que durante 1995, 1996 y 1998 lograron aumentar los cupos de importación de maíz sin arancel por arriba de la cuota negociada en el TLCAN. Mediante este mecanismo reducen los precios a los productores en el mercado interno, a la par que se benefician de los créditos subsidiados que otorga el gobierno de Estados Unidos para impulsar sus exportaciones. Las transnacionales operan en un mercado sin fronteras.

Estas empresas tienen una influencia decisiva en la determinación de los precios internacionales. Su control de la oferta de granos y su capacidad instalada en distintas partes del mundo les permite incidir en la determinación de los precios, a partir de movimientos reales o especulativos. Además participan en el mercado de físicos y de futuros.

Los vínculos entre Cargill-Monsanto y ADM-Novartis, alertan sobre la inclusión de semillas genéticamente modificadas en los paquetes tecnológicos, que además de la erosión genética que provocan, profundizan la dependencia de los campesinos frente a las transnacionales.

Comercio exterior entre México y Estados Unidos

Las importaciones de maíz pasaron de representar el 2.9 por ciento de las importaciones agrícolas en 1993, antes del TLCAN al 12.2 por ciento el año siguiente, y a cerca del 25 por ciento en 1996.

Cuadro 4.18 **Participación de las importaciones de maízen las importaciones agrícolas y silvícolas**
(miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Balanza comercial										
Agropecuaria	48,462	204,546	-761,471	-121,922	-689,341	1,306,658	-1,194,500	-420,417	-798,780	-323,835
Agricola	-109,227	213,657	-700,199	-324,249	-740,116	865,477	-1,086,100	-191,476	-615,838	-282,731
Importaciones Agricultura y silvicultura	1,829,933	1,663,276	2,379,536	2,285,226	2,961,075	2,457,986	4,283,400	3,599,835	4,200,911	3,945,820
Maíz	435,346	178,529	183,311	66,761	365,228	373,037	1,061,800	359,249	623,858	599,110
Participación %	23.8	10.7	7.7	2.9	12.3	15.2	24.8	10.0	14.9	15.2

Fuente: Elaboraciones propias con datos de: Banco de México

La estadística oficial de comercio exterior de México y Estados Unidos presenta significativas diferencias. La estadística mexicana registra menores importaciones que la de Estados Unidos[139]

Desde la perspectiva de Estados Unidos el aumento de las importaciones mexicanas de maíz a raíz del TLCAN ha sido uno de los logros más satisfactorios:

> Las exportaciones de maíz a México alcanzaron un récord de 6.3 millones de toneladas en 1996, más de mil millones de dólares. En los tres años bajo el TLC las exportaciones de Estados Unidos promediaron en 4.1 millones de toneladas, comparadas con el promedio anual de 1.6 millones de toneladas en el periodo 1990-93. Un aumento de 100 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos a México[140]

La primera evaluación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos resalta respecto al impacto del Tratado en el maíz, el dramático incremento del comercio desde su inclusión en el TLCAN. "Las exportaciones de maíz a los países contraparte han aumentado cinco veces en volumen y ocho veces en valor desde 1993", a pesar de que las exportaciones de maíz canadiense también han aumentado.

La posición de Estados Unidos como exportador neto se ha ampliado cada año, desde el inicio del acuerdo. "En 1996 el valor neto de las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México y Canadá fueron más de mil millones de dólares, diez veces más que el promedio del valor durante los tres años anteriores al TLCAN"[141].

México ha sido el principal mercado para el maíz de Estados Unidos con poca o ninguna importación de otros países. Las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México han casi triplicado su valor entre 1994 y 1996. México se colocó como el tercer mercado más grande de maíz para Estados Unidos.

> México ha importado más de la cuota libre de arancel cada año desde que el TLCAN inició y no ha aplicado los altos aranceles para los volúmenes fuera de cuota. Las exportaciones de Estados Unidos a México en 1994 fueron cercanas a los 3.1 millones de toneladas contra la cuota inicial de 2.5 millones. En 1995 las exportaciones de maíz excedieron los 2.8 millones de toneladas contra la cuota de 2.57 millones de toneladas. En 96 las exportaciones a México alcanzaron el récord de 6.3 millones de toneladas, más del doble de la cuota de 2.65 millones, a pesar de los altos precios de exportación de Estados Unidos[142].

---

139 Ver Rita Rindermann,

140 American Farm Bureau, *US Agriucltural Exports with NAFTA Partners. Grain and Product Trade.,*

141 USDA, Leaders, T., Craford T. y J. Link, *NAFTA International Agriculture and Trade* , usda, Septiembre 1997. p. 24

142 *Ibíd*. p. 25

Para 1999, el USDA señalaba que "México consistentemente ha permitido que las importaciones de Estados Unidos sobrepasen las cuotas libres de arancel, sin aplicar los altos aranceles para el volumen fuera de cuota. Bajo el TLCAN las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México han promediado entre 1994 y 1998 los 521 millones de dólares, en contraste de los bajos niveles de 35 millones en 1993 y de 400 millones en 1990"[143].

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos determinó como un efecto directo del Tratado en el comercio del maíz, el crecimiento en sólo 5 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos a México"[144]. El fuerte crecimiento de las exportaciones de maíz en los años recientes, se debieron según el modelo del USDA a factores distintos al TLCAN tales como las reformas a las políticas. Aunque las reformas y el Tratado han tenido la misma orientación hacia la liberalización de la agricultura, reforzándose mutuamente, en el caso particular del maíz, el aumento de las importaciones a niveles sin precedentes no es en sí mismo un efecto del Tratado, que preveía los aranceles-cuota como protección por quince años, sino responsabilidad de la política económica mexicana.

Impacto de las importaciones de maíz en la producción y el mercado

1. Las importaciones de maíz han crecido drásticamente durante todos los años de operación del TLCAN. Actualmente cubren alrededor de un cuarto del mercado doméstico. El aumento de las importaciones no ha sido resultado de la disminución de la producción que se ha mantenido alrededor de los 18 millones de toneladas, niveles récord a partir de 1993.

2. Durante los primeros seis años del Tratado —1994-1999—México importó 23.6 millones de toneladas de maíz[145], con un valor de 3 mil millones de dólares. De estas, 7.657 millones de toneladas ingresaron al país entre 1996, 1998 y 1999, sin pagar el arancel cuota correspondiente.

El gobierno de Zedillo decidió unilateralmente eliminar el arancel al maíz durante esos años y por este concepto el país dejó de recibir alrededor de 2 mil millones de dólares. En el marco del TLCAN se han destinado a las importaciones de maíz, alrededor de 3 mil millones de dólares de divisas, a la par que se ha regalado a los importadores del grano, alrededor de 2 mil millones de dólares.

---

143 USDA, Economic Research Service, *op. cit*. August 1999, ERS-WRS-99.1

144 El método del USDA para la evaluación del TLCAN, utiliza un modelo econométrico que permite diferenciar los impactos del TLCAN, de los impactos de las reformas a las políticas agrícolas de los países.

145 De acuerdo a la estadística conservadora del Banco de México, superada con mucho por la estadística del USDA

Cuadro 4.19 **Maíz: Impacto de las importaciones de Estados Unidos a México durante el TLCAN 1994-1999**

	volumen tons	valor dólares	unitario dol/ton	cuota TLCAN tons	fuera cuota tons	valor dól	arancel %	arancel no cuota dólares
1994	2,225,697	255,684,648	115	2,575,000	-349,303		206.4	0
1995	2,634,359	351,512,783	133	2,652,250	-17,891		197.8	0
1996	5,634,721	995,286,145	177	2,731,818	2,902,903	512,752,829	189.2	970,128,353
1997	2,469,194	318,671,974	129	2,813,772	-344,578		180.6	0
1998	5,192,170	599,002,886	115	2,898,185	2,293,985	264,649,200	172.0	500,716,286
1999	5,444,807	574,105,897	105	2,985,131	2,459,676	259,350,698	163.4	490,691,521
Suma	23,600,948	3,094,264,333			7,656,564			1,961,536,160

Elaboraciones propias con datos de: Banco de México y *TLCAN, Texto oficial*

3. La comercialización de la producción nacional en el mercado interno enfrenta serias dificultades por la competencia con las importaciones. Los precios internos se sitúan a nivel del mercado internacional y en algunos años como 1995 y 1996, los precios fijados por Conasupo se situaron por abajo de los precios internacionales. Los precios cayeron en 45.2 por ciento entre 1993 y 1999.

4. Los subsidios a la producción de maíz medidos como equivalente de subsidio al productor pasaron de 53 por ciento en 1993 a sólo 18 por ciento en 1996.

5. Las importaciones de maíz han sido controladas en su mayoría por empresas privadas, que desde 1999, son los únicos importadores, después de que el gobierno eliminó a la Conasupo. Las importaciones presionan los precios domésticos a la baja, al nivel de los precios internacionales. Los principales importadores son a la vez los más importantes compradores de granos en el país. Muchas de ellas son empresas transnacionales de capital nacional o extranjero. Entre la lista proporcionada por el Banco de México sobre los principales importadores en 1996 y 1998 se encuentran Cargill, Continental, Anderson Clayton, Purina, Elgo, Pilgrims Pride, Archier Daniells Midland, Dreyfus, Arancia y varios más.

6. Los importadores —ganaderos, fabricantes de alimentos balanceados, harineros, y comercializadoras— reciben del gobierno mexicano la autorización para importar maíz de Estados Unidos sin arancel, utilizan créditos blandos, garantizados por el gobierno de Estados Unidos. Este financiamiento a tasas de alrededor de 6.25 por ciento anual en 1999, con plazos de pago de hasta dos años, es utilizado para comprar maíz mexicano. Por la presión de las importaciones los compradores bajan los precios en el

mercado nacional, y ofrecen a los productores a lo sumo un precio equivalente al internacional, puesto en lugar de consumo —precio de indiferencia—.

7. Los cálculos para determinar el arancel consideraban el diferencial de precios internos e internacionales y el promedio tradicional de importaciones. Pretendían mantener y aumentar paulatinamente el volumen de la cuota de importación sin arancel y disminuir el diferencial de precios. El gobierno mexicano al eliminar unilateralmente la protección, coloca a los productores mexicanos en el mercado abierto, sin ningún periodo de transición.

8. Si el gobierno mexicano respetara lo cupos de importación, e incluso adecuara los calendarios de importación para evitar que se sobrepusieran a las cosechas nacionales, los precios a los productores en México se regirían por la oferta y demanda interna, y el precio máximo del maíz tendría como tope el precio del maíz internacional más el arancel. Los productores mexicanos podrían impulsar sistemas de "administración de la oferta" que les permitieran precios mucho más altos que los del mercado internacional, a menos durante el periodo de transición.

Precio doméstico tope de maíz con arancel en el TLCAN
Dólares por tonelada

	nacional	internacional	arancel %	con arancel
1994	199.59	140.60	206.0	429.6
1995	169.86	158.60	197.8	471.0
1996	171.70	192.40	189.2	556.0
1997	150.03	141.66	180.6	397.5
1998	144.58	122.32	172.0	322.9
1999		101.00	163.4	258.0

9. El gobierno atenta contra la producción del alimento básico de la población, el cultivo más importante del país —en cuanto a superficie sembrada, volumen de producción y número de productores— al desmantelar su protección. Sin embargo la producción de maíz se mantiene a niveles récord de 18 millones de toneladas, por el esfuerzo de productividad de los productores, principalmente de los de temporal. Los productores a pesar de la caída de la rentabilidad de la producción de maíz y de los subsidios no se han reconvertido a otro tipo de cultivos porque no existen alternativas viables en las condiciones actuales. Sin embargo ejercen su actividad en condiciones de descapitalización constante.

10. El gobierno mexicano profundiza la dependencia alimentaria del país. Entre 1991 y 1993 con producción similar o menor a la actual, las importa-

ciones se redujeron y se alcanzó la autosuficiencia alimentaria. Actualmente un cuarto del consumo nacional proviene de importaciones.

Conclusión

A seis años de operación del TLCAN es de suma importancia resaltar las declaraciones de los negociadores del Tratado:

> "Estos aranceles permiten contar con un margen de maniobra suficiente para garantizar un proceso de ajuste ordenado, independientemente de las fluctuaciones de precios internacionales que pudieran registrarse en los mercados internacionales durante los años iniciales del periodo de transición. En general los aranceles equivalentes que se negociaron en el TLC, dado su nivel, funcionan como un mecanismo de salvaguarda de gran eficacia"[146].

La experiencia de estos seis años demuestra que al otorgar al maíz una protección bajo el sistema de arancel-cuota, por ser un producto "altamente sensible" a las importaciones, se dejó en manos del gobierno mexicano transnacional, el eliminar la protección a un nivel cero. En los hechos el maíz ha tenido una menor protección que cualquiera de los otros granos (excepto el frijol y la cebada, que por ser altamente sensibles, se encuentran en el mismo caso), pues los aranceles relativamente altos definidos nunca se han aplicado.

Según los negociadores haber definido una reducción del arancel del 24 por ciento para los primeros seis años, permitiría que los primeros años de transición contaran con una protección mayor. El gobierno mexicano despreció la mayor protección de la producción nacional durante los seis primeros años, ya que el maíz se encuentra en el mercado abierto.

La situación de 2.4 millones de productores de maíz es sacrificada por el gobierno mexicano para favorecer los intereses de un puñado de empresas importadoras, en su mayoría transnacionales.

El periodo de transición, de por sí reducido, pactado en el Tratado, ha sido eliminado. Este periodo bajo la lógica de los negociadores debía permitir a los productores logra mejores niveles de competencia. Sin embargo al eliminarse y abrir totalmente el mercado del maíz en México, la producción agrícola se descapitaliza sistemáticamente.

Los únicos ganadores con la negociación del maíz en el TLCAN son las grandes empresas transnacionales que consolidan la integración entre México y Estados Unidos en su propio beneficio.

146 Téllez, L. *op. cit*. P. 141

5. Evaluación de los efectos del TLCAN en la producción y comercio del frijol

1. El mercado mundial de frijol

El comercio internacional de frijol es muy escaso. Su producción global de 15.5 millones de toneladas a finales de los ochenta, no representa ni el uno por ciento de la producción mundial de granos básicos y se ha mantenido estancada desde 1960. Su comercio internacional no se registra de manera consistente.

Para los países mayores productores, con excepción de México, el frijol no constituye un alimento básico. No cotiza en las bolsas agropecuarias y por tanto no tiene un precio de referencia internacional. Cuando la producción de México es insuficiente, la demanda mexicana altera significativamente los precios en el mercado mundial.

Aunque la India es el primer productor mundial, sus rendimientos se sitúan por abajo del resto de los países. Los rendimientos de Estados Unidos se sitúan a niveles significativamente más altos que el resto de países productores y el promedio mundial.

Cuadro 5.1 **Producción Mundial de Frijol 1989**

País	Millones de toneladas	Participación %	Rendimientos (Ton / ha.)
India	3,5	22,5	0,35
Brasil	2,9	18,9	0,49
China	1,6	10,5	1,15
México	1,1	6,9	0,58
Estados Unidos	0.872	5,6	1,57
Resto de países	5.5	35,6	

Fuente: FAO, *Anuarios estadísticos de producción* , varios números.

2. Situación de la producción de frijol en México previa al TLCAN: 1990 -1993

El frijol en 1990 es el segundo cultivo en cuanto superficie sembrada, y el cuarto en cuanto a volumen de producción. En 1990 la superficie sembrada fue de 2.2 millones de hectáreas, alrededor del 11.5 por ciento de la superficie agrícola, y la producción fue de 1.3 millones de toneladas.

Se cultivan más de diez variedades diferentes de frijol, de acuerdo a las preferencias regionales de consumo. Las principales son los frijoles negros, claros y pintos.

Alrededor del 65 por ciento del cultivo del frijol se concentra en la región centro-norte y pacífico-norte. Los principales estados productores son Zacatecas, Sinaloa, Durango, Chihuahua y Nayarit, que en conjunto aportan el 69 por ciento de la producción total. Alrededor del 90 por ciento del frijol se cultiva en temporal, durante el ciclo primavera-verano, que aporta el 83 por ciento de la producción y se cosecha de septiembre a febrero. Los principales estados productores de temporal son Zacatecas, Durango y Chihuahua. El remanente se produce en superficies de riego, durante el ciclo otoño-invierno y se cosecha de marzo a julio. Los principales estados productores son Sinaloa y Nayarit.

La producción de frijol es muy variable debido a su dependencia de la lluvia y a las cambiantes políticas gubernamentales. El 90 por ciento de la superficie es de mal temporal. Los rendimientos promedio por hectárea se sitúan ligeramente por abajo del promedio mundial, pero presentan una diferencia significativa con Estados Unidos. La superficie de riego presenta un rendimiento muy superior —alrededor de cuatro veces— al de la superficie de temporal.

Cuadro 5.2 **Rendimientos promedio de la producción de frijol: 1989-1990**
Toneladas por hectárea

	México	riego	temporal	Estados Unidos	Mundial
1989	0,45	1,195	0,32	1,61	0,57
1990	0,62	1,13	0,50	1,65	0,61

Fuente: SARH y Dirección General de Estadística, 1992

Se dedican al cultivo de frijol 450 mil productores; es uno de los principales cultivos de los pequeños productores, con parcelas menores a cinco hectáreas, quienes aportan alrededor del 70 por ciento de la producción. El restante 30 por ciento, se cultiva por productores de más de cinco hectáreas.

Consumo

El frijol es un producto básico en la dieta de la población en México y es la principal fuente de proteínas. El consumo de frijol es muy variable. El consumo *per cápita* tradicional ha sido de 15 kilogramos por año[147].

Aproximadamente el 90 por ciento de la oferta de frijol se destina al consumo humano, y el restante 10 por ciento se utiliza como semilla para siembra e incluye mermas. Entre el 20 y el 30 por ciento de la producción se dedica al autoconsumo. En 1990 el remanente se comercializaba por

147 Conasupo, *Los granos básicos en México y en el mundo*, Conasupo, México, 1990 p.92

Conasupo y por los comerciantes privados.

Las compras anuales de Conasupo promediaron 330 mil toneladas entre 1985 y 1990. Para 1988, Conasupo participaba en la comercialización del 43.5 por ciento del grano[148]. Entre 1989 y 1995 los principales agentes comercializadores eran Conasupo que controlaba un tercio del mercado y los comercializadores privados empacadores o mayoristas. En el comercio final la presencia de Conasupo a través de sus filiales Diconsa e Impecsa garantizaba el abasto a zonas urbanas marginadas y a los mercados rurales, "a los que difícilmente llega el sector privado por falta de infraestructura o por la menor rentabilidad del producto"[149].

Durante la década de los ochenta, Conasupo mantuvo tradicionalmente importantes existencias remanentes o inventarios a final de cada año. Estas existencias fluctuaban significativamente de un año a otro, y en la mayoría de ellos se traslapaban[150].

Conasupo se mantenía en 1990 como el único importador de frijol. El sector privado no participaba en las compras de importación, debido a que los precios internacionales eran más altos que los precios de garantía domésticos. Conasupo realizaba la totalidad de importaciones para cubrir el déficit de la leguminosa y absorbía el diferencial entre el precio internacional más alto y el doméstico a partir de subsidios, para evitar un impacto en el precio al consumidor. Vendía su oferta doméstica e importada a los envasadores y consumidores a precios controlados subsidiados. Los precios a los consumidores también estaban controlados en la mayoría de los mercados urbanos. Los subsidios al consumo transferidos por Conasupo aumentaron en los últimos años de la década de los ochenta[151].

El promedio de importaciones de Conasupo entre 1985 y 1989 registró el 29 por ciento del total de sus compras. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos autorizó para frijol un total de 103 millones de dólares de los programas GSM 102 y 103, entre 1985 y 1989.Los programas de exportación de Estados Unidos permitieron significativas pero erráticas exportaciones de frijol a México. Las exportaciones de frijol registradas bajo el GSM-102, tuvieron variaciones desde niveles muy bajos de 4 mil toneladas en el año fiscal 1985 a las más altas, en el año fiscal de 1987, que alcanzaron las 133 mil toneladas. En 1990 las exportaciones de frijol bajo el GSM-102 fueron 72,100 toneladas, con un valor de 54 millones de dólares[152].

148 Conasupo, *Ibíd.* p. 91

149 *Ibíd.*.

150 *Ibíd.* p. 198

151 *Ibíd.* p. 258

152 USDA, ERS, *Agriculture in a North American Trade Agreement. Analysis of Liberalising Trade Between the United States and Mexico*. USDA Foreign Agricultural Economic Report. No. 246, Septiembre 1992.

3. Situación de la producción de frijol en Estados Unidos y Canadá

El frijol no es uno de los 25 productos de mayor valor en Estados Unidos. Se produce en varias regiones del país pero en menos de 810 mil hectáreas. El cultivo se encuentra diseminado por todo su territorio, pero se concentra principalmente en los estados de Michigan, Dakota del Norte y Nebraska, que en conjunto aportan el 55 por ciento del total nacional[153]. El frijol tiene muy bajos índices de siniestralidad, alrededor del 2 por ciento, en contraste con el 20 por ciento de México, debido a que la producción es principalmente de riego, o se cultiva en zonas de excelente temporal. Estados Unidos sólo consume el 65 por ciento de su producción y resulta uno de los principales abastecedores de los países con déficit. La producción de frijol no está subsidiada por ningún programa de apoyo al precio o al ingreso, pero sus exportaciones están apoyadas por los programas de garantía de créditos.

Las importaciones mexicanas de frijol de Estados Unidos han sido muy variables, en el rango del 2 al 25 por ciento del consumo en la década de los ochenta[154].

La producción canadiense de frijol y lenteja aumentó durante la segunda mitad de los años 80, como resultado de precios de mercado favorables en comparación con los de los otros granos. En 1989 las exportaciones de leguminosas a México fueron valuadas en 5.6 millones de dólares canadienses[155].

4. Compromisos de México para la liberalización del frijol en el TLCAN

Debido a la importancia del frijol como alimento básico, a su participación en la producción nacional y como actividad fundamental de miles de pequeños productores, las organizaciones campesinas y varios sectores sociales demandaron excluir al maíz y al frijol del Tratado de Libre Comercio, atendiendo a las asimetrías frente a la producción de Estados Unidos y Canadá. Sin embargo la política del gobierno mexicano, a diferencia de Canadá, fue incluir todos los productos agrícolas.

Tradicionalmente México es un importador de frijol, pero en algunos años ha exportado cantidades poco significativas hacia otros países incluído Estados Unidos. Este país antes del TLCAN mantenía aranceles para el frijol

153 Conasupo, *op. cit*. p. 226

154 USDA, ERS, *op. cit.* Septiembre de 1992.

155 *Ibíd.*. p. 59

en un rango de 1.7 a 3.3 centavos de dólar por kilogramo sobre las importaciones. Las tarifas sobre las importaciones de México se redujeron inmediatamente.

En México el frijol mantenía con el maíz y la cebada permiso previo de importación. Al momento de la entrada en operación del TLCAN, se eliminó este requisito. Estados Unidos obtuvo un cuota libre de arancel de 50 mil toneladas y Canadá una cuota de 1,500 toneladas. Para ambos países, los aranceles para los volúmenes fuera de cuota se definieron en 480 dólares por tonelada, pero no menores al 139 por ciento *ad valorem* de importación.

Cuadro 5.3
México: Compromiso de liberación del frijol en el TLCAN
(Fracción arancelaria 07.13.33.02)

año	arancel fuera de cuota		cuota libre de arancel	
	tasa base		miles de toneladas	
	ad valorem %	Dólares / kg.	Estados Unidos	Canadá
Inicial	139	0.48		
1994	133.4	0.46	50,000	1,500
1995	127.8	0.441	51,500	1,545
1996	122.3	0.422	53,045	1,591
1997	116.7	0.403	54,636	1,639
1998	111.2	0.384	56,275	1,688
1999	105.6	0.364	57,964	1,739
2000	93.9	0.324	59,703	1,791
2001	82.1	0.283	61,494	1,845
2002	70.4	0.243	63,339	1,900
2003	58.7	0.202	65,239	1,957
2004	46.9	0.162	67,196	2,016
2005	35.2	0.121	69,212	2,076
2006	23.5	0.081	71,288	2,139
2007	11.8	0.04	73,427	2,203
2008	0	0	75,629	2,269

Fuente: *Tratado de Libre Comercio de Norteamérica,* Texto Oficial.

Para el frijol, por ser un producto altamente sensible a las importaciones, el Tratado definió el mismo tipo de protección que al maíz, a partir de aranceles-cuota, con un periodo de desgravación de quince años. La cuota se fijó como promedio de las importaciones entre 1989 y 1991; aumentaría un 3 por ciento anual. El tipo de desgravación era Ronda de Uuguay, que permite que los primeros seis años el producto tenga una mayor protección, al reducir el arancel en 24 por ciento.

5. Evaluación del TLCAN en la produción de frijol

El frijol es otros de los grandes perdedores del Tratado. A partir de 1996, el gobierno eliminó unilateralmente la protección pactada en el Tratado y permitió la entrada de importaciones libres de arancel por arriba de la cuota. Los productores de frijol, enfrentan en el año 2000 la peor crisis de su historia, pues cuentan con inventarios que no han podido comercializar desde 1998. La producción de frijol, para la que se había negociado una protección especial de quince años, se encuentra en el mercado abierto a partir del tercer año.

Dinámica de la producción de frijol 1989-1999

El frijol junto con el maíz fueron los productos que se mantuvieron con precios de garantía, protección a las importaciones y comercialización a través de Conasupo, entre 1989 y 1993, mientras para el resto de la producción de granos y oleaginosas, las reformas impulsaban una liberalización en menor tiempo.

La producción de frijol es sumamente variable, al ser muy vulnerable al clima. En 1989 su superficie sembrada registró una disminución de 26 por ciento respecto al año anterior, y una caída del volumen de 31 por ciento. Únicamente se produjeron 593 mil toneladas. Para 1990 y 1991, el volumen de producción reportó un aumento considerable, del 50 y 60 por ciento respecto al de 1988. La producción se situó en 1.287 y 1.379 millones de toneladas respectivamente, cercana a las más altas de la década de los 80. En 1981 y 1983 el volumen de producción había sido 1.331 millones de toneladas y 1.269 respectivamente.

A diferencia del extraordinario aumento ocurrido en la producción de maíz, para el caso de frijol las variaciones de producción entre ciclos no demuestran un aumento sustancial respecto a la década pasada. Durante el periodo TLCAN, la superficie dedicada al frijol se mantiene relativamente constante —2.3 millones de hectáreas— y la producción fluctúa cercana a los 1.3 millones de toneladas. Durante el periodo TLCAN, la producción de frijol aporta el 4.1 por ciento del volumen al total de la producción de granos y absorbe el 15.2 por ciento de la superficie dedicada a estos cultivos, porcentajes similares a los del periodo 1989-1993 previos al TLCAN (4.0 y 15.6 por ciento)

Cuadro 5. 5

Frijol superficie y producción respectos al resto de los granos: 1988-1999

TOTAL DE GRANOS BASICOS		FRIJOL			
Producción	Superficie	Producción	%	Superficie	%

1988	22,793	14,541	862	4	2,345	16.1
1989	23,323	13,771	593	3	1,737	12.6
1990	27,806	14,306	1,287	5	2,272	15.9
1991	26,083	13,645	1,379	5	2,199	16.1
1992	28,273	13,215	719	3	1,861	14.1
1993	27,030	13,019	1,288	5	2,151	16.5
1994	28,915	14,856	1,364	5	2,386	16.1
1995	28,784	14,298	1,271	4	2,354	16.5
1996	31,245	15,035	1,349	4	2,196	14.6
1997	30,158	15,324	965	3	2,325	15.2
1998	29,237	14,835	1,205	4	2,375	16.0
1999	26,807	14,580	1,044	4	2,393	16.4

Fuente: Elaboración propia, con base en: V informe de gobierno EZLP, septiembre 1999 y SARH, 1999

La producción del ciclo otoño invierno ha tenido considerables variaciones durante las dos décadas 1980-1999. Los tres primeros años de los ochenta, el volumen de frijol producido fue superior a las 330 mil toneladas. Entre 1984 y 1990 su volumen se redujo entre un 75 y un cien por ciento. Pero a partir de 1991 vuelve aumentar a volúmenes similares a los anteriores. Durante el periodo TLCAN el ciclo otoño-invierno aporta alrededor de 330 mil toneladas promedio anual. Entre 1996 y 1999 no se notaun incremento sustancial en la producción, sino por el contrario tanto en 1996 como en 1999 la producción es menor. Los datos contradicen la argumentacióía de la Secretaría de Agricultura sobre un aumento inusitado de la producción que habría provocado los problemas de comercialización interna.

La producción del ciclo otoño invierno abasteció en promedio el 28 por ciento del volumen en la década de los ochenta, y el 25 por ciento en la de los noventa. Durante el periodo TLCAN, el ciclo otoño-invierno continúa abasteciendo el 25.5 por ciento. (**cuadro 5.6**)

Cuadro 5.6 **FRIJOL: producción y superficie sembrada por ciclo agrícola**
miles de toneladas y miles de hectáreas

	FRIJOL producción por ciclo						Superficie sembrada de Frijol por ciclo				
AÑOS	otoño invierno			primavera-verano		total	otoño invierno		primavera-verano		Sup ha.
	volumen	indice	% total	volumen	%	volumen	Sup. ha	%	Sup. ha.	%	Total
1981	348.8	180.4	26.2	982.5	73.8	1331.3					
1982	420.3	217.3	43.8	540.4	56.3	960.2					
1983	337.5	174.5	26.6	932	73.4	1269.5					
1984	218.7	113.1	23.5	712	76.5	930.7					
1985	118.8	61.4	30.7	793.2	74.1	911.9					
1986	251.3	129.9	15.0	833.5	85.6	1084.8					
1987	218.2	112.8	30.1	805.4	74.8	1023.6					
1988 [2/]	193.4	100	27.1	663.8	76.7	862.0					
1989						593.0	220.983	12.7	1,515.6	87.3	1,736.6
1990	206.2	106.6	16.0	1081.1	82.9	1287.0	246.248	10.8	2,025.3	89.2	2,271.6
1991	341.9	176.8	24.8	1036.6	73.8	1379.0	382.538	17.4	1,816.3	82.6	2,198.9
1992	204.2	105.6	28.4	514.4	68.9	719.0	308.466	16.6	1,552.4	83.4	1,860.8
1993	342.5	177.1	26.6	945.1	71.9	1288.0	280.998	13.1	1,870.0	86.9	2,151.0

1994	351.8	181.9	25.8	1012.5	72.8	1364.0	325.716	13.7	2,059.8	86.3	2,385.5
1995	363.1	187.7	28.6	907.8	69.9	1271.0	355.119	15.1	1,998.6	84.9	2,353.7
1996	286.0	147.9	21.2	1063.1	77.6	1349.0	291.358	13.3	1,904.5	86.7	2,195.8
1997	333.3	172.3	26.3	933.2	72.2	965.0	312.382	13.6	1,991.0	86.4	2,303.3
1998	356,3	184,2	29,1	868,7	70,91	1225	405,7	17,1	1969,1	82,9	2,374.8
1999	296	153,1	32,5	616,2	67,6	912,2	384,5	16,3	1971,6	83,7	2356,1

Fuente: SARH, CEAS, Anuario estadístico de la producción agrícola, varios años

Precios y mercado interno

El gobierno eliminó el sistema de precios de garantía y protección frente a las importaciones a través de permisos previos para los otros granos, excepto para el frijol, el máiz y la cebada.

Los precios reales de garantía del frijol entre 1988 y 1990 tuvieron un incremento de 60 por ciento, política que buscó estimular su producción. 1990 fue el año de más altos precios de garantía del periodo 1988-1993, antes del TLCAN. A partir de 1990 y hasta 1993 los precios de garantía volvieron a reducirse. En 1993 se sitúan un 27 por ciento por abajo de los de 1990, pero todavía superiores a los de 1988 en un 17 por ciento.

Los precios reales en el mercado interno de frijol, durante el periodo TLCAN se redujeron significativamente. En 1994 y en 1995, se situaron un 26.5 por ciento y un 47 por ciento por abajo de 1993.

Los precios de referencia de 1994 reflejan la caída en el precio al incluirse el subsidio en Procampo, mientras que los de 1995 dan cuenta de la intervención estatal para hacer pagar a los productores el costo de la crisis. En 1995 los precios de referencia fijados por Conasupo sufrieron la mayor caída desde 1988 sólo equiparable al deteriorado nivel de los precios en 1999. Según datos de la OCDE "En 1995, para proteger el interés de los productores se fijaron precios mínimos para el maíz y el frijol, a un nivel menor de los precios internacionales[156]". Lo que en realidad ocurrió fue que el gobierno mexicano intervino aprovechando los usos y costumbres del precio de garantía, ya desaparecido desde 1994, y que en la práctica siempre había sido un precio techo, al que el resto de los compradores se acercaban a la baja. De esta forma el precio de referencia Conasupo situó el precio del frijol mexicano a los niveles más bajos de la década, únicamente comparable con el precio de 1999. Durante 1996 y 1997, los precios repuntaron ligeramente, aunque se situaron en un nivel menor al de 1993.

156 OCDE, *op. cit*., 1997 p. 9

Cuadro 5. 7 **FRIJOL PRECIOS REALES**
(Pesos de 1994 / tonelada)

Año	Pesos
1988	1919.2
1989	2012.8
1990	3077.2
1991	2847.7
1992	2465.3
1993	2246.3
1994	1650.0
1995	1185.2
1996	2080.7
1997	2090.0
1998	1964.03
1999	1225,5

*/. Deflactados con INPC, 1994=100. 1988-1993 precio de garantía. 1994 y 1995 precio de referencia. 1996, 1997 precio regional pagado al productor en piso bodega Conasupo. Para todos los casos promedio ponderado de los dos ciclos agrícolas. (o-I = 25% y p-v = 75%) de frijol variedades únicamente preferentes. Para 1996, 1997 y 1998 promedio ponderado entre los dos rangos de precios marcados por Conasupo. El menor dos veces, el mayor una vez. Para 1999: información de organizaciones campesinas en estados productores: precio nominal 0-1=$4000; pv- $3000

Durante 1999 los problemas de comercialización en el mercado interno se reflejaron en la aguda reducción de precios. Para 1999 los precios cayeron un 45.4 por ciento respecto a los de 1993.

Respecto al resto de los granos los precios domésticos del frijol en el periodo previo al TLCAN se situaron a un mejor nivel con relación a 1989, inclusive mejor que

los precios del maíz. Pero esto sólo ocasionó que la producción se mantuviera a niveles relativamente altos, pero similares a los más altos de la década pasada[157].

La reducción de los precios internos del frijol durante los cinco primeros años del TLCAN fue menor en términos relativos a la que sufrieron los precios del resto de los granos. Pero para 1999 la caída de los precios del frijol respecto a los de 1989 es superior a la de todos los granos.

Mercado interno

La comercialización de frijol, implica un alto costo de movilización de grandes volúmenes, por una falta de correspondencia entre las zonas de producción y consumo. Las zonas de producción, (Zacatecas, Durango,

157 Supra, **cuadro** 5.6

Chihuahua, Sinaloa y Nayarit) producen alrededor del 80 por ciento de la oferta, pero sólo consumen el 10 por ciento. Las zonas de consumo (Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Nuevo León y Tamaulipas) producen el 10 por ciento, pero consumen el 50 por ciento, y en estas zonas se localiza la principal industria empacadora. La mayoría de los estados del sur, altamente deficitarios, son altamente consumidores. La ausencia de infraestructura para su distribución y consumo eleva los costos no únicamente de transporte sino de distribución y manejo; en estos estados se consume más del 30 por ciento.

Además de Conasupo, los principales compradores son los mayoristas y los envasadores que posteriormente distribuyen a distintos mercados. Estos compradores son mucho más en número y están más dispersos que en el mercado del maíz. La cadena de intermediación del frijol es mucho más larga.

Hasta 1990 Conasupo realizaba entre 40 y 50 por ciento de sus ventas totales al menudeo a través de Diconsa, el resto era compartido entre el sector privado (comerciantes e industria empacadora) y la distribución al mayoreo, controlada también por la empresa estatal Impulsora del Pequeño Comercio (Impecsa)[158]. Impecsa entró en proceso de liquidación en 1996. "Desde 1991 la participación de las ventas de Conasupo al sector privado aumentó a más del 50 por ciento de sus ventas totales, debido a la supresión de los techos a los precios de menudeo en diciembre de 1989"[159]. Hasta 1994 las variededes "preferentes" fueron vendidas por Conasupo a Diconsa, Impecsa y a los programas sociales, a precio de garantía. Conasupo vendió las variedades no preferentes a precios más bajos que el de garantía.

Cuadro 5.8

Canales de distribución de frijol por parte de Conasupo
(porcentaje)

	Diconsa	Liconsa	Impecsa	Negociantes	Empacadores	Otros	Sector social	Exportación
1989	40	3	9	13	22	5	8	0
1990	47	8	15	10	8	2	10	0
1991	21	3	7	30	21	0	18	0
1992	18	1	1	30	25	0	17	8
1993	12	1	0	44	21	9	8	5
1994	12	0	0	30	18	13	5	22

Fuente: Conasupo, citado en OCDE, *op. cit*. 1997. p. 147

158 OCDE, *op. cit*., 1997 p. 63

159 *Ibíd.em*

Desde 1988 y hasta 1993 Conasupo compró más del 30 por ciento del consumo total[160] de frijol y alrededor del 43 por ciento de la oferta comercializable (descontando el 25 por ciento destinado al autoconsumo y el 10 por ciento destinado a semilla y mermas). Para 1994, el primer año del TLCAN Conasupo redujo su participación en el consumo de frijol al 25 por ciento, y al 38 por ciento de la oferta comercializable. Para 1995 se redujo aún más, (18 y 28 por ciento) para llegar a sólo al 7 por ciento del consumo y al 11.5 por ciento de la oferta comercial en 1996, cifras similares a las de 1997. El desorden provocado en el mercado al reducirse la participación de Conasupo la obligó a aumentar su participación en 1998 al doble del año anterior, para desaparecer a partir de 1999.

Tabla 5.9

Participación de Conasupo en el mercado interno y las importaciones totales de frijol: 1988-1998

miles de Toneladas

	Mercado interno			Conasupo					
	CNA	Producción	Importacion	Compras Tot	%	Nacional	%	Importa	%
1988	862	862	0.000	261	30	261	30	0	
1989	701	593	107.712	209	30	103	17	106	98
1990	1,653	1,287	366.000	489	30	123	10	366	100
1991	1,410	1,379	31.300	395	28	381	28	14	45
1992	721	719	2.807	297	41	297	41	0	
1993	1,295	1,288	7.337	400	31	400	31	0	
1994	1,364	1,364	n.d.	336	25	336	25	0	
1995	1,271	1,271	0.000	232	18	232	18	0	
1996	1,472	1,349	122.616	110	7	110	8	0	
1997	1,019	965	53.915	80	8	80	8	0	
1998	1,416	1,245	171.403	231	16	151	12	80	47
1999	1,572	1,512	59.753	0	0	0	0	0	

Cifras actualizadas por CONASUPO. A partir de 1991, la participación de CONASUPO en la comercialización de productos se modificó concentrándose a la comercialización de maíz, frijol y leche en polvo

[p/] Cifras programadas

Fuent[e]: Elaboraciones propias con datos de: Compañía Nacional de Subsistencias Populares, 1999: SARH y Banco de México

La desaparición de Conasupo es un efecto indirecto del TLCAN. De una parte era una presión del Banco Mundial desde principios de la década de los 90, agudizada con la crisis de 1995, como condición de los préstamos de rescate. La eliminación de los precios de garantía fue un compromiso tácito del TLCAN, explícito únicamente en los primeros borradores, ya que en el texto final únicamente se exige eliminar el permiso previo de importación y transformarlo en aranceles-cuota. De otra parte, aunque los precios de ga-

160 Consumo nacional aparente, sin considerar exportaciones

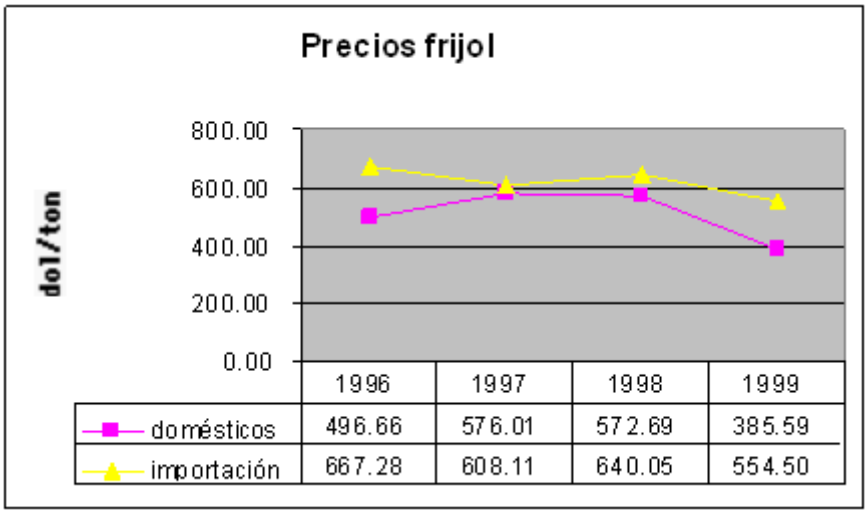
rantía del frijol fueron eliminados antes de entrar en vigor el TLCAN, Conasupo mantuvo la regulación del mercado del frijol, a través de los precios de referencia —en algunas ocasiones en contra de los productores— y mantuvo una participación menor, pero significativa hasta 1995.

Los problemas de comercialización en el mercado interno desde 1996 coinciden con la reducción de la participación de Conasupo, ya que para 1994 desplazó directamente 336 mil toneladas y para 1995, 232 mil toneladas. Después de dos años de reducción de sus compras, en 1998 volvió a participar con 231 mil toneladas.

Precios internacionales

Entre 1980 y 1990 Conasupo fue el único importador de frijol, ya que los precios internacionales más altos que los de garantía no eran atractivos para los importadores privados[161]. A partir de 1992 y hasta 1997, todas las importaciones las realizan agentes privados. Durante 1994 y 1995 no se registraron importaciones. El frijol no cotiza en bolsa debido a su reducido mercado internacional.

Los precios pagados por las importaciones de frijol, fueron siempre mayores a los precios internos.



Subsidios

Durante la década de los ochenta el monto de crédito y fertilizante

[161] Conasupo, *op. cit*. p.

subsidiado destinado a la producción de frijol, fue muy limitado en comparación con el destinado a otros de los principales cultivos como el trigo, la soya y el sorgo. Los precios de garantía se situaron a niveles menores a los internacionales por lo que no incluían subsidios.

Hasta 1989, los productores de frijol recibieron un subsidio fiscal a través de Certificados de Pago Parcial sobre Inversión en Infraestructura, Ceprofis. Los productores de temporal recibían pagos por el 25 por ciento de su inversión y los de riego 15 por ciento. El sistema Ceprofis fue eliminado en 1989.

Desde 1980, para los ciclos agrícolas primevera-verano, Conasupo otorgó apoyos a la comercialización a los ejidatarios productores de frijol, a través del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), en zonas de temporal para facilitar el acondicionamiento, transporte y venta de sus cosechas a las bodegas de Conasupo.

Entre 1990 y 1995, fecha de la desaparición del programa, el subsidio a los productores fue ampliándose, lo mismo que su cobertura. Para 1990 el PACE apoyó a 5 mil productores de frijol, para 1994 apoyó a 30 mil y para 1995 se redujo a 23 mil, antes de ser eliminado.

El subsidio a través del PACE se convirtió en un ingreso significativo para los productores de frijol a partir de 1990. Entre 1990 y 1995 apoyó con alrededor de 95 pesos por tonelada de frijol a los productores. Cubrió alrededor del 34 por ciento de las compras de frijol por Conasupo. El subsidio pasó de representar el 1 por ciento del precio de garantía en 1990, a 5 por ciento en 1995[162].

El Procampo otorga subsidios directos a los productores de frijol. Para 1995 subsidiaba 1.683 millones de hectáreas de frijol. Al primer año de aplicación de Procampo (1994) los precios de referencia de frijol se redujeron un 26.5 por ciento en términos reales. Para 1999 los precios reales se redujeron en 63.4 por ciento y los subsidios otorgados por Procampo en 30.8 por ciento.

Comercio exterior.

Las importaciones registraron el 15 por ciento de la oferta doméstica durante los años 80, en un rango muy variable de 39, mil toneladas a 400 mil toneladas dependiendo de las fluctuaciones de la producción interna[163]. El

[162] OCDE, *op. cit.* p.63

[163] Conasupo, *op. cit*. p. 192

mayor volumen de importaciones se introducía entre enero y marzo, periodos entre los dos ciclos agrícolas.

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos suponía que al eliminarse los permisos previos de importación y al reducirse los aranceles de México, por efecto del TLCAN, los precios se reducirían lo mismo que la producción[164].

El TLCAN eliminó para México el requisito de permiso previo de importación y lo transformó en arancel- cuota. 50 mil toneladas fue el volumen inicial para Estados Unidos y 1,500 toneladas para Canadá. A pesar del sustancial aumento de cuotas sin arancel, México importó menos de la cuota los primeros dos años del TLCAN, (según la estadística del Departamente de Agricultura de Estados Unidos, la mexicana no reporta importaciones para esos años). Las importaciones en 1994 fueron mayores a las de 1993 pero estuvieron debajo de la cuota, ya que las políticas del gobierno favorecieron la oferta doméstica[165].

Las importaciones fueron 40 por ciento menores a la cuota en 1995 debido al aumento de la producción. La crisis económica de México aumentó el consumo de frijol, ya que muchas familias de bajos y medios ingresos fueron forzadas a destinar sus presupuestos a fuentes de proteina baratas.

En 1994 los comercializadores de frijol se quejaron de que el gobierno mexicano exigía que los cupos se ejercieran sólo hasta julio 15. En 1995, el gobierno los extendió hasta octubre y durante 1996, los cupos fueron válidos durante todo el año.

Sin embargo en 1996 una combinación de sequía y heladas fue utilizada como pretexto por el gobierno mexicano para aumentar los cupos de importación por más del triple de la cuota permitida por el TLCAN para ese año. Sin embargo la producción de 1996 no reportó ninguna reducción, sino un aumento respecto al año anterior y alcanzó los 1.349 millones de toneladas. La autorización de cupos se realizó tres veces al año. La primera, en febrero, otorgó cupos por el total de la cuota del TLCAN, 53 mil toneladas, pero dos cuotas adicionales se otorgaron en mayo y junio, Estos cupos otorgaron licencias para 100 mil toneladas más. A pesar de que los cupos se suscribieron completos, para junio los altos precios de Estados Unidos, en parte por las ventas a México, disminuyeron el interés de los importadores y sólo un poco más de la mitad de la última licencia se colocó[166]. En 1996 las importaciones de Estados Unidos alcanzaron 116 mil toneladas, cuando la cuota era de 53,045. Para el valor excedente a la cuota se había fijado un arancel de

[164] USDA, *op. cit.* 1992 p. 58

[165] USDA, 1997 p.

[166] *Ibíd.em*

122.3 por ciento, o de 422 dólares, pero el gobierno mexicano permitió la entrada sin arancel de todas las importaciones. Para Canadá se había fijado un cupo de 1,591 toneladas, pero las importaciones de frijol canadiense llegaron en 1996 a 4,877 toneladas, más del triple de la cuota, que tampoco pagaron el arancel. Para 1996 el gobierno mexicano permitió la importación de frijol de Argentina, país no miembro del TLCAN, y no le aplicó arancel.

Durante 1997 la producción sí reportó una baja pues sólo alcanzó 965 mil toneladas. El volumen importado desde Estados Unidos y Canada fue ligeramente superior a la cuota.

De nueva cuenta para 1998 con una producción de 1.205 millones de toneladas el gobierno alentó la importación de 171.4 mil toneladas de frijol sin arancel. Ingresaron de Estados Unidos 161 mil toneladas, más del triple de la cuota de 56.275. Estas importaciones no pagaron el arancel de 111.2 por ciento o de 364 dólares por tonelada. Canadá importó sin arancel 6.132 mil toneladas, cuando su cuota era de 1.688 mil toneladas para ese año. El gobierno tampoco cobró el arancel y además permitió la importación de 4.3 mil toneladas de frijol de Argentina sin arancel, aunque no es un país miembro del TLCAN. Para 1999 las importaciones de frijol de Estados Unidos y Canadá se situaron cercanas a la cuota. Los precios internacionales en comparación con los deprimidos precios domésticos desalentaron las importaciones.

Tabla 5.10
Importación de frijol 1995 a 1999
Volumen en kilogramos; valor en dólares
Fracción Arancelaria 0713.33.99 Alubia común (Phaseolus vulgaris)

País de procedencia	**1996**		**1997**		**1998**		**1999**	
	valor	**volúmen**	**valor**	**volúmen**	**valor**	**volúmen**	**valor**	**volúmen**
Argentina	1,145,882	1,736,060			3,492,672	4,299,236		
Canadá	3,148,061	4,877,466	767,990	1,684,711	3,728,882	6,132,027	886,395	1,736,109
Estados Unidos	77,525,700	116,002,630	32,018,720	52,230,698	102,484,561	160,972,171	32,247,144	58,017,659
Paises Bajos							236	100
TOTAL	81,819,643	122,616,156	32,786,710	53,915,409	109,706,115	171,403,434	33,133,775	59,753,868

Fuente: Banco de México

México ha sido un sustancial mercado para el frijol de Estados Unidos a pesar de su variabilidad. Entre 1996 y 1999, absorbió una proporción considerable de su oferta exportable.

Tabla 5.11				
Volúmen de las exportaciones de Estados Unidos a México y el mundo: 1996-1999				
toneladas				
	1996	1997	1998	1999
Exportación al mundo	335,950	351,062	483,368	370,365
Exportación a México	109,406	64,384	170,737	73,414
Participación %	32.6	18.3	35.3	19.8
Fuente: USDA, ERS.				

Los años en que el gobierno mexicano realizó dumping técnico contra los productores mexicanos de frijol, el mercado mexicano absorbió más del 30 por ciento de la oferta exportable de Estados Unidos. Al igual que en el caso del maíz, Estados Unidos fomenta sus exportaciones a través de los programas GSM-102 y SGPM. El aumento de las importaciones de frijol por México, que no corresponde a variaciones en la producción, coincide con los años de aumento de las importaciones de maíz tampoco relacionadas con disminuciones de producción. Este comportamiento sugiere que las importaciones pueden estar inducidas por los programas de garantía de crédito y las condiciones y financiamiento definidos para los distintos años y productos.

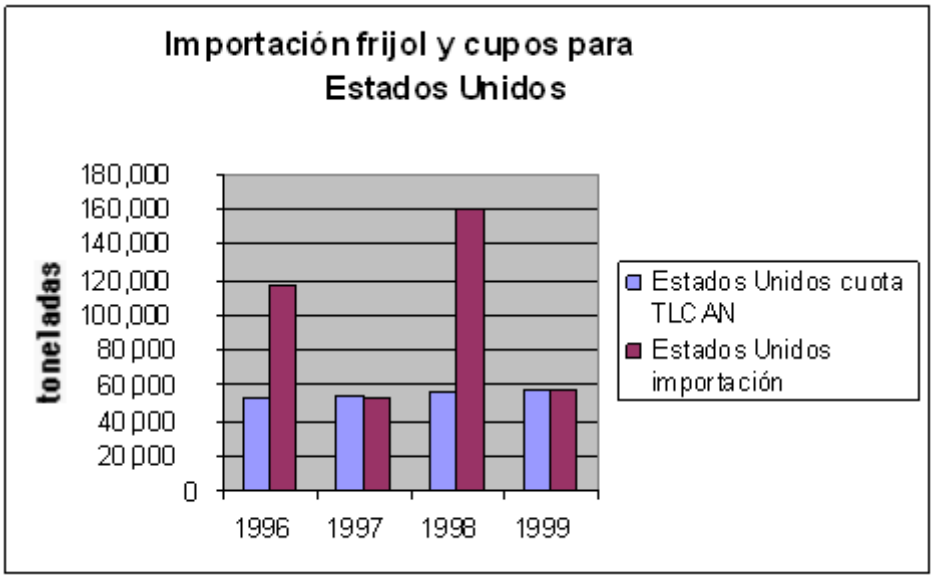
Mexico ha exportado cantidades insignificantes de frijol a Estados Unidos. Segun la evaluación del USDA, la reducción de aranceles para las exportaciones mexicanas producto del TLCAN, las aumentaron ligeramente en 1994 y 1995, pero se mantuvieron equivalentes a los niveles de principios de los años 90[167].

5. Impacto de las importaciones de frijol y las reformas a la política comercial en el mercado doméstico

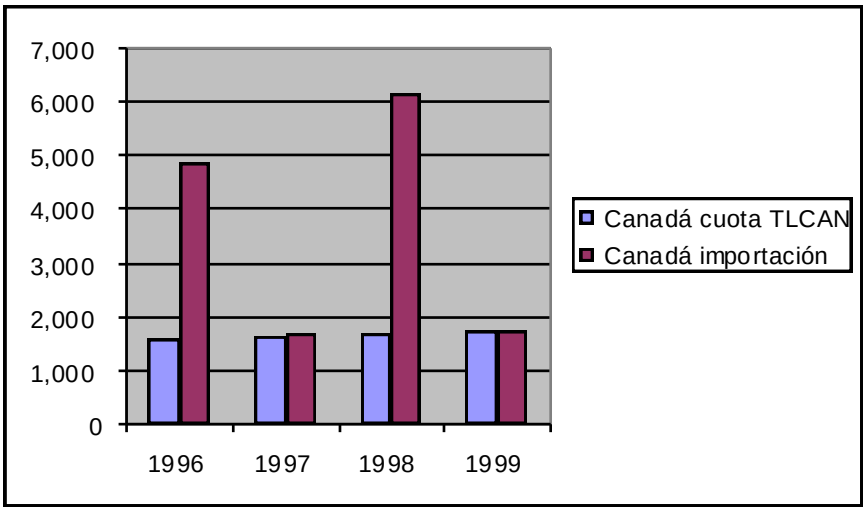
Para 1999 y 2000, los productores de frijol enfrentan la peor crisis de su historia. Según información de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados[168], hasta el 15 de febrero del 2000, en el estado de Zacatecas se mantienen sin desplazar, 125 mil toneladas, que representan el 64 por ciento de la producción del estado; en el caso de Nayarit existen 14 mil toneladas en inventario, correspondientes a la producción del año agrícola 1999. En Durango existen en bodega 50 mil toneladas que representan más del 50 por ciento de la producción estatal; en Chihuahua existen 15 mil toneladas del año agrícola 1998, equivalente al 10 por ciento de la producción y 30 mil to-

[167] USDA, ERS,*op. cit.* 1997.
[168] Comisión de Agricultura, Cámara de Diputados, documento interno, 15 de febrero de 2000

neladas del año 1999, equivalentes al 35 por ciento de la producción. En Sinaloa existen 44 mil toneladas del año agrícola 1999. A estas 278 mil toneladas rezagadas se suman 195,835 de la cosecha otoño-invierno 1999-2000 provenientes de Nayarit y Sinaloa, a punto de realizarse. Para febrero del año 2000 estaba por otorgarse un cupo de importación de frijol por 20 mil toneladas, que el Congreso de la Unión ordenó suspender hasta que la Comisión de Comercio Exterior realice una investigación sobre los daños causados a la producción nacional[169]. Además de acuerdo a la información del reporte de la Cámara de Diputados durante 1999 entraron al país 80 mil toneladas de frijol de contrabando, un volumen superior a la cuota para ese año.



[169] *El Financiero*, 9 de marzo de 1999. P. 15, nota de Lourdes Rudiño



La falta de mercado para la producción nacional y los bajísimos precios que ofrecen los compradores no es un resultado del aumento de la producción, tal como argumenta la Secretaría de Agricultura, sino un efecto de la combinación de dos factores: la desaparición de Conasupo y el aumento de las importaciones.

La producción nacional durante 1999, fue inclusive menor a la de 1998 y a la de 1994. La producción esperada para la cosecha otoño-invierno 1999-2000, de alrededor de 250 mil toneladas es inferior a la producción otoño-invierno de toda la década del 90 (excepto la de 1990 y 1992).

El aumento de las importaciones ha sido durante 1996 y 1998 superior a la cuota establecida por el TLCAN, —para Canadá y Estados Unidos, además de las importaciones de Argentina, y los Países Bajos no miembros del Tratado. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos reporta un mayor nivel importado por México sólo de este país, equivalente a 109 mil toneladas para 1996; 170 mil toneladas para 1998; y 73 mil toneladas para 1999.

El volumen importado legalmente según el Banco de México fue equivalente en 1996 y 1998 (años de las mayores importaciones) al 8.3 y 12 por ciento del consumo nacional aparente y al 13 y 18.6 por ciento de la oferta comercializable, cuando en los otros años del Tratado fue de alrededor de 4.5 por ciento del consumo aparente como máximo.

Aunque las importaciones son significativas, por sí mismas es difícil que pudieran desquiciar el mercado al grado en que ha ocurrido a partir de 1996 y de manera más aguda en 1999. La distorsión del mercado interno a partir de 1996, coincide con la disminución de la participación de Conasupo y con su eliminación desde 1999. Conasupo hasta 1997 participó absorbiendo

el 30 por ciento del mercado doméstico. Al aumento de las importaciones se suma la desaparición de Conasupo, povocando la crisis y falta de mercado para la producción doméstica de frijol.

A diferencia del mercado de maíz, altamente concentrado a partir de un número pequeño de grandes empresas, la dispersión de los compradores de frijol, su carencia de infraestructura de almacenamiento en las zonas de consumo, así como el elevado costo del transporte, ha provocado que los comercializadores de frijol —un número relativamente alto de empresas envasadoras y mayoristas— transfieran sus costos de almacenamiento a los productores, a la vez que les reducen los precios. El mercado privado de frijol es altamente ineficiente. Los precios en el mercado final son más de cuatro veces los pagados a los productores.

Conasupo mantenía altos inventarios de frijol al final de cada año, debido a la falta de correspondencia entre periodos de desplazamiento y cosecha y entre zonas productoras y consumidoras. Con su desaparición, los compradores han logrado que estos excedentes se mantengan en las bodegas de los productores, quienes además han absorbido los costos. Los compradores empujan los precios a la baja, apoyados por la falta de control de las importaciones. Los compradores cuentan con el aval del gobierno mexicano para eliminar el arancel, introducir importaciones subsidiadas por los programas de crédito de Estados Unidos, o para introducir frijol de Argentina, también sin arancel. Pueden así presionar a los productores a bajar sus precios a riesgo de optar por importaciones.

Los compradores adoptaron la cotización del frijol en Michigan, para sobre esa base, a falta de precio internacional, ofrecer un precio irrisorio a los productores[170],. Los precios por el frijol importado fueron de 554 dólares la tonelada durante 1999 y de 640 dólares en 1998, mucho mayores al precio que ofrecen a los productores los acopiadores mexicanos.

Para 1996 el precio de las 69.5 mil toneladas de frijol fuera de cuota debió ser de 1483.4 dólares por tonelada. Para 1998 el precio de las 115 mil toneladas fuera de cuota debió haber sido de 1,351 dólares por tonelada. El gobierno mexicano entre 1996 y 1999 regaló a los importadores 140 millones de dólares al no cobrarles el arancel.

El "alto" arancel para el frijol y su periodo "extralargo" de desgravación no era un capricho, sino según los propios neoliberales negociadores del Tratado, tenía como base la situación de protección existente en el periodo 1989-91. Pero el actual gobierno promotor del neoliberalismo a ultranza desprecia cualquier tipo de protección a lo que le suma la desaparición de Conasupo —único organismo capaz de ordenar el mercado interno de frijol.

[170] *La Jornada,* 12 de marzo de 1999., p. 7. Nota de Angélica Enciso

El total de la cosecha de frijol del año agrícola de 1998 no ha sido aún comercializada, tampoco la del año 1999, pero estos excedentes —arededor de 278 mil toneladas— ahora los mantienen como inventario los productores a falta de Conasupo, mientras el gobierno alienta importaciones sin arancel. Conasupo absorbió más de 230 mil toneladas anuales, en 1994, 1995 y 1998, ya en el periodo TLCAN. Este Volumen es similar al excedente rezagado.

1. Los problemas de comercialización de frijol no se solucionarán sin un organismo estatal regulador del mercado. En estas condiciones el impacto de las importaciones de frijol por arriba de la cuota, son el elemento que permite a los compradores comprimir el precio a los productores, independientemente que los precios pagados por el frijol importado sean más altos que los que están dispuestos a pagar por el frijol mexicano.

El gobierno mexicano desmanteló el sistema de comercialización estatal, sin existir alternativas de mercado. Ocasionó así un desquiciamiento de los mercados y sumió a los productores en la peor crisis de su historia.

Es imprescindible crear un organismo regulador del mercado de frijol, encargado de la compra y distribución de la producción, así como de fijar precios de referencia.

2. La producción de frijol en México es muy importante, ya que es el segundo cultivo en cuanto a superficie sembrada y número de productores, además de ser uno de los dos alimentos básicos de la población. Sin embargo la política del gobierno ha provocado la crisis de la producción de frijol. La mayoría de las áreas productoras no cuentan con alternativas de reconversión. El gobierno mexicano no puede darse el lujo de sacrificar a 450 mil productores, generalmente con predios de menos de cinco hectáreas de mal temporal, y de desmantelar la producción nacional de frijol y su aporte al producto interno bruto.

3. En 1994 y en 1995, según las estadísticas mexicanas no hubo importaciones de frijol. Como medida emergente el gobierno mexicano debe imponer una salvaguarda y evitar las importaciones de frijol, hasta que logre ordenar el mercado interno.

4. Para los años subsecuentes el gobierno debe evitar a toda costa las importaciones de frijol fuera de cuota cobrando el arancel correspondiente para cada uno de los países, y definiendo periodos de importación que no impacten los periodos de cosecha nacional.

5. Como medida emergente el Estado debe retirar las existencias de los productores a un precio equivalente al pagado por las importaciones, alrededor de 600 dólares por tonelada.

6. El gobierno debe rendir cuentas a los productores por el desorden provocado en el mercado de frijol y resarcir al menos una parte de sus cuantiosas pérdidas. Los 140 millones de dólares que regaló a los importadores deberán ser distribuidos como un pago compensatorio único, entre los productores de frijol.

Capítulo 6

Los efectos del TLCAN en la producción y comercialización de trigo: 1989-1999

1. El mercado mundial de trigo: 1990

Para finales de los años ochenta en el mundo se cultivan 225 millones de hectáreas de trigo, en las que se producen alrededor de 510 millones de toneladas. El trigo es el principal grano exportado a nivel mundial. De los 228.8 millones de toneladas de granos comercializadas en el mundo, el trigo aporta alrededor de 100 millones de toneladas, seguido por el maíz del que se exportan 67 millones de toneladas.

A principios de la década de los noventa, los principales países productores de trigo eran China, la URSS, Estados Unidos, India, Francia y Canadá. Durante la década de los noventa la producción mundial de trigo promedió las 570 millones de toneladas, en una superficie de 206 millones de hectáreas.

Tabla 6.1

Trigo producción y rendimientos 1988

	Producción	%	Rendimiento
	Millón ton.		Ton/ha.
China	87.5	17,2	3,1
URSS	84.5	16,6	1,76
Estados Unidos	49,3	9,7	2,29
India	45,1	8,8	1,99
Francia	29,7	5,8	6,15
Canadá	15,7	3,1	1,21
Turquía	20,5	4,0	2,19
México	3,7	0,7	4,09
Total	510	100	2.31

Fuente: FAO, *Anuario de producción*, 1988

Los principales países exportadores de trigo son Estados Unidos, Canadá, Francia, Australia y Argentina. Estados Unidos y Canadá aportan el 61 por ciento de la oferta de trigo comercializable.

La producción mexicana de trigo no es significativa a nivel mundial, sin embargo México es el segundo país en cuanto a rendimientos, únicamente

superado por Francia. Los rendimeientos del trigo en México son casí el doble del promedio mundial.

Durante la década de los ochenta la producción de trigo en México reportó una tendencia al alza, pasando de 2.8 millones de toneladas en 1980 a 4.1 millones de toneladas durante el periodo 1980-1988. En 1982, 1984 y 1986 la producción sobrepasó los 4.5 millones de toneladas y para 1985 alcanzó la cifra récord de 5.2 millones de toneladas.

Tabla 6.2

Trigo Comercio Mundial: 1988

	Exportaciones		Importaciones	
	Millón ton	%	Millón ton.	%
Estados Unidos	40,5	41,4		
Canadá	20,1	20,6		
Francia	14,8	15,1		
Australia	8,5	8,7		
Argentina	3,7	3,8		
URSS			18,0	18,4
China			15,5	15,8
Japón			5,7	5,8
Italia			4,9	5,0
México			1,1	1,1
Total	97.8	100	97,8	100

Fuente: FAO, Anuario de Comercio, 1988

México es el septimo país importador de trigo en la década de los ochenta, con alrededor de 600 mil toneladas anuales promedio. Para 1988 México registra sus más altas importaciones en la década —1.100 millones de toneladas— equiparables a las de 1981. (Tabla 6.3)

En la región del TLCAN existen marcadas diferencias. Estados Unidos y Canadá son los principales exportadores mundiales a pesar de no ser los países con mayor producción ni rendimientos. México es un importador de trigo, aunque exporta pequeñas cantidades de variedad durum. Canadá y Estados Unidos compiten por la exportación de trigo a México.

Tabla 6.4

Trigo producción y comercio en la regiónTLCAN: 1990

miles de toneladas

	Canadá	México	Estados Unidos
Producción	31,710	3,900	74,532
Exportaciones totales	21,800	0	29,064
Exportaciones desde	Canadá	México	Estados Unidos

A Canadá		0	0
A México	75		300
A Estados Unidos	500	0	
Al resto del mundo	21,225	0	28,200
Importaciones totales	0	550	990
Importaciones desde	Canadá	México	Estados Unidos
de Canadá		75	500
de México	0		0
de Estados Unidos	0	300	
del resto del mundo	0	175	490
Consumo (kilogramos)	Canadá	México	Estados Unidos
Consumo *per cápita*	253	50	150
Alimentación	143	44	96

Fuente: US. Department of Commerce; Agriculture Canada, Statistics Canada, Foreign Agricultural Service, USDA; Banco de México

2.Situación de la producción de trigo en México, previa al TLCAN: 1990

El trigo ocupa el cuarto lugar en cuanto a superficie cosechada, después del maíz, el frijol, y el sorgo; y el segundo lugar en cuanto a volumen de producción, después del maíz. El trigo representa el 12 por ciento del valor total de la produción agropecuaria nacional. A finales de los años ochenta la producción fue de 3.9 millones de toneladas. En el contexto internacional la producción mexicana de trigo es muy pequeña, inferior al 1 por ciento de la producción mundial.

México tiene uno de los más altos rendimientos en el mundo debido a la adopción y difusión de variedades semi-enanas que crecen en tierras irrigadas. Los rendimientos de trigo promediaron 4.14 toneladas por hectárea durante 1985-1989, comparados con los de Estados Unidos de 2.37 toneladas por hectárea.

Producción

La producción de trigo está concentrada en siete estados que producen el 90 por ciento. El trigo se siembra en dos áreas. La región Noroeste que incluye Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Baja California Norte y Sur, aporta el 75 por ciento de la producción. La región central que incluye Guanajuato, Michoacán y Jalisco aporta el restante 25 por ciento.

Alrededor del 95 por ciento de la producción se siembra durante el ciclo otoño-invierno y se cosecha durante abril y julio. Alrededor del 90 por ciento de la cosecha es de riego. El trigo es el segundo cultivo en importancia en tierras de riego, absorbe el 25 por ciento del área irrigada. El remanente se siembra en temporal durante el ciclo primavera-verano y se cosecha entre septiembre y febrero.

Alrededor del 80 por ciento de la producción es de trigo blando de invierno de altos rendimientos. Las variedades Hard durum y White durum aportan el 20 por ciento de la producción restante.

Los grandes productores aportan dos terceras partes de la producción, el resto es cultivado por productores con menos acceso a insumos modernos y créditos. El sector social aporta una tercera parte de la producción total de riego[171].

Consumo

El trigo registra el 20 por ciento del total de consumo de granos. El consumo *per cápita* es alrededor de 52 kilogramos anuales. 80 por ciento del trigo mexicano se destina para la alimentación y el 20 por ciento se utiliza como alimento para animales y semilla.

La industria panificadora absorbe el 70 por ciento; las pastas para galletas el 10; la procesadora de frituras y tortillas el 7 por ciento y el consumo doméstico el 12 por ciento[172]. El trigo se usa de forma muy limitada como alimento para ganado principalmente en las regiones productoras del Noroeste. Este uso varía año con año de acuerdo al precio relativo del trigo, el sorgo y otros alimentos para animales.

Desde mediados de los 80 el consumo declinó ligeramente, como consecuencia de la reducción del ingreso *per cápita*.. La clase media urbana consume una importante cantidad de productos de trigo con un consumo *per cápita* anual de 50 kilogramos, sustancialmente menor al de Estados Unidos de alrededor de 78 kilogramos. La población urbana tendrá un crecimiento esperado anual del 2.85 por ciento, el doble de la tasa promedio de crecimiento del total de la población, por lo que si es acompañado de una recuperación económica se espera un crecimiento de la demanda.

Hasta 1989, el principal comprador de la cosecha nacional fue Conasupo.

---

[171] Cf. USDA, ERS, FAS, *Agriculture in a North American Free Trade Agrement . Analysis of Liberalizing Trade Between the US and México*, USDA, ERS, FAS, Septiembre, 1992. P. 31-35 y GEA, *El trigo en el contexto del TLCAN*, mecanoescrito, México, febrero de 1992.

[172] Conasupo, *op. cit*. p. 92

Durante los años 1985-1989, las compras de trigo por Conasupo absorbieron el 22 por ciento del total de sus compras de granos y promediaron 1.8 millones de toneladas anuales. Conasupo compró y comercializó entre el 25 y el 50 por ciento de la oferta de trigo.

Conasupo fue el importador autorizado fundamental, pero desde 1988 permitió importar trigo a los molinos privados. Entre 1980-1990 el precio interno de trigo se aproximo al internal con una diferencia de 11 por ciento.

3. Situación de la producción de trigo en Estados Unidos: 1990

El trigo en Estados Unidos es el cuarto producto en importanca de acuerdo al valor de la producción —alrededor de 7.7 miles de millones de dólares— después del ganado vacuno, los lácteos y el maíz. Es el segundo cultivo en importancia con relación al volumen de producción, después del maíz. Es también similar al maíz en cuanto superficie cultivada, (la superficie cultivada de soya es menor a la de trigo). Su producción está extendida por todo el pais pero las principales regiones productoras se concentran en la porción central, en las planicies del este de las Montañas Rocallosas, región conocida como Cinturón de Trigo e integrada por los estados de Minnesota, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Nebraska, Kansas y Oklahoma.

Al interior del Cinturón de Trigo la producción se obtiene en dos regiones y en dos ciclos agrícolas distintos. El trigo de invierno se produce fundamentalmente en Kansas y se extiende hacia el Sur al interior de Oklahoma y Texas; se siembra en los mesesde noviembre-diciembre y se cosecha en abril-mayo. El trigo de primavera se produce en los esados de Dakota, en una parte de Montana y en una franja estrecha de Minnesota. Se planta en abril y se cosecha en agosto. El área dedicada a trigo de primavera es superior a la dedicada a trigo de invierno, pero el volumen producido es menor debido a las menores lluvias, que reducen sus rendimientos y debido a su alta siniestralidad.

A diferencia de México el trigo en Estados Unidos se siembra en áreas de temporal con rendimientos de apenas 2.4 toneladas por hectárea.

Al igual que en México el principal destino de la producción de trigo es la alimentación. El consumo per cápita es de 150 kilogramos anuales, de los cuales 96 kilogramos se destinan a la alimentación.

Estados Unidos aporta el más del 10 por ciento de la producción mundial y el 40 por ciento de la oferta comercializable[173]. Durante la segunda mitad

[173] USDA, ERS, FAS, *Ibíd.*. P. 34

de la década de los ochenta, la producción promedio anual de trigo en estados Unidos fue de 60 millones de toneladas, aproximadamente el 17 por ciento de la producción mundial y casi el doble de lo destinado al mercado doméstico. De ahí que cerca de 30 millones de toneladas debieron exportarse. A mediados de 1989, la reducción de las exportaciones desde 1985 provocaron que sus existencias se elevaran y representaran más de dos tercios de lo necesario para el mercado doméstico[174].

4. Compromisos de México en el TLCAN

Las importaciones de trigo mantuvieron el requisito de permiso previo de importación hasta 1993, antes de entrar en operación el TLCAN. Las importaciones de trigo para molienda no tenían aranceles; el trigo durum, además de permiso previo tenía 10 por ciento de arancel antes del TLCAN.

Como un compromiso del Tratado, México eliminó el permiso previo de importación para todo tipo de trigo. El permiso previo como barrera no arancelaria fue transformado en arancel. México en el TLCAN negoció aplicar un arancel de 15 por ciento para el trigo proveniente de Estados Undios y Canada, que se eliminará en 10 años, en forma lineal. Para el año 2004, las importaciones de trigo provenientes de Estados Unidos y Canadá estarán totalmente liberadas. En el acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT, los compromisos de desgravación de México le permiten una protección de un 74 por ciento de arancel, con una reducción de 10 por ciento hasta el año 2000, para los países no miembros del TLCAN.

Estados Unidos eliminará sus aranceles para el trigo común en 5 años y para el trigo durum en 10 años, a partir de enero de 1994.

Estados Unidos esperaba que la liberalización del comercio resultante del TLCAN provocara un moderado aumento de las importaciones de trigo a México, dado el nivel de dependencia de México de las importaciones estadounidenses, que promediaron el 12 por ciento del consumo entre 1985 y 1989. "Las importaciones se verían favorecidas por el bajo nivel de apoyo a los productores en México, otorgado a partir de precios domésticos y protección en frontera. La liberalización comercial reduciría el nivel general de los precios al productor de trigo en México debido a que serían necesarias reducciones a los precios domésticos para evitar inventarios de trigo nacional caro. Sin embargo si el comercio de granos se liberalizara de manera ge-

[174] Conasupo, ibid. p. 225

neral las reducciones de precios a los productores serían menores en relación a otros productos con mayores apoyos[175]".

Los sectores productivos de Estados Unidos esperaban que sus exportaciones de trigo a México aumentarán en un 20 por ciento al final del periodo de transición y que los precios se elevaran ligeramente. Apuntaban como una demanda "el trigo y los productos de trigo debarán ser completamente privatizados para permitir que el libre comercio ocurra"[176].

5. Evaluación del TLCAN en la producción y comercialización de trigo

La producción de trigo en México tiene mejores niveles de competencia que la mayoría de los granos, debido a sus altos rendimientos por hectárea. Sin embargo, las políticas agrícolas constantemente han golpeado a los productores de este cultivo. La negociación para el TLCAN sustituyó la protección de permiso previo de importación por un reducido arancel de sólo 15 por ciento. El trigo mantuvo la protección de permiso previo hasta antes de entrar en vigor el TLCAN (1993).

Dinámica de la producción de trigo 1989-1999

En la década de los setenta se cosecharon un promedio anual de 736 mil hectáreas, mientras en la década de los ochenta la superficie superó el millón de hectáreas, y representó el 6.5 por ciento de la superficie cosechada a nivel nacional[177]. Entre 1979 y 1985 la producción se incrementó en más del doble y alcanzó un volumen de más de 5 millones de toneladas, resultado del aumento al doble también de la superficie cultivada y un aumento en 12 por ciento de los rendimientos[178].

La producción registró una tendencia ascendente y pasó de menos de 4 millones de toneladas en 1980, a 4.9 millones de toneladas en 1988. La expansión del área de cultivo permitió alcanzar niveles de autosuficiencia y recurrir a importaciones sólo en algunos de los años. Durante la década de los ochenta las importaciones representaron menos del 13 por ciento del consumo.

> "Los cocientes producción/consumo aumentaron de un promedio de 72 por ciento entre 1979 y 1981, hasta aproximadamente 93 por ciento durante el

[175] USDA, ERS, FAS *Ibíd.* p. 35

[176] Agricultural Technical Advisory Comittee *NAFTA Report,* septiembre de 1992

[177] Conasupo, *Los granos básicos en México y en el mundo,* p. 91

[178] OCDE, *op, cit*, 1997. P. 130

periodo 1982-1991, pero disminuyeron a un promedio de 73 por ciento en los cuatro años siguientes"[179]

T. 6.5								
Miles de toneladas y miles de hectáreas								
TOTAL DE GRANOS BASICOS			TRIGO					
	Producción	Superficie	Producción	índice	partic %	Superfi-cie	indice	partic %
1980			2777.2	63				
1981			3171.1	72				
1982			4462.7	102				
1983			3461.4	79				
1984			4505.2	103				
1985			5214.3	119				
1986			4769.7	109				
1987			4415.4	101				
1988	22,793.3	14,540.7	3,665	84	16	966	80.2	7
1989	23,322.6	13,770.8	4,375	100	19	1,205	100.0	9
1990	27,806.2	14,305.8	3,931	90	14	959	79.6	7
1991	26,083.4	13,644.8	4,061	93	16	1,007	83.6	7
1992	28,273.4	13,215.0	3,621	83	13	954	79.2	7
1993	27,030.0	13,018.6	3,583	82	13	899	74.6	7
1994	28,915.4	14,855.8	4,151	95	14	1,019	84.5	7
1995	28,783.5	14,297.5	3,468	79	12	969	80.4	7
1996	31,245.4	15,035.0	3,375	77	11	863	71.6	6
1997	30,157.6	15,324.3	2,845	65	9	863	71.6	6
1998	31,035.3	14,834.5	3,235	74	10	789	65.5	5
1999 */	30,027.5	14,579.9	3,080	70	10	689	57.2	5
*/ Para 1999 producción esperada al cierre de los ciclos O-I 1998/99 y P-V 1999/99								
Estimación al 15 de noviembre. Para 1998 y 1999:								
Fuente: Sagar, CEAS, *Anuario estadístico de la producción agropecuaria*,								
Para 1998 y 1999: Sagar, *La producción agrícola y pecuaria en 1999 y en el cuatrienio 1996-1999,* Sagar, enero 2000								

A partir de las reformas 1989-1993, el trigo experimentó una caída constante de su producción que se redujo en 18 por ciento entre 1989 y 1993, al pasar de 4.4 millones de toneladas a 3.6 millones de toneladas. La superficie sembrada se redujo un 26.4 por ciento en el mismo periodo. Aunque el trigo mantuvo permiso previo de importación hasta 1993, el precio de garantía y su comercialización a través del sistema Conasupo se eliminó en 1989. Los problemas de comercialización provocaron la reducción de la superficie sembrada y de la producción. El cultivo de trigo fue desplazado por el de maíz a partir de 1990.

[179] *Ibíd.* p. 130

Esta tendencia a la baja se profundizó durante los seis años de vigencia del TLCAN. La producción se ha reducido en casi un tercio hasta 1999 y la superficie cultivada ha caído en un 43 por ciento.

Consecuentemente con la reducción de la producción el trigo disminuyó su participación en la producción total de granos y oleaginosas. Entre 1989 y 1999 la producción pasó de representar el 19 por ciento para sólo participar con el 10 por ciento. Esta tendencia inició con la desparición del precio de garantía en 1989, que provocó la reducción de su participación a sólo 13 por ciento en 1993. Ya en el periodo de vigencia del Tratado y una vez eliminado el permiso previo de importación (1993), su participación siguió una tendencia constante a la baja hasta sólo representar el 10 por ciento. Se dedicaba al cultivo de trigo en 1989 el 9 por ciento de la superficie dedicada al cultivo de granos y olegainosas. Siguiendo también una tendencia a la baja para 1998 y 1999 únicamente se dedica a la producción de trigo el 5 por ciento de la superficie sembrada con granos básicos.

Consumo

Desde 1970 y hasta 1989, Conasupo absorbió en promedio el 38 por ciento de la producción nacional, aunque en algunos años absorbió más del 50 por ciento y en otros un mínimo de 25 por ciento. Durante la década de los ochenta Conasupo compro más de 1.8 millones de toneladas anuales en promedio.

Conasupo fue también hasta 1989 el importador fundamental de trigo, excepto entre 1983 y 1986 en que las importaciones de alrededor de 300 mil toneladas anuales las realizaron agentes privados.

T. 6. 6

Trigo [4/] participación de Conasupo en las compras nacionales e importaciones

	Consumo Nacional Aparente		Conasupo		
	Producción	Importación	Nacional	Importadas	
1980	2,777.2	823.0	1,170.0	783.0	
1981	3,171.1	1,128.0	1,275.0	1,172.0	
1982	4,462.7	398.0	2,433.0	518.0	
1983	3,461.4	423.0	1,839.0	0.0	
1984	4,505.2	345.0	1,892.0	0.0	
1985	5,214.3	320.0	1,781.0	0.0	
1986	4,769.7	224.0	1,815.0	0.0	
1987	4,415.4	435.0	1,076.0	88.0	
1988	3,664.8	1,192.0	1,088.0	1,075.0	
1989	4,374.7	428.3	1,417.0	404.0	

1990	3,930.9	338.7	327.0	188.0	
1991	4,060.7	540.9	0.0	22.0	
1992	3,620.5	1,076.5	0.0	8.0	
1993	3,582.5	1,741.4	0.0	0.0	
1994 p/	4,150.9	1,413.7	0.0	0.0	
1995	3,468.2	1,200.5			
1996	3,375.0	1,872.6			
1997	3,656.6	1,775.8			
1998	3,235.1	2,229.3			
1999	3,079.9	2,656.1			

1/ Cifras actualizadas por CONASUPO. A partir de 1991, la participación de CONASUPO en la comercialización de productos se modificó concentrándose a la comercialización de maíz, frijol y leche en polvo.
4/Para 1991 el dato consignado corresponde a permuta por maíz mexicano.
FUENTE: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Conasupo mantenía un 40 por ciento del consumo anual en reserva para asegurar un constante abasto de productos de trigo a lo largo del año. Tradicionalmente Conasupo compraba parte de la cosecha nacional a precio de garantía y la vendía a los molineros a menos del costo de adquisición. La industria privada de la molienda de trigo compraba el remanente de la cosecha doméstica. La industria está situada cerca de los centros de consumo. La Ciudad de México, Estado de México, Puebla, Guanajuato y Sonora concentran el 60.8 por ciento de la capacidad instalada en todo el país. Un tercio de la producción de harina de trigo se concentra en los alrededores de la Ciudad de México.

Los consumidores eran indirectamente subsidiados no sólo por los subsidios de mercado, sino también a través de precios controlados para harina de trigo y bolillo. Los subsidios al consumidor se redujeron sustancialmente al inicio de 1985. El gobierno fijaba tradicionalmente topes a los precios al menudeo para el pan y la harina de trigo.

Desde 1989 Conasupo dejo de comprar trigo tanto de la producción nacional como importada., para mantener el control de precios al consumidor —una vez eliminada la distribución a través de Conasupo— Aserca otorgó pagos a los harineros entre 1992 y 1994, con base en el volumen de las compras a los productores y de las ventas en el mercado nacional. En 1994 los pagos a los molineros tuvieron como base el volumen de producción nacional comprado únicamente en los estados del Noroeste, por ser los más alejados de los sitios de consumo. En junio de 1995 los pagos de Aserca con base en el volumen se suspendieron y también se se eliminó el control de precios al consumo. El abasto y distribución de trigo se privatizó totalmente.

Precios y mercado interno

Hasta 1989 los precios de garantía para el trigo eran fijados a un nivel que permitía la venta de la producción interna en condiciones de competitividad con respecto a la harina de trigo importada, sujeta a un arancel del 15 por ciento. Hasta 1989 la política del gobierno se orientó a mantener precios bajos al consumidor para el pan y la harina de trigo. Los precios al productor de trigo fueron reducidos artificialmente.

Una línea fundamental de las reformas de política agrícola fue la eliminación de los precios de garantía. A partir de 1989 el gobierno eliminó el precio de garantía para el trigo y su comercialización a través de Conasupo. La eliminación del sistema de comercialización estatal para el trigo y del precio de garantiía crearon graves dificultades, debido a la carencia de infraestructura y redes privadas de distribución, y del impacto de los volátiles precios internacionales en el mercado doméstico[180]. El gobierno pretendió fijar precios de concertación para el trigo, a partir de acuerdos entre productores y consumidores del grano. Los industriales no respetaron estos precios pues prefirieron importar trigo con crédito subsidiado de Estados Unidos. Los precios domésticos del trigo cayeron un 16 por ciento entre 1988 y 1992. A ello se sumó que a partir de 1990 el permiso previo para la importación de harina de trigo fue suprimido y los precios al productor resintieron el impacto de las importaciones.

En 1991 el gobierno creó Aserca[181], para promover el desarrollo de mercados agrícolas privados y apoyar las transacciones entre productores y compradores. En 1991, 1992 y 1993 Aserca otorgó subsidios a los harineros para que optaran por la compra de trigo nacional. El subsidio a la comercialización del trigo cubría el diferencial entre el precio concertado y el precio de indiferencia[182]

En 1995 los precios de concertación del trigo y los otros granos fueron eliminados. Aserca cambió su función y únicamente brindó asesoría a los productores para promover la comercialización y las exportaciones[183].

Tabla 6.6

[180] Cf. OCDE, *op. cit*, 1997 p. 57

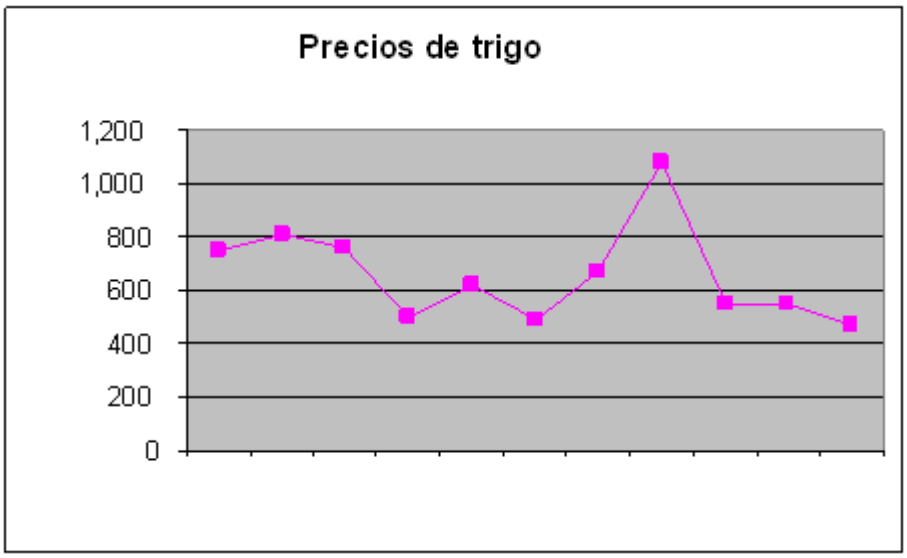
[181] Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

[182] El precio de indiferencia es calculado por al gobierno para las distintas zonas de consumo. Es el equivalente al precio en frontera CIF, más el arancel a la importación, más el costo de transporte hasta la zona de consumo, menos el costo interno de movilización de la cosecha entre la zona productora y la zona de consumo. Es el precio al que a los compradores les sería indiferente comprar la cosecha nacional o importar productos. Sin embargo el precio de indiferencia no considera otras ventajas de las importaciones —como los créditos subsidiados, o el surtimiento a plazos— que impiden que la indiferencia sea real.

[183] OCDE, *op. cit*. p. 63

Trigo: precios de garantía, concertación y mercado.			
(Pesos por tonelada)			
Año	Precios Trigo 1/		
	nominal	real	
1989	358	754	
1990	484	805	
1991	560	759	
1992	425	499	
1993	577	617	
1994	491	491	
1995	910	674	
1996	1,966	1,084	
1997	1,206	551	
1998	1,400	552	
1999	1,380	467	
1/ 1996-1999 precio OI, 5° Informe de Gobierno EZPL, México, 1999.			
* deflactado con el INPC 1994=100			

Ya en el periodo TLCAN, los precios del trigo continuaron su tendencia a la baja, excepto en 1996, año de precios extraordinarios en el mercado internacional. Entre 1989 y 1999 el precio real del trigo se ha reducido en 40 por ciento, mientras que desde 1993 se ha reducido en 24 por ciento.



Precios internacionales

A partir de 1989 Conasupo eliminó precio de garantía para el trigo. El gobierno fijó precios de concertación con los industriales entre 1989 y 1995.

Estos precios pretendían ser mayores al precio de indiferencia y por ello incluían un subsidio a los compradores. Para 1989, primer año de este esquema y sin apoyos de Aserca, el precio nacional fue menor en 18 por ciento al precio internacional de referencia[184]. Esta situación se repitió en 1992. Los productores tuvieron precios de intervención por abajo de los precios internacionales, a pesar de que los costos e producción y de los insumos fueron sustancialmente mayores en México. Durante 1995 el gobierno fijo un precio de intervención menor al precio internacional para hacer pagar a los productores el costo de la crisis, a pesar de que el precio pagado por las importaciones fue sustancialmente mayor.

T. 6.7

Trigo: Precio Nacional, Internacional y de Importación

(Dólares por Tonelada)

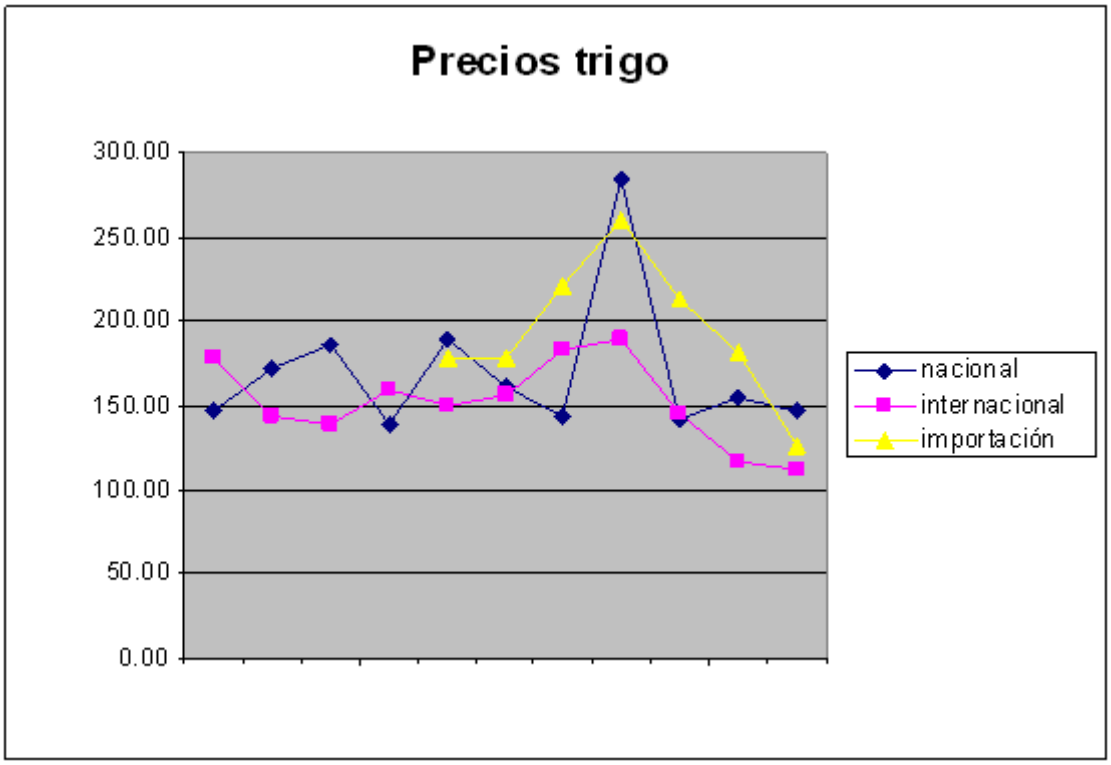
	doméstico [1/]	internacional [2/]	de importación [3/]
1989	146.20	178.00	
1990	171.50	144.00	
1991	186.86	139.00	
1992	139.29	160.00	
1993	189.11	150.50	178
1994	160.92	157.00	178
1995	144.46	183.50	221
1996	284.14	189.00	261
1997	141.58	145.00	214
1998	155.34	117.00	181
1999	146.81	111.40	127

[1/] Precio garantía y concertación, en 1999 corresponde al ciclo PV.

[2/] Precio de referencia promedio anual CBOT más 11 dólares puesto en Veracruz

[3/] Precio de las importaciones reportadas por el Banco de México..

[184] El precio internacional registrado en la tabla es menor al precio de indiferencia pues no considera los gastos de internación al lugar de consumo, ni aranceles.



Durante el periodo 1989 y 1995, en cuatro años el trigo no tuvo apoyos al precio de mercado sino por el contrario, sus precios de intervención (tanto de garantía como de concertación) fueron menores a los internacionales de referencia. Según datos de la OCDE, en 1989, 1992, 1994 y 1995 los precios del trigo nacional se situaron por abajo de los precios internacionales. Para 1997 de nueva cuenta el precio nnal fue ligeramente menor al internacional. En todos los casos las comparaciones no consideran al precio internacional como de indiferencia, respecto al cual sus diferencias serían mayores.

T.6.9

Trigo subsidios sobre el precio de referencia internacional.							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Subsidio al precio (pesos/ton)	-86	76	140	-69	109	-42	-270
Porcentaje	-24	16	25	-16	19	-9	-30

En los años en que el subsidios es negativo, los productores subsidiaron a los consumidores.

Subsidios

El trigo es el producto que cuenta con menores niveles de subsidios (4.5 por ciento en promedio) en la agricultura mexicana. Ello se debe al subsidio negativo vía precios que ha recibido durante la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa. El Equivalente de Subsidio al Productor (ESP) para el trigo en México se mantiene por debajo de los ESPs de Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá en donde representa el 40 por ciento, y de Japón, en donde alcanza el 97 por ciento.

Los fertilizantes y riego tradicionalmente contabilizaban el más importante apoyo a los productores de trigo. Los subsidios a la irrigación eran altos. Los productores pagaban alrededor del 30 por ciento del precio de mercado de las tarifas de agua y menos del 50 por ciento de los costos de operación y mantenimiento. Las inversiones de capital en riego eran absorbidas por el gobierno. El costo de los fertilizantes también estaba altamente subsidiado, sus precios eran entre 40 y 60 por ciento por abajo de los costos del fertilizante importado. Los productores pagaban sólo el 75 por ciento del costo de producción. Los subsidios a los insumos se redujeron considerablemente en 1991, especialmente para fertilizantes, crédito y riego. El sistema de subsidios fiscales a través de Ceprofis también beneficiaba a los productores de trigo hasta 1989.

T. 6.8

Trigo: Equivalente de subsidio al productor ESP

	México		OCDE	
Total neto	M$mn	Porcentaje	periodo	porcentaje
1989	-166	-11	1989-1991	41
1990	537	28		
1991	794	35		
1992	503	24	1992-1994	43
1993	773	34		
1994	853	30		
1995 p/	-235	-6	1995	29
1996 e/	1429	22	1996	25
1997			1997 e	32
M$mn=millones de pesos				

FUENTE: Elaboración del Ceccam a partir de:
OCDE, Examen de las políticas agrícolas de México, 1997

A partir de 1992 Aserca otorgó primas a la comercialización —como un subsidio a los molineros— para lograr que la cosecha nacional se vendiera.

A partir de 1994, los productores nacionales de trigo reciben Procampo como apoyo directo al ingreso.

Sin embargo ya que los precios nacionales en varios años se fijaron por abajo de los precios internacionales, sólo en algunas ocasiones los distintos subsidios lograban compensarlos. En 1989 y en 1995 (con todo y Procampo) los productores de trigo no recibieron subsidios sino que pagaron un impuesto por producir, de 11 por ciento y 6 por ciento respectivamente.

T.6.9

Transferencias o subsidios a los productores de trigo

millones de pesos corrientes

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Transferencias ligadas a las políticas M$mn	-166	537	794	503	773	853	-235
1. Apoyo al precio de mercado M$mn	-374	298	568	-251	389	-175	-936
2. Prima a la comercialización Aserca M$mn				546	226	453	125
3. Procampo M$mn						357	387
4. Reducción costo insumos M$mn	166	180	137	99	66	113	97
5. Servicios generales M$mn	41	56	87	104	87	99	86
6. Subsidios estatales M$mn		3	3	4	4	5	5
ESP total bruto M$mn	-166	537	794	503	773	853	-235
ESP unitario bruto M$/ton	-38	137	196	139	216	205	-68
ESP bruto en %	-11	28	35	24	34	30	-6

Fuente OCDE, Exámen de las políticas agrícolas de México. p. 166

M$mn: millones de pesos corrientes

En México los productores de trigo reciben mucho menos subsidios que sus contrapartes en los paiseses del TLCAN con los que deben competir. El ESP contabiliza todos los subsidios y para 1989 y 1995 fue negativo para los productores de trigo. En 1995, el precio de concertación fijado por el gobierno fue tan bajo en relación al precio de referencia internacional que los trigueros con todo Procampo, no lograron compensar la reducción del precio y finalmente pagaron 68 pesos por tonelada producida a manera de impuesto.

Comercio Exterior

A partir del TLCAN el trigo cuenta únicamente con un 15 por ciento de arancel a reducirse en diez años. En 1989 al eliminar la comercialización a través de Conasupo y al permitir la importación por agentes privados, las importaciones de trigo aumentaron significativamente y pasaron de 428 mil toneladas en 1989, a un millón en 1992. Para el año siguiente al eliminarse el permiso previo de importación las importaciones aumentaron a 1.7 millo-

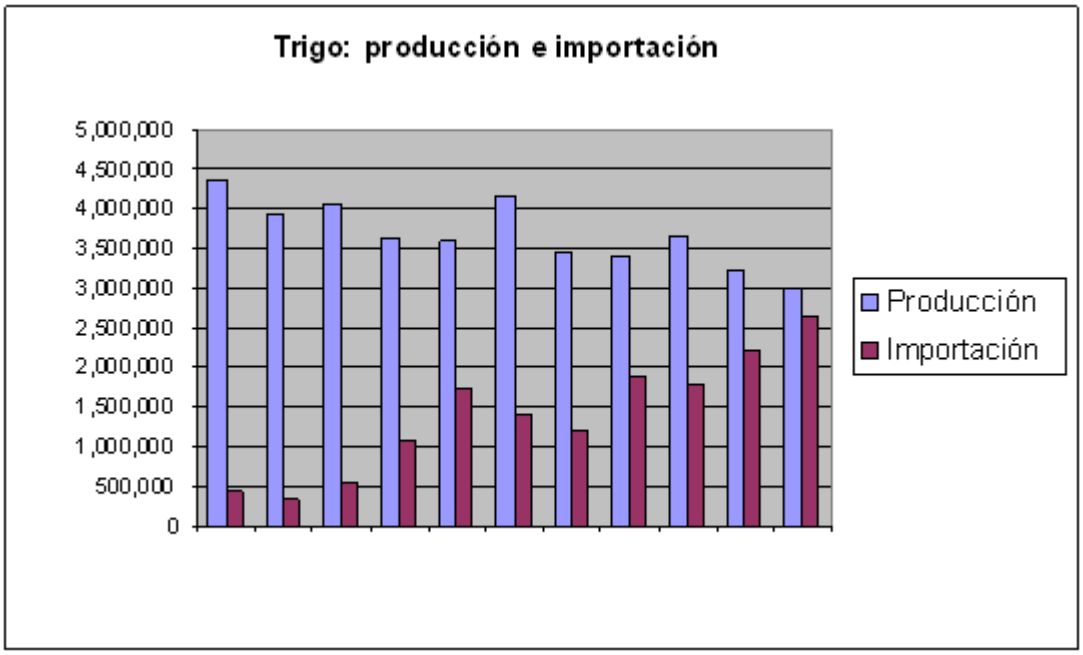
nes de toneladas. Si en 1989 las importaciones representaban el 9 por ciento del consumo nacional aparente, al eliminar la protección pasaron a representar el 33 por ciento.

T. 6.10				
Trigo: Consumo aparente				
Toneladas				
	TRIGO			
	Producción	Importación	%	CNA
1989	4,374,700	428,261	8.9	4,802,961
1990	3,930,900	338,742	7.9	4,269,642
1991	4,060,700	540,921	11.8	4,601,621
1992	3,620,500	1,076,514	22.9	4,697,014
1993	3,582,500	1,741,398	32.7	5,323,898
1994	4,150,900	1,413,743	25.4	5,564,643
1995	3,468,200	1,200,457	25.7	4,668,657
1996	3,375,000	1,872,643	35.7	5,247,643
1997	3,656,600	1,775,793	32.7	5,432,393
1998	3,232,000	2,229,317	40.8	5,461,317
1999 */	2,998,500	2,656,086	47.0	5,654,586
1/ producción es la esperada al cierre de los cilos OI 1998/99 y PV 1999.				
FUENTE: SAGAR, Secofi y V Informe de Gobierno, EZPL, 1999.				
Elaboró: Ceccam				

Durante el periodo TLCAN 1994-1999, las importaciones de trigo continúan su tendencia ascendente. Un efecto directo del TLCAN es la reducción de la producción nacional y el aumento veloz de las importaciones. Ya para 1998 las importaciones de trigo sobrepasan los 2.2 millones de toneladas y para 1999 alcanzaron la cifra record de 2.7 millones de toneladas.

Las organizaciones productoras de trigo se oponían a cambiar el permiso previo de importación por sólo un reducido arancel de 15 por ciento. Después de seis años de vigencia esta protección demostró ser insignificante e ineficaz. El arancel de sólo 7.5 por ciento en 1998 y de 6 por ciento en 1999 han provocado el aumento de las importaciones en 146 por ciento a partir de 1992 y en 530 por ciento respecto a 1989.

La falta de protección a la producción nacional de trigo, la falta de subsidios a los productores y las erróneas políticas agrícolas, han provocado que actualmente más de un 40 por ciento del consumo de trigo del país provenga de importaciones. Para 1999 el 47 por ciento del consumo de trigo es importado.



Las importaciones de trigo se han concentrado en Estados Unidos y Canadá, disminuyendo las tradicionales de Argentina. Aunque muy poco significativas las importaciones de otros países no han pagado el arancel acordado en el GATT de 74 por ciento. (Tabla 6.11)

Las importaciones de trigo han significado erogaciones de alrededor de 300 millones de dólares anuales. Mientras en 1990 las importaciones de trigo representaban el 3 por ciento del valor de las importaciones agrícolas, para 1993 ya representaban el 10 por ciento, que se mantiene durante el periodo TLCAN

Evaluación de Estados Unidos del comercio exterior de trigo en la región del TLCAN

Según la primera evaluación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos[185], en 1996 las exportaciones de trigo a México fueron 60 por ciento mayores en volumen y el doble del valor de las de 1993.

Durante el primer año del TLCAN las importaciones mexicanas totales de trigo y de trigo estadounidense se redujeron debido al favorable clima en México que produjo una importante cosecha doméstica en 1994.

[185] USDA, ERS, *op. cit*. 1997

En 1995 y 1996 el consumo de trigo en México cayó dramáticamente debido a la devaluación del peso y a la reducción del poder de compra. Inicialmente se pensó que el consumo de trigo aumentaría en tanto los consumidores sustituirían la carne por productos de de trigo. Sin embargo el gobierno eliminó el control de precios sobre los productos de trigo, y el subsidio a la harina de trigo y mantuvo los precios y el subsidio a la tortilla. Los precios de los productos de trigo se elevaron respeto a los de la tortilla y el consumo cayó.

Sin embargo para 1995 las exportaciones estadounidenses de trigo a México se elevaron debido a que la oferta canadiense al mercado mexicano se redujo. ´"Ambos países proveen creditos a la exportación para México. Estas garantías de crédito permitieron mantener las importaciones mexicanas de trigo durante 1995 y 1996, años en que la liquides para importar era baja[186]".

En 1996 México importó un récord de 472 millones de dólares de trigo, cantidad por ariba de los 145 millones en 1995, la mayoría del cual es de origen estadounidense. Los productores domésticos mientras tanto vieron reducirse sus exportaciones de 72 millones a 22 millones en el mismo periodo[187].

El reporte de 1997 del *American Farm Bureau* de Estados Unidos señalaba que "las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México han crecido rapidamente bajo el TLCAN alcanzando un récord en 1996. Además las exportaciones de harina de trigo lograron un récord de 62 mil toneladas en 1996 ya que la privatización de las importaciones de trigo y harina de trigo han sido favorables para Estados Unidos"[188].

Los cambios de políticas resultantes del TLCAN orientaron entre 1994 y 1996 un aumento de las impotaciones mexicanas de trigo, mayores a las que hubieran ocurrido de otra forma. Desde 1993 las exportaciones de trigo han aumentado de 967 mil toneladas a 1.6 millones de toneladas. En 1996 la participación de las exportaciones de Estados Unidos en el mercado mexicano aumentaron de representar el 3 por ciento del total en 1993, al 5 por ciento en 1996. El valor de las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México aumentaron de 143 millones en 1993 a 344 millones en 1996, en tanto que los precios de Estados Unidos se fortalecieron al fortalecer la demanda[189].

---

[186] *Ibíd.em*

[187] USDA, FAS Embajada americana en México, 07/10/97, report code mx9724v

[188] American Farm Bureau US Agricultural Export Experience with NAFTA Partners, 1997

[189] USDA, ERS, *op. cit.*, 1997

La evaluación del USDA del TLCAN en 1999 concluye que "El Tratado ha apoyado el aumento record de las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México. Estas exportaciones han promediado 190 millones de dólares bajo el TLCAN comparadas con los 134 millones de 1993 y los 51 millones de 1990. Los productores mexicanos han respondido para reconvertir su producción a cultivos distintos al trigo, mientras el TLCAN contribuyó indirectamente al aumento de las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México"[190].

El comercio de trigo ha estado marcado por disputas entre los países miembros. En abril de 1994 el gobierno mexicano inició una investigación para impuestos compensatorios sobre las importaciones subsidiadas de trigo provenientes de Estados Unidos y Canadá. México empezó a subsidiar a los molinos que compraran la oferta doméstica. El subsidio se estableció en un valor igual a la diferencia entre elprecio de trigo importado y el costo de compra de trigo doméstico. Sin embargo en 1995 las medidas de austeridad eliminaron este subsisidio. En marzo de 1996 el gobierno mexicano concluyó la investigación puesto que Estados Unidos había dejado de usar los programas de fomento a las exporaciones (EEP) y Canadá había eliminado en julio de 1995, el programa de subsidio al transporte de granos (WGTA).

Desde finales de los años 70 en algunas áreas del noroeste de México, se había detectado la presencia de carbón parcial. Estado Unidos prohibió las importaciones mexicanas de trigo en 1983. El artículo 722 del Tratado estableció un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. En la reunión del Comité en junio de 1996, México pidió el reconocimiento de la región de Mexicali como libre de carbón parcial. Estados Unidos aceptó pero no estableció ningún protocolo para permitir la importación de trigo de esa región.

Conclusiones

Los negociadores mexicanos comprometieron una raquítica protección para el trigo de sólo el 15 por ciento de arancel a reducirse en diez años. Después de los primeros seis años de transición la producción nacional de trigo se ha reducido, en 30 por ciento y la superficie dedicada a este cultivo en 43 por ciento.

Las importaciones han aumentado velozmente y de ellas depende el 47 por ciento del consumo nacional, cuando antes del TLCAN proveían menos

[190] USDA, ERS, *op. cit*. 1999

de 10 por ciento del consumo. Las importaciones han sido responsables de un gasto de alrededor de 300 millones de dólares anuales y absorben alrededor del 10 por ciento de las importaciones agrícolas cuando antes del TLCAN absorbían sólo el 3 por ciento.

Las políticas agrícolas internas se han orientado a sacrificar a los productores. Los subsidios que reciben los productores mexicanos son mucho menores a los que reciben los productores de Estados Unidos y Canadá con los que deben competir, y menores también a los que reciben en el conjunto de países de la OCDE. Entre 1989 y 1991 el ESP para el trigo en los países de la OCDE fue de 41 por ciento, mientras en méxico fue sólo del 17.3 por ciento. Entre 1992 y 1994 los países de la OCDE subsidiaron su producción de trigo en un 43 por ciento, México únicamente en 30 por ciento. En 1995 el ESP en México fue negativo (-6 por ciento), en los países de la OCDE fue de 29 por ciento.

Los precios domésticos del trigo han caído fuertemente —un 40 por ciento respecto a 1989 y un 24 por ciento respecto a 1993. El gobierno intervino para fijar precios de concertación menores a los internacionales en 1992, 1994 y 1995. En 1997 la competencia con las importaciones colocó al precio doméstico por abajo del precio internacional. Estados Unidos impulsa créditos garantizados del programa GSM-102 para promover las exportaciones de trigo a México.

El trigo por sus buenos rendimientos tenía mejores niveles de competencia que el resto de los granos, pero el Tratado negociado apostó a las importaciones en detrimento de la producción nacional. A ello se suman las erróneas políticas domésticas.

Tabla 6.11										
Trigo participación en las importaciones agrícolas; 1990-1999										
Balanza Comercial Agrícola 1/ sin incluir la Indistria Maquiladora, 1990 - 1999										
(Miles de dólares)										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
AGRICOLA	-109,227	213,657	-700,199	-324,249	-740,116	865,477	-1,086,100	-191,476	-615,838	-282,731
Exportaciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. AGRICULTURA Y SILVICULTURA	1,720,706	1,876,933	1,679,337	1,960,977	2,220,959	3,323,463	3,197,300	3,408,359	3,585,073	3,663,089
Trigo			0	0	14,671	72,023	21,800	76,584	27,200	45,386
Importaciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. AGRICULTURA Y SILVICULTURA	1,829,933	1,663,276	2,379,536	2,285,226	2,961,075	2,457,986	4,283,400	3,599,835	4,200,911	3,945,820
Trigo	46,295	67,032	163,540	232,807	189,255	217,121	427,200	305,725	339,442	336,765
%	3	4	7	10	6	9	10	8	8	9
*/ Para 1990 y 1991 los datos se obtuvieron de Revista Comercio exterior , Volúmen 43, No. 5, mayo de 1993.										
FUENTE: Elaboración propia del Ceccam con base en información del Boletín de Indicadores del Sector Externo, varios números y de la DGIE del Banco de México										

Tabla 6.3											
TRIGO producción, superficie y rendimientos en el mundo y principales exportadores											
Mundo	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Superficie cultivada (Ha)	226,747,222	231,284,001	223,174,924	222,604,701	222,802,626	215,502,950	219,836,06	231,007,192	227,917,319	224,761,690	214,854,846
Rendimiento (kg/Ha)	2.4	2.6	2.4	2.5	2.5	2.4	2.5	2.5	2.7	2.6	2.7
Producción (Mt)	538,267,059	592,339,598	546,617,712	565,263,785	564,541,103	527,456,602	550,595,472	584,816,473	613,009,224	590,826,819	588,595,315
EstadosUnidos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Superficie cultivada (Ha)	25,167,008	27,965,000	23,392,000	25,398,800	25,378,900	24,997,000	24,667,000	25,422,000	25,430,000	23,878,000	21,816,000
Rendimientos	2.2	2.6	2.3	2.6	2.6	2.5	2.7	2.4	2.6	2.9	2.8
Producción (Mt)	55,428,000	74,294,000	53,890,000	67,136,000	65,222,000	63,168,000	67,117,000	62,000,000	67,523,000	69,327,000	62,662,000
Canadá	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Superficie HA	13,717,500	14,097,500	14,160,900	13,830,300	12,374,000	10,773,000	11,122,700	12,262,000	11,409,900	10,768,000	10,363,700
Rendimientos	1.8	2.3	2.3	2.2	2.2	2.1	2.2	2.4	2.1	2.2	2.6
Prod Tons.	24,796,208	32,098,000	31,945,600	29,879,000	27,226,000	22,920,000	24,989,000	29,802,000	24,280,000	24,076,300	26,850,200
Argentina	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Superficie cultivada (Ha)	5,285,470	5,797,000	4,546,650	4,254,700	4,777,000	5,221,000	4,877,650	7,100,000	5,702,000	4,794,000	6,000,000
Rendimiento (Kg/Ha)	1.9	1.9	2.2	2.3	2	2.2	1.9	2.2	2.6	2.4	2.4
Producción (Mt)	10,000,000	10,991,900	9,884,000	9,874,400	9,659,000	11,306,000	9,445,000	15,914,000	15,000,000	11,500,000	14,200,000
Europa				1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Superficie cultivada (Ha)				57,109,182	57,186,324	53,551,325	57,099,241	58,658,877	61,245,506	60,073,638	55,612,298
Rendimiento (Kg/Ha)				3.2	3.2	3.1	3	3	3.2	3.1	3.1
Producción (Mt)				183,166,065	183,648,812	167,704,746	172,992,092	177,882,145	196,268,055	183,857,931	174,412,120
Mexico	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Superficie cultivada Ha)	1,144,176	932,763	983,892	915,882	877,598	964,572	929,331	809,240	772,303	770,090	815,000
Rendimiento (Kg/Ha)	3.8	4.2	4.1	4.1	4	4.1	4.3	3.7	4.2	4.7	4.2
Producción (Mt)	4,374,739	3,930,934	4,060,738	3,620,503	3,582,450	4,150,920	3,468,220	3,375,008	3,656,594	3,231,977	3,178,300
Fuente: FAO, 1990-1999											

Capítulo 7

Evaluación de los efectos del TLCAN en la producción y comercio de la soya

- **El mercado mundial de la soya**

A principios de los años noventa en el mundo se producen alrededor de 100 millones de toneladas de soya, por lo que su cultivo ocupa el quinto lugar en importancia después del trigo, el maíz, el arroz y la cebada.

Los principales países productores son Estados Unidos, que aporta más del 55 por ciento de la producción total; Brasil, que aporta un volumen cercano al 20 por ciento; China alrededor del 12 por ciento; Argentina un 10 por ciento. India y Canadá sólo aportan un poco más del 1 por ciento y México alrededor del 0.8 por ciento.

La soya tiene un rendimiento promedio de 1.7 toneladas por hectárea a nivel mundial, superado por Canadá, Estados Unidos y Argentina. México tuvo un rendimiento promedio ligeramente superior al mundial en la década de los ochenta.

De las 100 millones de toneladas producidas alrededor de 25 millones se comercializan en el mercado mundial. Los principales países exportadores son Estados Unidos, Brasil y Argentina. Los principales importadores son Japón, Alemania, Holanda y España. México fue el séptimo país importador en la década de los ochenta, con alrededor de 1 millón de toneladas.

Soya: Producción, rendimientos y comercio mundial 1980-1988

millones de toneladas

	Producción	Rendimientos	Exportación	Importación
Estados Unidos	51.4	2.03	20.2	
Brasil	15.5	1.71	2.3	
China	10.1	1.2		
Argentina	5.9	2.02	1.9	
Canadá	0.9	2.4		
India	0.8	0.7		
Paraguay	0.9	1.6		
México	0.7	1.73		
Japón				4.1
Alemania				3

Holanda				3.1
España				2.5
México				1.1
Total	100		26.7	26,9
Fuente: USDA, *World Oilseed Situation and Market Highlights*, varios números				

- **Situación de la producción de soya en México: 1990**

A finales de la década de los ochenta la soya era el principal cultivo de oleaginosas tanto por la superficie cosechada como por el volumen de producción. Era el quinto cultivo en superficie y el cuarto en producción entre los granos básicos y oleaginosas. Su cultivo se había expandido rápidamente a partir de 1960, cuando sólo se registraban 4 mil hectáreas sembradas, para llegar a 470 mil hectáreas en 1988. El crecimiento de la producción fue aún más rápido, de 5 mil a 827 mil toneladas.

Alrededor del 80 por ciento de la producción nacional procedía de tierras de riego. Los principales estados productores de soya eran: Sinaloa y Sonora, que aportaban el 80 por ciento de la producción, y en segundo orden Tamaulipas, Chihuahua y Chiapas. El total de la producción se obtenía en el ciclo primavera-verano y se cosechaba en septiembre.

Al cultivo se dedicaban principalmente grandes productores privados, combinado en el Noroeste con trigo de invierno. La mayoría de los productores usaban insumos modernos incluyendo semillas certificadas y plaguicidas.

La superficie y producción de soya estaba vinculada a la disponibilidad de agua y al desarrollo ganadero y avícola. En la década de los ochenta la superficie cosechada nacional promedio osciló alrededor de 376 mil hectáreas, con una producción promedio de 690 mil toneladas anuales. México se ubicaba dentro de los cinco países con mejores rendimientos.

Sin embargo la producción nacional no lograba cubrir el total de la demanda, las importaciones representaron el 42 por ciento de la oferta nacional en la década de los ochenta. Tradicionalmente México importaba más semilla de soya que productos terminados, debido a su menor precio y a la capacidad instalada para su procesamiento.

La demanda interna de pasta de soya destinada a la elaboración de alimentos balanceados se expandió entre 1960 y 1990. Además la soya contribuía sustancialmente a la producción de aceite comestible. La demanda de pasta estaba determinada por el precio relativo de la soya frente a otras oleaginosas. A finales de los años ochenta el consumo de soya como insumo para alimentos balanceados promedió 1,5 millones de toneladas. El consumo de soya para la alimentación animal también se veía afectado por

excedentes de trigo domésticos y por maíz importado a bajos precios. Hasta 1988 se consumían alrededor de dos millones de toneladas de soya.

Hasta 1982 Conasupo abastecía de materia prima a la industria de aceites y pastas oleaginosas y tenía una participación relevante en la adquisición de las cosechas nacionales y de las importaciones complementarias. El proceso de reducir la intervención estatal en el mercado de la soya inició antes que en el resto de los granos. Las compras anuales de soya por Conasupo promediaron 177 mil toneladas anuales entre 1985 y 1989.

Históricamente Conasupo compraba dos tercios de la cosecha doméstica y la mitad de las importacones de soya. Desde 1988 Conasupo dejó de importar soya y sus compras domésticas han sido mínimas. Las compras de Conasupo de pasta y aceite de soya también cayeron fuertemente desde 1985[191].

Conasupo compraba soya a precio de garantía para evenderla a la industria procesadora a un menor precio. Los costos de adquisición de Conasupo incluían el costo de la soya, más el de transporte, almacenamiento y comercialización.

3. Situación de la producción de soya en Estados Unidos

A principios de los noventa la soya es después del maíz el cultivo más importante en cuanto al valor de la producción y el tercero en cuanto a volumen. La producción de soya en Estados Unidos tuvo un creceimeinto violento a partir de 1955, cuando la cosecha anual era alrededor de 10 millones de toneladas. En la década de los ochenta la cosecha aumentó a 50 millones de toneladas. La soya se produce en todos los estados por donde corre el río Missouri-Mississippi., así aunque solo el 2 por ciento de la superficie es de riego, las tierras cultivadas son bastante húmedas.

La demanda nacional asciende a 32 millones de toneladas, utilizadas para la extracción de aceites comestibles, mientras que la pasta residual se utiliza para la producción de alimentos balanceados para animales.

Estados Unidos es el mayor productor mundial de soya, con cerca del 40 por ciento de la producción mundial y de 20 veces la producción de México. Tiene prácticamente el monopolio sobre las exportaciones, al controlar el 75 por ciento. Cada año tiene excedntes exportables de más de 20 millones de toneladas, que representan el 40 por ciento de producción.

Los precios de la soya son apoyados por programás de préstamo y por subsidios a los costos de sus insumos. México absorbe el 7 por ciento de las

[191] Conasupo, *op, cit*,.p.96

exportaciones de oleaginosas de Estados Unidos y Canadá absorbe el 5 por ciento.

Estados Unidos es el principal exportador de soya, pasta y aceite de soya a México, absorbiendo el 78 por ciento de las importaciones mexicanas de soya y el 76 por ciento de las importaciones de pasta y aceite.

T. 5.2				
GSM-102 Programas de créditos garantizados para las importaciones de soya a México				
(Miles de dólares y miles de toneladas)				
	Promedio 1985-1989		1990	
	toneladas	dólares	toneladas	dólares
soya	769.2	196,646	839.4	202,351
Pasta de soya	95.2	26,953	214.5	50,650
Aceite de soya	12.6	5,711	1.5	841
Fuente: USDA, FAS, citado en USDA, *op. cit*., 1992 p. 53				

Los programas de fomento a las exportaciones de Estados Unidos han sido determinantes para mantener la posición de Estados Unidos en el mercado mexicano. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos autorizó para la soya y productos derivados 983 millones de dólares para el programa GSM-102 entre 1985 y 1989. Las esportaciones anuales de soya bajo los programas GSM-102 y 103 promediaron 761 mil toneladas en el mismo periodo. Absorbieron el 73 por ciento de todas las exportaciones de soya y productos de soya a México.

4. Compromisos de México para la liberalización de la soya en el TLCAN

Debido a que Estados Unidos es el principal importador de soya y productos de soya a México, el USDA esperaba que la liberalización resultaría en ganancias para las exportaciones de Estados Unidos. Preveía que "la eliminación del precio de garantía disminuirá las utilidades de los productores, quienes quizá reconviertan el cultivo a otro de mayor rentabilidad en tierras de riego. La reducción de los precios domésticos puede fomentar el consumo de los productos de soya"[192] .

La mezcla de importaciones entre soya y productos procesados está relacionada con la capacidad de transformación instalada en México y su eficiencia relativa respecto a la de Estados Unidos y otros importadores. Además dependería de los compromisos resultantes en el TLCAN.

[192] USDA, ERS, *op. cit*. 1992 p. 53

Canadá no exporta soya a México, pero compite con Estados Unidos a través de las exportaciones de canola y aceite de canola. Las importaciones mexicanas de canola habían sido erráticas.

Tabla 4.3				
Soya y productos derivados: producción y comercio en los países del TLCAN 1990				
miles de toneladas				
	Canadá	México	Estados Unidos	
Producción	1292	574	52302	
Exportaciones desde:	305	0	20276	
A Canadá		0	330	
A México	0		1739	
A Estados Unidos	70	0		
Al resto del mundo	5	0	18207	
Importaciones a:	875	1739	75	
desde Canadá		0	70	
desde México	0		0	
desde Estados Unidos	330	1739		
desde resto del mundo	545	0	5	
Consumo	kilogramos			
Per cápita	43	22	139	
Fuentes: US Department of Commerce; Agriculture Canada, Statistics Canadá;				
Foreign Agricultural Service, USDA; Banco de México				

Los representantes de los productores y procesadores de oleaginosas de Estados Unidos esperaban que el Tratado les permitiría expandir sustancialmente sus importaciones al mercado mexicano en rápido crecimeinto para el aceite vegetal, y los liamnetos balanceados para nimales. La reducción de las tarifas mexicanas para las importaciones de Estados Unidos darán a los sectores productivos de este país una ventaja comparativa sobre los importadores de Sudamérica y Europa que compiten por el mercado mexicano. La expansión de las exportaciones de soya y oleaginosas a México se daría sin ningún aumento de las importaciones en el mercado de Estados Unidos de productos originados en México o en Canadá[193].

[193] NAFTA Report on The Agricultural Technical Advisory Committee on Oilseeds and Products, 1992

Compromisos de México para la liberalización de la soya

Previo a la puesta en marcha del Tratado México tenía un arancel estacional para las importaciones de soya de 15 por ciento. Bajo el TLCAN México reducirá inmediatamente el arancel de 15 por ciento a 10 por ciento, y también reducirá el periodo protegido con arancel del 1 de Agosto al 31 de enero, a sólo del 1 de octubre al 31 de diciembre. El arancel de 10 por ciento se eliminará en diez años.

México tenía un arancel de 15 por ciento para las importaciones de pasta de soya, un 10 por ciento de arancel para el aceite crudo de soya y un 20 por ciento para el aceite de soya refinado. Estos aranceles también se eliminarán en diez años.

Compromisos de Estados Unidos para la liberalización de la soya

Antes del TLCAN Estados Unidos no aplicaba aranceles a las importaciones de soya y otras oleaginosas, pero tenía un arancel de 22.5 por ciento para las importaciones de aceite de soya. Se comprometió a eliminar este arancel en 10 años. Además tenía un arancel de 0.3 centavos por libra para las importacones de pasta de soya que eliminó al inicio del Tratado.

Canadá mantenía un arancel de 7.5 por ciento para el aceite de soya que eliminó para México inmediatamente.

En el acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay del gatt 1995, México acordó un 50 por ciento de arancel para la soya, a reducirse en un cinco por ciento para el año 2004[194].

5. Evaluación del TLCAN en la produción y comercio de soya

La liberalización de la producción y el comercio de la soya inició en México desde 1983. Sin embargo la soya mantuvo precio de garantía y comercialización a través de Conasupo hasta 1989. A partir del TLCAN la producción de soya mexicana únicamente contaría con una protección frente a las importaciones de un arancel de 10 por ciento, a eliminarse de forma lineal en diez años.

OECD, *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries,* 1995

Dinámica de la producción de soya 1989-1999

Después del periodo de expansión del cultivo de la soya entre 1960 y 1990, el cultivo de la soya sufrió una drástica disminución durante la década de los noventa, hasta su virtual extinción a partir de 1996.

La reducción y extinción de la soya está directamente ligada a las reformas de política agrícola y al Tratado de Libre Comercio. Hasta 1989 la soya tuvo permiso previo de importación, precio de garantía y sistema de comercialización a través de Conasupo.

Para 1989 fue eliminado el precio de garantía para la soya y Conasupo dejo de comprar una parte importante de la cosecha interna. La producción de soya se redujo constantemente. Para 1992, la Secretaría de Agricultura, señalaba: "La producción de soya ha sufrido caídas significativas en todas las regiones del país a partir de 1989 y hasta 1991, debida a varios factores. La industria aceitera nacional, principal consumidor de soya, utiliza como materia prima para elaboración de aceites y derivados un sinúmero de oleaginosas sustitutos, la apertura comercial ha propiciado que entren al país estos sustitutos a menor costo, disminuyendo la demanda de soya a nivel nacional. Adicionalmente se han presentado caídas en los precios internacionales de frijol soya y el aceite de soya –11.5 y –21.3 por ciento de 1990 a 1991 respectivamente lo que ha inducido a la industria nacional a pagar menores precios por el producto"[195].

Para 1993, antes del TLCAN la porducción de soya había disminuido a la mitad respecto a 1989 y la superficie sembrada se había reducido en 53 por ciento. A partir de la entrada en operación del tratado esta tendencia continuó. Para 1999 la produción de soya se redujo un 73 por ciento respecto a 1993 y un 87 por ciento respecto a 1989. En 1996 la producción de soya registró su nivel más bajo. Se obtuvieron sólo 56 mil toneladas, cuando en 1989 se obtenían 992 mil, lo que implicó una caída del 94 por ciento. Actualmente se siembran 88 mil hectáreas de soya, de las más de 500 mil anteriores. El cultivo de la soya fue sustituido por el cultivo del maíz a raíz de las reformas y como respuesta al TLCAN.

Tabla 7.4

	GRANOS BASICOS		SOYA					
	Producción	Superficie	Producción			Superficie		
1988	22,793.3	14,540.7	226	índice	participación %	155	índice	participación %
1989	23,322.6	13,770.8	992	100	4	508	100	4
1990	27,806.2	14,305.8	575	58	2	297	58	2
1991	26,083.4	13,644.8	725	73	3	348	69	3

[195] SARH, *Diagnóstico del Sector Agropecuario*, México, SARH, mecanoescrito, septiembre de 1992

1992	28,273.4	13,215.0	594	60	3	327	64	2
1993	27,030.0	13,018.6	498	50	2	241	48	2
1994	28,915.4	14,855.8	523	53	2	299	59	2
1995	28,783.5	14,297.5	190	19	1	151	30	1
1996	31,245.4	15,035.0	56	6	0	56	11	0
1997	30,157.6	15,324.3	185	19	1	162	32	1
1998	31,035.3	14,834.5	150	15	1	100	20	1
1999 */	30,027.5	14,579.9	133	13	1	88	17	1

*/ Para 1999 producción esperada al cierre de los ciclos O-I 1998/99 y P-V 1999/99

Fuente: Sagar, La producción agrícola y pecuaria en 1999 y en el cuatrienio 1996-1999, Sagar, 2000

Consumo

Hasta 1989 Conasupo vendía la soya y otras oleaginosas, nacionales e importadas a las fábricas de aceite a un precio igual o menor al precio de compra. También surtía una menor parte de la producción a los fabricantes de alimentos para animales, a un precio equivalente o menor al de compra y sin incluir los costos de movilización y transporte. Al ser eliminadas las compras por Conasupo, el gobierno provocó enormes dificultades de comercialización. Los agentes privados no contaban con redes de distribución y preferían optar por importaciones con garantías de crédito y bajo el programa de fomento a las exportaciones de Estados Unidos (EEP). A partir de 1985 Conasupo dejo de ser el importador fundamental de soya. Desde 1989 el abasto y la distribución de soya es totalmente privado. El consumo nacional aparente depende casi en su totalidad de importaciones. En 1991 se eliminaron los precios controlados al consumidor para los aceites vegetales.

Tabla 7.5

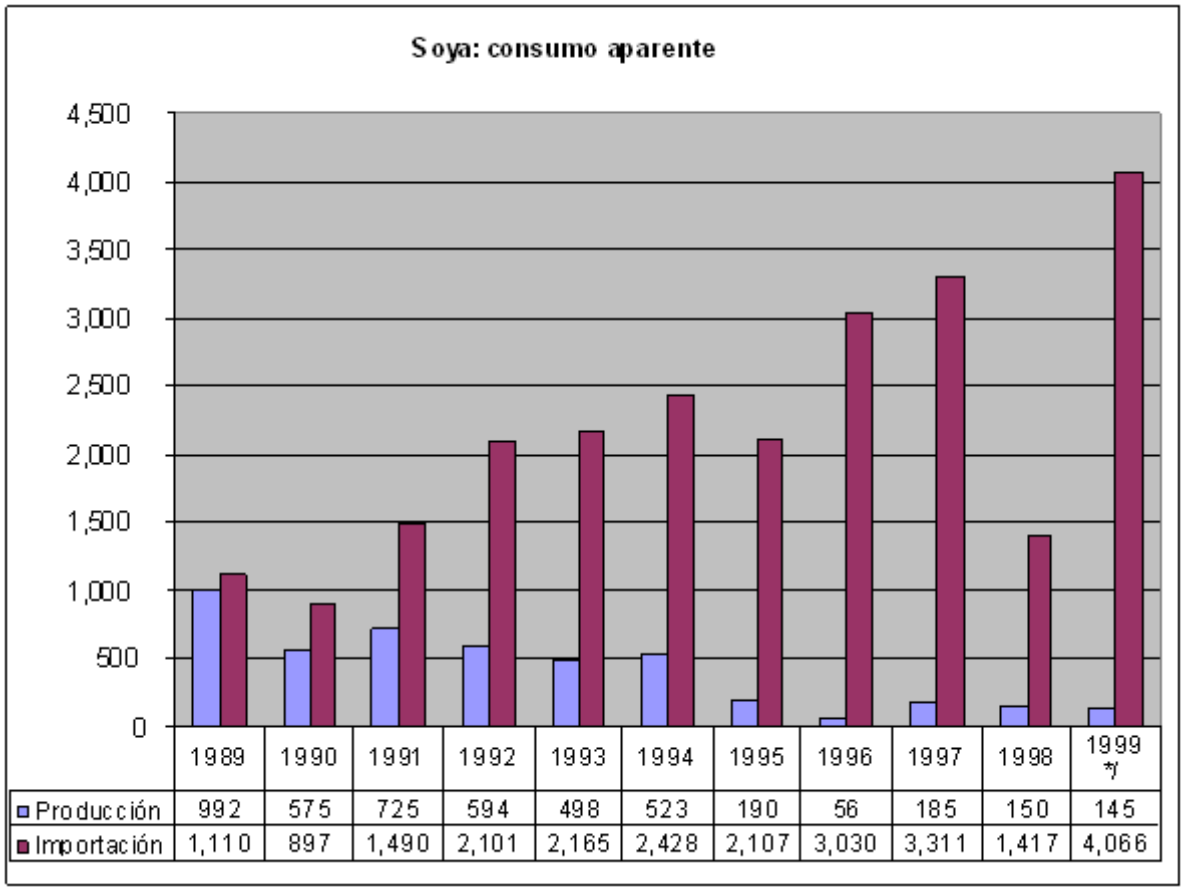
Soya Participación de Conasupo en la compra de cosechas nacionales e importaciones

porcentajes

	Producción nacional	Importaciones
1981	46	46
1982	28	100
1983	24	100

1984	1	100
1985	12	21
1986	14	3
1987	24	2
1988	2	
Fuente: Conasupo, citado en OCDE, *Exámen de las políticas agrícolas de México*, 1997		

Aunque el consumo se duplicó en la última década, —al pasar de 2 millones a cuatro millones de toneladas— la producción nacional desapareció. En 1989 el 47 por ciento del consumo de soya era provisto por las cosechas nacionales. Para 1993, la cosecha nacional únicamente garantizaba el 19 por ciento del consumo y para 1999, la producción doméstica representa sólo el 3 por ciento. A partir de 1995 la participación de la producción en el consumo es en promedio del 5.2 por ciento.



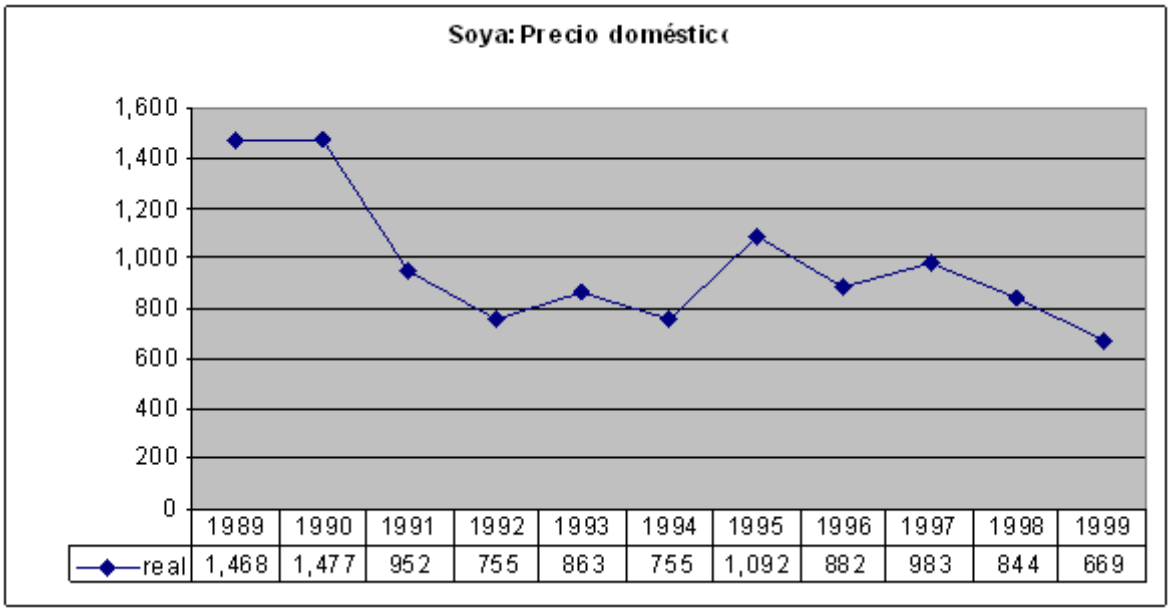
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 */
Producción	992	575	725	594	498	523	190	56	185	150	145
Importación	1,110	897	1,490	2,101	2,165	2,428	2,107	3,030	3,311	1,417	4,066

La desaparición de la producción del cultivo de soya en México es un efecto directo del TLCAN. México negoció una raquítica protección de 10 por ciento de arancel estacional, frente al país importador monopólico de soya. México apostó a desmantelar la producción nacional y a depender de importaciones. La superficie anteriormente cultivada con soya —500 mil hectáreas en 1989— pasó a engrosar la superficie cultivada con maíz en el periodo del Tratado.

El ligero aumento de la producción en los últimos años está relacionado con la pretensión de la Secretaría de Agricultura de recuperar el cultivo a partir de la promoción de variedades transgénicas mediante subsidios otorgados por el Programa Alianza para el Campo, aunque estas variedades han demostrado enormes dificultades para ser comercializadas por la reticiencia de los consumidores en la mayoría de los países. En México, ni los productores ni los consumidores están debidamente informados de la promoción del cultivo de soya transgénica.

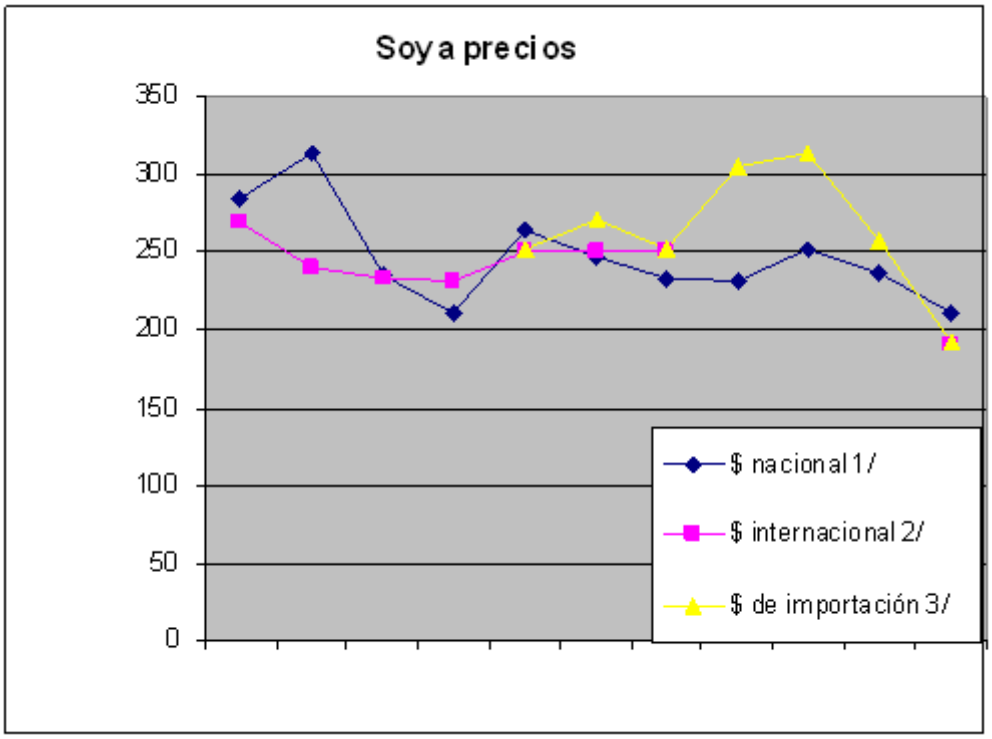
Precios domésticos, internacionales y mercado interno

Una consecuencia de la apertura indiscriminada del cultivo de la soya fue la caída de sus precios domésticos. Hasta 1989 Conasupo fijo precio de garantía para la soya y compró alrededor de la mitad de la cosecha nacional. En 1989 el gobierno eliminó la participación de Conasupo en el mercado nacional y pretendió fijar precios de caoncertación a partir del acuerdo entre industriales consumidores y productores. Los industriales no respetaron los precios de concertación y prefirieron optar por importaciones, también excentas a partir de ese año (1989) de permiso previo de importación y de aranceles. El gobierno no tuvo ninguna autoridad para obligar a los industriales a respetar los precios concertados.



Los precios reales de la soya disminuyeron un 35 por ciento entre 1989 y 1991. A partir de ese año el gobierno debió crear Aserca y subsidiar a las aceiteras en función del volumen de cosecha nacional comprada a los precios de concertación. Aserca subsidió a los industriales entre 1991 y 1994, sin embargo los precios domésticos continuaron su tendencia a la baja. Para 1993, justo antes del Tratado los precios habían caído en un 41 por ciento, respecto a los de 1989. Ya en el periodo TLCAN los precios domésticos continuaron descendiendo atados al comportamiento de los precios internacionales. Entre 1993 y 1999 los precios de la soya cayeron un 22 por ciento y respecto a 1989 se desplomaron en un 55 por ciento.

Los precios de concertación de la soya se fijaron para 1989 y 1990 a niveles más altos que los precios internacionales (aunque no fueron respetados) pero a partir de 1991 están atados a los internacionales, aunque en algunos años 1992, 1994 y 1995 fueron fijados a niveles menores a los internacionales. Los precios domésticos siempre han sido menores a los precios pagados por las importaciones. Los precios de concertación fueron abolidos en 1995.



Subsidios

La soya fue el producto más protegido (incluso que el maíz) en la década de los ochenta. La soya se mantuvo con un nivel de protección similar al otorgado por la Comunidad Europea, por debajo de Japón y muy por arriba de Estados Unidos[196].

Sin embargo el ESP promedio a la soya durante el periodo 1989-1994 fue inferior al promedio de la OCDE —22 por ciento, contra 29 por ciento— cuando en el periodo 1979-1982 el ESP en México había sido sustancialmente más alto que en el resto de los países de la OCDE[197]. Para 1995 el ESP mexicano para la soya a pesar de Procampo, cayó como en el resto de los productos a sólo el 15 por ciento, cuando en la OCDE mantuvo un promedio de 21 por ciento. La reducción de precios no fue compensada con un aumento de subsidios al ingreso o a los insumos ya que estos en su conjunto disminuyeron a partir de 1989 y aún más para 1995.

T.7. 10

[196] SARH, *Los objetivos e instrumentación de la liberalización comercial del sector agropecuario*. México, SARH, septiembre, 1990. p. 26

[197] OCDE, *op. cit*., 1997 p. 133

Transferencias o subsidios a los productores de soya millones de pesos corrientes									
			1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Transferencias ligadas a las políticas M$mn			139	56	156	112	114	156	53
1. Apoyo al precio de mercado M$mn			22	0	-2	-44	13	-49	-25
2. Prima a la comercialización Aserca M$mn					71	99	66	53	0
3. Procampo M$mn								114	61
4. Reducción costo insumos M$mn			93	42	53	27	15	20	9
5. Servicios generales M$mn			23	13	33	28	20	17	8
6. Subsidios estatales M$mn				1	1	1	1	1	0
ESP total bruto M$mn			139	56	156	112	114	156	53
ESP unitario bruto M$/ton			140	98	216	188	229	299	278
ESP bruto en %			20	11	27	23	24	28	15
Fuente OCDE, Exámen de las políticas agrícolas de México. p. 191									
M$mn: millones de pesos corrientes									

Comercio exterior

La liberalizaión del comercio extreior de la soya y sus productos derivados inició antes que otros granos básicos y olegainosas. En 1988 se eliminó el permiso de importación para la pasta y aceite de soya, con el objeto de mantener el precio de los aceites refinados al nivel contemplado en el Pacto de Concertación Económica. En el caso de la pasta el arancel se fijó en cero. Esta decisión no fue considerada como sostenible por los refinadores, por lo que se observó un incremento sustancial y especulativo de la importación y en los inventarios nacionales. Debido a lo anteror y al alto precio de garantía vigente, desapareció el incentivo para adquirir la cosecha nacional. Fue necesario aumentar a 15 por ciento el arancel de la pasta y limitar las importaciones de aceites crudos[198].

Durante 1989 el permiso previo de importación a la soya fue eliminado y se mantuvo sin aranceles, también durante 1990. En 1991 el gobierno introdujo aranceles estacionales para la soya y las otras oleaginosas y además formó Aserca para apoyar a los productores a comercializar sus cosechas.

El arancel de 15 por ciento establecido para las importaciones de soya durante el periodo del 1 de Agosto al 31 de enero, estuvo vigente entre 1991 y 1993. A partir de la entrada en vigor del TLCAN, el arancel se reujo a 10 por ciento y se redujo el periodo de aplicación a sólo entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre.

Fue necesario además concertar la compra a futuro de la cosecha del ciclo

[198] SARH, *Diagnóstico del sector agropecuario, op. cit*. México, 1992

P-V 90 mediante contratos. "Los productores eligieron asegurar la compra de la cosecha con 10 por ciento de arancel en vez de imponer un 20 por ciento sin garantía de compra[199].

El resultado de estas políticas es evidente. Las importaciones se cuatriplicaron entre 1989 y 1999 —al pasar de 1 millón a 4 millones de toneladas— y durante el periodo TLCAN casí se duplicaron al crecer un 88 por ciento y pasar de 2.1 millones a 4 millones, entre 1993 y 1999.

Las importaciones de soya son responsables de una erogación de 800 millones de dólares anuales en promedio durante el periodo TLCAN e incluyendo los derivados de soya de más de mil millones de dólares anuales. (Tabla 7.11)

Las importaciones de soya y sus derivados muestran una tendencia ascendente a lo largo del periodo TLCAN, que continuará al crecer la demanda pues no existe ya producción nacional que la cubra.

Uno de los efectos del TLCAN ha sido concentrar el origen de las importaciones en Estados Unidos y en menor proporción en Canadá. Sin embargo el gobierno mexicano ha permitido la importación de menores cantidades de soya provenientes de otros países —Argentina, Brasil, China, Paraguay y Guatemala— a los que ha dado el mismo trato que a los miembros del Tratado. El arancel permitido en el GATT es de 50 por ciento, a reducirse a sólo 45 por ciento para el año 2004. El gobierno mexicano ha cobrado el mismo insignificante arancel TLCAN a las importaciones de soya provenientes de países no miembros. (Tabla 7.12)

Tabla 7. 11

Balanza Comercial Agrícola 1/ sin incluir la Indistria Maquiladora, 1990 - 1999

Miles de dólares)										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
AGRICOLA	-109,227	213,657	-700,199	-324,249	-740,116	865,477	-1,086,100	-191,476	-615,838	-282,731
Aliment, beb y tab	-1,583,795	-1,368,160	-2,148,011	-1,950,050	-2,300,096	-305,696	-407,400	-517,023	-672,792	-756,610
Agropec ampliada	-1,535,333	-1,163,614	-2,909,482	-2,071,972	-2,989,437	1,000,962	-1,601,900	-937,440	-1,471,572	-1,080,445
IMPORTACION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. AGRICULTURA Y SILVICULTURA	1,829,933	1,663,276	2,379,536	2,285,226	2,961,075	2,457,986	4,283,400	3,599,835	4,200,911	3,945,820
Semilla de soya	217,476	348,513	512,133	523,062	640,471	542,369	897,700	1,031,869	861,475	783,663
%	12	21	22	23	22	22	21	29	21	20
A. ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO	2,678,975	2,583,738	3,278,464	3,313,326	3,952,598	2586717	3,073,600	3,544,297	3,882,847	4,109,470

[199] *Ibíd.*

Aceite de soya	20,686	17,915	33,399	40429	41602	38986	46,200	52,171	68,060	49,120
%	1	1	1	1	1	2	2	1	2	1
Har.de sy. y otras sem.y frutos olea.			3,014	6297	5768	1388	2,900	3,023	1,825	4,950
			0	0	0	0	0	0	0	0
Alimento preparado para animales	96,891	127,073	181,416	144282	214648	147178	157,800	137,381	183,893	210,934
%	4	5	6	4	5	6	5	4	5	5
Subtotal derivados	117,577	144,988	217,829	191,008	262,018	187,552	206,900	192,575	253,778	265,004
%	4	6	7	6	7	7	7	5	7	6
Import agroalimenta-rias	4,508,908	4,247,014	5,658,000	5,598,552	6,913,673	5,044,703	7,357,000	7,144,132	8,083,758	8,055,290
Total soya y prod soya	335,053	493,501	729,962	714,070	902,489	729,921	1,104,600	1,224,444	1,115,253	1,048,667
%	7	12	13	13	13	14	15	17	14	13

*/ Para 1990 y 1991 los datos se obtuvieron de Revista Comercio exterior , Volúmen 43, No. 5, mayo de 1993.

FUENTE: Elaboración propia del Ceccam con base en información del Boletín de Indicadores del Sector Externo, varios números

y de la DGIE del Banco de México

Resultados de la negociación del Tratado en el comercio exterior de la región

Más allá de las expectativas de Estados Unidos, el Tratado ha impulsado fuertemente sus exportaciones a México. México absorbe más del 14 por ciento de las exportaciones estadounidenses al mundo; el 5 por ciento de las exportaciones de pasta de soya y el 11 por ciento de las de aceite de soya.

Ya que Estados Unidos es el mayor exportador de soya y el que mantiene el control monopólico de las exportaciones de soya a nivel mundial, la liberalización del mercado mexicano provocó la desaparición de la producción doméstica y alentó las importaciones hasta cubrir el total de la demanda.

México antes de la liberalización cubría el 50 por ciento de la demanda doméstica con producción nacional, los rendimientos del cultivo eran buenos y superiores a los de Estados Unidos, pero la liberalización y la negociación del Tratado apostaron al desmantelamiento de la producción doméstica y a la dependencia de importaciones.

Estados Unidos apoya sus exportaciones de soya a México a través de los programas de fomento a la exportación (EEP) y de créditos garantizados (GSM-102).

Tabla 7.13

Participación de las exportaciones a México de en las exportaciones totales de Estados Unidos: 1996-1999

toneladas

	1996	1997	1998	1999
Soya				
Mundo	25,565,576	26,022,851	20,275,536	23,058,122
MEXICO	2,647,875	2,912,000	3,099,834	3,287,211
	10.4	11.2	15.3	14.3
Pasta soya				
mundo	5,239,208	6,441,181	7,637,808	6,113,662
MEXICO	290,448	141,020	121,987	286,065
	5.5	2.2	1.6	4.7
Aceite soya				
mundo	571,204	1,015,831	1,426,951	881,768
MEXICO	57,320	93,848	104,044	99,406
	10.0	9.2	7.3	11.3
Fuente: USDA , FAS, exportaciones				

Según la evaluación del Tratado del Departamente de Agricultura de Estados Unidos[200] el TLCAN propicio que las importaciones mexicanas de oelaginosas y de productos derivados cambiaran de país de origen, (tales como las de Brasil y Argentina) hacia las contrapartes del TLCAN.

"El TLCAN ha contribuido a elevar las importaciones de soya a México. Estas han promediado 676 millones bajo el TLCAN hasta 1998, en contraste a los 416 millones en 1993 y 200 millones en 1990. Las importaciones mexicanas de otras oleaginosas han disminuido ligeramente debido a la relativamente baja protección ofrecida a la soya bajo el TLCAN"[201].

Los analistas del ERS estiman que las reducciones de aranceles del TLCAN para el aceite de soya aumentaron las exportaciones de Estados Unidos a México por alrededor de 5 o 10 por ciento, a niveles superiores a los que hubieran ocurrido de otra forma. Durante 1994-1998 esas exportaciones promediaron 40 millones, 15 millones arriba de las de 1993.

[200] USDA, ERS, *Nafta, op. cit*. septiembre 1999
[201] *Ibíd*.. p. 19

Capítulo 8

Evaluación de los efectos del TLCAN en la producción y comercio del sorgo

- **El mercado mundial del sorgo**

A principios de la década de los noventa se producen en el mundo cerca de 67 millones de toneladas de sorgo. Su cultivo ocupa el sexto lugar en importancia por volumen de producción después del trigo, el maíz, el arroz, la cebada y la soya.

Los países principales productores de sorgo a nivel mundial son Estados Unidos, que produce alrededor del 30 por ciento de la oferta, India con un 18 por ciento, China que aporta más de 9 por ciento, México más de 9 por ciento y Nigeria 8 por ciento[202].

El sorgo tuvo un rendimiento promedio mundial de 1.45 toneladas por hectárea, superado en mucho por los principales países productores. Al final de la década Estados Unidos supero las 4.2 toneladas por hectárea, China y México alcanzaron las 3.2, y Argentina 3.1.

Tabla. 8.1
Producción y comercio mundial de sorgo: 1985-1990
millones de toneladas

	Producción	Rendimientos	Exportación	Importación
Estados Unidos	21.4	4.2	8.1	
India	10.5			
China	5.6	3		
México	5.1	3.3		2.1
Nigeria	4.2			
Argentina	4.2	3.2	0.7	
Australia			0.2	
Japón				4.1
Venezuela				1.1
total	67.2	1.5	10.6	10.6

Fuente: FAO, Anuarios de producción y USDA World Grain Situation and Outlook, varios números.

[202] USDA, ERS, T*he World Coarse Grain Market-Government Intervention and Multilateral Policy Reform*, USDA, febrero 1990. p. 90-98

De las 67 millones de toneladas producidas únicamente se comercializan a nivel mundial 10.6 millones, equivalente al 15.6 por ciento. Los principales exportadores son Estados Unidos, Argentina y Australia, que en conjunto aportan 9 millones de toneladas de las 10.6 comercializables[203]. Estados Unidos es el mayor exportador pues controla el 76 por ciento de las exportaciones totales —8.1 millones de toneladas—, muy por arriba de sus competidores. Los principales importadores son Japón, Venezuela y México. Japón importa 4.1 millones de toneladas, México 2.1 y Venezuela 1.1

- **Situación de la producción de sorgo en México: 1990**

El sorgo es el grano forrajero más importante a nivel nacional y en consecuencia es un producto determinante en la disponibilidad de proteínas de origen animal para consumo humano.

Es el tercer cultivo en importancia de acuerdo a la superficie cosechada, después del maíz y el frijol. En 1990 se cosecharon 1.9 millones de hectáreas, alrededor del 13 por ciento del área cosechada con granos básicos y oleaginosas. La superficie cosechada se expandió durante la década de los ochenta y pasó de 1.2 millones de hectáreas en 1980 a 1.9 millones de hectáreas en 1988.

Para 1990 se produjeron 6 millones de toneladas equivalentes al 20 por ciento de la oferta total de granos básicos y oleaginosas. Durante la década de los ochenta la producción nacional de sorgo alcanzó sus mayores volúmenes en 1981 con 8.6 millones de toneladas y su punto más bajo en 1986 con 5.6 millones de toneladas[204]. La producción de 1990 refleja un importante descenso.

La producción se localiza en tres regiones principales. El Bajío (Guanajuato, Jalisco y Michoacán), aportan el 47 por ciento de la producción. Tamaulipas aporta el 40 por ciento y Sinaloa el 11 por ciento. La producción de Tamaulipas aporta más del 90 por ciento de la obtenida durante el ciclo otoño-invierno (O-I), mientras que la del Bajío y Sinaloa contribuye con un 80 por ciento a la producción del ciclo primavera-verano (P-V). Durante el ciclo P-V se obtiene alrededor del 70 por ciento de la producción total. Su temporada de cosecha va de septiembre a febrero, en tanto que la cosecha de la producción O-I se realiza entre abril y julio. Alrededor de dos tercios del

[203] GEA-CAP, *El sorgo en el contexto del TLC México-EUA-Canadá*, México, mecanoescrito, septiembre 1991
[204] Conasupo, *Los granos básicos..., op. cit*. Conasupo, 1990 p. 94

cultivo es de temporal. El sorgo compite con el maíz en el Bajío y con el algodón en Tamaulipas.

Un poco más de la mitad de la producción de sorgo es cultivada por productores mayores de cinco hectáreas, la otra mitad correspondiente es aportada por pequeños productores, ejidales y privados.

Consumo

El sorgo es el principal alimento para ganado al que se destina el grueso de su oferta. La demanda nacional de sorgo es de alrededor de 7.8 millones de toneladas. Se distribuye en un 50 por ciento para a industria de alimentos balanceados: un 33 por ciento lo consumen los avicultores y un 17 por ciento los porcicultores.

Un 60 por ciento de la oferta se consume en el Bajío en donde se localiza la industria porcícola. Sonora, Jalisco y Puebla también tienen un alto consumo de sorgo. A finales de los años ochenta la demanda de sorgo disminuyó por la disponibilidad de excedentes de trigo doméstico a bajos precios y también por la competencia de maíz importado.

Las compras anuales de sorgo por Conasupo promediaron 1.9 millones entre 1985-1989, sin embargo eran muy variables en un rango desde el 4 hasta el 64 por ciento de la producción[205]. Conasupo vendía a los molineros el sorgo a menores precios que los de adquisición.

Históricamente Conasupo fue el principal importador de sorgo, adquiriendo la mitad del total de las importaciones. Alrededor de la mitad de las compras de Conasupo eran importaciones. El 88 por ciento de las importaciones provenían de Estados Unidos.

Alrededor del 65 por ciento de las importaciones de sorgo a México durante la segunda mitad de los años 80 estuvieron apoyadas por los programas de garantía de crédito a las exportaciones promovidos por el gobierno de Estados Unidos. El Departamento de Agricultura autorizó 439 millones de dólares, bajo el programa GSM-102, para las exportaciones de sorgo a México durante ese periodo. Anualmente las exportaciones apoyadas con crédito subsidiado promediaron 765 mil toneladas entre 1985 y 1989. En los últimos años de esa década las exportaciones de sorgo bajo este programa aumentaron y pasaron de 336 mil toneladas en 1986 a cerca de 1.4 millones en 1989. El valor de las exportaciones de sorgo de Estados Unidos a México

[205] Conasupo, *Ibíd.*. p. 94

fue de 190 millones en 1989, mientras que el valor de las exportaciones bajo el programa fue de 235 millones en 1990[206].

3. Situación de la producción de sorgo en Estados Unidos

El sorgo es el cuarto cultivo en importancia, en razón de su valor y volumen, después del maíz, trigo y soya. La producción de sorgo representa un décimo de la producción de maíz. Crece en áreas con limitada disponibilidad de agua y es una alternativa al maíz. Su siembra ocupa una superficie similar a la cultivada con cebada y avena. La producción se localiza en las planicies del centro y sur. Kansas, Nebraska y Texas aportan más del 90 por ciento de la cosecha. El 15 por ciento de la producción es de riego.

La producción de Estados unidos disminuyó en la segunda mitad de los años ochenta, aunque continuó siendo el primer productor mundial.

Sorgo producción y comercio en la región TLCAN: 1990			
miles de toneladas			
	Canadá	México	Estados Unidos
Producción	0	3700	14516
Exportaciones totales	0	0	5588
Exportaciones desde	Canadá	México	Estados Unidos
A Canadá		0	0
A México	0		2300
A Estados Unidos	0	0	
Al resto del mundo	0	0	3288
Importaciones totales	0	2500	0
Importaciones desde	Canadá	México	Estados Unidos
de Canadá		0	0
de México	0		0
de Estados Unidos	0	2300	
del resto del mundo	0	200	490
Consumo (kilogramos)	Canadá	México	Estados Unidos
Consumo *per cápita*	0	74	42
Alimentación	0	74	1
Fuente: US. Department of Commerce; Agriculture Canada, Statistics			

[206] USDA, ERS, *op. cit*. USDA, septiembre de 1992 p. 28

Canada, Foreign Agricultural Service, USDA; Banco de México

Estados Unidos al igual que México produce sorgo con la principal finalidad de utilizarlo como alimento para ganado, al que se destina un 97 por ciento de la oferta interna. Su volumen de producción es cuatro veces el de México. Un cuarto de la producción se exporta y México absorbe un cuarto de las exportaciones[207].

28 por ciento de las granjas dedicadas a la producción de sorgo tienen menos de 50 acres de sorgo y producen sólo el 4 por ciento de la cosecha. 4 por ciento de las granjas tienen más de 500 acres de sorgo y aportan 20 por ciento de la producción[208]. Canadá no produce ni consume sorgo.

4. Compromisos de México para la liberalización del sorgo en el TLCAN

El comercio de sorgo en la región del TLCAN, se resume en exportaciones de Estados Unidos a México. Estados Unidos bajo el TLCAN eliminó inmediatamente los aranceles a las importaciones de sorgo de México. México eliminó inmediatamente el 15 por ciento de arancel estacional para las importaciones de sorgo de Estados Unidos.

Canadá no produce sorgo debido a su clima más frío. Canadá eliminó sus tarifas para las importaciones de Estados Unidos desde el 1 de enero de 1989, fecha de inicio del Acuerdo de Libre Comercio, Canadá-Estados Unidos. Canadá eliminó las tarifas a la importación de sorgo de México desde el 1 de enero de 1994, fecha de inicio del TLCAN. El comercio regional del sorgo está completamente liberado entre los tres países desde el inicio del TLCAN.

México en el GATT mantuvo el arancel de 15 por ciento vigente antes de la firma del TLCAN y se comprometió a liberar totalmente las importaciones a partir del año 2003 para el resto de los países.

5. Evaluación del TLCAN en la producción y comercio del sorgo

Las políticas de liberalización del sorgo iniciaron en 1989 cuando el gobierno eliminó el permiso previo de importación sin tasar ningún arancel, y paralelamente canceló el sistema de precio de garantía a los productores y el sistema de comercialización estatal a través de Conasupo. A partir de la en-

[207] USDA, ERS, T*he World Coarse Grain op.cit.* febrero 1990. p. 96

[208] USDA, ERS, *Characteristics and Production Costs of Sorghum Farms 1990*, USDA, febrero de 1993.

trada en vigor del TLCAN en 1994, comercio de sorgo está totalmente liberado para los piases miembros.

Dinámica de la producción de sorgo 1989-1999

La producción mexicana de sorgo fue de 5.9 millones de toneladas en promedio entre 1985 y 1988. Durante este periodo la producción de sorgo se había reducido en forma sostenida. A partir de 1989 y hasta 1993 el sorgo continúa su tendencia a la baja.

Tabla 8.3
Sorgo Producción y superficie sembrada: 1988-1999
miles de toneladas y miles de hectáreas

	TOTAL DE GRANOS BASICOS		SORGO					
	Producción	Superficie	Producción	índice	particip %	Superficie	índice	particip %
1988	22,793.3	14,540.7	5,895	100	26	1,953	100	13
1989	23,322.6	13,770.8	5,002	85	21	1,810	93	13
1990	27,806.2	14,305.8	5,978	101	21	1,916	98	13
1991	26,083.4	13,644.8	4,308	73	17	1,509	77	11
1992	28,273.4	13,215.0	5,353	91	19	1,458	75	11
1993	27,030.0	13,018.6	2,581	44	10	974	50	7
1994	28,915.4	14,855.8	3,701	63	13	1,435	73	10
1995	28,783.5	14,297.5	4,170	71	14	1,584	81	11
1996	31,245.4	15,035.0	6,809	116	22	2,345	120	16
1997	30,157.6	15,324.3	5,712	97	19	2,114	108	14
1998	31,035.3	14,834.5	6,475	110	21	2,198	113	15
1999 */	30,027.5	14,579.9	6,002	102	20	2,142	110	15
*/ Para 1999 producción esperada al cierre de los ciclos O-I 1998/99 y P-V 1999/99								
Fuente: Sagar, La producción agrícola y pecuaria en 1999 y en el cuatrienio 1996-1999, Sagar, 2000								

Según la Secretaría de Agricultura en 1991,

> "el sorgo es un ejemplo dramático de la aplicación inconsistente de las políticas por producto. Hasta 1989 el elevado precio real del sorgo provocó la expansión del área cultivable en tierras de baja productividad, especialmente en el sur de Tamaulipas. La eliminación del permiso previo de importación y un arancel cero en octubre de 1989, provocó serios problemas de sobreoferta por una importación excesiva. La medida de liberalización no fue percibida por los productores de baja productividad quienes no modificaron sus decisiones de siembra. Se enfrentaron a problemas para comercializar la cosecha. Fue necesario llevar una concertación entre Conasupo, productores y consumidores,

mediante la cual los consumidores se comprometieron a comprar parte de la cosecha y Conasupo a absorber el costo de comercialización[209].

Las dificultades de comercialización al eliminar el precio de garantía y el permiso previo para el sorgo (1989) provocaron la sustitución de importantes superficies sembradas hacia el maíz. La superficie sembrada se redujo constantemente y pasó de 1.9 millones de hectáreas en 1990, a solo 974 mil en 1993. El maíz mantenía la protección del permiso previo de importación y su comercialización era apoyada por Conasupo quien fijaba un precio de garantía y apoyaba en la distribución de la cosecha.

Para 1993 la producción de sorgo había caído a sólo 2.6 millones de toneladas —una reducción del 56 por ciento— como resultado de la disminución de la superficie sembrada a sólo la mitad. Representó sólo el 10 por ciento relativo a la producción del resto de los granos y oleaginosas cuando en 1988 representaba el 25 por ciento.

La principal reducción se dio en el ciclo primavera verano, donde las áreas de riego, alrededor de 430 mil hectáreas, se orientan hacia la producción de maíz y únicamente permanecen cultivando sorgo 142 mil hectáreas. El volumen producido en el ciclo primavera-verano se redujo en 68 por ciento, pues en lugar de las 4.1 millones de toneladas de 1990 sólo se produjeron 1.3 millones de toneladas en 1993. El ciclo otoño invierno, también se redujo pero en menor medida (33 por ciento). Pasó de producir 1.9 millones de toneladas en 1990 a sólo 1.2 en 1993[210].

"Los cocientes de producción consumo se incrementaron entre de 70 por ciento entre 1979-1985 a 85 por ciento entre 1986-1988., pero después bajaron a 40 por ciento en 1995, como consecuencia de una disminución de la producción.[211]"

Una vez puesto en marcha el TLCAN la producción de sorgo mantuvo sus bajos niveles durante los primeros años, pues los productores se mantuvieron como neomaiceros. El TLCAN otorgaba la más alta protección al maíz y al frijol, en tanto liberó inmediatamente la producción de sorgo. Sin embargo ya que el gobierno mexicano no ha aplicado la protección negociada para el maíz en realidad ambos productos —maíz y sorgo— se encuentran en el mercado abierto, de ahí que una parte importante de la superficie se haya recuperado para la producción de sorgo.

---

[209] SARH, Los objetivos e instrumentación de la liberalización comercial del sector agropecuario. Sept 1990 p. 24

[210] Sagar, S*ituación actual y perspectivas de la producción de sorgo en México, 1990-1999*. México, Sagar, diciembre de 2000 p. 12

[211] OCDE, *op. cit*. p. 131

Durante los dos primeros años del Tratado la producción y superficie sembrada de sorgo se mantuvo por abajo a sus niveles correspondientes en 1988, pero a partir de 1996 empezó a revertir esta tendencia para situarse por arriba de la producción de 1989 y representar más del doble de la producción de 1993. A partir de 1996 han crecido tanto la producción como la superficie sembrada con sorgo, sobrepasando ligeramente los niveles de 1989.

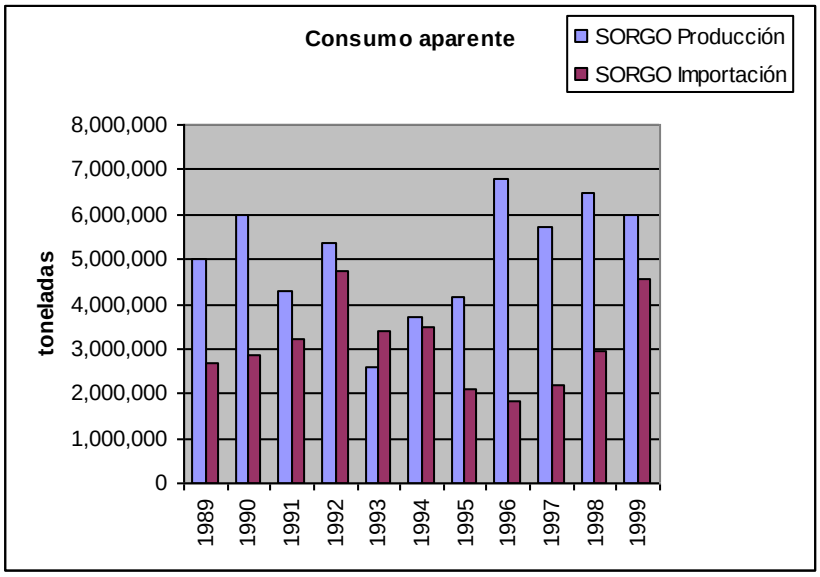
T. 8.3 a.

Producción de sorgo por ciclo" 1990-1998

miles de toneladas

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
0-I	1852	1550	2458	1190	1626	908	2306	2362	2259
P-V	4126	2758	2895	1391	2075	3262	4504	3350	4215
Total	5978	4308	5353	2581	3701	4170	6809	5712	6475

Fuente: CEAS, Sagar, citado en Sagar, diciembre de 1999 p. 11



Consumo

Hasta 1990 Conasupo vendía el sorgo nacional e importado a los ganaderos y a la industria de alimentos para animales, a un precio igual o menor al de compra. Conasupo participó en la compra de alrededor del 25 por ciento de la cosecha nacional, entre 1981 y 1990, con sustanciales variaciones entre los años. Además participó en la importación de casi el 80 por ciento del sorgo entre 1981 y 1987.

Tabla 8. 4

Participación de Conasupo en el consumo de sorgo		
porcentajes		
	Cosecha nacional	importación
1981	38	82
1982	24	78
1983	20	100
1984	22	98
1985	36	67
1986	3	50
1987	44	76
1988	16	
1989	7	
1990	32	
Fuente: Conasupo		

Entre 1991 y 1994 Aserca subsidió a los ganaderos y fabricantes de alimento para animales que optaran por comprar la producción nacional de Tamaulipas, con mayores dificultades de comercialización que el resto de las zonas productoras.

El sector pecuario absorbe alrededor del 95 por ciento de la producción de sorgo e incluye la producción destinada a la industria de alimentos balanceados para animales. En 1998, con datos de Canacintra[212], la industria de alimentos balanceados consumió 10.8 millones de toneladas de granos forrajeros. De estos 6.6 millones fueron de sorgo. La industria productora de alimentos balanceados para animales cuenta con 360 plantas instaladas en todo el país.

El consumo nacional aparente de granos forrajeros —entre los que se incluye sorgo, maíz grano No. 2, maíz quebrado, cebada y trigo) ha crecido de manera constante durante los últimos cuatro años e incrementó su consumo de 11.9 millones de toneladas a 13.9 millones. En 1998 se destinaron 8.5 millones de toneladas de granos a la producción de carne en la que el sorgo participa sobre todo en la producción avícola y porcícola[213].

Existen dos principales canales de distribución: las grandes firmas comerciales fabricantes de alimentos balanceados —Anderson Clayton, Purina, Elgo y otras— quienes consumen alrededor del 20 por ciento de la producción y los productores pecuarios, avícolas, porcícolas y de bovinos que consumen el 80 por ciento[214].

[212] Canacintra, *La industria alimenticia animal en México 1998-1999*, citado en Sagar, CEA, S*ituación y perspectivas del sorgo en México 1990-1999* México, diciembre de 1999 p. 20

[213] *Ibíd*.. p. 21

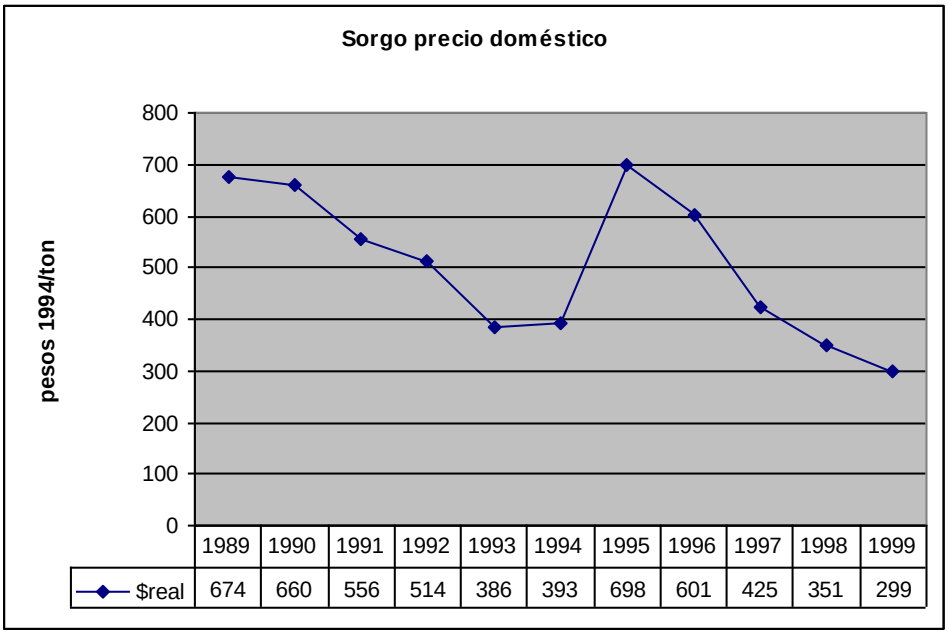
[214] ibid. p. 24

Precios domésticos e internacionales

Hasta 1989, el sorgo mantuvo precio de garantía. Este se fijaba en relación a los precios de garantía del maíz entre 0.6 y 0.8 con el objeto de impedir una elección masiva de los productores de uno u otro producto[215] .

En 1989 se eliminó el precio de garantía para el sorgo, pero se mantuvo para el maíz. El gobierno intentó establecer negociaciones con los principales consumidores industriales del sorgo para determinar precios concertados entre productores y consumidores. Sin embargo los industriales optaron por importaciones baratas y con crédito subsidiado, sin cumplir con el precio de concertación definido. Además se registró en el mercado internacional una considerable baja de precios. "El precios internacional en 1991 era inferior en 42.7 por ciento al que prevalecía en 1985[216]

En 1991 el gobierno tuvo que responder al desorden provocado por sus políticas en el mercado de los granos y creo Aserca para apoyar a los productores. Aserca subsidiaba a los compradores de sorgo para que aceptaran pagar el precio de concertación y prefirieran la cosecha nacional de Tamaulipas a las importaciones. Aserca subsidiaba la cosecha de Tamaulipas que era la que presentaba mayores dificultades de comercialización, por su lejanía de los centros de consumo, su cercanía con Texas (uno de los principales estados productores de Estados Unidos).



	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
$real	674	660	556	514	386	393	698	601	425	351	299

[215] OCDE *op. cit.* 1997, p. 65
[216] SARH, *Diagnóstico del Sector Agropecuario*, sept de 1992 p. 35

Los precios domésticos del sorgo han sufrido una tendencia a la baja constante. En un primer periodo 1989-1993 cayeron un 43 por ciento a consecuencia de la eliminación del precio de garantía. Durante 1995 y 1996 tuvieron un repunte considerable, que se reflejó en el aumento de la superficie sembrada, pero durante 1997 y 1999 los precios del sorgo volvieron a caer hasta llegar a sus niveles más bajos.

De acuerdo al presidente del Consejo Mexicano de Sorgo (CMS) en 1997, los precios domésticos han aumentado desde que el gobierno mexicano estabilizó un precio piso de 900 pesos la tonelada. Este precio incluye un apoyo suplementario de 190 pesos tonelada que los compradores recuperan de Aserca. Sin embargo el CMS se queja de la lentitud de los reembolsos de Aserca que tardan casi dos meses y muchos compradores sostienen que ellos no pueden otorgar más de 30 días de crédito a los productores[217]. El precio de sorgo en 1999 ha caído 55.6 por ciento respecto al de 1989.

Los precios internacionales y nacionales han estado atados, así el comportamiento de los precios domésticos únicamente refleja el comportamiento de los internacionales. A partir de 1996 Aserca instrumentó un sistema de precios de indiferencia, tomando como referencia el precio internacional. Como en todos los demás casos los precios de las importaciones han sido ligeramente superiores a los precios internacionales y domésticos. La profunda caída de los precios de 1999, es un reflejo del comportamiento del mercado internacional.

Subsidios

Hasta 1983 el ESP del sorgo era inferior al de Estados Unidos y Australia, pero a partir de 1984, México tuvo los niveles de apoyo más altos. A partir de 1988 la protección en todos los países tiende a descender especialmente en México y Estados Unidos[218].

Los subsidios a la producción de sorgo se redujeron a partir de 1989, —con un ESP de 22 por ciento— con respecto a los otorgados en el periodo 1986-1988 y se situaron por abajo del promedio de subsidios en los países de la OCDE (52 por ciento). Entre 1989 y 1993 los precios de concertación se fijaron por arriba de los precios de referencia internacionales, además se man-

[217] *Reforma*, 07/08/97

[218] SARH, *Los objetivos e instrumentación de la liberalización comercial del sector agropecuario*. Septiembre, 1990 p. 26

tuvieron algunas reducciones a los costos de los insumos. En 1994 los precios nacionales de concertación se fijaron por abajo de los internacionales, pero los subsidios de Procampo los compensaron. En 1995 como en todos los productos el ESP disminuyó a sólo el 16 por ciento, muy por debajo del promedio de la OCDE de 49 por ciento.

Tabla 8.4				
Equivalente del Subsidio al Productor (ESP) de Sorgo				
	México		OCDE	
	M$mn	Porcentaje	periodo	porcentaje
1989	348	20		
1990	370	10		
1991	439	16	1989-1991	43
1992	705	22		
1993	371	19		
1994	716	33	1992-1994	52
1995 p/	825	16	1995	44
1996 e/	1795	20	1996	34
M$mn=Millones de pesos				
FUENTE: Elaboración del Ceccam a partir de: OCDE, E*xamen de las políticas agrícolas de México,* 1997				

Comercio exterior

A partir de la cosecha O-I 1989, se eliminó el permiso previo de importación del sorgo y no se tasó con ningún arancel. Durante 1990 el sorgo también estuvo totalmente liberado. Las importaciones pasaron de en 1989 a en 1991. Para 1991 el gobierno impuso un arancel estacional de 15 por ciento que estaría vigente entre el 16 de mayo y el 15 de diciembre.

> "El sorgo incrementó sus importaciones en 100.9 por ciento en valor y 89 por ciento en volumen. Las importaciones de sorgo registraron niveles máximos históricos de 3.3 millones de toneladas en el primer semestre de 1992[219] ".

Tabla 8.4				
Producción e importación de sorgo: 1989-1999				
	SORGO			
	CNA	Producción	Importación	participación
1989	7,666,613	5,002,100	2,664,513	34.8
1990	8,839,039	5,978,200	2,860,839	32.4
1991	7,508,188	4,307,800	3,200,388	42.6
1992	10,079,881	5,353,200	4,726,681	46.9
1993	5,966,290	2,581,100	3,385,190	56.7
1994	7,174,358	3,701,100	3,473,258	48.4

[219] SARH, *Diagnóstico del Sector Agropecuario*, sept de 1992 p. 29

1995	6,262,392	4,169,900	2,092,492	33.4
1996	8,661,726	6,809,500	1,852,226	21.4
1997	7,900,122	5,711,600	2,188,522	27.7
1998	9,403,100	6,474,842	2,928,258	31.1
1999 */	10,568,213	6,001,956	4,566,257	43.2

1/Producción esperada al cierre de los ciclos OI 1998/99 y PV 1999/99.

Estimación al 15 de noviembre de 1999. Sagar, 2000

Las importaciones son las registradas al 31 de diciembre de 1999.

FUENTE: SAGAR, Secofi y V Informe de Gobierno, EZPL, 1999.

Elaboró: Ceccam

Como en el maíz casi todas las importaciones de sorgo provienen tradicionalmente de Estados Unidos. Sin embargo han tenido una tendencia a la baja desde que empezó el TLCAN reflejando el desarrollo del sector de maíz. "La superficie y producción de sorgo repuntaron recientemente, desde que los altos precios de garantía del maíz se redujeron Además el uso para alimentación animal se ha reducido, ya que los engordadores de ganado han empezado a usar más maíz como grano para la alimentación animal. Se espera que la alimentación animal con sorgo crezca en 1996 y 1997 debido a bajos niveles de agua que empujarán el cambio de maíz a sorgo aumentando la producción doméstica[220]".

Como resultado del cambio a favor del maíz y del incremento de la producción doméstica, las importaciones mexicanas de sorgo se han reducido a pesar de la eliminación de las tarifas bajo el TLCAN, entre 1994 y 1998.

En 1994, las exportaciones de sorgo provenientes de Estados Unidos se redujeron alrededor del 6 por ciento en volumen respecto a 1993 y cayeron otros 37 por ciento en 1995, mientras las importaciones de maíz continuaron creciendo y excediendo los cupos. En 1996 las exportaciones de sorgo en volumen cayeron otro 8 por ciento adicional. Debido a los precios más altos entre 1994 y 1996, la reducción en el valor de las exportaciones fue menor a la reducción en volumen. En 1994 y 1996 el valor del sorgo exportado aumentó 7 y 18 por ciento respectivamente[221].

México exige un permiso fitosanitario para la importación de sorgo, a finales de 1996, las importaciones de sorgo fueron retrasadas por el gobierno mexicano al retardar la expedición de estos permisos. Pero la presión de los importadores logró agilizar nuevamente el requisito[222] . Para 1997 los industriales indican que el gobierno mexicano una vez más, empezó a retrasar las

[220] USDA, ERS, NAFTA, *op. cit.* septiembre, 1997 p. 26 y 27

[221] *Ibíd.*, p. 28

[222] *Ibíd.em*

autorizaciones fitosanitarias a los importadores de sorgo de Estados Unidos, debido al ascenso de la producción doméstica primavera-verano[223].

> Para 1999, la tendencia a la reducción de importaciones de sorgo se revierte y las importaciones se acercan a los mayores niveles históricos de 1992, a pesar de la buena producción nacional de 6 millones de toneladas, de la buena producción de maíz (18 millones de toneladas) y de sus importaciones por 5.4 millones de toneladas. El consumo nacional aparente de sorgo en 1999, alcanza los 10.5 millones de toneladas, el más alto de la década. Entre 1993 y 1999 las importaciones de sorgo aumentaron en 31.4 por ciento y respecto a las de 1989 en 70 por ciento.
>
> Según el reporte ganadero de Estados Unidos en diciembre de 1999, las exportaciones de sorgo de Estados Unidos a México estimadas para 98/99 y proyectadas para 99/2000 (octubre-septiembre año de mercado) aumentaron este mes debidos a embarques mayores a los esperados a México. Los datos del census indican mayores embarques durante septiembre (1999) que los reportados por inspección, aumentando las exportaciones estimadas 98/99 a 5.2 millones de toneladas ligeramente arriba del año previo. Otro pequeño incremento se espera para 99/00 debido al precio del sorgo en comparación con el precio del maíz, que lo mantendrá atractivo para los compradores mexicanos[224].
>
> Para principios de este año (2000) el reporte ganadero de Estados Unidos informó que los embarques de sorgo a México excedieron en febrero las expectativas, ante el retardo de la emisión de los permisos de importación bajo cupos del maíz[225].

En el comercio mundial, durante la década de los noventa las exportaciones de sorgo disminuyeron debido al bajo dinamismo de la producción y al crecimiento de la producción de maíz. Entre 1995 y 1999 las exportaciones de sorgo se concentraron en Estados Unidos quien aportó un promedio anual de 5 millones de toneladas y controló el 79 por ciento de las exportaciones[226]. En el comercio mundial las importaciones presentan una tendencia a la baja, opuesta a la que presenta México, sobre todo para 1999. Japón y México absorben el 79 por ciento de las importaciones en el periodo 1995-1999. México absorbió alrededor del 40 por ciento de ellas[227].

Según las evaluaciones del USDA al Congreso de Estados Unidos en 1997 y 1999:

> Sin la reducción de los aranceles Mexicanos bajo el TLCAN las exportaciones de Estados Unidos probablemente hubieran caído más de lo que cayeron entre 1994 y 1996. Las reducciones arancelarias del TLCAN mantuvieron las importaciones mexicanas alrededor de 10 y 15 por ciento más altas de lo que hubieran sido sin él y el sorgo hubiera sido menos competitivo en precio contra el maíz.

---

[223] USDA/FAS, mx 9724v Agricultural Situation AGR # MX7063 07 10 97

[224] *Feed Outlook* December 1999, FDS 12999 Dec 14/99 p. 4

[225] *Feed outlook* february 15, 2000

[226] Sagar, CEAS, op. cit. diciembre de 1999. P. 36

[227] *Ibíd.* p. 37

Las importaciones se hubieran reducido más a la par que hubieran aumentado las cantidades de maíz para alimentación animal[228].

La reducción de los aranceles mexicanos bajo el TLCAN ha atemperado la disminución de las exportaciones de sorgo provenientes de Estados Unidos, durante 1995-1997, un periodo en el cual muchos productores de ganado mexicano cambiaron a maíz . Sin esa reducción de aranceles el sorgo hubiera sido menos competitivo en precio contra el maíz y las importaciones se hubieran reducido aún más[229].

En un contexto mundial de reducción de demanda del sorgo México se ha consolidado como el primer importador de sorgo de Estados Unidos. Pasó de absorber alrededor de 40 por ciento de sus exportaciones en 1996 y 1997, a adquirir casi el 70 por ciento de su oferta exportable en 1998 y 1999

Tabla 8.9

Participación de las importaciones de México en las exportaciones de Estados Unidos al mundo

toneladas

	1999	1998	1997	1996
mundo	5,790,162	4,906,395	5,076,540	4,807,334
México	4,027,315	3,205,362	2,136,410	1,970,683
participación %	69.6	65.3	42.1	41.0

Fuente: elaboraciones propias con datos de USDA

Conclusiones

La negociación del TLCAN acordó liberalizar la producción y mercado interno del sorgo a partir de su inicio. El comportamiento de la producción y mercado del sorgo está íntimamente vinculada a la dinámica del maíz. Durante los primeros dos años del Tratado 1994-1995 tanto la producción como las importaciones se redujeron, pero la producción volvió a incrementarse a partir de 1996. Ya que el mercado interno de maíz ha estado totalmente liberalizado por decisión unilateral del gobierno mexicano, no existe una ventaja en cuanto a protección entre maíz y sorgo. Las decisiones de producción e importación están relacionadas a las ventajas en precios, en subsidios o climáticas, ya que el sorgo requiere menos disponibilidad de agua que el maíz.

[228] USDA, ERS, NAFTA...*op. cit*. septiembre de 1997 p. 27

[229] USDA, ERS, NAFTA... *op.cit*. agosto de 1999

El sorgo, como la mayoría de los granos está apoyado en Estados Unidos por programas de crédito garantizado, que no fueron considerados como subsidios en el GATT, pero que alientan las importaciones de México, en contra de la producción nacional.

La producción nacional tiende a recuperarse a pesar de la baja real de los precios del sorgo y de la reducción de los subsidios, lo cual no ha impedido que también las importaciones repunten, sobre todo en el último año (1999). Sin embargo esta recuperación puede ser frágil si el mayor importador del mundo de sorgo —y casi único suministrador de sorgo a México— decide reducir aún más los precios o aumentar los programas de fomento a las exportaciones. México se ha consolidado como el principal mercado de sorgo para Estados Unidos, que buscará mantener esta posición ante la baja demanda en el mercado internacional.

Capítulo 9

Conclusiones y Propuestas

Conclusiones

El sector agrícola de México presenta grandes asimetrías económicas, tecnológicas y de factores de producción frente a sus homólogos de Estados Unidos y Canadá. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el primero que asocia como iguales a dos países desarrollados y uno subdesarrollado.

El capítulo agrícola entre México y Estados Unidos es el más radical, pues ningún producto se excluyó del Tratado y se acordó la total liberalización del sector para el año 2008. Canadá excluyó del Tratado los productos avícolas y lácteos que mantienen sistemas de Administración de la Oferta. México en el Acuerdo Agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT, por ser un país subdesarrollado tiene el compromiso de reducir sus aranceles en 24 por ciento, con una reducción mínima de 10 por ciento para cada producto hasta el año 2004.

En general México no cuenta con ventajas comparativas ni competitivas frente Estados Unidos y Canadá en la producción de granos y oleaginosas, mientras presenta ventajas en la producción de hortalizas y frutas tropicales. Más de un 90 por ciento de las importaciones agrícolas totales de México son de granos básicos, oleaginosas y productos derivados. El comercio de granos básicos y oleaginosas de México con Estados Unidos es un comercio de una sóla vía. México importa granos básicos y oleaginosas de Estados Unidos.

Comercio Exterior

El comercio exterior agrícola ha crecido de manera acelerada durante los años del TLCAN. Las exportaciones agrícolas mexicanas aumentaron en un 86.8 por ciento al pasar de 1.961 miles de millones de dólares en 1993, a 3.663 miles de millones de dólares en 1999. Las exportaciones hacia Estados Unidos aumentaron en un 80.8 por ciento entre 1993 y 1998.

Las importaciones agrícolas de México crecieron entre 1993 y 1999 en un 72.7 por ciento al pasar de 2.285 miles de millones de dólares a 3.946. Alcanzaron su récord en 1996 con 4.283 miles de millones de dólares. Las im-

portaciones provenientes de Estados Unidos aumentarón en 104.8 por ciento entre 1993 y 1998. (Tabla 9.1)

Durante el periodo TLCAN las importaciones agrícolas han crecido menos que las exportaciones, debido a que México había iniciado el proceso de apertura comercial desde 1989. Durante el perido largo 1990-1999, que incluye el periodo de las reformas, la situación es inversa: las importaciones agrícolas crecen ligeramente más que las exportaciones al aumentar en 115.6 por ciento, en tanto las segundas aumentan 112.8 por ciento

Durante el perido de reformas, 1990-1993, la apertura comercial provocó que las importaciones crecieran a una tasa anual media de 11.8 por ciento, mientras las exportaciones mexicanas crecieron sólo al 6.8 por ciento. El Tratado buscó, entre otros objetivos compensar la apertura comercial unilateral iniciada por México, de ahí que durante los seis años del TLCAN las exportaciones agrícolas crezcan a una tasa promedio anual de 13.3 por ciento y las importaciones disminuyan la velocidad de su creciemiento en promedio anual de 7.4 por ciento.

En la totalidad del periodo 1990-1999 las importaciones crecieron a una tasa anual media de 10.1 por ciento mientras las exportaciones crecieron a una tasa ligeramente menor de 9.9 por ciento. (Tabla 9.2).

Tabla 9.2

México Comercio Exterior Agrícola

Tasas de crecimiento promedio anual

	periodos			
	1990-1993	1994-1999	1990-1999	1990-1998
Exportaciones	6.75%	13.33%	9.91%	11.06%
Importaciones	11.75%	7.44%	10.08%	12.61%

Fuente: elaboraciones propias con base en Tabla 9.1

Estos datos enorgullecen a los negociadores del Tratado y a los diseñadores de las políticas agrícolas y comerciales de México, sin embargo esconden el profundo costo social y económico que el Tratado ha tenido en el sector agrícola.

Durante los seis años de operación del TLCAN Estados Unidos ha consolidado su participación en el mercado agrícola mexicano al absorber en promedio el 72.8 por ciento de las importaciones, en tanto que entre 1990 y 1993 absorbía el 70.8 por ciento. México representa un mercado cada vez más importante para las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. Previo al TLCAN las exportaciones de Estados Unidos a México absorbieron en promedio el 6.2 por ciento de sus exportaciones totales. Durante el periodo

TLCAN absorben el 9.3 por ciento en promedio y alcanzaron el 13 por ciento en 1998 y 1999. Estados Unidos compensó la reducción de sus exportaciones agrícolas al resto del mundo con el aumento de sus exportaciones hacia los países del TLCAN. Entre 1997 y 1998 las exportaciones de Estados Unidos al resto del mundo cayeron en 15 por ciento, pero sus exportaciones a México aumentaron en 24 por ciento[230].

Estados Unidos ha logrado una mayor penetración del mercado mexicano y fortalecerse como principal proveedor de las importaciones agrícolas de México, situación que avanza mientras aumenta la liberalización acordada en el TLCAN.

México, durante el periodo TLCAN aumentó ligeramente su participación en el mercado de Estados Unidos al absorber el 21.1 por ciento de sus importaciones cuando previo al TLCAN absorbía el 20.5. México antes del TLCAN destinaba el 80.7 por ciento de sus exportaciones a Estados Unidos y durante el TLCAN destinó el 73 por ciento.

México ha logrado una ligera diversificación de sus exportaciones, acompañada de un muy poco significativo aumento de su participación en el mercado de Estados Unidos. En 1989 sin Tratado ni apertura comercial México absorbió el 22.1 por ciento de las importaciones de Estados Unidos, porcentaje similar al de los años de operación del TLCAN. (Tabla 9.1)

La balanza comercial agrícola, y agroalimentaria ha sido deficitaria durante todos los años de operación del Tratado, excepto en 1995, cuando la devaluación del peso y la recesión eliminaron los efectos de la reducción de los aranceles. El poder de compra de los consumidores se redujo, a la par que aumentó la competitividad en precios de corto plazo para las exportaciones. El superávit duró mientras la inflación alcanzó a la devaluación y para 1996 la balanza comercial volvió a ser deficitaria. La balanza agroalimentaria durante el periodo TLCAN promedia un déficit anual de mil millones de dólares (Gráfica 9.3)

Tabla 9.3

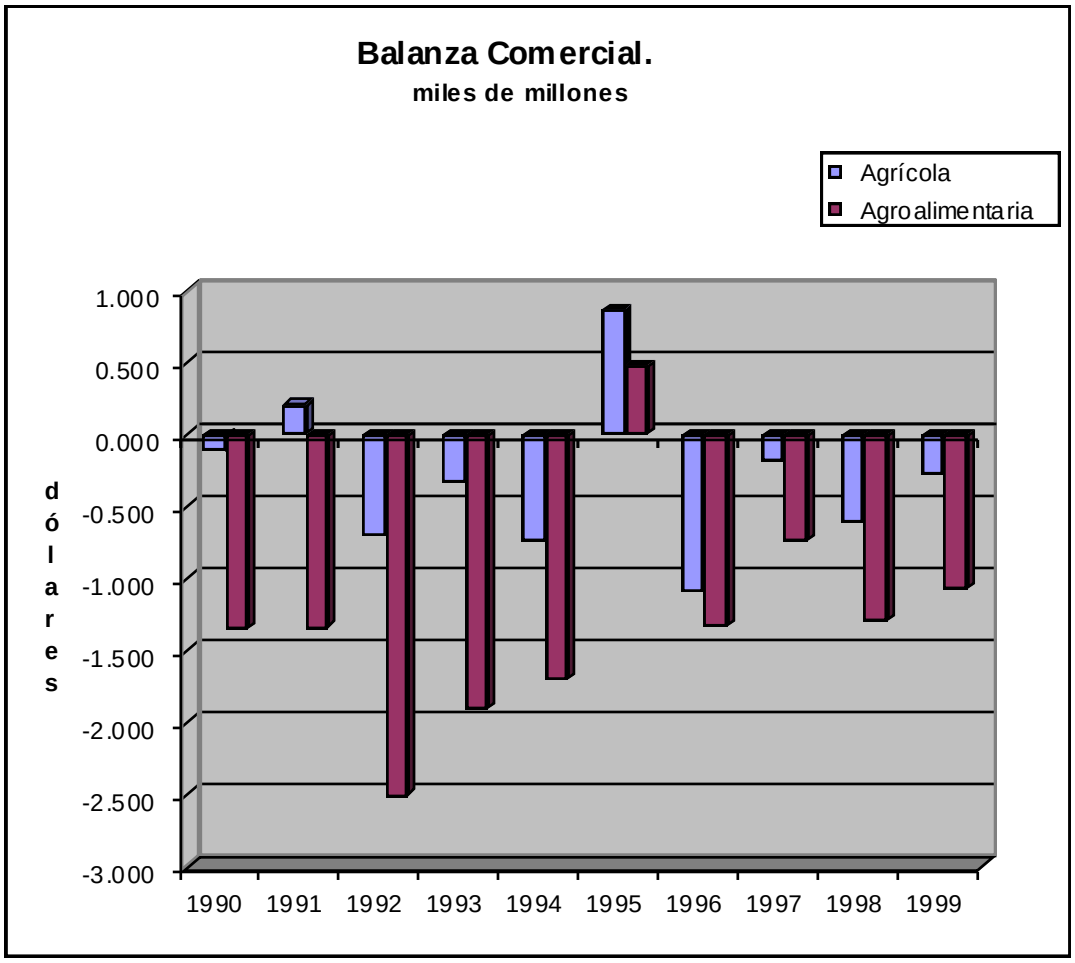
Balanza Comercial Agrícola y Agroalimentaria total y con Estados Unidos.

miles de millones de dólares

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Balanza Agrícola		-0.109	0.214	-0.700	-0.324	-0.740	0.865	-1.086	-0.191	-0.616	-0.283
Balanza con Estados Unidos	0.002	0.154	0.258	-0.313	-0.018	-0.390	0.419	-0.889	-0.068	-0.401	
Balanza Agroalimentaria		-1.355	-1.342	-2.513	-1.905	-1.703	0.484	-1.332	-0.746	-1.299	-1.080
Balanza con Estados Unidos	-0.387	0.180	-0.382	-1.277	-0.793	-1.539	0.525	-1.441	-0.867	-1.287	

Fuente: elaboraciones propias con datos de: Economic Research Service/USDA, NAFTA/WRS-99-1/August 1999 y Banco de México

[230] Cálculos propios con base en tabla 9.1 y 9.2



La apertura comercial del sector agroalimentario mexicano entre 1989 y 1993 aumentó el valor de las exportaciones de Estados Unidos a México en 32 por ciento al pasar de 2.76 miles de millones de dólares a 3.65 miles de millones. Durante los seis años del TLCAN las exportaciones de Estados Unidos a México promediaron 5.08 miles de millones de dólares y aumentaron un 56 por ciento al pasar de 3.6 miles de millones de dólares en 1993, a 5.6 miles de millones en 1999. Durante 1998 las exportaciones estadounidenses a México alcanzaron el récord de 6.2 miles de millones de dólares.

Las exportaciones agroalimentarias de México a Estados Unidos también aumentaron y alcanzaron en 1998 la cifra récord de 4.7 miles de millones de dólares.

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) esperaba un aumento de las exportaciones anuales a México de 2.6 miles de millones de

dólares al finalizar el periodo de transición de quince años. Las expectativas del USDA ya fueron cubiertas en 1998, quinto año del Tratado[231]. (Tabla 9.1)

México es considerado país importador neto de alimentos, en tanto Estados Unidos y Canadá son dos de los principales exportadores de granos y oleaginosas en el mundo. México cuenta con ventajas comparativas y competitivas en la producción de frutas y hortalizas tropicales. Esta complementariedad teórica entre México y los otros dos países firmantes del Tratado representa para México serias amenazas y dificultades derivadas de la negociación.

El Tratado profundiza la dependencia alimentaria del país pues en la producción de granos, oleaginosas y productos pecuarios existe una gran diferencia productiva a favor de Estados Unidos. Las importaciones mexicanas de granos y oleaginosas han casi duplicado su valor en el periodo TLCAN al pasar de 2 mil millones de dólares en 1993, a 3.9 miles de millones de dólares en 1999. Mientras las importaciones de productos derivados de granos y oleaginosas aumentarón en un 40 por ciento al pasar de 191 millones de dólares a 265 millones en el mismo periodo. (Tabla 3.3)

La dependencia alimentaria se ha profundizado. Para 1999 el consumo nacional de maíz proviene en un 25 por ciento de importaciones; el de sorgo en un xx%; el de trigo en 47 por ciento; el de frijol en 12 por ciento y el de soya en un 97 por ciento, ya que su producción prácticamente desapareció por efecto de las poliíticas agrícolas y la apertura comercial.

Más allá de los datos globales, la producción de granos básicos y oleaginosas y los productores que a ella se dedican han resultado perdedores netos del capítulo agrícola del Tratado. La negociación del TLCAN implicó para México sacrificar la producción de granos básicos y oleaginosas que ocupa el 71 por ciento de la superficie sembrada, aporta el 40 por ciento del valor y a la que se dedican alrededor de 3.5 millones de productores, en su mayoría (más del 85 por ciento) con parcelas menores a cinco hectáreas, a cambio del acceso a mercados para la producción de hortalizas y frutas tropicales que ocupan el 5.4 y 3 por ciento de la superficie agrícola, aunque aportan alrededor del 35 por ciento del valor.

Sin embargo, entre 1993 y 1999 la superficie dedicada a la producción de granos básicos y oleaginosas aumentó un 12.3 por ciento, al pasar de 13 millones de hectáreas en 1993 a 14.6 millones de hectáreas en 1999. La superficie cultivada con frutas creció sólo 163 mil hectáreas entre 1993 y 1999, y la de hortalizas aumentó su extensión en 72 mil hectáreas en el mismo periodo. (Tabla 9.5)

[231] usda-ers

Tabla 9.5							
PRODUCCION Y SUPERFICIE DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS AGRICOLAS							
(Miles de toneladas y de hectáreas)							
	Granos básicos y oleaginosas		**Frutas**		**Hortalizas**		
	Producción	Superficie	producción	superficie	producción	superficie	
1988	22,793.3	14,540.7					
1989	23,322.6	13,770.8	8,567.3	676.8	40,820.6	1,572.7	
1990	27,806.2	14,305.8	5,465.5	683.8	40,226.5	1,432.4	
1991	26,083.4	13,644.8	8,968.5	715.0	43,574.7	1,490.9	
1992	28,273.4	13,215.0	9,329.8	766.0	40,672.9	1,535.3	
1993	27,030.0	13,018.6	9,492.4	771.2	45,137.4	1,582.4	
1994	28,915.4	14,855.8	10,117.0	795.0	38,864.6	1,544.1	
1995	28,783.5	14,297.5	10,481.7	822.6	45,730.1	1,555.2	
1996	31,245.4	15,035.0	11,151.9	865.7	46,003.5	1,634.7	
1997	30,157.6	15,324.3	11,420.1	873.4	48,740.2	1,043.6	
1998	31,035.3	14,834.5	10,494.2	899.4	54,037.1	1,691.1	
1999 */	30,027.5	14,579.9	11,075.6	934.0	50,224.9	1,654.4	
*/ Para 1999 producción esperada al cierre de los ciclos O-I 1998/99 y P-V 1999/99							
Fuente: Sagar, La producción agrícola y pecuaria en 1999 y en el cuatrienio 1996-1999, Sagar, 2000							

A pesar del TLCAN y de la falta de ventajas comparativas el patrón de cultivos mexicano sigue orientado hacia los granos básicos y oleaginosas —pues no existe ninguna otra alternativa viable en las condiciones actuales para la gran mayoría de productores del país— que según el análisis anterior producen y comercializan con extremas y crecientes dificultades frente a la competencia de Estados Unidos y en menor medida de Canadá.

El supuesto de "aprovechar las oportunidades del comercio internacional mediante la especialización en los productos con ventajas comparativas"[232], no ha logrado compensar el déficit de la balanza comercial y enfrenta serias limitantes para continuar su crecimiento. En cambio la producción nacional de productos básicos se descapitaliza sistemáticamente sin protección frente a las importaciones y sin políticas de compensación ni fomento.

El TLCAN al reducir la protección de los granos y oleaginosas fortaleció la competitividad de la agricultura de Estados Unidos y debilitó aún más la competitividad de la agricultura mexicana. La producción de granos básicos y oleaginosas ha perdido dramáticamente con el TLCAN. Además de los efectos directos sobre la producción agrícola y los ingresos de la mayoría de los productores del país, éstos irradian al total de la cadena de producción: insumos, financiamiento, maquinaria y equipo, transporte, energía, plantas de transformación, empleos.

El impacto por producto ha sido diferenciado, a pesar de que para todos ellos son constantes el profundo aumento de las importaciones, la caída de

[232] Téllez, L. *op. cit*. p. 125-126

los precios domésticos, la reducción de los subsidios y la eliminación o reducción de las políticas de apoyo.

Impacto del TLCAN en la producción de Maíz

En el periodo 1995-1999, la producción mundial promedio anual de maíz asciende a 572 millones de toneladas. Estados Unidos aporta el 40 por ciento y China el 21 por ciento. La participación de México es del 3 por ciento.

El comercio exterior del maíz está determinado por la dinámica de las exportaciones de Estados Unidos, que absorben el 72 por ciento de las exportaciones del mundo, con 47 millones de toneladas promedio entre 1995 y 1999[233].

En la región del TLCAN, los tres países son productores de maíz. Estados Unidos produce 14 veces la producción de México y Canadá sólo la mitad de la producción de maíz mexicana. Las tendencias del comercio regional se sintetizan en importaciones mexicanas de maíz estadounidense.

El maíz es el principal cultivo en México de acuerdo a la superficie sembrada, volumen de producción y número de productores. A él se dedican 2.5 millones de productores, 92 por ciento de ellos con predios menores a cinco hectáreas, que aportan el 56.4 por ciento de la producción.

La producción de maíz aumentó en un 73 por ciento entre 1988 y 1999, al pasar de 10.5 millones de toneladas a 18.3 millones de toneladas.

En la etapa de vigencia del TLCAN, 1994-1999 la producción de maíz se ha mantenido en promedio en 18.2 millones de toneladas. Alcanzó su récord en 1998 con 18.4 millones. Aporta el 61 por ciento de la producción de granos básicos y oleaginosas. Su superficie aumentó un 12 por ciento, entre 1989 y 1998, absorbe 8.9 millones de hectáreas y representa el 57 por ciento de la superficie dedicada a granos básicos y oleaginosas. Sus rendimientos pasaron de 1.3 toneladas por hectárea en 1988 hasta 2.2 en 1998. El aumento de este cultivo a partir de la apertura y desregulación de 1989 se dio en sustitución de otros granos y oleaginosas con menor rentabilidad relativa frente a la competencia con las importaciones.

El maíz mantuvo precio de garantía, sistema de comercialización a través de Conasupo y permiso previo de importación hasta 1993, año en que fueron eliminados como un compromiso del TLCAN. Conasupo se transformó en comprador en última instancia, el permiso previo fue transformado en

[233] Sagar, *Situación actual y perspectivas de la producción de maíz en México: 1990-1999*. Sagar, 2000. p. 39

aranceles cuota y Conasupo fijo precios de referencia. El gobierno eliminó a la Conasupo a finales de 1998.

Los precios internos durante el periodo TLCAN se sitúan a nivel del mercado internacional y en algunos años como 1995 y 1996, los precios fijados por Conasupo se situaron por abajo de los precios internacionales. Los precios domésticos cayeron en 45.2 por ciento entre 1993 y 1999.

Los subsidios medidos como equivalente de subsidio al productor (ESP) para el maíz con todo y Procampo pasaron de 53 por ciento en 1993 a sólo 18 por ciento en 1996. El cambio del sistema de precios de garantía a Procampo, permitió desaparecer la mitad del subsidio al maíz en 1995 y las dos terceras partes en 1996. Además como en el caso de todos los granos y oleaginosas, los subsidios de Procampo se han reducido durante el periodo TLCAN 1994-1999 en un 30 por ciento, a pesar del compromiso gubernamental de mantenerlos constantes por quince años. La caída de los precios no fue compensada con subsidios.

Las importaciones de maíz han crecido exponencialmente durante el TLCAN. Aumentaron en 3.5 mil por ciento entre 1993 y 1999 al pasar de 152 mil toneladas a 5.4 millones de toneladas.

El maíz al ser considerado "altamente sensible" en el TLCAN, se protegió con aranceles-cuota y plazos "extralargos" de desgravación de quince años. Pero el gobierno mexicano durante cuatro de los seis años de vigencia del TLCAN —1995, 1996, 1998 y 1999— eliminó unilateralmente la protección de la producción y el mercado doméstico al rebasar las cuotas de importaciones libres de arancel.

En 1995, las importaciones rebasaron ligeramente la cuota, pero para 1996, 1998 y 1999, años de cosecha récord de maíz —superiores a los 18 millones de toneladas— las importaciones sin arancel también fueron récord. Las importaciones definitivas de maíz sumaron 5.8 millones de toneladas en 1996; 5.2 millones en 1998 y 5.4 millones en 1999. El gobierno mexicano realizó dumping en contra de los productores nacionales de maíz al eliminar los aranceles que protegían su producción.

Las importaciones de maíz pasaron de representar el 2.9 por ciento del valor de las importaciones agrícolas en 1993 —antes del TLCAN— al 12.2 por ciento al año siguiente, y a cerca del 25 por ciento en 1996.

México ha sido el principal mercado para el maíz de Estados Unidos con poca o ninguna importación de otros países. México se colocó como el tercer mercado más grande de maíz para Estados Unidos. Para 1999, el USDA señalaba que "México consistentemente ha permitido que las importaciones de Estados Unidos sobrepasen las cuotas libres de arancel, sin aplicar los altos aranceles para el volumen fuera de cuota. Bajo el TLCAN las exportacio-

nes de maíz de Estados Unidos a México han promediado entre 1994 y 1998 los 521 millones de dólares, en contraste de los bajos niveles de 35 millones en 1993 y de 400 millones en 1990"[234].

Durante los primeros seis años del Tratado —1994-1999—México importó 23.6 millones de toneladas de maíz[235], con un valor de 3 mil millones de dólares. De estas, 7.657 millones de toneladas ingresaron al país entre 1996, 1998 y 1999, sin pagar el arancel cuota correspondiente.

El gobierno de Zedillo decidió unilateralmente eliminar el arancel al maíz durante esos años y por este concepto el país dejó de recibir alrededor de 2 mil millones de dólares. En el marco del TLCAN se han destinado a las importaciones de maíz, alrededor de 3 mil millones de dólares de divisas, a la par que se ha regalado a los importadores del grano, alrededor de 2 mil millones de dólares.

La comercialización de la producción nacional en el mercado interno enfrenta serias dificultades por la competencia con las importaciones, controladas en su mayoría por empresas privadas. Las importaciones presionan los precios domésticos a la baja, al nivel de los precios internacionales. Los principales importadores son a la vez los más importantes compradores de granos en el país. Muchas de ellas son empresas transnacionales de capital nacional o extranjero. Entre la lista proporcionada por el Banco de México sobre los principales importadores en 1996 y 1998 se encuentran Cargill, Continental, Anderson Clayton, Purina, Elgo, Pilgrims Pride, Archier Daniells Midland, Dreyfus, Arancia y varios más.

Los importadores —ganaderos, fabricantes de alimentos balanceados, harineros, y comercializadoras— reciben del gobierno mexicano la autorización para importar maíz de Estados Unidos sin arancel. Utilizan los programas de garantía de crédito (GSM-102 y SGPM) promovidos por el gobierno de Estados Unidos para alentar sus exportaciones, que otorgan financiamiento a tasas blandas (alrededor de 6.25 por ciento anual en 1999), con plazos de pago de hasta dos años el primero, o hasta 180 días el segundo. Estos programas convierten la importación de maíz en un negocio financiero, pues por los largos plazos de recuperación pueden utilizar estos recursos para comprar maíz mexicano. Por la presión de las importaciones los compradores bajan los precios en el mercado nacional, y ofrecen a los productores a lo sumo un precio equivalente al internacional, puesto en lugar de consumo —precio de indiferencia.

---

[234] USDA, Economic Research Service, *op. cit*. August 1999, ERS-WRS-99.1

[235] De acuerdo a la estadística conservadora del Banco de México, superada con mucho por la estadística del USDA

Los cálculos para determinar el arancel consideraban el diferencial de precios internos e internacionales y el promedio tradicional de importaciones. Pretendían mantener y aumentar paulatinamente el volumen de la cuota de importación sin arancel y disminuir el diferencial de precios. El gobierno mexicano al eliminar unilateralmente la protección, coloca a los productores mexicanos en el mercado abierto, sin ningún periodo de transición.

En el mercado abierto los productores no pueden desarrollar sistemas de manejo de oferta que les permitan aumentar los precios domésticos. El precio doméstico una vez retirada la cuota de importación sin arancel tendría como tope el precio internacional más el arancel y permitiría a los productores una cierta capitalización y regulación al menos durante el periodo de tránsito.

El gobierno mexicano desapareció a finales de 1998 a la empresa estatal Conasupo, que todavía entre 1995 y 1998 había comprado más de 3 millones de toneladas de maíz por año y solicitó a las principales empresas transnacionales operando en México, (tanto de capital mexicano como extranjero) se hicieran cargo del mercado.

México es uno de los cinco mercados de granos de mayor interés para las firmas de Estados Unidos. Actualmente operan aquí tres de los mayores carteles mundiales, el formado por Cargill-Monsanto; el integrado por ADM-Dreyfus-Novartis-Maseca y el formado por Minsa-Arancia- Corn Products International. Maseca amplió su capacidad instalada en casi el triple y Minsa en casi el cuadruple durante la década de los noventa. El mercado privado de maíz se consolida velozmente, a la par que las transnacionales de los dos países fortalecen su integración, a costa de los productores.

El gobierno atenta contra la producción del alimento básico de la población y el cultivo más importante del país al desmantelar su protección. Sin embargo la producción de maíz se mantiene a niveles récord de 18 millones de toneladas, por el esfuerzo de productividad de los productores, principalmente de los de temporal. Los productores a pesar de la caída de la rentabilidad de la producción de maíz y de los subsidios no se han reconvertido a otro tipo de cultivos porque no existen alternativas viables en las condiciones actuales. Sin embargo ejercen su actividad en condiciones de descapitalización constante.

El gobierno mexicano profundiza la dependencia alimentaria del país. Entre 1991 y 1993 con producción similar o menor a la actual, las importaciones se redujeron y se alcanzó la autosuficiencia alimentaria. Actualmente un cuarto del consumo nacional proviene de importaciones.

El maíz, junto con el frijol son los perdedores netos de la negociación del TLCAN en la agricultura. A seis años de operación del Tratado, la supuesta protección extraordinaria para el cultivo, promocionada como un éxito de la negociación, ha sido eliminada sistemáticamente por decisión unilateral del gobierno mexicano. Los aranceles-cuota —único instrumento definido para su protección— en atención a las profundas asimetrías y vulnerabilidad frente a las importaciones, han permitido al gobierno mexicano actuar contra los productores nacionales, para favorecer intereses privados transnacionales. Para la producción de maíz no ha existido periodo de tránsito, sino que en los hechos se encuentra en el mercado abierto.

Impacto del TLCAN en la producción de Frijol

El frijol es el segundo cultivo en cuanto superficie sembrada, —2.2 millones de hectáreas— y el cuarto en cuanto a volumen de producción —1.3 millones de toneladas.

Entre 1989 y 1995 los principales agentes comercializadores eran Conasupo que controlaba un tercio del mercado y los comercializadores privados empacadores y mayoristas. En el comercio final la presencia de Conasupo a través de sus filiales Diconsa e Impecsa garantizaba el abasto a zonas urbanas marginadas y a los mercados rurales, a los que difícilmente llega el sector privado por falta de infraestructura o por la menor rentabilidad del producto. La comercialización de frijol, implica un alto costo de movilización de grandes volúmenes, por una falta de correspondencia entre las zonas de producción y consumo. Los principales compradores privados son los mayoristas y los envasadores que posteriormente distribuyen a distintos mercados. Estos compradores son mucho más en número y están más dispersos que en el mercado del maíz. La cadena de intermediación del frijol es mucho más larga.

Hasta 1990 Conasupo realizaba entre 40 y 50 por ciento de sus ventas totales al menudeo a través de Diconsa, el resto era compartido entre el sector privado (comerciantes e industria empacadora) y la distribución al mayoreo, controlada también por la empresa estatal Impulsora del Pequeño Comercio (Impecsa)[236], que fue liquidada en 1996.

Desde 1988 y hasta 1993 Conasupo compró más del 30 por ciento del consumo total[237] de frijol y alrededor del 43 por ciento de la oferta comercializable. Para 1994, el primer año del TLCAN, Conasupo redujo su participa-

[236] OCDE, *op. cit.*, 1997 p. 63

[237] Consumo nacional aparente, sin considerar exportaciones

ción al 38 por ciento de la oferta comercializable y para 1995 al 28 por ciento. En 1996 y en 1997 llegó sólo al 11.6 por ciento. El desorden provocado en el mercado obligó a aumentar la participación de Conasupo en 1998, al doble del año anterior (24 por ciento), para desaparecer a partir de 1999.

Los problemas de comercialización en el mercado interno desde 1996 coinciden con la reducción de la participación de Conasupo, ya que para 1994 desplazó directamente 336 mil toneladas y para 1995, 232 mil toneladas. Después de dos años de reducción de sus compras, en 1998 volvió a participar con 231 mil toneladas.

Para 1990 y 1991, el volumen de producción se situó en 1.3 millones de toneladas. Durante el periodo TLCAN, la superficie dedicada al frijol se mantiene relativamente constante —2.3 millones de hectáreas— y la producción fluctúa cercana a los 1.3 millones de toneladas. Durante el periodo TLCAN, la producción de frijol aporta el 4.1 por ciento del volumen al total de la producción de granos y absorbe el 15.2 por ciento de la superficie dedicada a estos cultivos.

Los precios reales en el mercado interno de frijol, durante el periodo TLCAN se redujeron significativamente. Para 1999 los precios reales se redujeron en 60.2 por ciento respecto a 1990 y en 45.4 respecto a 1993. Según datos de la OCDE "En 1995, para proteger el interés de los productores se fijaron precios mínimos para el maíz y el frijol, a un nivel menor de los precios internacionales[238]" Los subsidios otorgados por Procampo disminuyeron en 30.8 por ciento hasta 1999.

El frijol mantenía con el maíz y la cebada permiso previo de importación. Al momento de la entrada en operación del TLCAN, se eliminó este requisito. Estados Unidos obtuvo un cuota libre de arancel de 50 mil toneladas y Canadá una cuota de 1,500 toneladas. Para ambos países, los aranceles para los volúmenes fuera de cuota se definieron en 480 dólares por tonelada, pero no menores al 139 por ciento *ad valorem* de importación.

El frijol es otros de los grandes perdedores del Tratado. A partir de 1996, el gobierno eliminó unilateralmente la protección pactada en el Tratado y permitió la entrada de importaciones libres de arancel por arriba de la cuota.

Los productores de frijol, enfrentan en el año 2000 la peor crisis de su historia, pues cuentan con inventarios que no han podido comercializar desde 1998. La producción de frijol, para la que se había negociado una protección especial de quince años, se encuentra en el mercado abierto a partir del tercer año (1996).

En 1996 las importaciones de Estados Unidos alcanzaron 116 mil tonela-

[238] OCDE, *op. cit.*, 1997 p. 9

das, cuando la cuota era de 53,045. Para el valor excedente a la cuota se había fijado un arancel de 122.3 por ciento, o de 422 dólares, pero el gobierno mexicano permitió la entrada sin arancel de todas las importaciones. Para Canadá se había fijado un cupo de 1,591 toneladas, pero las importaciones de frijol canadiense llegaron en 1996 a 4,877 toneladas, más del triple de la cuota, que tampoco pagaron el arancel. Para 1996 la importación de frijol de Argentina, país no miembro del TLCAN, no tuvo arancel.

De nueva cuenta para 1998 con una producción de 1.205 millones de toneladas el gobierno alentó la importación de 171.4 mil toneladas de frijol sin arancel. Ingresaron de Estados Unidos 161 mil toneladas, más del triple de la cuota de 56.275. Estas importaciones no pagaron el arancel de 111.2 por ciento o de 364 dólares por tonelada. Canadá importó sin arancel 6.132 mil toneladas, cuando su cuota era de 1.688 mil toneladas para ese año. La importación de 4.3 mil toneladas de frijol de Argentina ingresaron sin arancel, aunque no es un país miembro del TLCAN. Para 1999 las importaciones de frijol de Estados Unidos y Canadá se situaron cercanas a la cuota pues los precios internacionales en comparación con los deprimidos precios domésticos desalentaron las importaciones.

Los años en que el gobierno mexicano realizó dumping técnico contra los productores mexicanos de frijol, el mercado mexicano absorbió más del 30 por ciento de la oferta exportable de Estados Unidos.

Al igual que en el caso del maíz, Estados Unidos fomenta sus exportaciones a través de los programas GSM-102 y SGPM.

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos reporta un mayor nivel importado por México sólo de este país, equivalente a 109 mil toneladas para 1996; 170 mil toneladas para 1998; y 73 mil toneladas para 1999.

El volumen importado legalmente según el Banco de México fue equivalente en 1996 y 1998 (años de las mayores importaciones) al 8.3 y 12 por ciento del consumo nacional aparente y al 13 y 18.6 por ciento de la oferta comercializable, cuando en los otros años del Tratado fue de alrededor de 4.5 por ciento del consumo aparente como máximo.

Aunque las importaciones son significativas, por sí mismas es difícil que pudieran desquiciar el mercado al grado en que ha ocurrido a partir de 1996 y de manera más aguda en 1999. La distorsión del mercado interno a partir de 1996, coincide con la disminución de la participación de Conasupo y con su eliminación desde 1999. Conasupo hasta 1997 participó absorbiendo el 30 por ciento del mercado doméstico. Al aumento de las importaciones se suma la desaparición de Conasupo, povocando la crisis y falta de mercado para la producción doméstica de frijol.

A diferencia del mercado de maíz, altamente concentrado a partir de un número pequeño de grandes empresas, la dispersión de los compradores de frijol, su carencia de infraestructura de almacenamiento en las zonas de consumo, así como el elevado costo del transporte, ha provocado que los comercializadores de frijol —un número relativamente alto de empresas envasadoras y mayoristas— transfieran sus costos de almacenamiento a los productores, a la vez que les reducen los precios. El mercado privado de frijol es altamente ineficiente. Los precios en el mercado final son más de cuatro veces los pagados a los productores.

Conasupo mantenía altos inventarios de frijol al final de cada año, debido a la falta de correspondencia entre periodos de desplazamiento y cosecha y entre zonas productoras y consumidoras. Con su desaparición, los compradores han logrado que estos excedentes se mantengan en las bodegas de los productores, quienes además han absorbido los costos. Los compradores empujan los precios a la baja, apoyados por la falta de control de las importaciones. Los compradores cuentan con el aval del gobierno mexicano para eliminar el arancel, introducir importaciones subsidiadas por los programas de crédito de Estados Unidos, o para introducir frijol de Argentina, también sin arancel. Pueden así presionar a los productores a bajar sus precios a riesgo de optar por importaciones.

Los compradores adoptaron la cotización del frijol en Michigan, para sobre esa base, a falta de precio internacional, ofrecer un precio irrisorio a los productores[239],. Los precios por el frijol importado fueron de 554 dólares la tonelada durante 1999 y de 640 dólares en 1998, mucho mayores al precio que ofrecen a los productores los acopiadores mexicanos.

Para 1996 el precio de las 69.5 mil toneladas de frijol fuera de cuota debió ser de 1483.4 dólares por tonelada. Para 1998 el precio de las 115 mil toneladas fuera de cuota debió haber sido de 1,351 dólares por tonelada. El gobierno mexicano entre 1996 y 1999 regaló a los importadores 140 millones de dólares al no cobrarles el arancel.

El "alto" arancel para el frijol y su periodo "extralargo" de desgravación según los propios negociadores del Tratado, tenía como base la situación de protección existente en el periodo 1989-91. Pero el actual gobierno despreció cualquier tipo de protección a lo que le suma la desaparición de Conasupo —único organismo capaz de ordenar el mercado interno de frijol.

El total de la cosecha de frijol del año agrícola de 1998 no ha sido aún comercializada, tampoco la del año 1999, pero estos excedentes —alrededor de 278 mil toneladas— ahora los mantienen como inventario los productores a falta de Conasupo, mientras el gobierno alienta importaciones sin

[239] *La Jornada,* 12 de marzo de 1999., p. 7. Nota de Angélica Enciso

arancel. Conasupo absorbió más de 230 mil toneladas anuales, en 1994, 1995 y 1998, ya en el periodo TLCAN. Este Volumen es similar al excedente rezagado.

Impacto del TLCAN en la producción de Trigo

El trigo ocupa el cuarto lugar en cuanto a superficie cosechada y el segundo lugar en cuanto a volumen de producción. Representa el 12 por ciento del valor total de la produción agropecuaria nacional. La producción mexicana de trigo es inferior al 1 por ciento de la producción mundial. Estados Unidos aporta el más del 10 por ciento de la producción mundial y el 40 por ciento de la oferta comercializable[240]. México tiene uno de los más altos rendimientos en el mundo, en promedio 4.14 toneladas por hectárea durante 1985-1989, comparados con los de Estados Unidos de 2.37 toneladas por hectárea.

A finales de los años ochenta la producción mexicana de trigo fue de 3.9 millones de toneladas. A partir de las reformas 1989-1993, el trigo experimentó una caída constante de su producción que se redujo en 18 por ciento, al pasar de 4.4 millones de toneladas a 3.6 millones de toneladas. La superficie sembrada se redujo un 26.4 por ciento. El trigo mantuvo permiso previo de importación hasta 1993, pero el precio de garantía y su comercialización a través del sistema Conasupo se eliminó en 1989. El cultivo de trigo fue desplazado por el de maíz a partir de 1990.

Esta tendencia se profundizó durante el periodo TLCAN. La producción se redujo en casi un tercio hasta 1999 y la superficie cultivada cayó en 43 por ciento. Disminuyó su participación en la producción y superficie total de granos y oleaginosas, la producción pasó de representar el 19 por ciento en 1989, a sólo el 10 por ciento en 1999. La superficie sembrada se redujo del 9 por ciento, a sólo el 5 por ciento en 1999.

Hasta 1989, el principal comprador de la cosecha nacional fue Conasupo, con alrededor de 1.8 millones de toneladas anuales. Conasupo compró y comercializó entre el 25 y el 50 por ciento de la oferta de trigo.

A partir de 1989 el gobierno eliminó el precio de garantía para el trigo y su comercialización a través de Conasupo. La carencia de infraestructura y redes privadas de distribución, y el impacto de los volátiles precios internacionales en el mercado doméstico[241]. Provocaron graves dificultades para la comercialización interna.

---

[240] USDA, ERS, FAS, *Ibíd.*. P. 34

[241] Cf. OCDE, *op. cit*, 1997 p. 57

Entre 1991 y 1994 Aserca otorgó subsidios a los harineros para cubrir el diferencial entre el precio concertado y el precio de indiferencia[242]. En 1995 los precios de concertación del trigo y los otros granos fueron eliminados. Entre 1989 y 1999 el precio real del trigo se redujo en 40 por ciento, mientras que desde 1993 disminuyó en 24 por ciento. En 1989, 1992, 1994, 1995 y 1997 el precio nacional fue menor al precio internacional de referencia[243].

Las políticas agrícolas internas se han orientado a sacrificar a los productores. Los subsidios que reciben los productores mexicanos son mucho menores a los que reciben los productores de Estados Unidos y Canadá con los que deben competir, y menores también a los que reciben en el conjunto de países de la OCDE. Entre 1989 y 1991 el ESP para el trigo en los países de la OCDE fue de 41 por ciento, mientras en México fue sólo del 17.3 por ciento. Entre 1992 y 1994 los países de la OCDE subsidiaron su producción de trigo en un 43 por ciento, México únicamente en 30 por ciento. En 1995 el ESP en México fue negativo (-6 por ciento), en los países de la OCDE fue de 29 por ciento. En 1989 y en 1995 (con todo y Procampo) los productores de trigo no recibieron subsidios sino que pagaron un impuesto por producir, de 11 por ciento y 6 por ciento respectivamente. En 1995, el precio de concertación fijado por el gobierno fue tan bajo en relación al precio de referencia internacional que los trigueros pagaron 68 pesos por tonelada producida a manera de impuesto.

Las importaciones de trigo mantuvieron el permiso previo de importación hasta 1993, antes del TLCAN. Las importaciones de trigo para molienda no tenían aranceles; el trigo *durum*, además de permiso previo tenía 10 por ciento de arancel antes del TLCAN.

Como compromiso del Tratado, México eliminó el permiso previo de importación para todo tipo de trigo que fue transformado en un arancel del 15 por ciento, a eliminarse en diez años. Estados Unidos eliminará sus aranceles para el trigo común en 5 años y para el trigo durum en 10 años, a partir de enero de 1994.

El acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT, permite a México una protección de 74 por ciento de arancel, con una reducción de 10 por ciento hasta el año 2004.

---

[242] El precio de indiferencia es calculado por al gobierno para las distintas zonas de consumo. Es el equivalente al precio en frontera CIF, más el arancel a la importación, más el costo de transporte hasta la zona de consumo, menos el costo interno de movilización de la cosecha entre la zona productora y la zona de consumo. Es el precio al que a los compradores les sería indiferente comprar la cosecha nacional o importar productos. Sin embargo el precio de indiferencia no considera otras ventajas de las importaciones —como los créditos subsidiados, o el surtimiento a plazos— que impiden que la indiferencia sea real.

[243] El precio internacional registrado en la tabla es menor al precio de indiferencia pues no considera los gastos de internación al lugar de consumo, ni aranceles.

En 1989 al eliminar la comercialización a través de Conasupo y al permitir la importación por agentes privados, las importaciones de trigo pasaron de 428 mil toneladas en 1989, a un millón en 1992. Para el año siguiente (1993) al eliminarse el permiso previo de importación las importaciones aumentaron a 1.7 millones de toneladas y alcanzaron 2.7 millones de toneladas en 1999.

Las importaciones han sido responsables de un gasto de alrededor de 300 millones de dólares anuales y absorben alrededor del 10 por ciento de las importaciones agrícolas cuando antes del TLCAN absorbían sólo el 3 por ciento.

La falta de protección a la producción nacional de trigo, la falta de subsidios a los productores y las erróneas políticas agrícolas, han provocado la caída de la producción y el aumento de las importaciones. En 1989 las importaciones representaban el 9 por ciento del consumo nacional aparente, para 1999 el 47 por ciento del consumo nacional aparente proviene de importaciones.

Después de seis años de vigencia del TLCAN el arancel de 15 por ciento demostró ser insignificante e ineficaz. El arancel de sólo 7.5 por ciento en 1998 y de 6 por ciento en 1999 ha provocado el aumento de las importaciones en 146 por ciento a partir de 1992 y en 530 por ciento respecto a 1989.

Los sectores productivos de Estados Unidos esperaban que sus exportaciones de trigo a México aumentarán en un 20 por ciento al final del periodo de transición del TLCAN y que los precios se elevaran ligeramente. Sus expectativas han sido más que cumplidas.

La evaluación del USDA del TLCAN en 1999 concluye que "El Tratado ha apoyado el aumento record de las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México. Estas exportaciones han promediado 190 millones de dólares bajo el TLCAN comparadas con los 134 millones de 1993 y los 51 millones de 1990. Los productores mexicanos han respondido para reconvertir su producción a cultivos distintos al trigo, mientras el TLCAN contribuyó indirectamente al aumento de las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México"[244].

La investigación para impuestos compensatorios sobre las importaciones subsidiadas de trigo provenientes de Estados Unidos y Canadá, iniciada en abril de 1994 por el gobierno mexicano, fue concluida sin resultados en 1996.

México pidió el reconocimiento de la región de Mexicali como libre de carbón parcial. Estados Unidos aceptó pero no estableció ningún protocolo

[244] USDA, ERS, *op. cit*. 1999

para permitir la importación de trigo de esa región.

Impacto del TLCAN en la producción de Soya

A principios de los años noventa en el mundo se producen alrededor de 100 millones de toneladas de soya, Estados Unidos, aporta más del 55 por ciento de la producción total. Alrededor de 25 millones se comercializan en el mercado mundial y Estados Unidos tiene prácticamente el monopolio al controlar el 75 por ciento.

A finales de la década de los ochenta la soya era el principal cultivo de oleaginosas en México tanto por la superficie cosechada como por el volumen de producción. La soya sufrió una drástica disminución durante la década de los noventa, hasta su virtual extinción a partir de 1996.

La reducción y extinción de la soya está directamente ligada a las reformas de política agrícola y al Tratado de Libre Comercio. Hasta 1989 la soya tuvo permiso previo de importación, precio de garantía y sistema de comercialización a través de Conasupo. Para 1989 fue eliminado el precio de garantía para la soya y Conasupo dejo de comprar una parte importante de la cosecha interna. Para 1993, antes del TLCAN la producción de soya había disminuido a la mitad respecto a 1989 y la superficie sembrada se había reducido en 53 por ciento.

A partir de la entrada en operación del Tratado esta tendencia continuó. Para 1999 la producción de soya se redujo un 73 por ciento respecto a 1993 y un 87 por ciento respecto a 1989. En 1996 la producción de soya registró su nivel más bajo. Se obtuvieron sólo 56 mil toneladas, cuando en 1989 se obtenían 992 mil, lo que implicó una caída del 94 por ciento. Actualmente se siembran 88 mil hectáreas de soya, de las más de 500 mil anteriores. El cultivo de la soya fue sustituido por el cultivo del maíz a raíz de las reformas y como respuesta al TLCAN.

Desde 1989 el abasto y la distribución de soya es totalmente privado. El consumo nacional aparente se duplicó al pasar de 2 millones de toneladas a 4 millones de toneladas, pero la producción nacional desapareció y el 97 por ciento del consumo depende de importaciones.

Previo a la puesta en marcha del Tratado México tenía un arancel estacional para las importaciones de soya de 15 por ciento. Bajo el TLCAN México reducirá inmediatamente el arancel de 15 por ciento a 10 por ciento, y también reducirá el periodo protegido con arancel del 1 de Agosto al 31 de enero, a sólo del 1 de octubre al 31 de diciembre. El arancel de 10 por ciento se eliminará en diez años.

México tenía un arancel de 15 por ciento para las importaciones de pasta de soya, un 10 por ciento de arancel para el aceite crudo de soya y un 20 por ciento para el aceite de soya refinado. Estos aranceles también se eliminarán en diez años.

En el acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT 1995, México acordó un 50 por ciento de arancel para la soya, a reducirse en un cinco por ciento para el año 2004[245].

El USDA esperaba que la liberalización resultaría en ganancias para las exportaciones de Estados Unidos. Preveía que "la eliminación del precio de garantía disminuirá las utilidades de los productores, quienes quizá reconviertan el cultivo a otro de mayor rentabilidad en tierras de riego. La reducción de los precios domésticos puede fomentar el consumo de los productos de soya"[246] .

Impacto del TLCAN en la producción de sorgo

A principios de la década de los noventa se producen en el mundo cerca de 67 millones de toneladas de sorgo. Estados Unidos produce alrededor del 30 por ciento de la oferta y México más de 9 por ciento. Únicamente se comercializan a nivel mundial 10.6 millones de toneladas. Estados Unidos controla el 76 por ciento de las exportaciones totales —8.1 millones de toneladas. México importa 2.1 millones de toneladas.

En 1990, el sorgo en México es el tercer cultivo en importancia de acuerdo a la superficie cosechada —1.3 millones de hectáreas—, alrededor del 12 por ciento del área cosechada con granos básicos y oleaginosas. Su producción de 3.7 millones de toneladas, equivale al 20 por ciento de la oferta total de granos básicos y oleaginosas. Un poco más de la mitad de la producción de sorgo es cultivada por productores mayores de cinco hectáreas.

El comercio de sorgo en la región del TLCAN, se resume en exportaciones de Estados Unidos a México. Estados Unidos bajo el TLCAN eliminó inmediatamente los aranceles a las importaciones de sorgo de México. México eliminó inmediatamente el 15 por ciento de arancel estacional para las importaciones de sorgo de Estados Unidos. Canadá no produce sorgo debido a su clima más frio.

La producción mexicana de sorgo fue de 5.9 millones de toneladas en promedio entre 1985 y 1988. Para 1993 se había reducido en un 56 por cien-

---

OECD, *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries,* 1995

[246] USDA, ERS, *op. cit*. 1992 p. 53

to, al registrar. 2.56 millones de toneladas. Las dificultades de comercialización al eliminar el precio de garantía y el permiso previo para el sorgo (1989) provocaron la sustitución de importantes superficies sembradas hacia el maíz. La superficie sembrada se redujo constantemente y pasó de 1.9 millones de hectáreas en 1990, a solo 974 mil en 1993

Durante los dos primeros años del Tratado la producción y superficie sembrada de sorgo se mantuvo por abajo a sus correspondientes en 1988, pero a partir de 1996, creció tanto la producción como la superficie sembrada con sorgo, sobrepasando ligeramente los niveles de 1989.

Conasupo participó en la compra de alrededor del 25 por ciento de la cosecha nacional, entre 1981 y 1990, con sustanciales variaciones entre los años. Además participó en la importación de casí el 80 por ciento del sorgo entre 1981 y 1987. Entre 1991 y 1994 Aserca subsidió a los ganaderos y fabricantes de alimento para animales que optaran por comprar la producción nacional de Tamaulipas.

Los precios domésticos del sorgo han sufrido una tendencia a la baja constante. En un primer periodo 1989-1993 cayeron un 43 por ciento a consecuencia de la eliminación del precio de garantía. Durante 1995 y 1996 tuvieron un repunte considerable, pero durante 1997 y 1999 los precios del sorgo volvieron a caer hasta llegar a sus niveles más bajos. El precio de sorgo de 1999 cayó 55.6 por ciento respecto a 1989.

Los subsidios a la producción de sorgo se redujeron a partir de 1989, —con un ESP de 22 por ciento— y se situaron por abajo del promedio de subsidios en los países de la OCDE (52 por ciento). En 1994 los precios nacionales de concertación se fijaron por abajo de los internacionales, pero los subsidios de Procampo los compensaron. En 1995 como en todos los productos el ESP disminuyó a sólo el 16 por ciento, muy por debajo del promedio de la OCDE de 49 por ciento.

El sorgo incrementó sus importaciones en 100.9 por ciento en valor y 89 por ciento en volumen, entre 1989 y 1993, como resultado del cambio a favor del maíz. Entre 1994 y 1998, las importaciones mexicanas de sorgo se redujeron a pesar de la eliminación de las tarifas bajo el TLCAN. Pero para 1999, esta tendencia se revirtió y las importaciones alcanzaron los 4.6 millones de toneladas, a pesar de la buena producción nacional de 6 millones de toneladas. El consumo nacional aparente de sorgo en 1999, alcanzó los 10.5 millones de toneladas, el más alto de la década. Entre 1993 y 1999 las importaciones de sorgo aumentaron en 31.4 por ciento y respecto a las de 1989 en 70 por ciento.

En un contexto mundial de reducción de demanda del sorgo México se ha consolidado como el primer importador de sorgo de Estados Unidos.

Pasó de absorber alrededor de 40 por ciento de sus exportaciones en 1996 y 1997, a adquirir casi el 70 por ciento de su oferta exportable en 1998 y 1999.

Propuestas

El capítulo agrícola del TLCAN fue negociado bajo supuestos que han demostrado ser erróneos, por lo tanto su renegociación es la condición para ampliar el reducido margen que actualmente tiene la política agrícola en México. Sin embargo las propuestas que a continuación se presentan son propuestas en el margen que el Tratado tal y como fue negociado permite.

El sector agrícola por ser uno de los sectores económicos más vulnerables tiene en la mayoría de los países políticas de protección y compensación. El Congreso de Estados Unidos condicionó la aprobación del Tratado a una Ley de Implementación, (*Implementation Act 1993*) que obliga al Departamento de Agricultura a presentar una evaluación bianaual del impacto del TLCAN en cada uno de los productos agrícolas; en la inversión en la agricultura y en las comunidades rurales; y en el empleo relacionado directa o indirectamente con la agricultura.

Para el caso de México el Tratado fue aprobado únicamente por el Senado, sin ninguna condición. Ha sido una demanda recurrente de la sociedad civil y de los principales sectores productivos agropecuarios y forestales afectados, la revisión y análisis del impacto del Tratado. El Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados en particular pueden impulsar una iniciativa legislativa similar al Acta de Implementación de Estados Unidos, que obligue a la Secretaría de Agricultura a presentar una evaluación consistente y con datos del impacto del Tratado en cada uno de los productos agrícolas y agroalimentarios, así como en la inversión en la agricultura y en las comunidades rurales y en el empleo relacionado directa o indirectamente con la agricultura, por lo menos cada dos años.

Esta iniciativa deberá considerar una evaluación paralela del Congreso de la Unión sobre el impacto del Tratado en donde se incluyan y analicen las propuestas de los sectores productivos, apoyando la participación plural y activa de las organizaciones campesinas y grupos de productores de menores recursos.

Para México esta evaluación es de mayor importancia que para Estados Unidos, por su condición de país subdesarrollado, sin ventajas comparativas en los sectores de producción más importantes —en cuanto a volumen, valor, superficie sembrada y número de porductores— mayor participación de

la población económicamente activa en el sector agropecuario y concentración de la pobreza en las zonas rurales.

Maíz

El gobierno mexicano debe controlar las importaciones de maíz y limitarlas a las cuotas acordadas en el TLCAN. Para cualquier volumen sobre la cuota debe cobrar el arancel máximo permitido. Para las importaciones de maíz de cualquier país no miembro del TLCAN el gobierno debe cobrar el arancel GATT, mayor al arancel TLCAN.

El Congreso, como representante de los ciudadanos puede promover y ejecutar —a través de los sectores productivos afectados— una solicitud de salvaguarda general del Tratado y probar el daño en los sectores y planta productiva por el aumento de las importaciones de maíz sin arancel.

El Congreso puede impulsar una iniciativa de revisión de los mecanismos de control de importaciones en las aduanas, de tal forma que éstas puedan controlar y limitar el volumen de importaciones.

El Congreso puede impulsar una iniciativa de recuperación de los aranceles y su asignación presupuestal a los programas de subsidios a los productores. No existe ningún límite para aumentar la asignación de recursos Procampo, ni otros de la caja verde y algunos de la caja ámbar en el TLCAN ni en el GATT. El único límite son las finanzas públicas y sus prioridades de asignación.

El Congreso puede demandar la participación de un representante de la Comisión de Agricultura en el Comité de Cupos de Importación y la revisión y análisis exhaustivo de su funcionamiento (periodos de importación, cuotas de asignación y tipo de agentes a quiénes se asignan estas cuotas).

Ante la desaparición de Conasupo es imprescindible demandar la creación de un organismo de regulación del mercado de los granos, para evitar el monopolio de las transnacionales y la subordinación de los productores. Este organismo además de regular el mercado de los granos a favor de los productores nacionales, debe retirar las cuotas de importación del TLCAN, evitando que presionen los precios a la baja. Puede también acceder al financiamiento CCC y apoyar a las organizaciones de productores con créditos para la pignoración de sus cosecha a las mismas tasas blandas ccc.

Frijol

Los problemas de comercialización de frijol no se solucionarán sin un

organismo estatal regulador del mercado. En estas condiciones el impacto de las importaciones de frijol por arriba de la cuota, son el elemento que permite a los compradores comprimir el precio a los productores, independientemente que los precios pagados por el frijol importado sean más altos que los que están dispuestos a pagar por el frijol mexicano.

El gobierno mexicano desmanteló el sistema de comercialización estatal, sin existir alternativas de mercado. Ocasionó así un desquiciamiento de los mercados y sumió a los productores en la peor crisis de su historia.

Es imprescindible crear un organismo regulador del mercado de frijol, encargado de la compra y distribución de la producción, así como de fijar precios de referencia.

La producción de frijol en México es muy importante, ya que es el segundo cultivo en cuanto a superficie sembrada y número de productores, además de ser uno de los dos alimentos básicos de la población. Sin embargo la política del gobierno ha provocado la crisis de la producción de frijol. La mayoría de las áreas productoras no cuentan con alternativas de reconversión. El gobierno mexicano no puede darse el lujo de sacrificar a 450 mil productores, generalmente con predios de menos de cinco hectáreas de mal temporal, y de desmantelar la producción nacional de frijol y su aporte al producto interno bruto.

En 1994 y en 1995, según las estadísticas mexicanas no hubo importaciones de frijol. Como medida emergente el gobierno mexicano debe imponer una salvaguarda como medida general en el Tratado y evitar las importaciones de frijol, hasta que logre ordenar el mercado interno.

Para los años subsecuentes el gobierno debe evitar a toda costa las importaciones de frijol fuera de cuota cobrando el arancel correspondiente para cada uno de los países, y definiendo periodos de importación que no impacten los periodos de cosecha nacional.

Como medida emergente el Estado debe retirar las existencias de los productores a un precio equivalente al pagado por las importaciones, alrededor de 600 dólares por tonelada.

El gobierno debe rendir cuentas a los productores por el desorden provocado en el mercado de frijol y resarcir al menos una parte de sus cuantiosas pérdidas. Los 140 millones de dólares que regaló a los importadores deberán ser distribuidos como un pago compensatorio único, entre los productores de frijol.

Trigo

La negociación del TLCAN es responsable directa del aumento de las importaciones en detrimento de la producción nacional. Además el gobierno mexicano ha impulsado consistentemente una política de desaliento a la producción de trigo.

La renegociación del Tratado es una condición imprescindible, en tanto, es indispensable que la política agrícola impulse una verdadera política de fomento a la producción nacional.

El gobierno mexicano debe equiparar los subsidios a los productores al nivel otorgado por el resto de países de la OCDE.

Además el gobierno debe exigir el cumplimiento estricto del permiso fitosanitario conforme a las normas estipuladas.

Exigir el reconocimiento de las zonas libres de incidencia de plagas para liberar las exportaciones de trigo mexicano a Estados Unidos.

Mantener estricta vigilancia sobre la aplicación de subsidios a la exportación de Estados Unidos y Canadá para imponer impuestos compensatorios a las importaciones.

Analizar la conveniencia de impulsar una medida de salvaguarda general en el Tratado, demostrando el daño a la producción nacional que se ha reducido en 30 por ciento.

Soya

El TLCAN es responsable de la disminución y extinción de la soya. La renegociación de los aranceles, estacionalidad de aplicación y periodo de desgravación resulta prácticamente la única alternativa para recuperar el cultivo.

En tanto y como un primer paso el Congreso puede impulsar una investigación de deaño causado a la producción y planta productiva nacional, sin embargo el país quedaría sin abasto de soya ante la ausencia de producción nacional. En caso de lograr imponer aranceles compensatorios se pagaría más por las importaciones de soya sin ningún beneficio para los productores que actualmente se han reconvertido a la producción de maíz.

El gobierno mexicano pretende recuperar la producción de soya a partir de cultivos transgénicos que promueve bajo el Programa Alianza para el Campo. Los productores y los consumidores no están debidamente informados de los posibles riesgos económicos que los cultivos transgénicos

presentan. Actualmente la oposición de los consumidores de varios países impide la exportación de soya y derivados transgénicos. Es irresponsable promover un cultivo que lleva implícitos los riesgos de falta de mercado. Además los consumidores mexicanos no están informados de que la actual producción nacional de soya es transgénica.

En suma la liberalización comercial de los granos básicos y oleaginosas promovida por el gobierno mexicano y acordada en el TLCAN ha sumido a la mayor producción del sector agrícola y a la actividad a la que se dedican el mayor número de productores en una profunda y recurrente crisis, que se profundizará mientras más avance la liberalización del sector y culmine el periodo de transición. La negociación del Tratado implica para México en palabras de Luis Hernández[247] exportar los pepinillos, tomates y cebolla para las hamburguesas mientras importamos el pan y la carne.

[247] Hernández Luis. "TLC: Corte de Caja", en: *Cuadernos del Ceccam* No. 20, noviembre de 1997