

¿Tiene futuro la agricultura campesina en México?

Políticas públicas para la soberanía alimentaria
y el desarrollo rural *con* campesinos

¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? / Políticas públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos

Víctor Suárez Carrera

Grupo Parlamentario del PRD

en la Cámara de Diputados

LIX Legislatura / Congreso de la Unión

México, septiembre de 2005

Cuidado de la edición

Alberto Lara Castillo

Diseño de interiores

Irma Leticia Valera Jaso

Corrección

Alberto Lara Castillo

María de Lourdes Álvarez López

Formación de interiores y diseño de portada

María de Lourdes Álvarez López

Fotografía de portada

Adalberto Ríos Szalay



Centro
de Producción
Editorial

El texto de este libro está disponible en formato PDF y puede obtenerse en: «<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm>».

Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre y cuando se cite la fuente.

¿Tiene futuro la agricultura campesina en México?

Políticas públicas para la soberanía alimentaria
y el desarrollo rural *con* campesinos

Víctor Suárez Carrera

DISTRIBUCIÓN
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
CÁMARA DE DIPUTADOS / CONGRESO DE LA UNIÓN
LIX LEGISLATURA

Mesa Directiva

<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Coordinador general
<i>René Arce Islas</i>	Vicecoordinador general
<i>María Angélica Díaz del Campo</i>	Presidenta de Debates del Pleno
<i>Elpidio Tovar de la Cruz</i>	Coordinador de Administración Interior
<i>Inti Muñoz Santini</i>	Coordinador de Comunicación Social
<i>Horacio Duarte Olivares</i>	Coordinador jurídico
<i>Eduardo Espinoza Pérez</i>	Coordinador de Proceso Legislativo
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	Coordinador de Desarrollo Económico
<i>Adrián Chávez Ruiz</i>	Coordinador de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
<i>Marbella Casanova Calam</i>	Coordinadora de Equidad Social
<i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	Coordinador de Finanzas Públicas
<i>Emilio Zebadúa González</i>	Coordinador de Política Interior y Reforma del Estado
<i>Eliana García Laguna</i>	Coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos
<i>Clara Brugada Molina</i>	Coordinadora de Política Social
<i>Juan José García Ochoa</i>	Coordinador de Relaciones Internacionales
<i>Marcela González Salas</i>	Vicepresidenta de la Cámara de Diputados

A mi madre, Graciela Carrera Orendain (†)

A mis hijas, Genoveva, Ana Elisa y Sofía

El presente libro es resultado de las enseñanzas, apoyo e inspiración de innumerables personas y organizaciones. Seguramente será difícil dejar constancia de mi gratitud para todas ellas. No obstante, es preciso nombrar a Blanca Olivia Acuña Rodarte, Julio Moguel, Armando Bartra, Ayo Heinegg, Adelita San Vicente, León Jorge Castaños, Miguel Carrillo, Iván Polanco, Pascual Juárez, a los dirigentes y equipo técnico de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, movimiento El Campo No Aguanta Más y al Grupo Parlamentario del PRD (GPPRD) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

También deseo agradecer al Comité Editorial de la Cámara de Diputados su apoyo unánime para dictaminar en favor de la publicación del presente texto y al área editorial del GPPRD por su enorme profesionalismo y calidad en el cuidado de la edición del libro.

Fueron inspiración vital de los textos incluidos en el presente libro mi familia, la ANEC y las organizaciones campesinas e indígenas de Oaxaca, Chiapas y Durango con las cuales aprendí a respetar y valorar la cultura y la dignidad de los hombres y mujeres del campo y con quienes trabajé en las décadas de los setenta y ochenta.

Prólogo	
<i>Armando Bartra</i>	15
Introducción	21
ENSAYOS, 1995-2002	
Políticas públicas para la agricultura mexicana basadas en el consenso y la certidumbre: una propuesta de ley agrícola quinquenal	33
Resistencias rurales en tiempos neoliberales	95
Los límites del neoliberalismo en la agricultura de granos básicos en México: ni ventajas comparativas ni autosuficiencia alimentaria	107
Crisis agroalimentaria en México: hechos y alternativas	127
Implicaciones de la nueva legislación agrícola estadounidense en la agricultura campesina y la seguridad alimentaria de México	139
TLCAN a tres años: implicaciones para la agricultura campesina y la seguridad alimentaria de México	181
Aprobación del presupuesto agropecuario para 1998 o cómo el neoliberalismo en el campo continúa tan campante	201

Alianza para el Campo: Algunas reflexiones y propuestas desde el punto de vista de la agricultura campesina y la soberanía alimentaria nacional	217
Nueva ley agrícola estadounidense y décimo año del TLCAN: última etapa de la guerra económica contra la agricultura campesina y la soberanía alimentaria de México	233
ARTÍCULOS PUBLICADOS EN <i>LA JORNADA DEL CAMPO</i>, JULIO DE 1997-MAYO DE 1999	
Se rebasaría los cupos de importación de maíz de nueva cuenta en 1997	247
Tendencia a la baja y gran volatilidad de los precios internacionales de maíz	249
Inicio formal de negociaciones para el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea: ¿la historia se repite?	251
Alimentación y nutrición en el medio rural: ¿funciona el modelo?	253
Crece la concentración en el sector agroalimentario a escala global: ¿libre mercado o mercado corporativo?	255
Deuda externa y pobreza rural: entre el índice de expectativas irracionales y la <i>terca</i> realidad	257
Informe del presidente Clinton al Congreso sobre el TLCAN y la agricultura: ganadores y perdedores	259
Prevalece la volatilidad de los precios y las reservas de maíz en los mercados internacionales	261
En busca de una agenda legislativa común para el campo mexicano	263

Los Estados Unidos advierten a la Unión Europea que no impida el comercio de productos agrícolas transgénicos	265
El campo en el informe presidencial	267
La guerra de la fructosa de maíz: otro amargo saldo del TLCAN	269
<i>Paulina</i> y el desastre agropecuario en las costas del Pacífico Sur: entre la emergencia y la reconstrucción estructural	273
Precios remuneradores y justos para maíz, frijol y sorgo	275
Presupuesto sectorial 1998: ¿más dinero para qué y para quiénes?	279
Federalismo y neocorporativismo rural: el caso de Michoacán	283
<i>Desarrollo productivo</i> rural y genocidio en Chiapas	285
1997: un año más de neoliberalismo en el campo	287
Desafíos para un desarrollo rural sustentable en el Distrito Federal	291
PIB nacional, 7%; PIB agropecuario, 1.4%: desengancharon el cabús	295
Dan Glickman: ¿primer secretario de agricultura mundial? ¿Crea el PAN su CNC con el patrocinio de la iniciativa privada?	297
Propuestas campesinas europeas de políticas agrícolas: una referencia importante	301
Importaciones agrícolas al alza: arrecia la guerra contra la agricultura campesina	305
De sequías, incendios y otras desgracias	311
Una mirada campesina al presupuesto rural de 1999	319
Un balance a mitad de camino: revalorar lo rural en el Distrito Federal	327

MOVILIZACIONES CAMPESINAS Y ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO 2000-2004

Nuevo pacto nacional para el cambio en el campo / Propuestas de política para el campo 2000-2006: soberanía alimentaria, revaloración de la agricultura campesina y mercado justo para un desarrollo incluyente, equitativo y sustentable	337
2002: última llamada para los maiceros mexicanos	351
¿Qué renegociar en el capítulo agrícola del TLCAN?	355
¿Qué nuevo pacto social requiere el campo?	359
Por una política de comercio agroalimentario acorde con la soberanía alimentaria, la revaloración de la agricultura campesina y la sustentabilidad de los recursos naturales	363
¿Por qué firmamos el Acuerdo Nacional para el Campo?	377
La irrupción del movimiento campesino	383

El renovado protagonismo social del movimiento campesino mexicano durante los últimos años ha ido acompañado de una creciente y comprometida reflexión sobre los asuntos rurales: beligerante producción intelectual, en la que se alinean los ensayos de Víctor Suárez contenidos en el libro *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? / Políticas públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos*, que hoy se publica.

Con más de treinta años de trayectoria en los asuntos del campo, que incluye experiencias en el servicio público, en las organizaciones gremiales, en las asociaciones civiles, en el periodismo y –recientemente– en el Congreso de la Unión como diputado en la LIX Legislatura, el autor de este libro no es un simple observador, un analista circunstancial o un distanciado investigador de la academia. Víctor Suárez ha sido actor destacado del movimiento agrario de la última década, y sus reflexiones sintetizan algunas de las ideas construidas, sobre la marcha, por una importante red de organizaciones campesinas de carácter sectorial y especializado surgidas durante los últimos tres lustros y que avanzan juntas desde mediados de los noventa. Convergencia de la que forman parte, entre otras, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras

(CNOC), la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red Mocaf), la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) y la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), de la que Víctor es asesor desde su fundación en 1995.

Algunos de los ensayos de esta compilación cronológica, que abarca casi diez años de producción intelectual, fueron publicados anteriormente en libros, revistas y periódicos, mientras que otros eran inéditos. Todos se inscriben en la disputa por el destino del campo mexicano; una confrontación cuya historia reciente está marcada por la indoblegable resistencia rural al agrocidio perpetrado por los gobiernos inspirados en el llamado Consenso de Washington.

En sus encendidos cuanto sustentados textos, Víctor se enfrenta puntualmente con el modelo de país que ha guiado a los gobernantes mexicanos de los tres últimos sexenios: paradigma neoliberal que apuesta a la apertura comercial *desmecatada* y al *desarme* económico unilateral como presuntas palancas de un desarrollo que todavía no llega; proyecto globalizador a ultranza que en el ámbito agrario se concreta en reformas legislativas, cambios en las políticas públicas, adecuaciones institucionales y recortes presupuestarios que conforman un quiebre histórico en la vía de desarrollo que el campo mexicano había adoptado durante el pasado siglo a results de la revolución. Y es que, en la lógica de los tecnócratas, el agro pasó de ser una actividad económica de soporte *uncida* a las necesidades del desarrollo industrial a ser un sector desarticulado del resto de la economía y en última instancia prescindible. En simétrica mudanza, los campesinos transitaron de padecer la explotación por medios mercantiles a vivir la exclusión económica y social; del intercambio desigual a la estampida multitudinaria; de la explotación sistémica a la deserción estructural.

Pero, siendo un crítico implacable, la fuerza mayor de los textos de Víctor no se centra tanto en los cuestionamientos sino en las propuestas. Planteamientos de alternativa cuya premisa mayor es la multifuncionalidad de la agricultura: el reconocimiento de la polifonía de un mundo rural que no se agota en la producción de mercancías agropecuarias y cuyas aportaciones mayores son de naturaleza ambiental, societaria y cultural. De ahí la exigencia de una nueva y armoniosa relación entre lo urbano y lo rural: acuerdo que debe concretarse en un pacto inédito entre los hombres del campo y los habitantes de las ciudades, pero también en un nuevo trato entre el Estado y los campesinos que se exprese en leyes, instituciones, políticas, presupuestos y prácticas de nuevo tipo. Porque no estamos ante un asunto menor; lo que hoy está en juego es la reconstrucción del campo a través de la revaloración de la agricultura campesina. El reto del nuevo milenio es “salvar al campo para salvar a México”, como proclamó el *claridoso* movimiento rural de 2003. Y esto no será posible sin líneas estratégicas, sin políticas de Estado, sin programación y presupuestación multianual. Mudanzas trascendentes que sólo serán legítimas si son consensuales: si se debaten de cara a la nación y se construyen mediante la participación plural y democrática de los variados actores sociales.

Signo de los tiempos es que los ensayos que ahora se publican juntos, se ocupen con amplitud de las tendencias de la agricultura mundial y de los ominosos avatares de las políticas rurales de países y bloques, como los Estados Unidos y la Unión Europea, cuyas decisiones son de repercusión planetaria. Porque hoy el campo mexicano ya no es sólo asunto nacional: en un mundo neoglobalizado donde los intercambios externos priman sobre los internos las visiones ensimismadas no sirven más. Aun para reivindicar vigorosamente la soberanía alimentaria y la importancia de preservar y fortalecer el mercado interno, como lo hace Víctor, es necesario

adoptar una perspectiva global. También debe verse como una puesta al día el que los textos dejen constancia de la diversidad de ámbitos donde hoy se gestan las políticas públicas. En el pasado presidencialista todo se definía en Los Pinos, todo se resolvía en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. En cambio hoy las decisiones unilaterales e inconsultas, cuyo complemento eran acuerdos vergonzantes en lo *oscurito*, están dejando paso poco a poco al debate público, a la construcción colectiva de propuestas y alternativas, a la negociación multilateral de los actores sociales entre sí y con el Estado en sus diversos niveles y dimensiones. En particular, destaca el creciente peso del Congreso de la Unión como ámbito donde se aprueba con autonomía leyes decisivas para la vida rural, y especialmente la Cámara de Diputados, que por fin está ejerciendo sus atribuciones en lo tocante a la definición del Presupuesto de Egresos del gobierno federal.

Los ensayos de la última sección se ocupan del movimiento campesino reciente: despliegue multitudinario que ya se barruntaba desde 2000 y que culmina tres años después con las acciones que, bajo el lema “El campo no aguanta más”, desembocaron en la firma del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) y colocaron de nuevo en la agenda política la problemática del mundo rural. Si por su extensión esta parte del libro es menor que las otras, en mi particular lectura resulta la sección decisiva. Y es que, a la luz de los últimos siete textos, escritos en el último lustro y referidos a las propuestas del movimiento reciente, cobra sentido el conjunto de los trabajos anteriores. Reflexiones fragmentarias donde se va construyendo, pausadamente, elementos decisivos de la alternativa estratégica campesina que años después darían identidad programática al movimiento conocido como “El Campo No Aguanta Más”. Porque, en verdad, la plataforma enarbolada por las organizaciones rurales en 2003, que algunos han llamado “Plan Campesino para el Siglo

XXI”, no se improvisó en unas cuantas semanas de intensas negociaciones, se fue decantando silenciosamente durante las dos últimas décadas, a través de las experiencias y reflexiones de un movimiento campesino cada vez más machucado y escarnecido, pero también más sabio y proponedor.

Así, el libro que hoy se publica deja constancia, entre otros puntos, de la notable contribución de Víctor Suárez a la lenta pero persistente sistematización de las propuestas campesinas. Patrimonio colectivo que se forja todos los días en las experiencias del movimiento, pero que se perdería sin la labor de sus intelectuales orgánicos.

Armando Bartra

AGROCIDIO COMO POLÍTICA DE ESTADO

El presente libro reúne una colección de ensayos y artículos sobre políticas públicas de alternativa para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural *con* campesinos. Dichos textos fueron elaborados entre 1995 y 2004, en uno de los periodos de la historia contemporánea más adversos para la agricultura mexicana, en el que las élites políticas y económicas del país decidieron emprender una verdadera guerra económica contra el sistema agroalimentario construido a partir de la revolución mexicana de 1910. Se trata de una década igualmente destacada en materia de resistencia social y de grandes movimientos campesinos e indígenas por sus derechos: el derecho a seguir siendo campesinos, el derecho a la existencia de los pueblos indios con derechos plenos, y el derecho de la nación a la soberanía alimentaria y a su seguridad alimentaria y nutricional.

De 1995 a 2004 el campo mexicano sufrió con mayor amplitud y gravedad los efectos de las políticas neoliberales aplicadas desde 1982. Es importante reconocer que dichas políticas se han erigido en verdaderas políticas de Estado, trascendiendo sexenios y gobiernos de diferentes partidos (PRI, PAN) e involucrando decisiones radicales no solamente del Ejecutivo Federal sino también del Poder

Legislativo. Se trata de políticas transexenales aplicadas en forma continua a lo largo de más de 20 años y cuatro administraciones federales, incluida la del gobierno de la alternancia y del *cambio*. Son políticas explícitamente enunciadas y sustentadas en un sistema coherente –el fundamentalismo neoliberal– surgido de las necesidades del desarrollo del capitalismo en la etapa de la tercera revolución tecnológica, del derrumbe del bloque socialista, y de la disputa por la hegemonía del mercado mundial entre los Estados Unidos, la Unión Europea y el bloque de países asiáticos encabezados por Japón. En nuestro país, dicho modelo ha sido aplicado, específicamente, inspirado y sobredeterminado por los intereses geopolíticos de los Estados Unidos y sus corporaciones.

Las políticas de Estado neoliberales proponen explícitamente y fomentan activamente el desmantelamiento de la agricultura campesina en México y la expulsión de al menos 80 por ciento de la población rural –20 por ciento de la población nacional– hacia los centros urbanos del país y hacia los Estados Unidos. Se trata, en palabras de Armando Bartra, de un verdadero *agrocidio*. En este punto vale la pena hacer un recuento de lo que constituye y representa la agricultura en México en los albores del siglo XXI.

CAMPESINOS Y TERRITORIO RURAL EN EL SIGLO XXI

De los 6 mil millones de habitantes del mundo, la mitad de ellos viven en zonas rurales y constituyen también la mitad de la población económicamente activa.

En el caso de México, existen 5.8 millones de hogares rurales en 180 mil localidades de 2 500 habitantes o menos (INEGI, ENIGH, 2002). La población rural asciende a 25 millones y representa 25 por ciento de la población nacional. De acuerdo con el Consejo

Nacional de Población, para el año 2010 habrá 26.1 millones de mexicanos en el medio rural.

A pesar de que en las últimas décadas se ha acelerado el éxodo campesino, la población rural en términos absolutos aumenta año con año y se renueva sin cesar. Esto supone reconocer que la población y la pobreza en el medio rural no son mera herencia del pasado sino resultado contemporáneo de los modelos de *modernización* sin campesinos, aplicados desde principios de 1982.

Los cinco millones de campesinos –ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios– a los que se pretende excluir son poseedores de 90 por ciento del territorio nacional. Dicho grupo está conformado por 3.8 millones de ejidatarios, 600 mil comuneros y 1.6 millones de propietarios privados.

La mayoría de los 5 millones de unidades de producción rural son minifundistas: 3.3 millones únicamente poseen cinco hectáreas o menos. Se trata fundamentalmente de un sistema de producción/reproducción agroalimentario y de gestión del territorio rural en pequeña escala y con base en la organización familiar del trabajo.

Desde un enfoque económico, el sector agropecuario, forestal y pesquero aporta cinco por ciento del producto interno bruto, 12 por ciento si se considera la aportación del sector de la agroindustria y de los servicios asociados. La población económicamente activa del sector agropecuario representa 15.8 por ciento del total nacional (XII Censo General de Población y Vivienda). Si se valúa el papel del sector en un enfoque amplio, integral, *multifuncional* –considerando los aportes ambientales, sociales, culturales, etcétera–, entonces su contribución al desarrollo nacional se elevaría y apreciaría justamente.

De los 5 millones de unidades de producción rural, un millón (20 por ciento) es propiedad de comunidades indígenas de 54 grupos étnicos de más de 25 estados.

La población indígena representa 10 por ciento de la población nacional, está distribuida en 6 830 ejidos y comunidades (23 por ciento del total de ejidos y comunidades) y posee 22.6 millones de hectáreas (21.9 por ciento del total de la superficie que éstos comprenden), 5.3 millones de las cuáles corresponden a pequeños propietarios indígenas.

La pobreza en México es sobre todo pobreza rural. Baste mencionar que 572 mil hogares rurales sobreviven con hasta un salario mínimo general; 817 mil, con entre 1.1 y 1.5 salarios mínimos generales; y 761 mil, con entre 1.6 y 2 salarios mínimos generales.

El campo es demográficamente un campo envejecido: la edad promedio de los ejidatarios es de 51 años y 49 por ciento de los ejidatarios tienen 55 años o más. Al mismo tiempo, es un campo con una presencia creciente de mujeres al frente de las unidades de producción rural: 400 mil mujeres son poseedoras legales de derechos ejidales, 20 por ciento del total de sujetos de derechos ejidales en 2004.

El territorio rural en manos de campesinos, campesinas e indígenas comprende 90 por ciento del territorio rural nacional y es mucho más que tierras para la producción agropecuaria y forestal. Comprende un conjunto diverso e interrelacionado de patrimonios territoriales de importancia estratégica actual y potencial para la nación: tierras, aguas, costas, biodiversidad, recursos genéticos, conocimientos tradicionales, activos históricos y culturales, recursos escénicos, etcétera. Son recursos en extremo valiosos que se encuentran en manos campesinas e indias como resultado del pacto social pos-revolucionario y de la lucha social ininterrumpida, si bien han sido sobreexplotados por intereses ajenos a las comunidades rurales. No obstante, dichos recursos son considerados por los neoliberales como activos en *manos muertas*, y por ello han de estar sujetos a procesos de desamortización y mercantilización para trasladarlos a manos *vivas, productivas, competitivas, eficientes, globalizadas*.

EL CREDO NEOLIBERAL PARA EL AGRO MEXICANO

La política de guerra contra la agricultura campesina y la soberanía nacional ha estado sustentada en una concepción político-económico-ideológica coherente, que conforma un verdadero credo, cuyos principales axiomas, dogmas y supuestos se enuncian a continuación.

- ♦ *Determinismo histórico.* Si México quiere transformarse hoy en un país desarrollado, debe reducir drásticamente su población rural a no más de cinco por ciento de la población total. Así lo demuestra la evolución de los países más ricos, ¿por qué ir en contra de la historia y la evolución económica de las naciones? Nuestro país no puede avanzar y superar la pobreza con una alta población rural que, además, aporta una pequeña proporción del producto interno bruto. No hay otro camino en la historia de los pueblos ni en el desarrollo económico de los países. En este sentido, ¿por qué no acelerar el curso de la historia?
- ♦ *Reduccionismo economicista.* La agricultura es un sector igual al resto de los sectores de la economía. Por tanto, debe ser evaluado con los mismos criterios de desempeño económico y debe ser sometido a las mismas condiciones que el sector de la industria y el de servicios tanto a escala nacional como mundial. Así, la multiplicidad de funciones de la agricultura y la gestión del territorio rural se reduce a una sola de ellas. La agricultura, la alimentación y el territorio rural no son más que simples mercancías, sujetas a las leyes del valor y a los *equilibrios* de la oferta y la demanda.
- ♦ *Principio de las ventajas comparativas.* En una economía globalizada y sujeta a procesos de integración de bloques económicos regionales, la agricultura mexicana tiene que reorganizarse

en función del principio de las ventajas comparativas; es decir, concentrarse en aquellos sectores en los que se tiene ventajas comparativas respecto a los Estados Unidos y Canadá y abandonar aquellos en que la ventaja corresponde a nuestros socios comerciales. Esto significa que México debe dejar de producir granos básicos, oleaginosas, lácteos y productos cárnicos para mejor importarlos más baratos de los Estados Unidos y Canadá y reorientar el conjunto de sus agriculturas a la producción de hortalizas, flores y frutas tropicales. Por supuesto que este principio aplica a todos los países, excepto a los desarrollados.

- ♦ *Gran escala frente a pequeña y mediana escalas.* En la globalización e integración de bloques económicos regionales, la única forma de que las economías y las agriculturas sean viables y competitivas es a través de las grandes escalas. Para competir con la agricultura de los Estados Unidos, que tienen un promedio de 176.5 hectáreas por granjero, México necesita acabar con el minifundismo (3.5 hectáreas por campesino) y acelerar el surgimiento de un fuerte sector de grandes propietarios rurales. Consecuentemente, la inversión y los subsidios públicos deben tener un destinatario inequívoco: los grandes agricultores. ¿Cuál es el sentido de invertir recursos productivos en un sector inviable y que va de salida? Es evidente que el culto a las grandes escalas significa expulsar de sus territorios y de la agricultura a los 3.8 millones de minifundistas y sus familias. Lo anterior, sin considerar que, por ejemplo, las escalas pequeñas y medianas de producción han demostrado mayor eficiencia y viabilidad económica, social, ambiental y política en países tales como los de la Unión Europea, cuya superficie promedio por campesino es de 18.7 hectáreas; Japón, con 3.1; y China, con 0.3 hectáreas por campesino.

- *Los campesinos e indios son un lastre del pasado.* Un principio que subyace en la concepción neoliberal de la agricultura es que los campesinos e indios representan una herencia del pasado y un pesado fardo que el país debe suprimir si es que quiere progresar. La agricultura y los patrimonios territoriales de campesinos e indios se consideran recursos en *manos muertas*, activos improductivos y, más aún, recursos sujetos a la aniquilación por parte de los *rústicos ecocidas*. Por tanto, es un imperativo categórico trasladar el dominio de dichos recursos a manos privadas y de preferencia de grandes corporaciones nacionales y sobre todo extranjeras. Bajo el cobijo del racismo y la exclusión social, se trata de promover la privatización total de la agricultura y la alimentación, incluidos la vida, los conocimientos y los recursos genéticos: en suma, todos los recursos patrimoniales de campesinos e indios.

MODELO AGROALIMENTARIO HEGEMÓNICO

Más allá del credo ideológico neoliberal, el proceso de reordenamiento de la agricultura y la alimentación en México y en el mundo está sobredeterminado por un modelo coherente en el plano global, promovido por los intereses de los Estados Unidos y sus corporaciones. Los rasgos constitutivos de dicho modelo se enuncian a continuación.

- a) Fomento a la concentración de la producción mundial de alimentos en unos cuantos países (los Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil) y, como contraparte, promoción del desmantelamiento de las agriculturas campesinas e indígenas en el resto del mundo, así como la reorientación hacia la exportación por parte de agroempresarios. Lo anterior, de conformidad

con los supuestos ideológicos, axiomas y supuestos arriba señalados.

- b) Sin dejar de reconocer los avances tecnológicos, las inversiones en infraestructura productiva y la existencia de políticas de Estado favorables a la agricultura, tal concentración no podría ser posible sin la utilización de sistemas *intensivos* de producción a gran escala con base en subsidios *dumping*; la utilización de tecnologías altamente riesgosas para la salud humana, la salud animal y el ambiente; así como la externalización de los costos ambientales. Sin el uso masivo, creciente e ilegítimo de tales prácticas desleales, antiéticas e irracionales de producción, procesamiento y comercio de alimentos, las potencias agroalimentarias no podrían imponer su hegemonía en los mercados internacionales y en la definición de las políticas agrícolas nacionales.

Cuando este sistema económico de agricultura y comercio agroalimentario tiene obstáculos para imponerse a través de prácticas económicas desleales, los países desarrollados, principalmente los Estados Unidos, no dudan en utilizar medidas extraeconómicas, incluidas la coerción político-militar, para imponer su dominio en los mercados agrícolas internacionales.

- c) Dicho modelo, que bien podría denominarse *imperialismo alimentario y de agricultura sin campesinos*, propicia, además, una desruralización forzada, compulsiva. Se trata de acelerar el despoblamiento de los territorios rurales de México y de los demás países en vías de desarrollo, para debilitar la resistencia social a la privatización y monopolización de los patrimonios rurales de comunidades campesinas y pueblos indios: recursos energéticos, tierras de alto valor económico, agua, costas, biodiversidad, recursos genéticos, sitios históricos y ceremoniales,

territorios con valores escénicos, etcétera. Paralelamente se persigue incrementar y hacer aún más precaria la oferta de trabajo a las nuevas generaciones y en las zonas de expulsión, para sostener el desfalleciente modelo maquilador en México y la debilitada economía estadounidense.

*POLÍTICAS PÚBLICAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES
DE ALTERNATIVA*

¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? / Políticas públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos pretende contribuir al debate público y alentar la movilización social en torno a la necesidad, urgencia y posibilidad de cambiar radicalmente las políticas neoliberales de Estado para el campo vigentes de 1982 a la fecha, en el marco de los procesos políticos y sociales tendientes a fundar un nuevo pacto social y construir un proyecto de alternativa de nación.

El libro se divide en tres partes. La primera de ellas incluye un conjunto de ensayos relacionados con la formulación y evaluación de políticas públicas para el sector rural; entre ellos, un análisis de los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de las leyes agrícolas multianuales estadounidenses; así como ensayos sobre el presupuesto rural, la crisis agroalimentaria y los movimientos rurales de la década de los noventa. En la segunda parte se presenta una selección de artículos sobre temas de la coyuntura del sector rural aparecidos en *La Jornada del Campo*, suplemento especializado de *La Jornada*. En la tercera y última parte del libro se recoge una selección de ensayos y artículos sobre un nuevo pacto social para el campo, las movilizaciones campesinas de 2002 y 2003, y el Acuerdo Nacional para el Campo.

El autor tiene la esperanza de que la respuesta de la nación a la pregunta que da título al libro sea afirmativa y que estos textos contribuyan al debate público, la movilización social y la lucha política para construir un nuevo pacto social, una nueva relación campo-ciudad y un país con soberanía alimentaria y un campo con campesinos, con equidad, sustentabilidad, y derechos y dignidad para toda la gente del campo.

ENSAYOS, 1995-2002

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA MEXICANA
BASADAS EN EL CONSENSO Y LA CERTIDUMBRE:
UNA PROPUESTA DE LEY AGRÍCOLA QUINQUENAL*
(Enero de 1995)

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende aportar una respuesta al problema de la imprevisibilidad y el autoritarismo que ha predominado en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales para el sector rural y propone un instrumento para el establecimiento de un marco para el desarrollo de la agricultura mexicana basado en el consenso y la certidumbre.

La persistencia de la crisis del sector rural en nuestro país desde mediados de los sesenta a la fecha, agudizada y profundizada en la última década, puede explicarse, entre otras causas fundamentales, por la persistencia de políticas gubernamentales imprevisibles, discontinuas y autoritarias.

La intervención gubernamental en México, lejos de constituir un medio para coadyuvar a la reducción de los niveles de incertidumbre en el sector rural, ha sido un factor más de inestabilidad.

* Tesina elaborada en el Diplomado en Políticas Públicas para el Sector Agropecuario y de Desarrollo Rural, impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Colegio de Postgraduados (institución de enseñanza e investigación en ciencias agrícolas).

Por si fueran pocos los problemas que enfrentan los productores mexicanos al verse obligados a practicar una agricultura en condiciones orográficas, climáticas y de mercado tan difíciles, diversas e inciertas, tienen que enfrentar una incertidumbre y obstáculo más: las políticas gubernamentales.

La agricultura, desde sus orígenes hasta nuestros días, es, por naturaleza, una actividad regida por la incertidumbre, no solamente en los países subdesarrollados sino también en los países con los más altos niveles de capitalización y desarrollo científico-tecnológico. En este sentido, basta con recordar las inundaciones, sequías, nevadas, avalanchas y otros desastres naturales que cíclicamente afectan a todas las agriculturas del mundo, incluida la de los Estados Unidos.

Si al hecho anterior agregamos la incertidumbre causada por la política (reacomodos en las hegemonías internacionales y en las internas) y por el mercado (las *imperfecciones* y los intereses corporativos), queda aún más claro el carácter y el marco intrínsecamente incierto de la agricultura.

Por ello, no ha sido accidental que las preocupaciones centrales tanto de los propios agricultores como de los gobiernos siempre han estado orientadas a reducir dicha incertidumbre y a prever y compensar, en su caso, los efectos de las situaciones adversas, en los niveles de producción, en las reservas y en los ingresos de los agricultores.

Esta consideración elemental para el diseño de cualquier política pública para el campo ha sido desconocida u olvidada con suma frecuencia por nuestros políticos y formuladores de políticas, sobre todo en el último decenio, en el que el fundamentalismo neoliberal ha sido tal que se ha depositado en el mercado y en sus mecanismos de *autorregulación* la función pública de proveer un marco de menor incertidumbre e inestabilidad para el desarrollo de la agricultura mexicana.

Los países con los sectores agrícolas más productivos y que dominan las exportaciones mundiales (los Estados Unidos, Canadá y los de la Unión Europea) desde luego que no han abandonado a sus agricultores a la suerte del mercado; por el contrario, persisten hoy en día en la aplicación de políticas de protección y compensación ante las contingencias climáticas y del mercado, atendiendo a las señales de la oferta y la demanda, no obstante la globalización económica y los acuerdos de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Tal es el caso de las *farm bills* quinquenales en los Estados Unidos, los programas de manejo de oferta y los subsidios en los transportes en Canadá, así como la Política Agrícola Común (PAC) en la Unión Europea.

En nuestro país, cada día es más necesario disponer de un marco de mayor certidumbre y consenso para el desarrollo de la agricultura.

Por un lado, en el contexto del reacomodo de las hegemonías a escala mundial y del papel asignado a nuestro país en la nueva división internacional del trabajo, nuestro gobierno ha suscrito diversos acuerdos multilaterales que implican cambios y ajustes económicos trascendentes en el corto, mediano y largo plazos. Entre ellos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT, ambos con carácter de ley, así como la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y al Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Por otro lado, la sociedad y el sistema político mexicano están en un proceso de transición hacia la democracia, en el marco del cual los viejos e ineficaces mecanismos de formulación y operación de *políticas gubernamentales* deben dar paso a nuevas y auténticas *políticas públicas* para el campo.

Es de reconocerse que en los últimos años, tanto desde la sociedad rural como desde la academia y la política, se ha incrementado

las demandas e iniciativas en este sentido, buscando transformar y equilibrar el marco de las relaciones sociedad-mercado-Estado y pugnando por el establecimiento de políticas sectoriales basadas en genuinos intereses públicos, en el surgimiento de auténticos mecanismos de representación de los intereses plurales de la sociedad rural, en una efectiva división de poderes, en la disminución y reglamentación de los poderes discrecionales del Ejecutivo Federal —en suma, en el establecimiento de políticas para el sector agropecuario basadas en la certidumbre y en el consenso.

Como un instrumento de transición hacia políticas públicas sectoriales basadas efectivamente en el consenso y la certidumbre, propongo la aprobación de una ley para el desarrollo rural sustentable con carácter *programático-presupuestario estratégico multianual*.

Este análisis no pretende agotar el tema, sino contribuir al establecimiento de las bases de un auténtico debate público en torno a un instrumento del que ha carecido nuestra política sectorial y que en otros países, con un funcionamiento más democrático, ha permitido coadyuvar a la modernización de sus agriculturas.

Se parte del planteamiento del problema, para enseguida presentar un marco de referencia para el análisis, se realiza una revisión documental de experiencias internacionales y nacionales, y se concluye con la formulación de una propuesta de solución.

Dos décadas de trabajo en el sector rural de nuestro país, tanto desde las organizaciones de productores como desde el servicio público; diversos viajes de estudio por los Estados Unidos, Francia, Alemania y Finlandia; así como haber cursado el Diplomado en Políticas Públicas para el Sector Agropecuario impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Colegio de Postgraduados, hacen que el autor se atreva a plantear algunas propuestas y sugerencias. Si pueden servir para favorecer la discusión y adopción de políticas públicas para modernizar el campo *con*

campesinos y con sustentabilidad económica, social y ecológica, el trabajo no habrá sido en vano.

I. INCERTIDUMBRE, AUTORITARISMO Y EXCLUSIÓN

La agricultura y la sociedad rural de nuestro país enfrentan una crisis estructural desde la segunda mitad de la década de los sesenta.

La pérdida del crecimiento, la baja contribución al PIB nacional, la disminución de la productividad, el deterioro de los términos de intercambio intersectorial, la incapacidad de satisfacer las necesidades del mercado interno, el estancamiento y la poca diversificación de las agroexportaciones, la descapitalización de los productores, el bajo valor agregado de la producción agropecuaria, la pérdida de ingresos y la depauperación acelerada de los campesinos, el creciente deterioro de los niveles de alimentación de grandes sectores de la población rural y urbana, el desempleo y subempleo rural, la migración hacia las ciudades y a los Estados Unidos, la afectación grave en la renovabilidad de los agrorrecursos, la pérdida de la cohesión social en el campo y la expansión del cultivo de estupefacientes, son resultado no solamente del agotamiento del modelo de desarrollo basado en una economía cerrada y una alta intervención gubernamental en la economía, sino también del modelo promovido en nuestro país a partir de 1983, año en que se inicia el proceso de apertura y privatización de la economía.

La continuidad de tal crisis a lo largo de tres décadas puede ser explicada, entre otras causas fundamentales, por la persistencia de políticas gubernamentales caracterizadas por su variabilidad, imprevisibilidad y autoritarismo.

Tal hecho no es un problema menor si recordamos que la agricultura es una actividad regida por la incertidumbre del clima, misma

que ni los avances científico-tecnológicos de los países más desarrollados han sido capaces de eliminar o, siquiera, abatir significativamente. Si a lo anterior agregamos la incertidumbre causada por la política (reacomodos en las hegemonías internas e internacionales) y por el mercado (las llamadas *imperfecciones*), queda claro el carácter y el marco *intrínsecamente incierto* de la agricultura, por demás diferente al que enfrentan los sectores secundario y terciario de la economía.

Es por esta realidad, que no ha sido accidental, que, a lo largo de la historia de la economía agrícola, los agricultores y los gobiernos siempre han orientado sus esfuerzos a reducir dicha incertidumbre y a prever y compensar, en su caso, las contingencias en las que se desarrolla la actividad agropecuaria.¹ Sin embargo, en nuestro país, esta consideración elemental ha sido con suma frecuencia desconocida u olvidada por nuestros formuladores de políticas. Así, nuestras políticas gubernamentales para el campo han sido un factor más de incertidumbre para los sujetos de la cadena agroalimentaria.

Para ilustrar lo anterior y refrescar la memoria, al tiempo que documentamos nuestro optimismo, hagamos un breve repaso con respecto a la variabilidad, inconsistencia, discontinuidad y autoritarismo de algunas de las políticas, programas y acciones gubernamentales para el campo en las últimas décadas:

- ♦ En un sexenio se promueve al maíz como base del progreso rural y el desarrollo del país, y al siguiente se le considera como una maldición nacional asumiendo la identidad maíz=indio=campesino=atraso.

¹ Peter Timmer, "Remarks", seminario Perspectivas Comparativas sobre Programas de Apoyo y Subsidio a la Agricultura, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, mimeo., San Diego, 1993, p. 2.

- ♦ En otra administración se considera que la salvación del campo está en las zonas de riego, y, en la que sigue, que está en las áreas de temporal.
- ♦ Mientras que para un secretario la fruticultura y la producción de hortalizas son la verdadera *vocación* del campo mexicano y el motor de crecimiento y bienestar rural, para el que lo sucede, es la ganadería.
- ♦ En la década de los setenta, en el gobierno federal se *descubre* que existe el trópico húmedo, se emprende la *gran marcha* hacia el sureste con apoyo de financiamiento externo de bancos multilaterales de *desarrollo* (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), a través de programas de colonización *planeada e integral*, incluidos los pavorosos y jugosos programas de desmonte mecanizado de selvas altas y medianas y la aplicación de la *revolución verde tropical*.
- ♦ Al inicio de un sexenio se sataniza a los subsidios agrícolas, responsabilizándolos de la ineficiencia sectorial y emprendiéndose en consecuencia su reducción drástica, y al final se *descubre* que nuestros socios comerciales los otorgan sistemática y masivamente y que, además, están permitidos por el GATT (los llamados subsidios *verdes y ámbar*) y, por lo tanto, también nosotros debemos otorgar subsidios.
- ♦ Los campesinos ignoran el monto de los apoyos del Procampo antes del inicio de las siembras; pues por un lado se anuncia una duración de 15 años, y por otro se emite un decreto presidencial en el que se estipula una duración de *hasta* 15 años sujeta a la existencia de suficiente presupuesto y de voluntad del presidente y los secretarios de Hacienda y Agricultura en turno.²

² Con referencia a declaraciones de la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) –*El Financiero*, 30 de abril de 1994– y del

- ◆ Ya iniciado el ciclo agrícola aún no se ha otorgado los créditos de avío. La cosecha está avanzada y aún no se conoce los precios de garantía y de concertación. Sin previo aviso a los productores, se abre repentinamente las fronteras a la importación de granos para “abatir la inflación y hacer competitiva la cadena agroalimentaria”.
- ◆ El compromiso del campo con la nación hoy es la autosuficiencia; mañana, la soberanía alimentaria; y pasado, las ventajas comparativas.
- ◆ Hoy producimos las tortillas y los frijoles que consumimos los mexicanos, pero, *gracias* al TLCAN, en 1994 importamos más de 2.5 millones de toneladas de maíz.
- ◆ Por primera vez en muchos años tenemos sobreproducción de maíz gracias al pago de rentas extraordinarias a los agricultores más ricos de México y al castigo en la rentabilidad de otros granos; dicho *excedente* se destina al consumo animal a precios subsidiados, al tiempo que el consumo humano *per capita* ha disminuido y en muchas zonas rurales hay desabasto, incluidas por supuesto la Selva Lacandona, la Sierra Tarahumara, la Montaña de Guerrero, la Sierra Norte de Puebla y Oaxaca, entre otras regiones.
- ◆ La mayor preocupación gubernamental y principal exigencia que se ha hecho a los campesinos es apoyar con su presencia y sus votos a los candidatos oficiales, para después reclamarles y condenarlos, en los tiempos de la globalización, por no ser modernos y competitivos como los agricultores de Sinaloa o de Nebraska.

Congreso Agrario Permanente (CAP) en su primera entrevista con el presidente Zedillo. Además, es necesario tomar en cuenta la emergencia económica de finales de diciembre de 1994 y sus efectos inmediatos en la reducción del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995.

Estos son la incertidumbre y el autoritarismo provenientes de las políticas gubernamentales para el campo en los últimos decenios.

Es claro que, si a esto sumamos la imprevisibilidad del clima y del mercado, las dificultades que tienen que enfrentar los agentes de la cadena agroalimentaria, principalmente los productores, se antojan insuperables. El hecho de que el campo mexicano no esté aún en peores condiciones hay que explicar, entre otros factores, por la enorme capacidad de los sistemas campesinos de producción y reproducción económico-social, así como por el desarrollo de una vasta gama de estrategias campesinas de sobrevivencia.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo proveer al sector agropecuario-rural de un instrumento que propicie un marco de certidumbre y consenso para su desarrollo en el contexto de la globalización económica en marcha y los acuerdos económicos, comerciales y financieros multilaterales que ha suscrito nuestro país?

¿Cómo reducir la discrecionalidad y el autoritarismo del Ejecutivo Federal y la exclusión de agentes y grupos de la sociedad rural en la formulación y operación de las políticas públicas sectoriales, en el marco de la transición a la democracia en nuestro país?

¿Cómo dotar al sector agropecuario de un proyecto de desarrollo de mediano y largo plazos, que sea congruente y que contribuya a un proyecto nacional basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y en las señales del mercado?

¿Cómo proporcionar al sector de un marco normativo, programático y de operación más previsible, claro y simple?

¿Cómo promover el potencial de los diferentes agentes, grupos y sectores de la sociedad rural, así como su coordinación, complementación y articulación para potenciar al sector en su conjunto, en el marco de un proyecto nacional basado en el consenso?

¿Es posible que los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria nacional establezcan y operen una estrategia de mediano y largo plazos para ser competitivos en un mercado abierto, que incluya decisiones de: para qué mercado producir, cuánto y con qué tecnología, qué inversiones realizar, qué mejoras territoriales hacer, qué asociaciones promover, etcétera, en un contexto de incertidumbre, variabilidad y discrecionalidad de las políticas públicas?

¿Es posible llevar a cabo la modernización sectorial, manteniendo el actual marco de incertidumbre, autoritarismo y exclusión, en el contexto de las demandas crecientes de la sociedad de transitar hacia la democracia y de los acuerdos y compromisos multilaterales suscritos por nuestro país (TLCAN, OCDE, APEC)?

¿Cuál sería el costo económico, social, político y ambiental de no proveer al sector de un marco de certidumbre y consenso en el corto y mediano plazos?

II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL

1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SISTEMA POLÍTICO MEXICANO³

Las políticas públicas constituyen decisiones del gobierno que incorporan la participación, la corresponsabilidad y los recursos de los particulares, en su calidad de ciudadanos electorales y contribuyentes,

³ Apartado elaborado fundamentalmente a partir de los siguientes textos: D. Acosta, *El proceso de las políticas públicas*, INAP, México, 1994; Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, "Hacia un enfoque amplio de política pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, INAP, México, 1993; José María Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, El Caballito, México, 1973; Manuel Camacho, *Cambio sin ruptura*, Alianza, México, 1994; y documento "20 compromisos por la democracia", México, 1994.

mismas que se traducen en acciones orientadas a resolver problemas públicos.

En este concepto, las políticas públicas agrícolas comprenden un conjunto de decisiones gubernamentales orientadas a la solución de los problemas del sector agropecuario y de la sociedad rural, en el marco del interés público.

Las políticas públicas se caracterizan por:

- a) Ser un conjunto de decisiones y acciones gubernamentales.
- b) Tener un fundamento legal.
- c) Contar con un apoyo político (consenso de los gobernados).
- d) Ser viables administrativamente.
- e) Ser racionales, técnica y económicamente.

Si bien existen diferentes clasificaciones de las políticas públicas (política distributiva, política regulatoria y política redistributiva) y diferentes enfoques teóricos sobre la formulación de políticas (racionalista, organizativo y competitivo), en la realidad las políticas y sus procesos de formulación se dan a través de una mezcla de las diferentes clasificaciones y enfoques, aunque en determinadas coyunturas predomine uno sobre los demás e ideológicamente se sustenten e inscriban en uno de ellos. Lo más común es encontrar procesos de formulación que pretenden ser racionales, viables administrativamente y resultado de la competencia política entre intereses encontrados.

El gobierno formula su agenda de políticas o agenda de gobierno con base en un proceso que parte de las necesidades que surgen en el seno de la sociedad no organizada, mismas que, al ser retomadas por algún grupo social organizado y comunicárselas a la sociedad política, se transforman en demandas políticas. Las demandas políticas son captadas y seleccionadas por el Estado, y después son procesadas por las instituciones gubernamentales y de la administración pública para desarrollar la acción gubernamental, misma que se revierte sobre la sociedad civil.

El proceso de estructuración de la agenda de gobierno está íntimamente relacionado con el flujo de información que se establece con la sociedad civil. En este sentido, son pertinentes las siguientes consideraciones:

- a) Toda comunidad política (local, estatal, nacional) tiene su propia agenda sistemática de acción; no obstante, existe un segundo tipo de agenda, la institucional –gubernamental o formal–, que es el conjunto de asuntos explícitamente aceptados, y que se plasma en los planes, programas y proyectos de gobierno.
- b) En los países desarrollados los generadores de los flujos de información –demandas políticas– para este proceso son la empresa privada –principalmente las grandes corporaciones–, los grupos de intereses, las universidades y las instituciones especializadas; flujos que se plasman en actos públicos, artículos y ensayos en medios impresos, desplegados, programas televisivos, libros, investigaciones, estudios, etcétera.
- c) En los países subdesarrollados y con gobiernos autoritarios, este flujo de información es más reducido y está controlado por los organismos gubernamentales.

En este punto es importante no confundir los conceptos *política gubernamental* y *política pública*, sobre todo en el contexto del sistema político mexicano.

Las *políticas gubernamentales* constituyen el conjunto de decisiones gubernamentales que afectan las condiciones de vida y trabajo de la sociedad civil o de grupos importantes de ella, pero que no responden al interés público, sino a intereses de una burocracia autoritaria y excluyente y a grupos privados privilegiados. No se puede hablar de políticas públicas en un contexto en el que sistemáticamente se bloquea la generación de los genuinos intereses del público ciudadano.

Las *políticas públicas* están referidas a la resolución de los problemas públicos de la sociedad civil —sean o no percibidos por el grupo gobernante en turno y convenga o no a sus intereses resolverlos—, no a la dilucidación de los *problemas de gobierno* del grupo gobernante en turno.

En México, difícilmente podrán formularse auténticas políticas públicas a menos que se transforme los rasgos autocráticos de su sistema político, que implican el bloqueo sistemático del interés ciudadano en áreas de decisión pública elementales para el desarrollo nacional y la vida democrática del país.

En el contexto de un Estado bajo control de la ciudadanía, la formulación de políticas públicas se da a través del debate público (da razones al ciudadano y las discute). En este sentido, el corporativismo y el clientelismo fomentado y reproducido por el sistema político mexicano, difícilmente podrá representar y sustituir los genuinos intereses públicos ni favorecer un auténtico debate sobre los problemas de la sociedad civil.

El interés público sólo puede ser dilucidado mediante:

- a) Votación del ciudadano.
- b) Votación de los órganos de poder genuinamente representativos del ciudadano y sometidos periódicamente a su evaluación.
- c) Debate público en medios libres de comunicación de masas.
- d) Argumentación con base en el fundamento constitucional del Estado.

De esta manera, el interés público sólo puede producirse en un Estado democrático. Solamente en este contexto la sociedad puede impedir que la producción de males públicos resulte catastrófico para su bienestar y desarrollo. Existe una relación causal entre la existencia de un Estado democrático y el desarrollo nacional.

El desafío para la sociedad está en asumir posturas (con los riesgos inherentes); en generar políticas genuinamente públicas (que

respondan al interés público), que sean técnicamente adecuadas (racionales); y, que, de ser necesario, sea capaz de imponérselas a los poderes estatales.

Incrementar el carácter público del Estado, abolir la impunidad y la discrecionalidad del gobernante (que mande obedeciendo; que sea primer mandatario, no primer mandante) es una premisa para avanzar en la formulación de auténticas políticas públicas.

El tránsito a la democracia y la posibilidad de formulación de genuinas políticas públicas son dos aspectos inseparables.

La reforma democrática del sistema político mexicano que exigen la sociedad y la modernización del país supone, entre otros, los siguientes aspectos: la separación del Partido Revolucionario Institucional del gobierno y el fin del partido de Estado; competencia política plena entre las diferentes fuerzas políticas; elecciones libres, limpias y creíbles; órganos electorales autónomos; efectiva división de poderes y el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial; limitar y reglamentar las facultades discrecionales del presidente de la república; descentralización hacia gobiernos estatales y municipales; democratización y fortalecimiento municipal y comunal; autonomía regional no excluyente en zonas pluriétnicas; incluir en la Constitución las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular; medios de comunicación de masas al servicio de la sociedad y no al servicio del gobierno y las corporaciones.

2. AGRICULTURA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En países con altos niveles de capitalización y desarrollo científico-tecnológico se ha logrado anticipar, con algún grado de precisión, el comportamiento de ciertos fenómenos climatológicos que pueden incidir negativamente en la producción agropecuaria y, con ello, mitigar, mas no eliminar, sus efectos adversos. En este sentido, baste recordar las inundaciones, sequías, nevadas, avalanchas

y otros desastres naturales que cíclicamente afectan a todas las agriculturas del mundo, incluida la de los Estados Unidos.⁴

La única forma de suprimir la incertidumbre derivada de los fenómenos climatológicos sería que la fotosíntesis pudiera efectuarse sin el sol como fuente de energía y sin agua en grandes volúmenes; suponiendo, además, que se pudiera prescindir del suelo como sustento para las producciones vegetal y animal masivas.

Las preocupaciones y acciones centrales de los agricultores y de los gobiernos siempre se han orientado a intentar reducir la incertidumbre y a prever y compensar, en su caso, sus efectos adversos en los niveles de producción, inventarios, ingreso de los agricultores, activos, inversión, etcétera. Esta consideración elemental para el diseño de cualquier política agrícola es desconocida u olvidada con suma frecuencia por nuestros políticos y formuladores de políticas para el campo, sobre todo en el último decenio, en el que el fundamentalismo neoliberal ha sido tal que se ha pretendido depositar en el mercado y en sus capacidades automáticas de *autorregulación* la función pública irrenunciable de proveer un marco de menor incertidumbre e inestabilidad para el desarrollo de la agricultura mexicana.

Los países del primer mundo, en cambio, han provisto al sector de un *marco de certidumbre y estabilidad* (o, si se prefiere, de menor incertidumbre e inestabilidad) *en forma continuada* a lo largo de muchas décadas. Lo anterior se ha realizado a través de leyes multi-anales programático-presupuestarias de carácter estratégico. Éste ha sido el caso de las leyes quinquenales en los Estados Unidos a partir de 1933 y hasta la fecha (las llamadas *farm bills*) y de la Política

⁴ De acuerdo con reportes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, 1994), en las últimas siete décadas los siguientes años han sido de desastres naturales: 1924, 1930, 1934, 1936, 1947, 1964, 1974, 1980 y 1983, 1988 y 1993.

Agrícola Común (PAC), aprobada por el Parlamento Europeo en 1962 y con vigencia hasta nuestros días. Estas dos importantes referencias internacionales, provenientes de los países con las agriculturas más productivas del mundo y que dominan los mercados agrícolas de exportación, serán presentadas con mayor amplitud más adelante.

Un marco de certidumbre para la agricultura solamente podría darse en el contexto de una política macroeconómica favorable que, además, estimule la movilidad de la fuerza de trabajo rural en otros sectores de la economía a través de opciones claramente más ventajosas y concretas. En este sentido, es pertinente ser claros: ningún programa de apoyos al campo puede por sí mismo sustituir o contrarrestar un ambiente macroeconómico adverso a la agricultura. Ésta es la gran lección de los países que han modernizado sus economías sin sacrificar a su sector rural, sin necesidad de dejar atrás un campo empobrecido e improductivo.⁵

La heterogeneidad productiva del sector,⁶ la pluralidad de la sociedad rural⁷ y la diversidad de las condiciones agroecológicas⁸

⁵ Peter Timmer, *op. cit.*, p. 6.

⁶ De acuerdo con el estudio de CEPAL/SARH/SRA “Tipología de productores agrícolas de los ejidos y comunidades en México” (1994), 15.1 por ciento (368 000) del total de ejidatarios y comuneros corresponden al grupo de productores comerciales; 35% (848 000), al grupo de productores diversificados; 49.9% (1’216 000), al grupo de productores para el autoconsumo. Asimismo, de acuerdo con investigaciones del Colegio de Postgraduados, tan sólo en cuatro cultivos básicos (maíz, frijol, trigo y sorgo-grano) los productores utilizan 1 039 tecnologías agrícolas.

⁷ Presencia de más de 52 grupos étnicos; mosaico de formas de organización social, económica y política; diversidad de patrones de poblamiento y ocupación territorial; nuevos protagonistas en la sociedad rural –además de los productores– (jornaleros, avecindados, jóvenes, mujeres, artesanos, ONG, etc.); interrelaciones

de nuestro país no aconsejan la existencia de una política agrícola de aplicación general; por el contrario, exigen el diseño y operación de políticas diferenciales y el uso de instrumentos apropiados a la especificidad de cada región y zona agrícola. Lo anterior no ha sido posible, pues en los formuladores de políticas predominan esquemas reduccionistas, simplificadores y homogeneizadores de nuestra realidad, así como por la persistencia de posiciones autoritarias y centralistas, y de visiones norteamericano-centristas del desarrollo de la agricultura.

La persistencia de este tipo de posiciones y enfoques también ha impedido el diseño de políticas agrícolas basadas en el principio de la sustentabilidad de los agrorrecursos y en la necesidad de una planeación de largo plazo con señales de mercado.

Finalmente, es importante destacar en este apartado la especificidad y diferenciación del sector agropecuario con respecto a los sectores secundario y terciario de la economía. Una diferencia la constituye, como ya señalamos, el carácter y el marco intrínsecamente incierto en los que la agricultura se desarrolla, por demás diferentes a los de los demás sectores, en los que la incertidumbre proviene básicamente del mercado. La otra diferencia está referida al *carácter multifuncional* de la agricultura, dado que no solamente produce bienes económicos para el mercado, sino que, además y de manera íntimamente entrelazada, proporciona bienes públicos de carácter ecológico, social, cultural, de seguridad nacional, etcétera, contrastando con el *carácter unifuncional* de los demás sectores. En

con sectores, grupos y personalidades de la sociedad urbana e, incluso, en el ámbito internacional; etcétera.

⁸ Con referencia a la enorme diversidad de ecotipos y zonas agroecológicas en nuestro país.

este sentido, es absolutamente improcedente aplicar tratamientos similares, reduccionistas y simplificadores (economicistas, desde luego) a sectores tan diversos. La agricultura requiere una política no economicista que atienda su carácter intrínsecamente multifuncional, así como una evaluación de su contribución al desarrollo nacional igualmente multifuncional.

3. REORDENAMIENTO ECONÓMICO Y AGRÍCOLA MUNDIAL

La economía capitalista mundial vive una etapa de profundas transformaciones como respuesta a la fase recesiva de larga duración que experimentó a partir de 1974 y hasta mediados de los ochenta. La inconvertibilidad del dólar en 1971 y la cuadruplicación de los precios internacionales del petróleo en los últimos meses de 1973 rompieron con una época de crecimiento sostenido y abrieron una nueva etapa recesiva a escala mundial, caracterizada por el incremento significativo de la inflación y las tasas de interés, la baja sustancial de la demanda y la acentuada inestabilidad de los mercados mundiales. Por su parte, la economía estadounidense, sin perder su hegemonía mundial, evidenció un agudo rezago en la productividad y competitividad con respecto a las economías de Alemania y Japón, una disminución de su participación en las exportaciones mundiales en favor de los bloques asiático y europeo, así como un déficit fiscal y comercial sin precedente.⁹

La reactivación económica y la búsqueda de tasas de ganancia competitivas impulsaron una profunda reestructuración de los procesos y relaciones económicos y políticos en las economías más avanzadas y alimentó (y fue alimentada por) la llamada *tercera revolución tecnológica*. El desarrollo de la electrónica y sus aplicaciones en los procesos productivos y de gestión de servicios (sistemas

⁹ Ugo Pipitone, *El capitalismo que cambia*, ERA, 1986, p. 30.

automáticos, control numérico y robótica), así como sus aplicaciones en el procesamiento y transmisión de información (informática, telemática, etcétera), el desarrollo de nuevos procesos y la búsqueda de nuevos materiales, son aspectos constitutivos de la profunda revolución tecnológica promovida al calor de la crisis de los setenta.

Otros aspectos relevantes en la reestructuración del capitalismo en el mundo son: por un lado, la internacionalización de los procesos productivos que busca costos competitivos en cualquier parte del planeta y, por otro, la globalización de los mercados.

El proceso de reordenamiento y reactivación económica en esta etapa está caracterizado por la disminución relativa de la importancia del sector manufacturero en el PIB y en las exportaciones mundiales (*desindustrialización*) y por el desarrollo acelerado de servicios tales como: servicios financieros, mercadotecnia, informática, tecnología, telecomunicaciones, etcétera (*terciarización* de la economía). En este sentido, los procesos de generación de valor cada vez están menos en la esfera de la producción y más en la de los servicios.

La reestructuración del capitalismo en el primer mundo significa, entre otros aspectos relevantes de su relación con los países de capitalismo atrasado y subordinado como el nuestro, disminuir su dependencia respecto de nuestras materias primas, mano de obra barata e incluso de nuestro mercado interno; en un extremo, implica prescindir de la interrelación económica con los países del tercer mundo. En otras palabras, independizarse de ellos y generar dos dinámicas no enlazadas: la de los países capitalistas avanzados y la del resto del mundo. Es decir, la globalización representa, en esencia y a largo plazo, crecimiento económico y bienestar para un quinto de la población mundial, y exclusión, estancamiento, empobrecimiento, deterioro de recursos naturales, etcétera, para las otras cuatro quintas partes. De hecho, el Muro de Berlín está siendo sustituido por el muro Norte-Sur.

Otro aspecto sumamente importante de la restructuración económica mundial en marcha es la disminución de la tasa de crecimiento del empleo aun en condiciones de crecimiento económico; lo anterior, derivado de la disminución relativa del peso del sector manufacturero en la economía y de las innovaciones derivadas de la tercera revolución tecnológica. A este fenómeno se la ha llamado recuperación económica sin empleo (*jobless recovering*).

Finalmente, la restructuración del capitalismo significa reacomodos y luchas en las hegemonías económica, política y militar; esto es: disputa por los mercados y por el control económico-político-militar a escala mundial. La formación de bloques económico-políticos en un contexto de globalización es parte del reordenamiento de las hegemonías mundiales. La construcción de los bloques europeo, asiático y norteamericano, liderados por Alemania, Japón y los Estados Unidos, respectivamente, es una muestra de ello, aunque para algunos autores se trata de sólo dos bloques rivales: el espacio europeo contra el espacio del Pacífico.¹⁰

En el contexto del actual reordenamiento del capitalismo mundial se inscriben tanto las políticas de ajuste macroeconómico que nuestro país ha seguido de 1982 a la fecha, como la suscripción del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, la adhesión a la OCDE y el apoyo a las propuestas de los Estados Unidos en la Ronda de Uruguay del GATT.

Por su parte, la agricultura no ha sido ajena a la crisis y a las transformaciones del capitalismo en el mundo.

A principios de los ochenta la situación agrícola internacional se caracterizaba por lo siguiente: caída del valor de los activos agrícolas, disminución de las exportaciones, estancamiento de la demanda, desplome de los precios, aumento de las tendencias

¹⁰ Véase Jacques Attali, *Milenio*, Seix Barral, Barcelona, 1990, pp. 91-107.

proteccionistas, fuerte intervención estatal para mantener los ingresos de los agricultores y sostener los precios, sobreproducción y crecimiento de las reservas mundiales de granos, a la par de hambrunas en algunas regiones del mundo y de altos índices de desnutrición en la mayoría de los países subdesarrollados.¹¹

Evidentemente, la crisis de la agricultura internacional fue causada, esencialmente, por la crisis de la agricultura estadounidense. La caída vertical de los precios internacionales, el estancamiento de la demanda mundial y la disminución en la participación en las exportaciones totales son los elementos que configuran la crisis de la mayor economía agroexportadora del mundo. Tan sólo la participación de los Estados Unidos en las exportaciones totales de granos pasó de 71 por ciento en 1979, su máximo nivel histórico, a 38 por ciento, su mínimo nivel, en el periodo 1985-1986.¹² La Unión Europea fue la principal ganadora en ese lapso; así, pasó de importar 26.6 millones de toneladas de granos en 1976-1977, a exportar 28.6 millones de toneladas en 1991-1992, lo cual representó un cambio neto de 55 millones de toneladas en 15 años.¹³

En lo interno, la crisis agrícola estadounidense se reflejó no sólo en la caída de los ingresos de los agricultores, sino en el descenso del valor de la tierra en 30 por ciento, lo que obligó a entre 200 mil y 300 mil agricultores a abandonar la tierra entre 1980 y 1988, es

¹¹ Véase Yolanda Trápaga, "El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional", en *Comercio Exterior*, vol. 40., núm. 10, México, 1990, p. 976.

¹² Economic Research Service, *The World Coarse Grain, Market-Government Intervention and Multilateral Policy Reform*, USDA, Washington, 1990, p. 21.

¹³ Véase Richard E. Rominger, "La política agrícola de la administración Clinton", discurso pronunciado en la 98ª Convención Anual de la National Grain & Feed Association (traducción libre de Luis Leduc), Boruconsa, mimeo., Orlando, 1994, p. 5.

decir, 10 por ciento del total de agricultores de principios del decenio. Este hecho provocó, a su vez, la quiebra de numerosas instituciones financieras ligadas a la agricultura.¹⁴

En el nivel macroeconómico, la crisis de la agricultura estadounidense, basada en un esquema de subsidios ligados a los niveles de precio, producción e inventarios y a la participación en los mercados externos, obligó a aumentar los gastos en subsidios para apuntalar los precios internos y el ingreso de los agricultores, así como para estimular las exportaciones. Esto contribuyó a elevar tanto el déficit fiscal como el comercial (los llamados *déficit gemelos*) de los Estados Unidos.

La crisis agrícola internacional y la imposibilidad de reformar las políticas internas de subsidios a la agricultura —por la fuerza de los grupos de interés de la cadena agroalimentaria—, obligaron a los Estados Unidos a promover un reordenamiento agrícola internacional a través de la propuesta de negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT en 1986. La propuesta estadounidense para el sector agrícola consistió en:

- a) Eliminar las barreras no arancelarias a la importación y transformarlas en aranceles (*tarificación*) en un periodo máximo de diez años.
- b) Eliminar los subsidios a la exportación en un plazo de cinco años.
- c) Disminuir al mínimo los apoyos a la producción.
- d) Reglas claras para la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Como lo plantea Yolanda Trápaga (1989):

¹⁴ Yolanda Trápaga, *op. cit.*, p. 980.

...sin duda, detrás de la nueva posición estadounidense están la pérdida de los mercados agrícolas y los llamados *déficit gemelos*, ya que con una liberación de los mercados permitirá no sólo reducir el déficit fiscal de los Estados Unidos, al disminuir el monto de los programas de apoyo al agro, sino también penetrar en mercados como el europeo y el japonés, cuyos niveles de subsidios son más altos, y fortalecer con ello su posición comercial. No debe olvidarse que una parte considerable del déficit comercial estadounidense se da con Japón y que éste es uno de los países con mayor grado de protección del sector agrícola.

Después de siete años de negociaciones, a finales de 1993 se aprobó la Ronda de Uruguay del GATT. En el rubro de agricultura los acuerdos fueron los siguientes:¹⁵

A) *Cuotas arancelarias*

- a) Transición de un sistema de cuotas a un sistema de aranceles, siguiendo un calendario de reducción.
- b) La base de la fijación de la cuota arancelaria es el promedio del periodo 1986-1988 de las importaciones o, en el caso en que no se haya registrado importaciones o éstas hayan sido mínimas, el volumen equivalente a tres por ciento del consumo nacional, incrementado a cinco por ciento en un periodo de seis años.
- c) Japón logró mantener permisos de importación para el arroz por seis años al tiempo que da acceso a cuatro por ciento de su mercado interno.
- d) Cláusula de salvaguardia (para aquellos productos que se tarifaron): cuando el nivel de importaciones afecte el nivel de

¹⁵ Fuente: Secofi, 1994.

producción interno se puede hacer uso de la cláusula de salvaguardia regresando al nivel de arancel inicial. También cuando el nivel de importación supere 125 por ciento de las importaciones de los últimos tres años.

B) *Subsidios*

Se reconoce y aprueba dos tipos de subsidios:

- a) Subsidios *verdes*. Aquéllos que no distorsionan la producción y el comercio. Se considera subsidios verdes los siguientes:
- Proveer servicios generales a la agricultura
 - Inventarios públicos
 - Ayuda alimentaria
 - Pagos directos¹⁶
 - Ayuda a los ingresos
 - Ayuda por catástrofes
 - Asistencia para el reajuste estructural: apoyo para el retiro de los agricultores
 - Pagos en el marco de programas ambientales
 - Pagos para el apoyo a regiones desfavorecidas
- b) Subsidios *ámbar*. Son aquellos que sí pueden tener distorsión en la producción y el comercio; se establece compromisos de reducción de 20 por ciento para los países desarrollados en los próximos seis años y de 13 por ciento para los países subdesarrollados en los

¹⁶ Los requisitos establecidos por el GATT para el otorgamiento de pagos directos son: programa gubernamental financiado con fondos públicos, no con cargo a los consumidores, y desligados de los precios de los productos; ayuda a los ingresos en forma desconectada de los precios y el nivel de producción (a menos que se deje de producir); la cuantía de los pagos no estará ligada a los precios nacionales y los precios internacionales; no hay restricción de tiempo. Lo anterior se relaciona con el origen y concepción del Procampo.

próximos diez años.¹⁷ La base de la reducción es la llamada *medida global de ayuda*, la cual se aplica en forma agregada y no por producto; no se permite la introducción de subsidios a productos que no los tenían. Ejemplos de subsidios ámbar son aquellos que se otorga vía precio, mediante pagos directos vinculados al nivel de producción y productividad, y subsidios al crédito y a los insumos.

México puede subsidiar, en montos equivalentes, a productos sujetos a apoyos de otros países socios.

C) *Subsidios a la exportación*¹⁸

- a) Reducción de 36 por ciento del presupuesto ejercido o de 21 por ciento del volumen exportado, en un periodo de seis años, para los países desarrollados.
- b) Reducción de 24 por ciento del presupuesto ejercido o de 14 por ciento del volumen exportado, en un periodo de diez años, para los países subdesarrollados.
- c) Base de la reducción: 1991-1992.
- d) Reducciones producto por producto, no en forma agregada.

D) *Medidas sanitarias y fitosanitarias*

- a) Reconocimiento del derecho soberano de los países para establecer las reglamentaciones necesarias para la protección de la vida humana, vegetal y animal.

¹⁷ México deberá reducir el monto global de subsidios ámbar de N\$28.7 millones de 1991 a N\$24.9 millones en los próximos diez años. Secofi, 1994.

¹⁸ Tales como: subsidios directos, venta de inventarios, para reducir costos de exportación, para reducir los costos internos para productos de exportación (por ejemplo, en transporte), para productos agrícolas que se incorpore a los productos exportables.

- b) Establecimiento de reglas de conformidad con los más altos estándares internacionales aplicables (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Codex Alimentarius, etcétera).
- c) Otras medidas serán válidas siempre y cuando se basen en evidencias científicas.
- d) Las medidas sanitarias y fitosanitarias no deben constituir barreras al comercio.

E) *Cláusula de paz (nueve años para eliminar reclamos y guerras comerciales)*

- Las partes no solicitarán la eliminación de los programas de subsidios ámbar si están en el marco de los programas de reducción acordados en el GATT.

F) *Cláusulas de continuación*

- Las partes se comprometen a negociar reducciones adicionales a los compromisos ya adquiridos a partir del sexto año (2001), a fin de profundizar la liberalización del comercio.

Los acuerdos alcanzados en la Ronda de Uruguay del GATT en el rubro de agricultura son, esencialmente, el resultado de la disputa y compromisos entre los Estados Unidos y la Unión Europea en el marco del reordenamiento económico y agrícola en marcha, y benefician principalmente a la mayor economía agroexportadora del mundo.

Los Estados Unidos esperan aumentar en la próxima década, por efectos del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, su participación en las exportaciones totales de trigo y granos forrajeros entre ocho y diez por ciento, y que para el año 2005 el nivel de los precios internacionales aumente entre diez y 15 por ciento.¹⁹

El nuevo escenario que el GATT prefigura para el mercado internacional de granos es el restablecimiento del dominio absoluto de los Estados Unidos, al romper las barreras proteccionistas y desmantelar los sistemas de apoyo a los precios y los ingresos de los agricultores de Europa, Japón y otros países altamente consumidores.

La reordenación económica y agrícola en marcha afecta, y condiciona y determina, en muchos casos, el diseño de las políticas tanto macroeconómicas como agrícolas de los países del tercer mundo. En este punto la diferencia sería que, partiendo del reconocimiento de las tendencias económicas en marcha, se buscaría que las políticas públicas propiciaran una inserción crítica y activa en función de un proyecto nacional de largo plazo y no lo que al parecer han decidido nuestras élites políticas en los dos últimos sexenios: el diseño de políticas gubernamentales que favorecen una inserción en la nueva división internacional del trabajo en forma acrítica, pasiva, sin proyecto propio de desarrollo nacional a largo plazo, sin estrategia de instrumentación de mediano plazo, sin gradualismos ni salvedades, sin consenso interno, etcétera. Por lo pronto, la suscripción del TLCAN y de los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT, elevados a carácter de ley, condicionan profundamente el diseño de las políticas agrícolas para, al menos, los próximos 15 años.

La disputa por la hegemonía mundial y los procesos de coordinación-disputa por los mercados agrícolas introducen factores adicionales de incertidumbre para el desarrollo de las agriculturas de los países del tercer mundo. En este sentido, la única certidumbre es la incertidumbre.

¹⁹ Véase Magda Fritscher M., “Las raíces del conflicto agrícola mundial”, en *Trabajo*, núm. 9, México, 1993, pp. 34-43, reproducido en *Cuadernos del Ceccam*, núm. 4.

III. UN MARCO DE CERTIDUMBRE PARA LA AGRICULTURA: DOS REFERENCIAS INTERNACIONALES

En este apartado se pretende hacer una reseña de dos experiencias importantes de políticas públicas que han construido un marco de certidumbre para las economías agrícolas de sus países. Nos referiremos a dos experiencias creadas y desarrolladas no en economías centralmente planificadas ni capitalistas de Estado, sino en países que han sido la cuna y son ahora los máximos exponentes de la libre empresa, la economía de mercado y el neoliberalismo: los Estados Unidos y la Unión Europea. Ambos, por cierto, constituyen las máximas potencias agrícolas en el mundo, no solamente en cuanto a producción, productividad, agroindustrialización, mercadotecnia y exportaciones, sino también en cuanto a investigación, tecnología de punta y nuevas perspectivas para la agricultura: biotecnología, agrorrobótica, hidroponía, agricultura orgánica, agricultura sustentable, manejo integral de recursos, nuevos productos agroindustriales y nuevos procesos.

En el marco de la globalización y de la inserción de nuestro país en la nueva división internacional del trabajo, es muy importante conocer los principales aspectos de las políticas agrícolas de los países líderes en el reordenamiento económico y agrícola internacional, y no quedarnos únicamente con la información y recetas que los organismos multilaterales de financiamiento (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) y las escuelas de economía de los Estados Unidos nos proporcionan al respecto.

1. LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS: LAS *FARM BILLS* QUINQUENALES

A) *Antecedentes*

Las políticas de protección y apoyo a la agricultura han estado ligadas a la historia de los Estados Unidos desde su fundación hasta

nuestros días, pasando por sus sucesivas etapas de expansión, crisis y surgimiento como potencia imperialista. Los principios filosóficos e ideológicos que han moldeado la doctrina estadounidense (el *sueño americano*, el *destino manifiesto*) han estado impregnados por la importancia de la agricultura y los agricultores y por la obligación superior del gobierno y los ciudadanos de brindarles su apoyo y protección. Así, se considera a la agricultura como una virtud moral y al agricultor como el portador de la verdadera y original cultura estadounidense. En el marco de la ética protestante del culto al trabajo individual, se reconoce en el agricultor (el granjero, el *farmer*) al prototipo y ejemplo por seguir. Los ideales de democracia y libertad se fundan en la *gran democracia agraria* promovida por Jefferson. La gran nación estadounidense, guiada por el *destino manifiesto* y construida a través de sucesivas expansiones y conquistas territoriales, tiene en la agricultura y los agricultores (los pioneros, los *primeros fundadores*) a uno de sus pilares y actores decisivos.²⁰

Lo anterior explica la intervención sistemática del gobierno estadounidense en la agricultura desde etapas muy tempranas de su historia (1800), a pesar de que *ideológicamente*, desde la visión individualista y del federalismo político predominantes, se desconfiaba y se consideraba negativa cualquier intervención gubernamental.

Para 1830, el sueño de la gran democracia agraria jeffersoniana (1801-1809) se había transformado en el *problema de las granjas*: agotamiento del suelo, erosión, sequía, inundaciones, heladas, plagas, sobreproducción, saturación del mercado interno, creciente competencia en el mercado mundial, arrendamientos e hipotecas

²⁰ Véase Ayo Heinegg, "Apuntes sobre la política agrícola de los Estados Unidos y el mercado mundial de granos", documento presentado en el seminario del mismo nombre, organizado por Boruconsa, Cornell University, Ithaca, mimeo., 1992.

ruinosas, aislamiento y falta de servicios básicos, disminución de oportunidades y prestigio. Por si esto no bastara, se agregaba el problema político para obtener medidas legales y apoyos de los gobiernos estatales y el federal, ya en esa época más sensible a las demandas e intereses de la industria, el transporte y las finanzas, que a las necesidades y peticiones de los agricultores.²¹

Después de tres décadas de crisis agrícola sin respuesta, acelerada por el colapso de los precios, estalló en 1868 la primera rebelión agraria, desencadenando un proceso explosivo, masivo y generalizado de organización de los agricultores tanto en el terreno económico como en el político. Se promovió un fuerte movimiento de organización cooperativa para participar y controlar las diferentes fases del proceso de producción, industrialización, comercialización, financiamiento, abasto de insumos, fabricación de maquinaria agrícola, etcétera. Asimismo, se formaron las beligerantes alianzas campesinas y uniones de granjeros. También incursionaron directamente en la lucha política a través del Partido Popular, agrupación de base obrera y campesina surgida en 1890, de orientación populista-sindicalista-mesiánica, que tuvo durante una década gran éxito en los estados agrícolas. Asimismo, el movimiento de los granjeros incursionó en el Partido Demócrata y llegó a ganar en las elecciones de 1890 las legislaturas de ocho estados, cinco gubernaturas y cincuenta lugares en el Congreso.²²

La rebelión de los granjeros, y el movimiento organizativo-político que desencadenó, se extendió hasta 1897, año en que finaliza la crisis y se inicia el auge agrícola (la llamada *golden age*, 1897-1920). En

²¹ Véase Samuel Eliot Morison *et al.*, *Breve historia de los Estados Unidos*, FCE, México, 1993, p. 531.

²² *Ibid.*, pp. 535-541.

este periodo de la crisis agrícola y la rebelión agraria se intensifica la intervención gubernamental en la agricultura, principalmente en lo relativo al otorgamiento de tierras, al desarrollo de infraestructura y a programas de educación, investigación y extensión agrícola. En 1862 el Congreso de los Estados Unidos creó el Departamento de Agricultura, mismo que en 1889 fue elevado a rango de secretaría de Estado. En 1862 se aprobó la Ley Morrill de Cesión de Tierras a Escuelas (Land Grant College Act), que tuvo grandes repercusiones en la educación e investigación agrícola al dotar de tierras públicas a cada estado para el establecimiento de escuelas de agricultura e industria. En esta etapa se aprobó el Homestead Act, ley mediante la cual todo ciudadano, excepto los que habían servido en el ejército confederado, podía obtener 65 hectáreas del dominio público, con sólo vivir en ellas o cultivarlas durante cinco años. En 1897, con la Ley Hatch, el Congreso estableció que debía crearse estaciones de experimentación agrícola en todos los estados.

Después de la era dorada, en que la agricultura se benefició con la primera guerra mundial, de 1920 a 1929 sobrevino una etapa de depresión agrícola a partir del desplome de los precios por sobreproducción y la caída vertical de la demanda interna e internacional.

La quiebra del mercado de valores en 1929 colocó a los Estados Unidos ante la mayor crisis desde la Guerra Civil (1861-1865). Este hecho, la Gran Depresión, significó el inicio de una crisis de las economías estadounidense e internacional, que profundizó la declinación de la agricultura estadounidense.

La Gran Depresión obligó a cambiar en forma drástica el tipo y grado de la intervención gubernamental en la economía y, por supuesto, en la agricultura. El Nuevo Trato (New Deal) impulsado por Roosevelt en 1933 significó una exitosa estrategia de salvamento y recuperación de la economía estadounidense.

En el marco del Nuevo Trato y a dos meses de prestar juramento como presidente de los Estados Unidos, Roosevelt promueve exitosamente ante el Congreso la aprobación de la Ley de Ajuste Agrícola (Agricultural Adjustment Act) en mayo de 1933, con la cual se establece las bases tanto para la recuperación de la depresión agrícola, como para la estructuración de una política agrícola de largo plazo, que estará vigente prácticamente durante las siguientes seis décadas.

A través de la Ley de Ajuste Agrícola de 1933 se establece por primera vez, operados por el Departamento de Agricultura y financiados por la Commodity Credit Corporation (CCC), los programas de apoyo a los precios (*price support programs*); los préstamos sobre la base de los precios mínimos (*price support loans*); los pagos gubernamentales de apoyo al ingreso de los agricultores (*deficiency payments*); los programas de control de la oferta, de conservación de suelos, de ayuda alimenticia a desempleados y población de bajos ingresos, de donación de alimentos a otros países; así como los programas de apoyo a las exportaciones.

La Ley de Ajuste Agrícola de 1933, además, establece por primera vez disposiciones de carácter multianual, dotando de esta forma de un marco de certidumbre de mediano plazo a los agricultores respecto de la política agrícola, los programas gubernamentales de apoyo al ingreso y de estabilización de precios, los montos y niveles de los apoyos, las previsiones ante contingencias del clima y del mercado, etcétera.

Sobre la base de la multicitada ley, con modificaciones y ajustes, se establece más tarde las *farm bills* quinquenales.

B) Principales programas e instrumentos de las *farm bills* quinquenales

Las leyes agrícolas quinquenales han estado orientadas a solucionar los siguientes problemas públicos relativos a la agricultura:

- a) Inestabilidad en los precios agropecuarios y en los ingresos de los agricultores.
- b) Depresión grave periódica de precios e ingresos.
- c) Preocupación sobre la eficiencia y rentabilidad de la agricultura y su repercusión en la seguridad alimentaria y en las exportaciones.
- d) Sobrevivencia de las granjas familiares y las comunidades rurales.
- e) Erosión de los terrenos agrícolas y deterioro del medio.
- f) Subalimentación y hambre de los ciudadanos y naciones.

En este sentido, los objetivos básicos de la política agrícola estadounidense, que se establece en las leyes agrícolas quinquenales, son:

- a) Mantener e incrementar los ingresos de los agricultores.
- b) Promover estabilidad en los precios agropecuarios.
- c) Seguridad alimentaria.
- d) Preservar la granja familiar y la comunidad rural.
- e) Propiciar la conservación ecológica.

De manera resumida:

El propósito esencial de una política agrícola exitosa es proveer medidas de estabilidad en el sector agrícola e incrementar las oportunidades para los agricultores para obtener una ganancia razonable y justa en el mercado. El objetivo de la política agrícola federal es inducir elementos de predictibilidad en un negocio inherentemente impredecible como es la agricultura.²³

A continuación se presenta una breve reseña acerca de los principales programas e instrumentos contenidos en las *farm bills* quinquenales, que constituyen un *mandato* para el Ejecutivo Federal y

²³ Comité Senatorial de los Estados Unidos sobre Agricultura, Nutrición y Silvicultura, "Farm Commodity Programs and their Effects", en *National Food Review*, USDA, Washington, enero-marzo de 1990.

sus diversas instancias administrativas, principalmente el Departamento de Agricultura y sus dos brazos ejecutores: la Credit Commodity Corporation y el Servicio de Conservación y Estabilización Agrícola (ASCS, por sus siglas en inglés).²⁴

1. Programas de apoyo a los precios y al ingreso

a) *Programas de apoyo a los precios* (price support programs)

Son programas gubernamentales cuyo objetivo es mantener los precios que deben recibir los productores participantes ante una caída de los precios de mercado abajo de niveles mínimos específicos. Estos programas funcionan a través del establecimiento de un precio mínimo o piso (*support price*) para cada uno de los *commodities* elegibles (trigo, maíz, sorgo, cebada, arroz, oleaginosas, cacahuates, algodón, lana, azúcar, miel y lácteos), el cual estará vigente a lo largo del quinquenio en cuestión.

El precio mínimo para cada producto se determina, básicamente, en función de los costos de producción, niveles de rentabilidad de las granjas, condiciones de la oferta y la demanda, relaciones de competitividad entre productos (precios relativos) y nivel de los precios mundiales. Los precios mínimos se establecen cada cinco años y pueden ser revisados y ajustados anualmente por el Departamento de Agricultura, de acuerdo con condiciones y reglas claramente establecidas en la propia *farm bill*.

El precio mínimo está sostenido por dos instrumentos: los préstamos sobre cosechas futuras (*non-recourse loans*) y las compras gubernamentales.

²⁴ Véase Economic Research Service del USDA, "Provisions of the Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990", en *Agriculture Information Bulletin*, núm. 624, 1991; y Ayo Heinegg, *op. cit.*

Sobre la base del precio mínimo para cada producto se otorga a los productores participantes préstamos garantizados por sus cosechas futuras (*non-recourse loans*) a una tasa (*loan rate*) calculada a 85 por ciento de dicho precio por cada tonelada. Los productores que obtienen un préstamo tienen dos opciones de pago: pagar en efectivo o en especie. Si el precio de mercado resulta superior a la tasa de préstamo, le conviene al productor pagar en efectivo y vender su producto a un precio superior en el mercado. Si el precio de mercado se desploma por debajo de la tasa de préstamo, el productor entrega su producto a la Credit Commodity Corporation, misma que está obligada a recibirlo como pago completo del préstamo otorgado. En este caso, el productor está vendiendo su producto a la tasa de préstamo. En esta situación, la diferencia entre la tasa de préstamo y el precio de mercado vigente es el subsidio que canaliza el gobierno para sostener los precios rurales al nivel mínimo establecido en la ley. Para recibir los préstamos sobre sus cosechas futuras, los productores deben cumplir una serie de disposiciones, principalmente relacionadas con medidas de control de oferta y conservación agrícola.

Las compras gubernamentales complementan a los *non-recourse loans* para sostener los precios mínimos. Operan a través de la Credit Commodity Corporation, misma que compra determinados volúmenes de un producto para disminuir las existencias en el mercado y así inducir la elevación de su precio. El Departamento de Agricultura tiene la opción, adicionalmente, de realizar compras directas para evitar que el precio de mercado caiga por abajo del precio mínimo.

Las existencias de productos agropecuarios propiedad de la CCC se canalizan a través de los programas de subsidios alimentarios internos, de donaciones alimentarias internacionales y de promoción a las exportaciones.

b) *Programas de apoyo al ingreso* (income support programs)

En la ley agrícola se establece para determinados productos un precio objetivo o precio meta (*target price*) que será referencia para los pagos directos compensatorios al productor (*deficiency payments*) a lo largo del quinquenio en cuestión.

El *target price* representa un cálculo del precio mundial si no hubieran distorsiones provocadas por el proteccionismo. Mientras que el *support price* es el precio piso, el *target price* es el precio ideal de mercado y establece el nivel de ingresos mínimo por tonelada que el productor debe recibir del mercado o de la combinación entre el mercado y los pagos directos compensatorios. Estos pagos representan el mecanismo mediante el cual el gobierno estadounidense canaliza la mayor parte de los subsidios a los agricultores.

Los pagos directos se calculan sobre la diferencia entre el precio meta para el producto elegible y el precio de mercado o la tasa de préstamo de dicho producto, la cantidad que resulte menor. El pago total al productor será dicha cantidad (*deficiency payment rate*) multiplicada por la producción elegible.

Para que un productor sea elegible para recibir pagos directos compensatorios debe solicitar cada año su incorporación a los programas de control de oferta (*acreage reduction program*) y conservación agrícola de los productos elegibles y comprometerse a cumplir con una serie de disposiciones. En la incorporación al programa se establece la superficie elegible para cada productor (el total de la superficie comprometida menos un porcentaje de reducción de superficie por sembrar: de cero a 20 por ciento según el producto y el nivel de inventarios totales de cada año que, multiplicada por el rendimiento fijado por el programa, dará el total de producción elegible para pagos de deficiencia. La producción elegible multiplicada por la tasa de pagos de deficiencia dará el total de ingresos compensatorios que recibirá el productor participante, quien de esta forma

tendrá garantizado un ingreso mínimo por tonelada, el *target price*, en cualquier nivel de precios del mercado. Los pagos de deficiencia los hace la CCC y la operación del programa la realiza el Servicio de Conservación y Estabilización Agrícola a través de sus oficinas establecidas en cada condado agrícola.

c) *Programas de control de la oferta* (supply control/management)

Las *farm bills* incluyen diversos programas que reducen y controlan la oferta de los productos agropecuarios a efecto de aumentar y estabilizar los precios y reducir el costo fiscal de los pagos de deficiencia y de los préstamos garantizados sobre cosechas futuras. Los más importantes se presentan a continuación.

Programa de Reducción de Superficies (Acreage Reduction Program, ARP). Programa de retiro voluntario de superficies de siembra de determinados productos (trigo, sorgo, maíz, arroz y algodón, principalmente), en el cual los granjeros participantes dejan de sembrar un porcentaje de su superficie de cultivo para destinarla a fines de conservación. El productor participante, a cambio, recibe los pagos de deficiencia para la producción resultante de la superficie elegible (superficie sembrada en el último quinquenio, es decir superficie base menos el porcentaje de ARP estipulado para cada producto y año) por el rendimiento fijo establecido en el programa.

El porcentaje de ARP, que puede oscilar entre cero y 20 por ciento, se establece en la ley y puede ser ajustado, a partir de determinadas reglas, por el secretario de Agricultura, en función de las existencias al final del año agrícola del producto en cuestión: a mayores existencias mayor ARP, y viceversa. Por ejemplo, a raíz de las enormes pérdidas de cereales y granos forrajeros por las inundaciones en el medio oeste y las sequías en el sureste en 1993, los inventarios finales cayeron a los niveles más bajos en veinte años, amenazando el nivel de precios, así como los mercados de futuros. Por esta situación,

el Departamento de Agricultura estableció para el ciclo agrícola 1994-1995 cero ARP para todos los cultivos, excepto el algodón. Tan sólo en el caso del maíz, la reducción a cero del ARP permitió incorporar al cultivo cuatro millones de hectáreas de un ciclo a otro. Este hecho también fue estimulado por el incremento del *loan rate* para el maíz de 1.72 a 1.89 dólares por bushel. La combinación de estas dos medidas más un buen clima en el año agrícola 1994-1995 permitieron aumentar la producción de 161 millones a 223 millones de toneladas de maíz.

Como se observa en este ejemplo, las fuerzas del mercado son estimuladas o inhibidas en determinada dirección por intervenciones gubernamentales precisas y oportunas, guiadas por una política agrícola bien definida y por un proyecto económico-político de largo plazo.

Cuotas de siembra (acreage allotments). Esta medida se aplica para arroz, cacahuates, algodón y tabaco. En función de un volumen de producción nacional ideal, se divide dicho volumen en cuotas que se asignan por estado, condado y granja, basados en su producción anterior y otros factores.

Otros programas de control de la oferta son: retiro voluntario de tierras (*voluntary acreage diversion*) y las reservas de granos propiedad de los agricultores (*farmer-owned grain reserves*).

2. Programas de protección al mercado interno y de promoción de las exportaciones

Para la política agrícola estadounidense es de suma importancia la protección de su mercado interno, así como la promoción de las exportaciones, incluyendo prácticas *dumping*, no obstante su *fe* en el libre comercio y su promoción en el ámbito internacional de la eliminación de las barreras al comercio y el proteccionismo en la agricultura. De igual forma, son de vital importancia las exportaciones

y la ayuda alimentaria internacional como parte de los intereses estratégicos económicos y políticos de los Estados Unidos (*food power*). En consecuencia, las *farm bills* comprenden diversos programas y medidas al respecto, mismos que enseguida se reseñan.

a) *Medidas de protección al mercado interno:
barreras a las importaciones*

Las barreras a las importaciones son medidas legales y paralegales, económicas y extraeconómicas, que limitan o reducen las importaciones para elevar los precios de los productos de importación en el mercado nacional y/o reducir la oferta de productos extranjeros, y así proteger de la competencia internacional al productor nacional. Entre las principales barreras a las importaciones se encuentran las siguientes:

Cuotas de importación. Las cuotas de importación limitan las importaciones de determinados productos (caso: azúcar) a ciertas cantidades dentro de ciertos plazos; pueden ser cuotas globales o cuotas para determinados países. En el mundo se vive un proceso de sustitución del sistema de cuotas por el de aranceles a la importación (*tarificación*), impulsado por los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT.

Restricciones voluntarias a las exportaciones (voluntary export restraint, VER). Una VER es un tipo de cuota de importación que asumen *voluntariamente* los países exportadores de cierto producto. Un país puede asumir una VER temiendo el establecimiento de cuotas de importación más formales, rigurosas y permanentes. También por presión política y por temor a represalias.

Barreras administrativas. Por ejemplo: regulaciones fitosanitarias, de embalaje y etiquetado; normas de materiales e industriales; discriminación contra importaciones en compras gubernamentales; requerimientos aduanales complejos, etcétera.

b) *Programas de promoción de las exportaciones*

Los programas de promoción de las exportaciones tienen como objetivo incrementar las exportaciones, aumentar el ingreso de divisas, disminuir el déficit comercial y reducir los inventarios excesivos. Normalmente dichos programas resultan en prácticas desleales de comercio (*dumping*). Los principales programas considerados en las *farm bills* son los siguientes:

Programa de Incremento a las Exportaciones (Export Enhancement Program, EEP). En el EEP, los exportadores venden en determinados mercados extranjeros a precios competitivos, recibiendo en compensación certificados canjeables por la Commodity Credit Corporation por el producto en cuestión, por un valor igual a la diferencia entre el precio interno (mayor) y el precio mundial (menor).

Programa de Garantías a Créditos a la Exportación (Export Credit Guarantee Program, GSM-102). En este programa, la CCC otorga a los compradores extranjeros garantías de crédito para facilitar la compra de productos agropecuarios de los Estados Unidos.

Otros programas son: el Programa de Garantía a Créditos de Mediano Plazo a la Exportación (*Intermediate Export Credit Guarantee Program*, GSM-103), el Programa de Desarrollo del Mercado Extranjero (*Foreign Market Development Program*), el Programa de Asistencia para Exportaciones Determinadas (*Targeted Export Assistance Program*, TEA) y los programas de ayuda alimentaria internacional (*Food for Peace, Food for Development*, Public Law 480). Este último, particularmente, ha sido ampliamente señalado como un programa de *dumping* masivo disfrazado.

C) *Contenido (referido a la ley agrícola 1990-1995)*

La Ley de Alimentación, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990 (*farm bill* de 1990)²⁵ establece un marco que faculta e

instruye al secretario de Agricultura de los Estados Unidos para administrar los programas agrícolas y alimentarios de 1991 a 1995; contiene esencialmente las disposiciones para los siguientes cuatro apartados centrales:

- Programas de estabilización de precios y apoyo al ingreso de los productores de trigo, granos forrajeros, oleaginosas, fibras, lácteos, arroz, cacahuates y azúcar
- Disposiciones sobre comercio
- Disposiciones sobre conservación
- Otras disposiciones (silvicultura estatal y privada, investigación, ayuda alimentaria, crédito, fomento agrícola, calidad de los granos, certificación de productos agrícolas orgánicos, seguro agrícola y asistencia en caso de desastres, desarrollo rural, cambio climático global)

A continuación se presenta un resumen del contenido de cada apartado central de la *farm bill* de 1990.

1. Disposiciones sobre programas de estabilización de precios y apoyo al ingreso de los agricultores
(*commodity programs*)

- a) *Programas de soporte a los precios* (price support programs). Establecen la base de cálculo del precio-soporte o tasa de préstamo (*loan rate*) en 85 por ciento del promedio de los precios al productor en el quinquenio anterior, excluyendo los años altos y bajos. En determinadas circunstancias, para el caso del trigo y granos forrajeros se podrá realizar reducciones superiores a 20 por ciento. Los préstamos de mercadeo (*marketing loans*) son obligatorios para algodón, arroz y oleaginosas y pueden ser

²⁵ Véase USDA, *op. cit.*

establecidos discrecionalmente por el secretario de Agricultura para trigo, granos forrajeros y miel. Se ordena una tasa de préstamo mínima para algodón, arroz, soya y oleaginosas menores.

- b) *Programas de apoyo al ingreso* (income support programs). Se establece el precio-objetivo (*target price*) mínimo en los niveles de 1990. Los cálculos de los pagos de deficiencia (*deficiency payments*) cambiarán en 1994-1995 de acuerdo con la ley del Presupuesto de 1990. A partir de 1994, la tasa del pago de deficiencia para trigo, granos forrajeros y arroz será calculada usando la tasa de préstamo sobre la base del promedio anual del precio de mercado o el promedio del precio de mercado de los últimos cinco meses más diez centavos de dólar por bushel de trigo, siete centavos por bushel de granos forrajeros o una cantidad apropiada que sea justa y equitativa para el caso del arroz con relación al trigo y los granos forrajeros,²⁶ y el precio-objetivo.
- c) *Programa de Reducción de Superficies de Siembra* (Acreage Reduction Program, ARP). Se autoriza el ARP y pagos por retiro de tierras. Los niveles de la reducción de superficies de cultivo estarán determinados por los niveles de inventario establecidos para la cosecha de 1990. Se permite cero ARP.²⁷ Se ordenó cero reducción de superficie de cultivo de avena para los próximos cinco años. El porcentaje de reducción de superficies para los granos, podrá ser establecido separadamente. La ley del Presupuesto de 1990 establece porcentajes mínimos de reducción de

²⁶ Un bushel de trigo equivale a 36.74 kilogramos; un bushel de maíz o sorgo, a 39.37 kilogramos.

²⁷ Véase Richard E. Rominger, *op. cit.*, p. 2, y Allendale, *Outlook 1994*, Krystal Lake, 1994.

superficies para el trigo y otros granos forrajeros dependiendo de los inventarios y de las cantidades de soya en 1991.

- d) *Reserva propiedad de los agricultores* (Farmer-owned reserve, FOR). Continúa el programa de reservas propiedad de los agricultores, con nuevas reglas de entrada y salida, así como lo relativo a cuándo deben terminar los subsidios de almacenamiento e intereses. La ley de 1990 establece los niveles máximos que deben ser mantenidos en las reservas propiedad de los agricultores.

2. Disposiciones sobre comercio

- a) *Ayuda alimentaria*. Continúa la Public Law 480 (programas Alimentos para la Paz y Alimentos para el Desarrollo) con una clara delimitación de responsabilidades. El Departamento de Agricultura es responsable de la administración del título I (programa de ventas concesionadas) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), de los títulos II y III (programas de donaciones); se reautorizan los programas Alimentos para el Progreso y De Agricultor a Agricultor y se establece el Programa de Empresa para las Américas.
- b) *Preferencia de flete*. Crea una nueva categoría de buques Grandes Lagos estadounidenses. Establece la obligación para la CCC de distribuir por puertos 50 por ciento de las mercancías embarcadas bajo el título II de la Public Law 480.
- c) *Promoción de las exportaciones* (export enhancement). Se autoriza el Programa de Promoción de las Exportaciones (EEP, por sus siglas en inglés) y obliga a que 25 por ciento de los fondos se destine a promover exportaciones de alto valor. El Programa de Promoción del Mercado reemplaza, con mayores responsabilidades, al Programa de Asistencia a las Exportaciones Direccionadas.

3. Disposiciones sobre conservación

- a) *Pastizales y pantanos*. Continúan las disposiciones para proteger terrenos sujetos a erosión intensa, las cuales ahora aplican para las superficies en régimen de conservación. La ley de 1990 también amplía la lista de los beneficios que serán perdidos por cualquier violación a las disposiciones.
- b) *Programa de Conservación de los Recursos Agrícolas*. Autoriza un nuevo programa que servirá como un programa *paraguas* para el Programa de Reservas de Conservación, el nuevo Programa de Reserva de Pantanos, el nuevo Programa de Estímulo a la Calidad del Agua y el nuevo Programa de Ecología Recreativa. El Programa de Reservas de Conservación y el de Conservación de Pantanos buscan incorporar entre 40 y 45 millones de acres hacia 1995.²⁸ El Programa de Estímulo a la Calidad del Agua incorporará más de 10 millones de acres para promover la calidad del agua al tiempo que se producen las cosechas.
- c) *Plaguicidas*. Los aplicadores de plaguicidas certificados deben registrar la utilización de plaguicidas que tienen ciertas restricciones de uso. El Departamento de Agricultura debe investigar estos registros y publicar un reporte anual acerca del uso de los plaguicidas.

4. Otras disposiciones

- a) *Estándares de alimentos orgánicos*. Se establece estándares nacionales para alimentos producidos mediante agricultura orgánica.
- b) *Administración del desarrollo rural*. Se establece una nueva dirección administrativa para consolidar las actividades de desarrollo rural del Departamento de Agricultura. La nueva dirección administrará algunos programas de la Farmers Home Administration

²⁸ Un acre equivale a 0.4646 hectáreas, una hectárea a 2.4710 acres.

y otros programas que el secretario de Agricultura juzgue conveniente.

- c) *Silvicultura*. Éste es el primer título sobre silvicultura incluido en una *farm bill*. Esta legislación establece programas para la protección y promoción de los terrenos forestales.

D) *Proceso de aprobación de las farm bills*

El proceso de elaboración, análisis, discusión, ajuste, consenso y aprobación legislativa de las *farm bills* quinquenales es sumamente complejo, en función de la multiplicación de los grupos de interés alrededor de la agricultura, así como por la creciente interacción de áreas alrededor del tema: presupuestarias, comerciales, de energéticos, ambientales, geopolítica, vida y cultura rurales, etcétera; asimismo, por la existencia de un sistema político como el estadounidense en el que la democracia es algo más que una formalidad.

A continuación se presenta una breve descripción del proceso de aprobación de las *farm bills*.

1. Principales actores

- Poder Ejecutivo: Departamento de Agricultura, Consejo de Asesores del Presidente, personal de la Casa Blanca, Oficina de Administración y Presupuesto, Departamento de Estado, Junta de Gobernadores de la Reserva Federal
- Congreso: Comités de Agricultura del Senado y de la Cámara de Representantes
- Grupos de interés: organizaciones de granjeros, organizaciones de productores por producto específico, organizaciones de agronegocios, organizaciones ecologistas, organizaciones de consumidores, universidades y asociaciones de profesionistas (principalmente de economistas agrícolas)

2. Proceso de formulación, análisis, consenso y aprobación

- ◆ El proceso se inicia cuando el Ejecutivo, a través del Departamento de Agricultura, publica su propuesta de ajustes y modificaciones a la *farm bill* que regirá el siguiente quinquenio.
- ◆ Los diferentes grupos de interés analizan la propuesta del Ejecutivo y formulan las suyas al tiempo que definen una estrategia de acción para promoverlas (*lobbying strategy*).
- ◆ Los comités de Agricultura del Senado y de la Cámara de Representantes realizan sus propios análisis y propuestas, convocando a audiencias (*hearings*) para que los diferentes grupos de interés expresen sus puntos de vista y propuestas alrededor de la iniciativa presidencial. Posteriormente, cada uno de los comités elabora un proyecto propio de ajustes y modificaciones a la *farm bill* en cuestión.
- ◆ El Senado y la Cámara de Representantes discuten, ajustan y votan la propuesta elaborada por sus respectivos comités.
- ◆ Una vez aprobadas las versiones del Senado y de la Cámara de Representantes –que rara vez coinciden–, son enviadas a un comité conjunto (*conference committee*) integrado por representantes seleccionados de ambos comités de agricultura. Dicho comité conjunto debe trabajar para obtener una versión conciliada y definitiva. Previamente, el Ejecutivo da a conocer sus objeciones y propuestas, que son analizadas teniendo presente evitar el veto presidencial.
- ◆ Ya que se obtuvo la versión final de la ley en el comité conjunto, ésta es enviada a votación al Senado y a la Cámara de Representantes. En ambas cámaras solamente se puede aceptar o rechazar la versión final; no puede ser modificada en parte alguna.
- ◆ Una vez aprobada la nueva ley agrícola quinquenal por el Congreso, el presidente la firma y entra en vigor.

Desde el otoño de 1994 se inició el debate público sobre la *farm bill* que habría de aprobarse a finales de 1995 y que estaría vigente para el quinquenio 1996-2000.

2. LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

A) Antecedentes

La Política Agrícola Común de la Unión Europea, establecida en 1962, tiene su antecedente en el programa de reconstrucción de Europa en la posguerra promovido por los Estados Unidos, conocido más comúnmente como Plan Marshall (junio de 1947). Dicho plan estuvo inspirado en la teoría keynesiana y las políticas roosveltianas aplicadas exitosamente para salir de la Gran Depresión estadounidense.

Las prioridades en la reconstrucción de la economía europea pasaban, en primer lugar, por la recuperación de la agricultura, a fin de lograr en el corto plazo la autosuficiencia alimentaria, el suministro de alimentos a las ciudades a precios bajos y una oferta suficiente de materias primas agrícolas para los procesos agroindustriales; en síntesis, coadyuvar a la reconstrucción del aparato productivo industrial a partir de la agricultura.

Al conformarse la Comunidad Económica Europea (CEE: Alemania Federal, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo), con la firma del Tratado de Roma en 1957, la atención a los problemas comunes de la agricultura se convierte en uno de los pilares del proceso de unificación europea.

A partir del surgimiento de la CEE se dan los primeros pasos hacia el establecimiento de una política agropecuaria común y la conformación de un mercado común de productos agrícolas. Anteriormente, cada país establecía sus propias políticas agrícolas, en muchos casos contrapuestas unas a otras.

A principios de la década de los sesenta nadie imaginaba la aparición de excedentes agrícolas en la Europa comunitaria. Este problema aceleró el establecimiento de la Política Agrícola Común en 1962.

B) *Objetivos de la Política Agrícola Común*

- Aumentar la producción y la productividad agrícolas
- Asegurar un estándar razonable de vida para los agricultores
- Estabilizar los mercados agropecuarios, previendo los déficit y sobreproducción
- Garantizar precios razonables para el consumidor
- Asegurar la soberanía alimentaria europea

C) *Principios e instrumentos de la Política Agrícola Común*

En 1962, el primer Plan Mansholt definió las bases de la PAC como sigue:²⁹

- Libre circulación de productos agrícolas entre los países de la CEE, en condiciones análogas a las de un mercado nacional
- Institución de una preferencia comunitaria en frontera en favor de los agricultores comunitarios, lo cual les garantiza el pago de *precios europeos* superiores a los del mercado mundial
- Creación de organismos gubernamentales para llevar a cabo la compra sin límite de productos agrícolas a precios mínimos garantizados y comunes; los precios se fijan en ecus (*european currency unit*) y se pagan a los agricultores en sus respectivas monedas nacionales

²⁹ Véase Claude Cortez, “El conflicto entre los Estados Unidos y la CEE y el control del mercado internacional de cereales”, en *Los retos de la soberanía alimentaria*, IIE-UNAM/Juan Pablo, t. I, 1993, pp. 451-452.

- Los excedentes producidos en la CEE tienen garantizada su exportación con base en primas o subsidios compensatorios que cubren la diferencia de precios entre los mercados comunitarios y los mercados mundiales
- Armonización de los controles sanitarios de productos agrícolas y pecuarios (Codex Alimentarius)
- El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA) es el organismo encargado de financiar los apoyos a la agricultura de manera solidaria
- La Organización Comunitaria del Mercado es el órgano técnico que lleva a cabo los estudios económicos previos a la elaboración y presentación de propuestas de precios de garantía para un producto, nivel de aranceles variables a la importación y monto de subsidios a la exportación, entre otros, al Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad Económica Europea

Adicionalmente, la Política Agrícola Común comprende un programa de fomento o ayuda estructural a los países, regiones o productores agrícolas con más difíciles condiciones de desarrollo. Lo anterior, a efecto de compensar desigualdades y propiciar un desarrollo más armónico y equilibrado en la Comunidad Europea.

Las acciones principales que comprende el programa de fomento o ayuda estructural son: mejoramiento de la infraestructura –caminos, obras de riego y drenaje, mejoramiento territorial de terrenos agrícolas, etcétera–, apoyos financieros para el desarrollo de procesos de agregación de valor a las materias primas agrícolas, subsidios compensatorios para las regiones marginadas, subsidios para dejar de producir, apoyos para cambios de cultivo, programas de jubilación anticipada, asistencia técnica, financiamiento para programas de cuidado del ambiente, entre otros.

D) *Reformas de la PAC*

Después de 30 años de aplicación continua y exitosa de la PAC, que permitieron a la Europa comunitaria surgir como una potencia agrícola mundial, en 1992 se inicia un proceso de reformas derivado tanto de causas internas como de presiones externas.

Entre las primeras se encuentra las siguientes: sobreproducción, carga presupuestaria creciente, desigualdad en la distribución de los subsidios por regiones y tipo de productores, y degradación ambiental por la práctica de una agricultura intensiva. Entre las segundas, están: la disputa y el reordenamiento de los mercados agrícolas en el mundo y la propuesta estadounidense en materia agrícola en la Ronda de Uruguay del GATT.

La reforma de la Política Agraria Común contenida en el Plan McSharry (comisionado agrícola de la CEE) se basa en las siguientes líneas de cambio:³⁰

- a) Disminución de los precios soporte (precios de intervención) de 160 ecu/ton en 1992, a 117 en 1993, a 108 en 1994 y a 100 en 1995. Disminución de precios para cereales, oleaginosas, proteaginosas y, en menor medida, para leche y carne.
- b) Pagos compensatorios por hectárea y cabeza de animal (subsidios directos compensatorios al ingreso del productor desvinculados del nivel de producción y de precios-objetivo).
- c) *Congelamiento (set aside, ARP)* de tierras en 15 por ciento de la superficie base, como condición para recibir los subsidios directos compensatorios.
- d) Establecimiento de cuotas de producción, inferiores a las del año anterior, para algunos productos como leche, carne y tabaco.

³⁰ Véase Commission of the European Communities, *The Reform of the Common Agricultural Policy*, Directorate-General for Agriculture, Bruselas, 1992.

e) Medidas complementarias:

- Programa de acción agroambiental
- Programa de reforestación
- Programa de jubilación anticipada

Con relación al programa de pagos compensatorios –el equivalente europeo del Procampo–, vale la pena detenerse en algunos detalles de su operación, como los que siguen:

- Fijación de rendimientos del programa: promedio de rendimiento de los últimos cinco años, excluido el promedio más alto y el promedio más bajo
- Monto del pago por hectárea: 45 ecus por el rendimiento del programa para cereales, 94.5 ecus para oleaginosas y 65 ecus para proteaginosas
- Existencia de rendimientos regionales del programa
- El trigo duro recibirá un premio de 300 ecus por hectárea
- Se mantiene los sistemas de subsidios indirectos en Portugal y España hasta 1995 (mayor gradualidad en la aplicación de las reformas de la PAC en países atrasados)
- Productores pequeños cuya producción anual sea igual o inferior a 92 toneladas no tendrán que *congelar* 15 por ciento de su superficie base para recibir pagos compensatorios
- La superficie *congelada* no puede ser usada para propósitos de producción alimentaria
- Rotación anual de la superficie *congelada*

La reforma de la Política Agrícola Común fue antecedida de un fuerte debate en toda Europa, incluidas grandes movilizaciones y protestas de los agricultores comunitarios. Finalmente fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros el 21 de mayo de 1992, para tener vigencia hasta 1996. Desde el punto de vista gubernamental, las reformas a la PAC tendrían las siguientes ventajas:

- Disminución de la sobreproducción y mejoramiento en el equilibrio del mercado mundial de granos
- Protección al medio ambiente, al inducir una agricultura más extensiva (menos insumos, menos pasos de maquinaria) por la presión de la disminución de costos para compensar la disminución de precios
- La disminución de los precios de los cereales propiciaría un incremento de su consumo como forraje dentro de la CEE, lo que redundaría en una disminución de costos para los engorradadores, y procesadores de carne, lácteos, pan, por lo que habría una disminución de los precios de dichos productos para los consumidores.

Lo cierto es que las reformas de la PAC fueron el resultado de una fuerte presión de los Estados Unidos para recuperar segmentos que habían perdido en el mercado mundial de granos, para contribuir a la disminución de sus *déficit gemelos* y para promover su proyecto de reordenamiento económico y político mundial. Las reformas a la PAC fueron una solución de compromiso entre los intereses estadounidenses y los de la Europa comunitaria, a efecto de evitar el desencadenamiento de una guerra comercial sin control y de consecuencias imprevisibles.

IV. UN MARCO DE CERTIDUMBRE Y CONSENSO PARA LA AGRICULTURA MEXICANA (POR UNA LEY AGRÍCOLA QUINQUENAL, 1996-2000)

La crisis estructural de la agricultura mexicana no podrá superarse si no se propicia un ambiente macroeconómico favorable y no se construye un marco de consenso y certidumbre para su desarrollo con sustentabilidad económica, social y ambiental, en el contexto de un proyecto de largo plazo.

A lo largo de tres decenios tanto las políticas intervencionistas como las neoliberales han mostrado su incapacidad para proveer al sector agropecuario y forestal de las condiciones mínimas para una asignación eficaz de los recursos disponibles, un crecimiento económico sostenido, una justa y equilibrada distribución de la riqueza, un manejo sustentable de los recursos naturales y una condición de vida digna para la población rural. Adicionalmente, la estructuración y funcionamiento del sistema político mexicano ha impedido sistemáticamente el establecimiento de un marco de estabilidad y participación que induzca y apoye el surgimiento de políticas públicas sectoriales basadas en los genuinos intereses de la nación y de los diferentes actores económicos de la cadena agroalimentaria y grupos interesados de la sociedad civil.

Mientras no se conjugue la existencia de un marco macroeconómico explícitamente favorable a la agricultura y al desarrollo rural con la democratización del sistema político mexicano, será imposible formular auténticas políticas públicas para el campo. Programas de apoyos directos al ingreso tales como el Procampo, aislados de una política global favorable y sin un marco de certidumbre y consenso de mediano plazo, no solamente carecerán de impacto real en el desarrollo rural, sino que serán un instrumento más del desmantelamiento de la agricultura de granos y de campesinos, para dar paso a una *modernización* agrícola socialmente excluyente, débil y vulnerable económicamente e insostenible ambientalmente.

En este sentido, a efecto de incidir en este aspecto nodal, se propone la aprobación de una ley agrícola quinquenal para regir la política agrícola y su administración.

Es indispensable e impostergable disponer de un marco de certidumbre y consenso para la agricultura, a lo cual podría contribuir el establecimiento de una ley agrícola quinquenal en nuestro país.

Una ley agrícola quinquenal en sí misma no garantiza el surgimiento del consenso y la certidumbre; sería un instrumento que tendería a crear, y forzar, las condiciones para avanzar hacia la formulación, aprobación y operación de verdaderas políticas públicas para el campo. El proceso de discusión y aprobación de la ley favorecería el establecimiento de un terreno público, hoy inexistente, para la participación, disputa y acuerdo entre los diferentes poderes, actores y sujetos que tienen que ver con la problemática, con el fin de formular el programa agrícola-rural de mediano plazo que, por mandato de ley, tendrá que operar la administración pública federal.

Diversas iniciativas y propuestas en este sentido han empezado a surgir tanto en el seno de las organizaciones de productores y la academia, como de los partidos políticos y la administración pública.³¹

La ley agrícola quinquenal que se propone, tomando en cuenta las experiencias internacionales reseñadas en el apartado anterior, no es una ley de carácter normativo-genérico. Se trata del establecimiento de un mandato de ley para que la administración pública federal opere determinados programas estratégicos, sobre determinadas bases, lineamientos, presupuestos y recursos, a lo largo del periodo de vigencia de la ley (cinco años). Se trata de una ley programático-presupuestaria multianual de carácter estratégico. La ley proveería de un piso de certidumbre y un horizonte de estabilidad mínimo para el quinquenio en cuestión.

En esta ley se establecerían los programas sectoriales y subsectoriales estratégicos, surgidos del debate público, consensuados entre los agentes económicos, la sociedad civil, los partidos políticos

³¹ Véase en bibliografía los documentos de UNORCA, CNC, Ceccam; así como: Ernesto Zedillo, *Propuestas y compromisos*, Noriega, México, 1994, p. 109.

y los poderes Ejecutivo y Legislativo. Dicha ley contendría los montos de inversión y gasto sectoriales mínimos para cada año del periodo (los cuales se pueden expresar como porcentajes del gasto público total o del PIB); los montos y lineamientos fundamentales de los programas de apoyo al ingreso (por ejemplo, Procampo); los montos y políticas de apoyo y fomento a cultivos de interés nacional; los programas estratégicos sectoriales; los programas regionales de desarrollo rural de carácter prioritario; los programas especiales para zonas indígenas y de alta vulnerabilidad; los programas de fomento a un sistema de financiamiento rural; los programas de estímulo y apoyo al manejo sustentable de los agrorrecursos naturales; los programas de conservación y restauración de suelos; los programas de investigación y desarrollo tecnológico; los programas de soporte al desarrollo rural integral, incluidos de manera prioritaria la creación de empleos y el desarrollo de infraestructura; las acciones estratégicas, recursos y plazos para la descentralización de la operación de las políticas agrícolas; las acciones estratégicas de adecuación y desarrollo de las instituciones sectoriales federales, estatales y municipales; las atribuciones discrecionales del Ejecutivo Federal y sus instancias, para ajustar las disposiciones de la ley; entre otros elementos.

La formulación de la propuesta de ley agrícola quinquenal por parte del Ejecutivo Federal, y su discusión y aprobación por el Congreso de la Unión deberían realizarse a lo largo de 1995, para entrar en vigor a partir de 1996.

Dicho proceso carecería de sentido si no estuviera guiado y enmarcado por el interés de promover un verdadero debate público en torno a los contenidos y alcances de la iniciativa presidencial de dicha ley agrícola quinquenal. Como simple referencia, en los Estados Unidos desde el verano de 1994 se inició el debate sobre la próxima *farm bill* quinquenal, entre los diferentes grupos de interés que tienen

que ver con la agricultura, y que habrá de ser aprobada por el Congreso en el otoño de 1995.

En este sentido, en México es determinante la participación plural y comprometida de los diversos grupos de interés del sector, por medio de sus representaciones genuinas, tanto en el proceso de formulación (primer semestre de 1995) en reuniones de consulta y concertación, como en el análisis y aprobación final (segundo semestre de 1995) por medio de foros organizados desde la sociedad civil y las audiencias organizadas por las comisiones conjuntas de Agricultura, Desarrollo Social, Comercio y Hacienda, de las cámaras de Diputados y de Senadores.

Para hacer posible el surgimiento de un instrumento como el que se propone, es necesario revisar y adecuar el marco jurídico correspondiente, incluida la Constitución.

Pugnar por el establecimiento de un marco de certidumbre y consenso para la agricultura mexicana, a través del instrumento de la ley agrícola quinquenal, no debe verse en forma aislada respecto al proceso de la reforma democrática del sistema político mexicano que la sociedad y la modernización económica del país reclaman. Solamente avanzando en esta dirección será posible que el campo mexicano y su protagonistas dispongan de una ley agrícola de mediano plazo, y que ésta se cumpla y opere de conformidad con el mandato legislativo.

Debe quedar claro que una ley como la propuesta coadyuvaría a construir un marco de certidumbre y consenso en la formulación, aprobación y aplicación de políticas públicas para el sector agropecuario. Sin embargo, debe considerársele como uno de los puntos importantes de la agenda de reformas necesarias y urgentes a las políticas sectoriales.

Lograr un marco de certidumbre y consenso para la agricultura mexicana se antoja imposible, más aún si tomamos en cuenta la

existencia de un movimiento campesino con reducidos niveles de independencia y de representación genuina, un Poder Legislativo sin autonomía y capacidad política propia, una academia e intelectualidad autocomplaciente y desvinculada de los problemas públicos, unos medios de comunicación de masas controlados por las corporaciones y el gobierno, y un Ejecutivo Federal que, hasta ahora, ha rehusado el debate público y la gestación de las reformas con base en la iniciativa y movilización de la sociedad.

No reconocer que el problema del campo mexicano no es un problema técnico, ni siquiera económico, sino fundamentalmente político y de políticas públicas, es persistir en esquemas de simulación que tanto mal han hecho a la agricultura mexicana.

El desafío está planteado hoy, en el contexto de la crisis del modelo neoliberal en México y en el mundo: lograr un marco de certidumbre y consenso para promover una modernización del campo *con* campesinos y con justicia y dignidad o continuar con una política excluyente, empobrecedora para la mayoría de la población rural, y depredadora de nuestros recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, D.: *El proceso de las políticas públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994.
- AGUILAR, LUIS F. (ed.): *La hechura de las políticas*, "Antologías de Política Pública", t. II, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- : *La implementación de las políticas*, "Antologías de Política Pública", t. IV, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- ALLENDAL: *Outlook 1994*, Krystal Lake, 1994.
- AMERICAN Agricultural Economics Association: *Choices*, Ames, 1993-1994.

- ATTALI, Jacques: *Milenio*, Seix Barral, Barcelona, 1990.
- BAZÚA, Fernando y Giovanna Valenti: “Hacia un enfoque amplio de política pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, INAP, México, 1993.
- BONFIL, Guillermo: *México profundo: una civilización negada*, Conaculta / Grijalbo, México, 1987.
- BURRELL, A.: “An overview of the reform of the EC’s Common Agricultural Policy”, documento presentado en el seminario Perspectivas Comparativas sobre Programas de Apoyo a la Agricultura, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1993.
- CALDERÓN, José María: *Génesis del presidencialismo en México*, El Caballito, México, 1973.
- CAMACHO Solís, Manuel: *Cambio sin ruptura*, Alianza, México, 1994.
- CENTRO de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano: “Modernización rural democrática e incluyente”, documento presentado en el seminario El Futuro del Campo, México, 1994.
- CEPAL: “Tipología de productores agrícolas de los ejidos y comunidades en México”, trabajo coordinado por Samuel Lichtensztein (CEPAL) y Gustavo Gordillo de Anda (SRA), mimeo., México, 1994.
- CHOMSKY, Noam: *Lo que realmente quiere el Tío Sam*, Siglo XXI, México, 1994.
- COMMISSION of The European Communities: *The Development and Future of the Common Agricultural Policy: Proposal of the Commission*, Directorate-General for Agriculture, Bruselas, 1992.
- : *The Reform of the Common Agricultural Policy*, Directorate-General for Agriculture, Bruselas, 1992.
- CONFEDERACIÓN Nacional Campesina: *Políticas y programas para el campo*, SARH / CNC / Inca Rural, México, 1993.

- : *Recursos financieros para el campo e impulso a la comercialización*, Acuerdos del Congreso Extraordinario, México, 1994.
- CORTEZ, Claude: “El conflicto entre E.U. y la CEE y el control del mercado internacional de cereales”, en *Los retos de la soberanía alimentaria*, IIE-UNAM / Juan Pablo, México, 1993.
- DE GORTER, Harry: “A conceptual framework to analyze farm income transfer efficiency of agricultural policies”, documento presentado en el seminario *Perspectivas Comparativas sobre Programas de Apoyo a la Agricultura*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1993.
- DE Ita, Ana (coord.): “Propuestas de política agropecuaria: por una vía campesina de desarrollo”, en *Cuadernos del Ceccam*, núm. 6, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México, 30 de junio de 1994.
- DEPARTMENT of Agricultural Economics and Rural Sociology: *Countdown to 1995: Perspectives for a New Farm Bill*, Ohio State University, Anderson Chair Publication ESO 2122, Columbus, 1994.
- ECONOMIC Research Service: “Agricultural Food Policy Review: Commodity program perspectives”, en *Agriculture Information Bulletin*, núm. 530, USDA, Washington, 1985.
- : “The basic mechanisms of the U.S. Farm Policy”, en *Miscellaneous Publication*, núm. 1479, USDA, Washington, 1990.
- : *The World Coarse Grain, Market-Government Intervention and Multilateral Policier Reform*, USDA, Washington, 1990.
- : “Provisions of Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990”, en *Agriculture Information Bulletin*, núm. 624, USDA, Washington, 1991.
- FONAES/BID: “Hacia nuevas opciones y perspectivas del desarrollo rural en México”, memoria de la Reunión de Metepec, mimeo., 1994.

- : *Hacia una nueva estrategia de desarrollo rural: lineamientos de operación*, México, 1994.
- FRITSCHER M., Magda: “Las raíces del conflicto agrícola mundial”, en *Trabajo*, núm. 9, México, 1993, pp. 34-43, reproducido en *Cuadernos del Ceccam*, núm. 4.
- HEINEGG, Ayo: “Apuntes sobre la política agrícola de los Estados Unidos y el mercado mundial de granos”, documento presentado en el seminario del mismo nombre, organizado por Boruconsa, Cornell University, Ithaca, mimeo., 1992.
- HERNÁNDEZ, Luis: “Cambio y resistencia en el movimiento campesino”, en *Cuadernos Agrarios*, núm. 5-6, México, Ceccam, 1992.
- (coord.): “La sociedad rural como reserva del futuro y no como lastre del pasado: notas para un programa de desarrollo agropecuario”, en *Cuadernos del Ceccam*, núm. 5, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México, 17 de diciembre de 1993.
- : “De Zapata a Zapata: un sexenio de reformas estructurales en el agro”, en *Cuadernos Agrarios*, núm. 8-9, Ceccam, México, 1994.
- LLAMBÍ, Luis: *Economías abiertas y mercados cerrados: la difícil inserción de las agriculturas latinoamericanas en la economía global*, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, Caracas, 1993.
- MOGUEL, Julio: “Pronasol en el horno chiapaneco”, en *El Cotidiano*, núm. 61, UAM, México, 1994.
- MORISON, Samuel Eliot *et al.*: *Breve historia de los Estados Unidos*, FCE, México, 1993.
- PIPITONE, Ugo: *El capitalismo que cambia*, ERA, México, 1986.
- PROULX, Yvon, D. M. Gouin y R. Saint-Louis.: *Supply Management in Canada: A Performance Analysis*, Université Laval, Quebec, 1992.

- ROBINSON, Kenneth Leon: *Farm and Food Policies and their Consequences*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1990.
- ROMINGER, Richard E.: “La política agrícola de la administración Clinton”, documento presentado en la 98ª Convención Anual de la National Grain & Feed Association, (traducción de Luis Leduc), Boruconsa, mimeo., Orlando, 1994.
- SARH: “Programa de Apoyo a Productos Agropecuarios”, documentos de trabajo presentados en el gabinete agropecuario, México, 1992 y 1993.
- : Decreto que Regula el Programa de Apoyos Directos al Campo, Denominado Procampo, *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de julio de 1994.
- SPP: *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
- TIMMER, Peter: “Remarks”, documento presentado en el seminario Perspectivas Comparativas sobre Programas de Apoyo y Subsidio a la Agricultura, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, mimeo., San Diego, 1993.
- TRÁPAGA, Yolanda: “El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional”, en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, México, 1990, p. 976.
- UNORCA: *Una propuesta para el movimiento campesino*, Fundación “Friedrich Ebert”, México, 1992.
- ZEDILLO, Ernesto: *Propuestas y compromisos*, Noriega, México, 1994.
- ZOELEN, E. V.: Notas sobre la política agrícola común de la Comunidad Europea, Comagro, Guadalajara, mimeo., 1994.

RESISTENCIAS RURALES EN TIEMPOS NEOLIBERALES*

(Agosto de 1995)

No obstante los efectos adversos de la devaluación en la agricultura (aumento desproporcionado en las tasas de interés, astringencia crediticia, alza especulativa en los precios de los fertilizantes y agroquímicos, aumento en los costos de producción), a principios de 1995 se presentó por primera vez una situación no prevista por el modelo neoliberal: resultaba más caro importar nuestros alimentos que producirlos en el país. El sólido principio de las ventajas comparativas, santo patrón del fundamentalismo neoliberal, se había desvanecido en el aire por el efecto combinado de la devaluación y una inesperada tendencia alcista en los precios agrícolas internacionales. La devaluación en más de 50 por ciento del peso frente al dólar y el aumento de los precios internacionales en un rango de 15 a 25 por ciento encarecieron drásticamente las importaciones de granos, oleaginosas y alimentos procesados, mismas que en 1994 ascendieron a 2 500 millones de dólares.

* En coautoría con Ana de Ita, directora del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam). Ensayo aparecido en *La Jornada del Campo*, 1^º de agosto de 1995.

Este hecho representaba una excelente oportunidad para rectificar una política agrícola que no sólo había acelerado el colapso en la agricultura, sino que había colocado al país en el peor de los mundos posibles: ni autosuficiencia alimentaria ni ventajas comparativas.

La solución de este problema parecería evidente: en lugar de gastar entre 4 000 millones y 4 500 millones de dólares en 1995 para importar alimentos caros, que además significan fuga de divisas y empleos, era mejor promover una política emergente, ágil y de prioridad nacional para mantener y ampliar la capacidad interna de producción.

Era claro que de continuar con la misma política se pondría en riesgo la seguridad alimentaria del país, vulnerando la soberanía nacional, además de socavar la planta productiva agroalimentaria y la existencia de cuatro millones de campesinos y productores.

Desde el primer trimestre de 1995, diversas organizaciones y movimientos de campesinos y productores demandaron al gobierno federal la reorientación de la política agropecuaria y formularon un conjunto de propuestas de alternativa. Sin embargo, la decisión gubernamental, guiada por los intereses del capital especulativo y condicionada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fue persistir en la aplicación de la misma política a cualquier costo. La respuesta fue profundizar el desmantelamiento de la producción nacional de alimentos, forzar la salida del *excedente* de productores, aumentar las importaciones agroalimentarias y aprovechar la oportunidad para acelerar la apertura comercial unilateral y la privatización excluyente en el campo.

Las cosechas de maíz, trigo, frijol y sorgo del ciclo otoño-invierno 1994-1995 estaban aún por levantarse y las decisiones y preparativos para el ciclo de siembras temporales primavera-verano estaban pendientes. Sin embargo, hacia los meses de marzo y abril fue claro que el gobierno federal y el Banco Mundial habían perdido una excelente

oportunidad y un tiempo extremadamente valioso para reorientar la política agropecuaria del país.

UN NUEVO CICLO DE MOVILIZACIONES RURALES

En las principales regiones productoras de maíz, frijol, trigo, sorgo y soya se generó un profundo malestar que dio origen a procesos de organización para buscar un cambio en las tendencias de la política agrícola. Los campesinos y productores excedentarios, que destinan su producción al mercado interno, fueron afectados por los controles de precios ante la proximidad de la cosecha de trigo y maíz para el ciclo otoño-invierno. A los productores de temporal, la falta de financiamiento y los altos costos de los insumos les impedían preparar la siembra.

Entre enero y abril, las organizaciones campesinas de Guerrero, Sinaloa y Jalisco realizaron reuniones de análisis y coordinación regional. La Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) en su asamblea de febrero definió la falta de rentabilidad del campo como la causa estructural de los problemas financieros. Estas organizaciones y otras buscaron coordinarse nacionalmente por una política justa para los productores del campo. El 24 de abril, en una reunión en la ciudad de México a la que asistieron alrededor de 300 representantes de 120 organizaciones regionales en 20 estados, acordaron impulsar sus propuestas a través de la movilización regional coordinada.

En las regiones, sus demandas coincidieron con iniciativas de otras organizaciones campesinas e incluso de productores privados. Entre mayo y julio se realizaron importantes movilizaciones en los estados de Jalisco, Nayarit, Puebla, Guanajuato, Sonora y Sinaloa. A la par, las organizaciones de la Unión Nacional de Organizaciones

Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) se reunieron en Nayarit el 26 de mayo para buscar soluciones a los problemas de los productores de granos a partir de una red.

El 17 de mayo organizaciones ejidales y privadas de Jalisco, Puebla y Nayarit marcharon en las capitales estatales para dar a conocer sus propuestas y entregarlas a los gobernadores, solicitando su apoyo para entrevistarse con el presidente.

Los movimientos de mayor impacto fueron los de Guanajuato, Sonora y Sinaloa. En Guanajuato el movimiento se desarrolló con mayor velocidad que en Sonora y Sinaloa, y los productores obtuvieron el mejor precio de ese ciclo para la tonelada de trigo. Tuvo gran influencia el momento político de cierre de campaña para gobernador. La Confederación Nacional Campesina (CNC) inició tomas de carreteras y plazas entre el 1^º y el 2 de mayo; posteriormente, su dirigencia intentó levantarlas pero las bases campesinas se negaron y convocaron a las organizaciones regionales de la UNORCA, la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC) y la Central Campesina Independiente (CCI) para que se mantuvieran coordinándolo. Tomaron por 15 días la Secretaría de Agricultura y tuvieron dos entrevistas con el secretario del ramo y algunos otros funcionarios. El gobierno federal no aceptó la propuesta de las organizaciones de otorgar un subsidio de 50 pesos por tonelada de trigo, mientras que el gobernador del estado firmó un convenio comprometiéndose a pagar su parte correspondiente. Este movimiento aprovechó las experiencias de movilizaciones anteriores, para almacenar su producción en bodegas privadas y públicas sin perder la propiedad de las cosechas. Los productores, dueños aún de su producción, obligaron a los compradores a pagar el precio de concertación. Como resultado de este movimiento las organizaciones participantes cuentan ya con una estructura regional que los representa.

En Sonora, el movimiento tuvo una gran presencia de los agricultores privados, participaron las uniones de crédito de Cajeme y del Yaqui, la Asociación de Agricultores del Sur de Sonora y el Foro Permanente de Productores Rurales, además de organizaciones ejidales integrantes de la Confederación Nacional Campesina, la Alianza Campesina del Noroeste (Alcano) y la UNORCA. A partir del 13 de mayo, los productores se plantaron con maquinaria agrícola en la carretera sur de Ciudad Obregón. El 1º de junio, después de entrevistas con funcionarios menores, sin respuestas sustanciales, establecieron durante un mes un plantón en la Secretaría de Hacienda. El 1º de julio quemaron una trilladora frente al palacio municipal de Ciudad Obregón en protesta por la falta de respuestas. Formaron una instancia de coordinación para participar en negociaciones con las instituciones.

El movimiento de Sinaloa fue el de mayor fuerza e impacto social. Inició el 8 de mayo en Guamúchil con una marcha de unos mil productores. Establecieron la coordinación del movimiento con el nombre de Sectores Productivos en Acción, pues en él convergían agricultores privados y sociales de la Alianza Rural de Interés Colectivo (ARIC), Alianza Campesina del Noroeste de Sinaloa, la Sociedad de Producción Rural "Patricia Guillén", el Grupo Sucre, la Asociación de Agricultores del Río Mocorito y los Usuarios del Distrito de Riego de Umayá. Levantaron cinco campamentos permanentes con maquinaria agrícola en la carretera costera y para el 15 de mayo se trasladaron a Culiacán. Las asociaciones de Agricultores del Río Culiacán y el Río San Lorenzo se sumaron al movimiento y, durante 51 días, unas 2 500 personas y 200 tractores permanecieron en la plaza. El 13 de junio, como medida de protesta ante las respuestas institucionales insuficientes, quemaron una tonelada de maíz y mantuvieron tomada la secretaría de Hacienda por cinco días. El 17 de junio quemaron una trilladora. El secretario de

Agricultura se entrevistó dos o tres veces con los dirigentes del movimiento; sin embargo, su demanda central, cambiar la política agrícola para adoptar un modelo económico que permita la rentabilidad del campo, no ha encontrado respuesta. La dirección del movimiento fue un ejercicio permanente de democracia y decisiones por consenso. El 4 de julio se acordó levantar el plantón y se convocó a todas las organizaciones que participaron en los movimientos regionales a una reunión en la ciudad de México el 11 de julio.

La convocatoria de Sectores Productivos en Acción obtuvo amplia respuesta de 97 organizaciones regionales de 19 estados, de redes de organizaciones nacionales como la AMUCSS y la Asociación Nacional de Distribuidores de Fertilizantes e Insumos Agropecuarios del Sector Social (ANDFIASS) y de las organizaciones nacionales Alcano, UNORCA, Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y Unión General Obrero Campesina Popular (UGOCP), integrantes del Congreso Agrario Permanente. Los liderazgos regionales fueron reconocidos nacionalmente, establecieron mecanismos de coordinación democráticos y plurales, buscaron la unidad en torno a los intereses de los productores y dejaron de lado diferencias en cuanto a pertenencias y filiaciones.

Acorde con los procesos de internacionalización de la agricultura, el movimiento recibió misivas de solidaridad internacional de organizaciones de pequeños productores. La National Farmers Union de Canadá y Prairiefire Rural Action de los Estados Unidos manifiestan su decisión de apoyo y unidad con los productores mexicanos:

El modelo neoliberal es contrario a la justicia, tenemos que cambiar esta política; sin tierra no podemos producir, sin crédito no podemos producir, sin precios no podemos sobrevivir. En realidad éstas no deben ser reivindicaciones. Son nuestros derechos.

DEMANDAS Y PROPUESTAS CENTRALES

Las demandas y propuestas centrales del conjunto de movilizaciones giran en torno a una consigna: “por una política justa para los productores del campo, y el desarrollo rural”. El propósito esencial que los anima es “defender la existencia de los campesinos y agricultores y rescatar la rentabilidad de la agricultura”. Las organizaciones en movimiento se oponen a la estrecha visión economicista que únicamente compara la contribución sectorial del campo al producto interno bruto con la de la población económicamente activa en general. Pugnán en cambio por revalorar el papel de la agricultura en el desarrollo nacional, reconociendo su contribución económica social, ambiental, política, cultural. En síntesis, proponen una política de modernización del campo con campesinos y agricultores, no una política sin ellos y contra ellos; un acuerdo nacional, con carácter de ley, de mediano plazo, para la reactivación económica del campo con justicia y con sustentabilidad.

Plantean establecer una política de modernización del mercado agrícola incluyente, competitiva, equitativa, concertada, de largo plazo y socialmente responsable. Demandan una etapa de transición pactada hacia la privatización de los mercados, que reconozca y asigne a los productores un lugar en la estructuración y funcionamiento de los nuevos mercados.

Exigen una política de formación de precios explícita, clara, coherente y de mediano plazo, no discrecional e imprevisible, a partir de las señales del mercado, pero que considere un sistema de compensación que garantice al menos un ingreso-piso al productor y le permita asegurar una rentabilidad promedio. Este tipo de sistemas existe en los Estados Unidos, Canadá y Europa.

A partir de las experiencias en la comercialización directa de sus cosechas e insumos agropecuarios, proponen reformar el grado y la

forma de intervención gubernamental en el mercado. No pretenden regresar a un mercado estatal, pero tampoco caer en la ilusión de un mercado absolutamente libre de toda intervención gubernamental. Proponen cambios en Conasupo, Almacenes Nacionales de Depósito, Boruconsa y Aserca, que tienden a transferir sus funciones y recursos a las organizaciones comerciales de los productores. Plantean un programa nacional y fondos estatales para promover la formación y consolidación de empresas comercializadoras de productores.

Concluyen, respecto a la propuesta de política de comercialización, que:

...todo lo anterior sería insuficiente si nosotros los campesinos y productores de granos no nos organizamos y participamos directamente en el control y comercialización de las cosechas que producimos, a través de nuestras propias empresas comercializadoras por zona, región, estado y país.

En materia de créditos al sector rural, buscan una nueva política incluyente para el desarrollo agropecuario y rural, que defina como prioridad el financiamiento a la agricultura, con tasas de interés bajas (inferiores a 20 por ciento), préstamos a largo plazo para la capitalización de las unidades de producción, aumento en los montos de financiamiento y distribución equitativa entre los diferentes estratos de productores.

Para el tratamiento de carteras vencidas demandan una tregua al pago del principal e intereses generados, abriendo periodos de gracia y un programa de pagos directos al capital para disminuir la deuda original, sin recapitalización de intereses y eliminando todos los intereses moratorios. El problema de pérdida de rentabilidad y aumento en los costos no es imputable a los productores.

Proponen establecer una nueva financiera rural, previa consulta y acuerdo con todos los actores económicos y con los genuinos representantes de las organizaciones económicas de productores, como un instrumento de fomento sectorial. El fomento a la producción de granos y alimentos básicos debe tener prioridad. La financiera debería ser un instrumento de redistribución del ingreso, al garantizar equidad para obtener un crédito a todo solicitante del mismo, a través de las uniones de crédito, cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro, fondos de garantía y demás organismos creados por los propios productores. Se debería desarrollar sistemas de crédito y financiamiento diferenciados, adaptados a las necesidades de los productores, mediante tipos de crédito abiertos y flexibles, basados en la capacidad de pago. La financiera tendría que diseñar estrategias de movilización del ahorro e introducir este componente en todos los financiamientos otorgados. Se requiere nuevos esquemas de garantías no basados exclusivamente en garantías reales y crear un fondo nacional de garantías complementarias. Esta financiera podría trabajar con Banrural como banco de primer piso, siempre y cuando oriente su operación hacia los pequeños productores. Es necesario establecer un sistema de financiamiento a la comercialización.

En materia de Procampo y otros subsidios se debería definir y legislar políticas orientadas a subsidiar la producción de granos básicos, al igual que en los países desarrollados. Demandan iniciar el Procampo definitivo, con vigencia de quince años y mayor cobertura de productos elegibles. Es necesario que el apoyo se entregue antes de la siembra, de manera diferenciada para productores de autoconsumo y comerciales, considerando estímulos a la productividad. El monto de los subsidios por medio del Procampo y otros instrumentos deberá incrementarse de acuerdo con la inflación y aplicar el techo financiero total del programa, equivalente a

11 700 millones de nuevos pesos, en términos reales. Procampo no debe ser el único apoyo, pues se requiere otros subsidios a la producción, en energía eléctrica, materias primas, maquinaria agrícola, transportes, instalación de plantas agroindustriales. Además se requiere subsidiar la creación de capacidades propias de las organizaciones para otorgar asistencia técnica y capacitación, y subsidiar a las organizaciones auxiliares de crédito.

Son necesarios subsidios a la comercialización, actualizados a los costos reales, que deberán otorgarse independientemente del canal comercial empleado y ampliar su cobertura a un número mayor de productos.

UNA PERSPECTIVA DESEABLE

1. Este ciclo de movimientos es una muestra más del agotamiento del modelo neoliberal y de los mecanismos corporativos que tradicionalmente han operado para controlar la respuesta campesina. Los productores y campesinos se movilizaron contra la modernización excluyente hacia la que se dirigen las políticas agrícolas. El derecho a continuar siendo campesinos y productores, su demanda fundamental, los impulsa a replantear el modelo de desarrollo agrícola y los hermana con los pequeños productores de los países desarrollados.

2. Este movimiento apunta a constituirse como una alternativa de interlocución con el Estado, ya que representa los intereses de los productores y sus organizaciones económicas. Sus movilizaciones no han respondido a intereses políticos ajenos, las acompañan con demandas y propuestas de políticas públicas viables, que tienen como punto de partida una modernización del campo con campesinos. Este movimiento es visto con simpatía por algunas organizaciones del Congreso Agrario Permanente.

3. Las movilizaciones lograron aglutinar la fuerza de productores de alto potencial productivo, tanto del sector social como privado, del Noroeste y el Bajío, con la de los campesinos maiceros de autoconsumo de Guerrero.

4. Las acciones de los productores centraron la atención de la sociedad en los problemas del campo y en algunas regiones catalizaron el descontento de otros sectores, atrayendo la solidaridad y simpatía de comerciantes, industriales, organizaciones civiles e incluso de los poderes legislativos estatales, las presidencias municipales y los gobernadores.

5. Este movimiento avanza en lo organizativo conjugando dos estrategias: las demandas y propuestas de políticas públicas de alternativa, promovidas mediante la movilización; y la construcción de instrumentos y habilidades que permitan a las organizaciones controlar la comercialización de sus productos. Se trata de combinar la estrategia de apropiación del proceso productivo –en crisis a raíz de la modernización neoliberal– con la incidencia en las políticas públicas.

El movimiento abre dos perspectivas: 1. Es posible que logre reorientar la política agrícola –un triunfo comparado a la reforma agraria. Algunas señales del secretario de Agricultura y el gabinete agropecuario apuntan hacia este sentido. 2. La promoción de nuevas formas de relación y representación de los campesinos y productores, que sumen la fuerza gremial y la apunten con instrumentos económicos de las organizaciones. La disputa por los mercados es hoy una pieza clave en el desarrollo político y organizativo.

LOS LÍMITES DEL NEOLIBERALISMO EN LA AGRICULTURA
DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO: NI VENTAJAS COMPARATIVAS
NI AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA*
(Septiembre de 1995)

INTRODUCCIÓN

La crisis económico-financiera que, a raíz del *error de diciembre* de 1994, de nueva cuenta se nos impuso a los mexicanos, descubre, una vez más, los excesos y límites del fundamentalismo económico neoliberal y del autoritarismo gubernamental en la agricultura mexicana.

A la luz de esta crisis y después de 12 años de políticas macroeconómicas de ajuste y *estabilización*, aplicadas de conformidad con los intereses del capital financiero especulativo y las corporaciones multinacionales, y apegadas puntualmente a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, es pertinente analizar los resultados de dichas políticas en la agricultura mexicana, en particular en el subsector de granos básicos (maíz, frijol, trigo, sorgo y arroz), mismo que comprende 70 por ciento de la superficie agrícola y abarca a 80 por ciento de los productores del país. Sobre todo, con miras

* Ponencia presentada en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés), Washington, 27 de septiembre de 1995.

a contribuir en la conformación de propuestas de alternativa emergentes y en la discusión sobre la nueva política agrícola y de desarrollo rural que demanda el interés público en el corto plazo, a fin de evitar la instrumentación de programas sectoriales de mediano plazo sustentados en la política de *más de lo mismo*.

CRISIS Y DÉFICIT DE LA BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA

La abrupta devaluación del peso dispara y acelera un nuevo ciclo en la crisis económico-financiera del modelo basado en el *crecimiento hacia afuera*, la privatización de la economía y la integración al mercado estadounidense a partir del principio de las ventajas comparativas. Dicho modelo, promovido a partir de 1982, debía colocar la economía de nueva cuenta por la senda del crecimiento y el bienestar, teniendo como locomotoras al sector exportador y al capital financiero internacional.

Todo iba *bien* a lo largo de dos sexenios –en las cifras oficiales y en el manejo ideológico-propagandístico gubernamental– hasta que el 20 de diciembre de 1994 el país se despertó con la noticia de que nuestra economía enfrentaba el mayor déficit comercial de su historia y que los dueños del capital especulativo nacional e internacional habían decidido sacar del país sus capitales y/o frenar su flujo desde el exterior. Esta doble condición había provocado un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, acelerando los ataques especulativos contra el peso, dado el bajo nivel de las reservas del Banco de México. El mito genial del *crecimiento hacia afuera* y del capital especulativo como motor de nuestro desarrollo nos colocó de nueva cuenta al borde de la insolvencia financiera, en la recesión con inflación, en la pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios, en la depresión en términos reales de los precios agrícolas,

en el crecimiento del desempleo y subempleo, y en el debilitamiento de la soberanía nacional.

En 1994 el déficit de la balanza comercial ascendió a casi 24 000 millones de dólares, de los cuales el sector agropecuario y forestal contribuyó con 2 500 millones de dólares (déficit de la balanza comercial agropecuaria ampliada, que incluye alimentos procesados y bebidas). Este hecho se presentó cuando se suponía que —por efectos de la apertura comercial, la integración al mercado estadounidense y el proceso de privatización de la agricultura— el modelo neoliberal conduciría a un crecimiento acelerado de las exportaciones agropecuarias y a un incremento del saldo superavitario que había mantenido la balanza comercial agropecuaria en los años del modelo de economía cerrada, incluso a principios de la década de los ochenta. La política de apertura unilateral, indiscriminada y acelerada; la concepción de que era más barato y eficaz importar los granos, oleaginosas y alimentos procesados; y el consiguiente abandono de la política de fomento y protección a dicho subsector, provocaron un incremento acelerado en las importaciones agropecuarias, proporcional al de las exportaciones, contribuyendo no sólo a aumentar el déficit de la balanza comercial total, sino a desestimular la producción y el empleo rurales.

Sin embargo, el déficit permanente de la balanza comercial agropecuaria, que en la década del auge neoliberal en México (1984-1994) significó la salida de 50 000 millones de dólares, no representaba problema alguno para los teóricos de las ventajas comparativas y la globalización, en virtud del superávit de la cuenta corriente que había tenido la balanza de pagos en el periodo y dado que las importaciones eran un signo de “la reconversión y modernización de nuestra planta productiva, de su integración competitiva en la economía global, de una mejor asignación de recursos y, por tanto, de un crecimiento del bienestar general”.

El problema aparece con la abrupta devaluación del peso frente al dólar. A principios de 1995 se presentaba por primera vez una situación no prevista por el modelo neoliberal: resultaba más caro importar nuestros alimentos que producirlos internamente. De repente, el sólido principio de las ventajas comparativas, santo patrón del fundamentalismo neoliberal y en el que se había basado la política desmanteladora de nuestra producción de granos básicos y de la consiguiente expulsión del *excedente* de productores del campo, se había desvanecido en el aire por el efecto combinado de la devaluación y el alza inesperada en los precios agrícolas internacionales. En efecto, la devaluación del peso frente al dólar en más de 50 por ciento encareció en esa misma proporción las importaciones agroalimentarias que, como antes se anotó, ascendieron en 1994 a 2 500 millones de dólares. Si a este hecho sumamos el incremento en los precios internacionales en un rango de 15 a 25 por ciento, se tiene como resultado que es más ventajoso producir en México nuestros alimentos que comprarlos a los Estados Unidos y Canadá.

*POLÍTICA AGRÍCOLA E IMPORTACIONES
DE GRANOS BÁSICOS Y OLEAGINOSAS*

Como resultado de la combinación de los problemas estructurales de la agricultura mexicana y de la política económica neoliberal de los últimos dos sexenios, en 1994 se importaron alrededor de 9.5 millones de toneladas de granos y oleaginosas¹ con un valor de

¹ Trigo, 1.6 millones de toneladas; sorgo, 3.5 millones; maíz, 1.6 millones; frijol, 0.025 millones; arroz, 0.3 millones; soya, 2.6 millones; y cebada, 0.1 millones de toneladas. *Fuentes:* Banco de México y Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS), USDA-ERS.

1 400 millones de dólares.² Dicho volumen representa alrededor de 30 por ciento del consumo nacional aparente de dichos productos en conjunto y significa dejar de sembrar más de 4.5 millones de hectáreas.³

El problema inmediato que se presentaba en 1995 después de la devaluación y el alza sostenida de los precios internacionales era la necesidad de importar dicho volumen con ese valor promedio a precios (en pesos) más altos que los precios internos, en un escenario de escasez de divisas, insuficiente producción interna, recesión económica, repunte inflacionario y agudización de los problemas de empleo, tanto rural como urbano.

Nos encontrábamos ante el peor de los mundos posibles: no contar con ventajas comparativas para importar más barato ni contar con autosuficiencia alimentaria.

En abril de 1995 señalé lo siguiente:

El problema podría agudizarse si continúa el proceso devaluatorio y si se reduce el nivel de producción de granos y oleaginosas alcanzado en 1994, por efecto de una disminución tanto de los rendimientos

² Equivalente al monto canalizado por el Procampo, o al doble del crédito agrícola operado por Banrural en 1994 (al tipo de cambio de N\$3.50 por dólar), o a la mitad del presupuesto de 1995 de la Secretaría de Agricultura, Gadería y Desarrollo Rural, o a las dos terceras partes del presupuesto de Conasupo, o al sueldo mínimo rural anual de 1.5 millones de campesinos mexicanos (al tipo de cambio de N\$5.00 por dólar).

³ Importaciones entre rendimiento promedio nacional. Superficie de trigo, 380 000 hectáreas; de sorgo, 1.1 millones; de maíz, 725 000; de frijol, 35 000; de arroz, 80 000; de soya, 2.2 millones; y de cebada, 55 000 hectáreas. Fuente para rendimientos promedio nacionales de 1994: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

como de la superficie sembrada. Dicha disminución podría provocarse por el incontrolado aumento de los costos de producción (principalmente costos financieros y de insumos), la restricción crediticia, y la incertidumbre acerca de los precios agrícolas y los mecanismos de comercialización. Lo anterior, sin tomar en consideración los bajos niveles de almacenamiento existentes en las presas del país⁴ y lo impredecible del comportamiento del régimen de lluvias y otros fenómenos climatológicos en el ciclo primavera-verano de 1995. Como indicio, en las zonas agrícolas más favorecidas y con los agricultores más capitalizados (o menos descapitalizados) ya ha habido una reducción en las superficies de siembra en otoño-invierno, independientemente de los cambios en los patrones de cultivo de maíz a sorgo y algodón en el norte de Tamaulipas y de maíz a trigo en el Bajío y el Noroeste.

Un atenuante a favor de la política agrícola neoliberal es que, no obstante el crecimiento demográfico, el consumo *per capita* de alimentos básicos ha disminuido en los 7 deciles de menores ingresos de la población, con lo que la demanda interna de granos y oleaginosas se ha mantenido estable en la última década.

Un problema adicional, y no de menor importancia, es que no se trata de mantener el nivel de producción de cualquier forma, sino *con* campesinos y buscando retener el máximo del excedente económico posible; no con y para acaparadores, rentistas, agiotistas e intermediarios.⁵

⁴ Para el 8 de febrero de 1995, el nivel de almacenamiento de las 136 presas para riego en el país se ubicó en menos de 50% de su capacidad, en comparación con el nivel normal histórico de esa fecha, de 65 por ciento. *Fuente:* CNA.

⁵ Víctor Suárez Carrera, "Ni autosuficiencia alimentaria ni ventajas comparativas: saldos del neoliberalismo en el subsector de granos básicos en México", mimeo., citado en *Excélsior*, México, 25 de abril de 1995.

DEVALUACIÓN Y PRECIOS AGRÍCOLAS

Como efecto inmediato y directo de la devaluación las importaciones se encarecen en la misma proporción que el ajuste cambiario. Con relación a las importaciones agrícolas, el efecto encarecedor es mayor para aquellos productos cuyo precio interno ya estaba en el nivel del precio internacional o muy cercano a él, y menor para los productos con un precio de garantía o de concertación mayor que dicho precio. No obstante, en términos generales, la devaluación coloca a los precios agrícolas internacionales por arriba de los precios internos, revirtiendo el esquema de las ventajas comparativas, imponiendo una tendencia al alza en los precios al productor y estimulando el consumo de la producción nacional.

El incremento en los precios agrícolas internos podría, eventualmente, compensar los incrementos sin control en los costos de producción y de comercialización, así como en la tasa de inflación, a condición de que se promueva las medidas correspondientes para posibilitar efectivamente tal ajuste al alza y que los propios productores organizados controlen, compacten y comercialicen directamente sus cosechas, a través de empresas comercializadoras campesinas. De otra forma, los beneficios compensatorios del alza de los precios agrícolas no serían, de nueva cuenta, para los productores.

A modo de ilustración y tomando como referencia los precios de los contratos de futuros en la Bolsa de Chicago, a continuación se presenta los efectos de la devaluación en los precios al productor de trigo, maíz o sorgo, con base en la metodología de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) para la determinación de los precios internos en una economía abierta, con referencia en los precios internacionales.

Dicha metodología, denominada *de precios de indiferencia*, se basa en el establecimiento de un precio al productor, tal que al

comprador nacional le sea indiferente importar o adquirir las cosechas nacionales. El precio de indiferencia de un producto se calcula de la siguiente forma: el precio internacional Bolsa de Chicago, más arancel, más bases internacionales –flete de Chicago a puerto o a frontera mexicanos–, más gastos de internación, más bases nacionales al lugar de consumo es igual al precio de indiferencia en el lugar de consumo, menos el flete de la zona de producción al lugar de consumo, menos el costo de almacenamiento, menos el costo financiero, y a su vez es igual al precio de indiferencia al productor entregado en piso de bodega en la zona de producción.⁶

En el caso del trigo, el efecto devaluatorio en abril en los precios de indiferencia al productor significa en términos reales pasar de N\$600 por tonelada (precio de concertación en el pasado ciclo molinero 1994-1995) a una banda de entre N\$850 y N\$1 000 por tonelada para el ciclo 1995-1996, con un tipo de cambio de N\$6.00/dólar y en función de los diferentes orígenes y destinos de la producción.

En el caso del sorgo, los precios de indiferencia al productor se ubican en una banda de N\$550 a N\$700 por tonelada frente a N\$325 y N\$340 por tonelada, precios de concertación y promedio de mercado del ciclo 1994-1995, respectivamente. El incremento de los precios igualmente supone un tipo de cambio de N\$6.00/dólar.

⁶ *Indicadores:* precio internacional: precios de contratos de futuros en la Chicago Board of Trade (CBOT); bases internacionales: cotizaciones diarias en Tevescom; gastos de internación: 4.4 y 2.7% *ad valorem* por puerto y frontera, respectivamente; costos financieros: tasas cetes a 28 días más 3 puntos; costo de almacenamiento promedio por mes: N\$7.50/ton; costo de fletes: tabla de costos Aserca, según origen y destinos y la proporción correspondiente a autotransporte y ferrocarril; tipo de cambio: el establecido para contratos en dólares, realizados en México.

En el caso del maíz opera el precio de garantía. Si se tomara en consideración la metodología de precios de indiferencia, el precio al productor de maíz amarillo se establecería en una banda de N\$575 a N\$700 por tonelada y el de maíz blanco en una banda de N\$750 a N\$950 por tonelada,⁷ con variaciones según los diferentes orígenes y destinos. Dichos precios, en contraste con los precios de garantía vigentes en el ciclo otoño-invierno 1994-1995 de N\$500 y N\$600 por tonelada para el maíz amarillo y blanco, respectivamente. En este punto, es pertinente resaltar que los precios de garantía no solamente están por debajo de los precios internacionales, sino, como bien lo señala Armando Bartra, no contienen ya subsidio alguno.⁸

Para el caso del frijol, también opera el sistema de precios de garantía; sin embargo, el método de precios de indiferencia no puede ser aplicado en virtud de que el frijol no cotiza en la Bolsa de Chicago dada la inexistencia de un mercado internacional de la leguminosa. Adicionalmente, nuestro país importa bajos volúmenes y cuando lo hace en cantidades mayores impacta los precios al alza. No obstante y para efectos de tener un cálculo sobre los efectos de la devaluación en los precios al productor se tomarán dos referencias: los precios de contado en los Estados Unidos y los precios al consumidor en el mercado nacional.

Con relación a los precios de contado, de octubre de 1993 a septiembre de 1994 nuestro país importó de los Estados Unidos 28 580

⁷ Base: precios CBOT para contratos a diciembre de maíz amarillo U.S. 2, cotizados el 20 de abril de 1995. Para el caso de la indiferencia de precios al productor de maíz blanco se consideró un sobreprecio de 20 dólares por tonelada a la cotización del maíz amarillo. El tipo de cambio utilizado fue de N\$6.00 por dólar y el costo financiero fue calculado a 76.5% más 3 puntos.

⁸ Véase Armando Bartra, "Un Procampo devaluado", en *La Jornada del Campo*, México, 28 de marzo de 1995, pp. 10-11.

toneladas de frijol a un promedio de 660.95 dólares por tonelada CIF⁹ (N\$3 965.70 por tonelada a N\$6.00/dólar). Por otro lado, de conformidad con el Servicio Nacional de Información de Mercados (SNIM), el precio al productor de frijol pinto en los Estados Unidos en la primera semana de febrero de 1995 se ubicó en 330.89 dólares por tonelada, equivalentes a N\$1 985.34 por tonelada¹⁰ (tipo de cambio: N\$6.00/dólar).

Con relación a los precios al consumidor del frijol preferente, éstos se han incrementado como consecuencia de la espiral inflacionaria desatada por la devaluación, incluidas las ganancias extraordinarias de los intermediarios, empaques y distribuidores minoristas, en niveles que van de N\$3.00 a N\$4.00/kg, según la plaza y el canal (tienda de abarrotes, mercado público, tianguis, tienda sindical, supermercado o Conasupo).

Lo anterior, respecto al precio de garantía vigente en el ciclo otoño-invierno 1994-1995 y primavera-verano 1995: N\$1 600 y N\$1 415 por tonelada para el frijol preferente y no preferente, respectivamente.

DEVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES DEL BANCO MUNDIAL

A petición del gobierno mexicano, en febrero de 1995 una delegación del Banco Mundial midió el efecto de la devaluación en el sector agropecuario. Entre sus principales recomendaciones destacan:

⁹ *Fuente:* Foreign Agricultural Trade of the United States, USDA-ERS, noviembre-diciembre de 1994. CIF: siglas en inglés de costo, seguro, flete.

¹⁰ *Fuente:* Boletín Informativo Semanal: Precios de granos y oleaginosas en los Estados Unidos, semana del 1º al 7 de febrero de 1995, Sistema Nacional de Información Municipal, México.

a) A pesar de que se reconoce que por los efectos de la devaluación el coeficiente de protección nominal para los granos y oleaginosas de nuestro país es menor que uno,¹¹ es decir, que la protección a nuestros productores ha sido eliminada, se recomienda mantener bajos los precios al productor para no otorgarles incentivos *distorsionados*, dado que nuestro país no tiene ventajas comparativas en dicho subsector, y así favorecer el cambio hacia la producción de exportación, de frutas, hortalizas y productos pecuarios.

b) Para acelerar la privatización del mercado de granos y oleaginosas se recomienda eliminar los precios de garantía y de concertación, transformar a Conasupo en comprador de última instancia y desincorporar Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) y Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa).

c) Redistribuir los ahorros de Conasupo y Aserca (resultantes de la desaparición del subsidio en los precios de garantía y de concertación, así como de la reducción en las compras de Conasupo) en inversiones en bienes públicos e infraestructura rural, evitando redireccionar dichos ahorros al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo).

d) Dado que es de esperar una reducción significativa en la producción interna de maíz (por efecto de los precios bajos que se recomiendan, así como por las restricciones de crédito y los altos

¹¹ El coeficiente de protección nominal (CPN) es la proporción del precio nacional con relación al precio internacional, expresados ambos en la misma moneda y en el mismo punto de comparación (por ejemplo: libre a bordo, LAB, en el Distrito Federal). Un CPN mayor que uno indica que los productores nacionales están subsidiados respecto a los precios internacionales, mientras que un coeficiente de protección nominal menor que uno significa que los productores nacionales tienen precios confiscatorios, gravados, desprotegidos.

costos de producción),¹² se prevé que las necesidades de importación en 1995 puedan exceder los 2.5 millones de toneladas y, con ello, rebasen la cuota de importación libre de arancel establecida en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por tanto, se recomienda incrementar la cuota y/o disminuir al mínimo, o eliminar, el arancel fuera de cuota.

e) Liberalizar los precios de la harina de trigo y el pan, para que alcancen los precios que el mercado determine, y reducir los subsidios a los nixtamaleros, incrementando el Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla.

Como se observa, no obstante la protección relativa que la devaluación proporciona al subsector de granos y oleaginosas, desde el Banco Mundial y sus operadores en el gabinete agropecuario se insiste en dismantelar dicho subsector, poniendo en peligro la existencia de la agricultura campesina, la alimentación del pueblo mexicano y la soberanía nacional.

Lejos de extraer las lecciones pertinentes a partir de la realidad actual de nuestra economía y agricultura y revisar la política agrícola neoliberal, se persiste y profundiza en su aplicación respondiendo exclusivamente a modelos teóricos que nunca han sido aplicados por las economías más desarrolladas y competitivas en el mundo y obedeciendo únicamente a los intereses del capital especulativo internacional y a los dictados del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

¹² De hecho, de acuerdo con la Secretaría de Agricultura, la producción de maíz correspondiente al ciclo otoño-invierno 1994-1995 caerá 44% respecto a la producción alcanzada en el ciclo homólogo anterior. *El Financiero*, México, 10 de abril de 1995, p. 9.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. La devaluación y la crisis económico-financiera muestra palpablemente que la política agrícola neoliberal, basada en el desmantelamiento del subsector de granos y oleaginosas en función de supuestas y volátiles ventajas comparativas, no solamente no es viable, sino que, además, coloca al país en niveles peligrosos de vulnerabilidad para su seguridad alimentaria y su soberanía nacional.

Resulta que los sólidos principios de la economía abierta y las ventajas comparativas se desvanecen en el aire y que ahora, después de 12 años de neoliberalismo, ni contamos con un campo capitalizado y con bienestar, ni con una balanza comercial agropecuaria superavitaria, ni con ventajas comparativas, ni con autosuficiencia alimentaria, y que estos hechos podrían agravarse de persistir la crisis y las políticas agrícolas basadas en la teoría de *más de lo mismo*.

2. Urge revisar a la luz de los hechos la política agrícola hacia el subsector de granos y oleaginosas, dejando de lado el fundamentalismo doctrinal, así como las visiones simplificadoras y maniqueas: o mercado externo o mercado interno; o ventajas comparativas o autosuficiencia; o granos y oleaginosas, o frutas y hortalizas de exportación; o empresarios agrícolas o campesinos de subsistencia; o escalas de producción o minifundismo; o *revolución verde* o agricultura orgánica; o integración al mercado estadounidense o autarquía.

Es importante definir el modelo de agricultura que requiere el desarrollo nacional —no el de los Estados Unidos—, establecer una política de largo plazo (25 a 30 años) y un programa de mediano plazo (quinquenal). La nueva política agrícola debe apelar, más que a la exclusión, a la inclusión e integración; debe promover y asegurar la autosuficiencia alimentaria a precios competitivos al mismo tiempo que se promueve y estimula el desarrollo de un fuerte sector agroexportador; debe impulsar la producción y la productividad

tanto en el sector de los empresarios agrícolas como en el mayoritario de campesinos pequeños y medianos; debe integrar objetivos económicos con los de bienestar social y de sustentabilidad ambiental; debe procurar abastecer de productos agroalimentarios de calidad y precio competitivo al mercado externo y a los segmentos con altos ingresos del mercado interno, al mismo tiempo –y sobre todo– que a la mayoría de los mexicanos; debe promover el empleo rural sobre la base de la capitalización y reactivación de la economía agrícola, a la par de la promoción de fuentes de trabajo no agropecuarias en el campo; debe promover la movilización de la fuerza de trabajo rural hacia otros sectores más productivos, siempre y cuando existan ofertas concretas de empleo digno y remunerador.

En este sentido, es urgente promover un debate público amplio y plural en torno a la política agrícola que requiere nuestro país, que conduzca a un consenso, mismo que se pudiera expresar en un *acuerdo nacional para la reactivación económica del campo con bienestar social y sustentabilidad ambiental*, con carácter de ley programático-presupuestaria multianual (quinquenal).

3. Para contrarrestar los efectos de la devaluación en los costos, evitar que se derrumben aún más los niveles de rentabilidad y no se abandonen los esfuerzos de productividad emprendidos en los últimos años, es urgente la revisión al incremento de los precios de los granos y las oleaginosas, así como la determinación precisa y pública de los esquemas de comercialización de cada producto en las nuevas circunstancias, a fin de proveer de señales oportunas y un marco de certidumbre a los productores y compradores, de cara a las cosechas en curso de frijol (febrero-abril) y a las inminentes de trigo y sorgo (abril-mayo), así como para la próxima temporada de siembras (mayo-julio). No hacer lo anterior significa amarrarles las manos a los productores mexicanos y operar en favor del principio de las ventajas comparativas.

4. A fin de que los productores puedan efectivamente vender sus cosechas a mejores precios y aumentar su nivel de rentabilidad e ingresos, es urgente promover la formación y consolidación de empresas campesinas comercializadoras, por zonas y regiones, así como de empresas integradoras en los ámbitos estatal e interestatal. Esta tarea corresponde tanto a los productores y sus organizaciones como a la administración pública, la cual debería diseñar una política de apoyo, deliberada, coherente y efectiva, para la formación de empresas comercializadoras competitivas de los productores, que, además, coadyuve a una transición ordenada y eficaz hacia un mercado privado incluyente. En este punto es de vital importancia disponer de un instrumento específico de financiamiento de la comercialización, tanto por los montos, como por los costos y la asequibilidad; generalizar el crédito prendario y establecer instrumentos compensatorios de apoyo a la comercialización, tipo Aserca (para costos financieros, de almacenamiento y de transporte).

5. Por último –aunque no menos importante–, urge y es de importancia nacional asegurar que la superficie de siembra de granos y oleaginosas en el ciclo primavera-verano 1995 no se desplome, sino que se mantenga, e incluso se incremente, sobre la base de los campesinos y no de los acaparadores, rentistas y agiotistas. Es improrrogable establecer un programa de emergencia para la producción de granos y oleaginosas a fin de sustituir importaciones y ahorrar divisas, evitar que disminuya la superficie de siembra y la productividad, mantener y aumentar el empleo rural, proveer un abastecimiento de alimentos suficiente y barato para contener presiones inflacionarias, disminuir la migración hacia las ciudades y a los Estados Unidos y coadyuvar a la disminución de las tensiones sociales en el campo. Lo anterior significa concretar a la brevedad: la regulación de los incrementos de los costos de producción y comercialización; el establecimiento de niveles de ajuste al alza en los

precios agrícolas en función de los precios de indiferencia; la disponibilidad de insumos, fuentes y montos de financiamiento acordes con el objetivo del programa; el otorgamiento de créditos a la palabra, apoyos a costos de insumos y financieros, y estímulos a la productividad; la canalización, previa a la siembra, de apoyos del Procampo; el desarrollo de esquemas de comercialización por producto; apoyos de asesoría técnica, apoyos del Programa de Apoyos a la Comercialización Ejidal (PACE) y otros a la comercialización; etcétera, todo lo cual supone un paquete integral que concertar por estado, distrito y zona con las organizaciones de productores y empresas comercializadoras campesinas.

*UNA OPORTUNIDAD PERDIDA PARA LA RECTIFICACIÓN
DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA NEOLIBERAL*

No obstante los efectos adversos de la devaluación en la agricultura (elevación desproporcionada en las tasas de interés, alza de los precios de los fertilizantes y agroquímicos, aumento de los costos de producción), a principios de 1995 el modelo neoliberal se enfrentó al hecho de que resultaba más caro importar nuestros alimentos que producirlos internamente. La devaluación del peso y el alza de los precios agrícolas internacionales¹³ echaron por tierra el principio

¹³ En el caso del trigo y el maíz, los inventarios y las expectativas de producción mundial fueron los más bajos desde mediados de la década de los sesenta, debido a la baja producción en Australia, Argentina, Rusia, Kazajstán, China y los Estados Unidos. El caso de los Estados Unidos fue debido al exceso de humedad que prevaleció en el Medio Oeste y en las Planicies; la superficie plantada de maíz y trigo se redujo en 9% y 3% con respecto a lo programado, respectivamente. Adicionalmente, China y la exUnión Soviética incrementaron

de las ventajas comparativas, cuya aplicación en nuestra economía derivó en el desmantelamiento de nuestra producción de granos básicos y en la eliminación del *excedente* de productores del campo.

La devaluación en más de 80 por ciento del peso frente al dólar encareció en esa misma proporción las importaciones de granos, oleaginosas y alimentos procesados, que en 1994 ascendieron a 2 500 millones de dólares. A este hecho se sumó el incremento de los precios internacionales en un rango de 35 a 40 por ciento,¹⁴ lo que dio como resultado que era más ventajoso producir internamente nuestros alimentos que comprarlos en los Estados Unidos y Canadá.

Esta situación representaba una excelente oportunidad para rectificar una política agrícola que aceleró el colapso en la agricultura y que colocó al país en el peor de los mundos posibles: ni autosuficiencia alimentaria ni ventajas comparativas. Desde todos los puntos de vista (económico, seguridad nacional, estabilidad social), era claro que no podía persistirse en la aplicación de la misma política, so pena de poner en grave riesgo la seguridad alimentara del país y en graves niveles de vulnerabilidad la soberanía nacional, así como la existencia de cuatro millones de campesinos y productores.

De hecho, de enero a marzo de 1995 diversas organizaciones y movimientos de campesinos y productores demandaron al gobierno

su demanda en el mercado mundial debido a la reducción de sus inventarios, al tiempo que la demanda interna en los Estados Unidos aumentó, así como la de los países del sudeste asiático. *Fuentes:* Canadian Wheat Board, USDA y FAO.

¹⁴ Los contratos de futuros de trigo en la Bolsa de Chicago pasaron de 130.19 dólares por tonelada en diciembre de 1994 a 179.35 dólares por tonelada en septiembre del presente año. El cambio en el maíz fue de 87.01 dólares por tonelada a 119.43 dólares por tonelada en el mismo periodo. *Fuente:* Tevescom.

federal¹⁵ la reorientación de la política agropecuaria neoliberal y formularon un conjunto de propuestas para dicho cambio.

Sin embargo, la decisión gubernamental, guiada por los intereses del capital especulativo internacional y condicionada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fue la de persistir en la aplicación de la misma política a cualquier costo. Los hechos no existían, las demandas campesinas y de productores no se escuchaban y el interés público y de la nación se hizo a un lado. La decisión fue: profundicemos el desmantelamiento de la producción nacional de alimentos, forcemos la salida del *excedente* de productores, aumentemos las importaciones agroalimentarias y aprovechemos la oportunidad para acelerar la apertura comercial y la privatización en el campo.

Los siguientes hechos así lo confirman:

1. Las cosechas de maíz y trigo de primavera-verano disminuyeron en 25 por ciento.

2. La intervención gubernamental en la fijación de precios base (léase precios tope) para el maíz y el trigo (N\$715 y N\$815 por tonelada, respectivamente) muy por debajo de los precios de indiferencia correspondientes (N\$950 y N\$1 100 por tonelada, respectivamente). Resulta que, cuando los precios internacionales favorecen al productor nacional, se aplica *precios administrados* para seguir favoreciendo a los grandes grupos de procesadores-compradores, así como una política de subsidios al consumidor urbano generalizada, ineficaz e inequitativa. Así es como Chomsky define la libre empresa.¹⁶ De hecho, estamos ante precios confiscatorios al más puro estilo estalinista.

¹⁵ Véase Ana de Ita, *Un nuevo ciclo de movimientos de campesinos y productores*, Ceccam, México, mimeo., julio de 1995.

¹⁶ Noam Chomsky, *Lo que realmente quiere el Tío Sam*, Siglo XXI, p. 17, México, 1994.

Los extremos autoritarios y excluyentes neoliberales e intervencionistas vuelven a tocarse.

3. La disminución entre 20 y 25 por ciento en la superficie sembrada de granos básicos en el ciclo primavera-verano y la caída en las expectativas de producción entre 35 y 40 por ciento. Tan sólo en el caso del maíz se espera obtener una cosecha de 11.8 millones de toneladas contra 16 millones obtenidas en el ciclo homólogo anterior.

4. El gobierno federal decidió mantener el precio base para el maíz, anunciado desde el 7 de julio (N\$815 por tonelada) hasta marzo de 1996, a través de la intervención de Conasupo en las compras, no obstante que el precio internacional se elevó drásticamente de julio a septiembre y las tendencias a marzo continuaron al alza. Lo anterior, sin tomar en consideración el deslizamiento cambiario del peso frente al dólar en dicho periodo. Mientras tanto, precios de indiferencia del maíz se ubicaron en septiembre en un rango de N\$1 100 a N\$1 200 por tonelada.

5. En septiembre, el mes de la patria, el gobierno federal decidió clandestinamente ampliar la cuota de importación de maíz libre de arancel para hacer frente a la escasez anunciada desde marzo y provocada deliberadamente por la persistencia en la aplicación de las mismas políticas neoliberales. Con esta *patriótica* decisión –aplaudida desde luego por el Banco Mundial, las corporaciones agroexportadoras estadounidenses, un reducido grupo de procesadores nacionales y, desde luego, sus ejecutores, los economistas neoliberales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público–, la desgravación pactada en el TLCAN de 15 años para el maíz, se reduce a prácticamente tres años.

6. Mientras tanto, en el mismo mes de la patria, se aumenta el precio de la tortilla 10 por ciento y se *reduce* el subsidio a los industriales harineros del país (léase tres empresas) y a los molineros

nixtamaleros del Distrito Federal, al pasar el precio del maíz subsidiado de N\$275 a N\$350 por tonelada. Esto, cuando el precio de mercado se ubica entre N\$1 100 y N\$1 200 por tonelada y la mayoría de los mexicanos no consumen tortilla a precios subsidiados. En la práctica, continúa el Procampo especial para los industriales.

CRISIS AGROALIMENTARIA EN MÉXICO:
HECHOS Y ALTERNATIVAS
(Septiembre de 1996)

INTRODUCCIÓN

México, uno de los principales centros de origen de la agricultura en el planeta; cuna de la domesticación del maíz y base de su propagación al resto de América y el mundo; asiento de los hombres y las culturas del maíz; heredero de nueve milenios de experiencias y conocimientos en la producción agroalimentaria; poseedor de una biodiversidad tal que junto con otros cuatro países concentra más de 70 por ciento del potencial biogenético alimentario del mundo, vive y sufre hoy una de las mayores crisis alimentarias de su historia.

En el curso de los últimos 14 años, los problemas estructurales de nuestro sistema alimentario no solamente no han sido resueltos por las políticas macroeconómicas y las modalidades de globalización neoliberales, sino que han sido acrecentados y agravados.

HECHOS

La realidad habla por sí misma.

- ♦ En cuanto a los alimentos principales de los mexicanos, hoy nos vemos obligados a mal comer tortillas hechas con maíz

amarillo U.S. 2 (para consumo forrajero) y frijoles de las variedades pinto americano y negro michigan importados de los Estados Unidos. Además, se nos impone la obligación de comer tortillas hechas con harina de maíz industrializada. Los mexicanos hemos perdido la libertad y la posibilidad de comer los alimentos de nuestra preferencia.

- ♦ El nivel de la dependencia alimentaria de nuestro país ha llegado a niveles sin precedentes. Se calcula que en 1996 México importará entre 13 y 14 millones de toneladas de granos básicos (de maíz, 6 millones de toneladas; de trigo, 2 millones; de sorgo, 2.5 millones; de soya, 2.5 millones; de arroz, 250 000 toneladas; de frijol, 250 000; y de cebada, 250 000 toneladas) con un valor de alrededor de 3 000 millones de dólares. Dichas cifras representan una dependencia cercana a 50 por ciento del consumo alimentario nacional. Además, significan dejar de cultivar cinco millones de hectáreas y dejar sin empleo y sin ingresos a 1.5 millones de campesinos. El valor de las importaciones se triplica con respecto al promedio de 1990 a 1995 y representa 1.5 veces el total del presupuesto federal asignado en 1996 al sector agropecuario, forestal y pesquero, y más de tres veces el monto total del Procampo. Adicionalmente, casi 50 por ciento de las importaciones se realiza con créditos garantizados (1 500 millones de dólares) por la Commodity Credit Corporation (CCC) del gobierno de los Estados Unidos.
- ♦ Los modos campesinos e indígenas de producción y auto-sustentación agrícola practicados por cuatro millones de familias rurales están condenados a la desaparición, como resultado de políticas gubernamentales explícitas, en concordancia con los compromisos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Ronda de Uruguay del GATT/OMC.

- ♦ Uno de cada dos mexicanos no tiene acceso al mínimo de alimentación diario establecido por la Organización Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2 340 calorías).
- ♦ En los últimos 18 meses ha disminuido en 29 por ciento el consumo de alimentos básicos. El incremento de los precios ha sido con mucho superior al incremento de los salarios (38 por ciento) y de la inflación (65.46 por ciento): frijol, 240 por ciento; tortillas, 86 por ciento; harina de trigo, 305 por ciento; aceite comestible, 70 por ciento; sopa de pasta, 102 por ciento; galletas, 163 por ciento.
- ♦ Cada año mueren por enfermedades relacionadas con la desnutrición 158 000 niños antes de cumplir cinco años, de acuerdo con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- ♦ De acuerdo con Solon Barraclough, destacado investigador de las Naciones Unidas, la proporción de niños subalimentados en México es aproximadamente la misma que en el África subsahariana o en muchos países del sudeste asiático, que únicamente tienen el equivalente a la décima parte del PIB por persona de México.
- ♦ El acceso a los alimentos está íntimamente relacionado con el nivel de empleo, la capacidad adquisitiva de los salarios y la distribución del ingreso.¹ En 1995, 2.2 millones de mexicanos perdieron su empleo; 65 por ciento de la población económicamente activa se ocupa en el sector informal de la economía; el desempleo abierto se ubica en ocho por ciento; la pérdida del

¹ La mayor parte de los datos en este punto fueron tomados de Mario Monroy y Andrés Peñaloza, *Balance 1995 y perspectivas para 1996*, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio/Servicios Informativos Procesados, México, abril de 1996.

poder adquisitivo de los salarios fue de 34 por ciento entre diciembre de 1994 y agosto del presente año; en términos de dólares, el salario mínimo pasó de 4.06 dólares en diciembre de 1994 a 2.37 en diciembre de 1995. Entre 1982 y 1996, la caída en los salarios reales fue de 78 por ciento. En 1982 la masa salarial representaba 35.2 por ciento del producto interno bruto, mientras que para 1995 dicha participación bajó a 22 por ciento. Diez por ciento de la población con más altos ingresos concentra 41 por ciento de la riqueza nacional, mientras que 50 por ciento de los hogares más pobres sólo tuvieron una participación de 16.1 por ciento de la riqueza nacional. Cuarenta millones de mexicanos viven en la pobreza extrema.

- ♦ La calidad nutricional y sanitaria de los alimentos disponibles para la mayoría de los mexicanos se ha deteriorado aceleradamente, como resultado del abandono de cualquier noción de seguridad alimentaria por parte del Estado y la ausencia de un elemental comportamiento ético y socialmente responsable por parte de las grandes corporaciones agroalimentarias. De hecho, nuestro país se ha convertido en importador y consumidor de los subproductos y desechos de las corporaciones agroalimentaria multinacionales: importamos, para consumo humano, maíz amarillo de calidad forrajera; trigo y sorgo con menor contenido proteínico que el establecido en las normas internacionales; maíz y sorgo con aflatoxinas cancerígenas; trigo con carbón parcial; leche radiactiva y sucedáneos de leche en lugar de leche; desechos de carne de res, puerco y pollo; alimentos contaminados con residuos químicos y carne con residuos de hormonas de crecimiento. Lo anterior, además de la producción y consumo nacionales de alimentos de escaso valor nutritivo y gran daño a la salud como los refrescos embotellados, las frituras y la comida *chatarra*.

- ♦ El descontento social frente a la agudización de la inseguridad alimentaria se expresa de múltiple formas y de manera creciente: la insurrección de los indígenas chiapanecos el 1º de enero de 1994, entre cuyas demandas centrales se encuentra la alimentación; las marchas y manifestaciones de campesinos e indígenas de diversas regiones del país exigiendo abasto de alimentos; las movilizaciones obreras y populares por empleos y salarios dignos; las luchas de organizaciones de productores por una política de fomento a la producción nacional de granos básicos; las campañas de organizaciones civiles por el derecho a la alimentación; los asaltos a trenes cargados de maíz y trigo en las ciudades del norte del país; y el crecimiento exponencial de la violencia criminal a lo largo y ancho de todo el país.

Ésta es la realidad de la inseguridad alimentaria creciente para la mayoría de los mexicanos.

Al mismo tiempo, tenemos la otra cara de esa realidad:

- ♦ En el último decenio, los Estados Unidos aumentaron el valor de sus agroexportaciones totales de 40 000 a 60 000 millones de dólares.
- ♦ En el marco de la crisis alimentaria mundial, las corporaciones multinacionales y las grandes empresas procesadoras nacionales de alimentos han obtenido ganancias sin precedentes en los dos últimos años.
- ♦ Los subsidios públicos se reducen para los pobres y aumentan para la banca y las grandes corporaciones: en 1995 el costo fiscal de los diferentes programas de apoyo a la banca (unidades de inversión, UDI; Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca, ADE; Fondo Bancario de Protección al Ahorro, Fobaproa; autopistas concesionadas, etcétera) ascendió al menos a 84 000 millones, equivalentes a 5.1 del producto

interno bruto de dicho año; tan sólo en 1996 dos empresas industrializadoras de harina de maíz recibirían un subsidio de casi 3 000 millones de pesos, monto equivalente al subsidio que se canalizaría a 2 millones de productores por medio del Programa de Apoyos Directos al Campo;

- ♦ Al primer semestre de 1996, el saldo de la deuda externa total del país ascendió a 158 700 millones de dólares, lo que significó un incremento de 22 200 millones de dólares en el curso de la presente administración. México es el primer país deudor del tercer mundo. Dicho monto equivale a 53 por ciento del PIB nacional y representa una deuda por cada mexicano de 1 706.4 dólares (12 798 pesos). Lo anterior, no obstante el pago puntual o incluso anticipado de los vencimientos; el cumplimiento puntual de las recomendaciones del Departamento del Tesoro estadounidense, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; las cíclicas renegociaciones que prometían reducciones *históricas, sin precedentes*; y la privatización de prácticamente todo el patrimonio nacional con el argumento de contribuir a la disminución del pasivo.

*AGRICULTURA CAMPESINA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA:
PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA
AGROALIMENTARIA DE ALTERNATIVA*

Nuestro país enfrenta una crisis alimentaria sin precedente en los tiempos modernos. Si consideramos que dicha crisis se presenta en el contexto de la persistencia de la crisis económica y una generalización de la crisis política y social, la situación resultante es realmente grave no sólo porque pone en riesgo la alimentación de los mexicanos, sino porque hace aún más vulnerable la soberanía nacional, erosiona la

viabilidad de cualquier política de recuperación y desarrollo económicos y debilita la gobernabilidad del país.

En esta ocasión, la sociedad civil mexicana no debe ni puede desaprovechar la crisis para favorecer una reorientación profunda de la política agroalimentaria nacional.

PREMISAS

1. La profundidad de la inseguridad alimentaria en nuestro país y su agravamiento por los bajos inventarios mundiales, la elevación de los precios internacionales y los problemas climatológicos en diversas regiones del mundo, no deben presionar hacia la toma de decisiones coyunturales y de corto plazo. La búsqueda de opciones viables, efectivas y duraderas supone un horizonte de largo plazo y una consideración estructural y estratégica del problema agroalimentario. Lo anterior no significa que no deban proponerse y promoverse opciones de carácter emergente y de aplicación inmediata.

2. El problema de la disponibilidad de alimentos en el corto plazo no debe suponer la promoción acrítica de sistemas de producción agropecuaria, forestal y pesquera de carácter intensivo (*neorrevolución verde*) que profundicen el deterioro ambiental, agudicen las presiones contra la agricultura familiar y afecten la calidad de los alimentos.

3. La producción y disponibilidad de alimentos no está contrapuesta con la reversión del deterioro ambiental ni con la restauración y manejo sustentable de los sistemas alimentarios.

4. La agricultura no puede homologarse con el resto de los sectores de la economía (el sector industrial y el sector de servicios) y, por lo tanto, no se le puede forzar y reducir a cumplir un único papel a partir de concepciones economicistas y monetaristas. La agricultura cumple una diversidad de funciones y objetivos útiles a la economía y a la sociedad, entre los que destacan: preservar la riqueza cultural

y la diversidad pluriétnica de las sociedades, proteger la biodiversidad, restaurar y manejar con sustentabilidad los recursos naturales del mundo rural, generar autoempleo y autosustentación, mantener la ocupación de los espacios rurales al proporcionar estabilidad y gobernabilidad a los flujos campo-ciudad y al prevenir el surgimiento de conflictos por ocupación de espacios vacíos.

5. Los alimentos no pueden ser reducidos a una simple mercancía y el acceso a ellos no puede ser únicamente para aquellos segmentos de la población con suficiente poder de compra. En este sentido, la teoría de las ventajas comparativas en la producción de alimentos sólo puede aplicarse en forma subordinada al principio de la seguridad alimentaria local y nacional; dicha teoría no puede operar de manera absoluta, mecánica y acrítica. Los alimentos son bienes de la sociedad y la humanidad que deben ser asequibles para todos, y se debe remunerar justamente a aquellos que participan en su producción, almacenamiento, transformación, conservación, distribución y servicios asociados (financiamiento, investigación, mercadotecnia).

6. La construcción de opciones viables supone un enfoque sistémico desde la producción hasta el acceso a alimentos, desde las políticas macroeconómicas hasta las políticas sectoriales, desde lo rural hasta lo urbano, desde lo económico hasta lo ambiental y cultural, desde la pequeña unidad agrícola familiar hasta la industria agroprocesadora y la empresa distribuidora, desde lo local hasta lo global.

7. La búsqueda de opciones para lograr un sistema agroalimentario sustentable supone abandonar el fatalismo, la impotencia, las falsas oposiciones y exclusiones, el maniqueísmo, las ideologizaciones y los fetichismos. Dicha búsqueda tiene que estar basada en las necesidades y condiciones reales de los consumidores y productores de alimentos.

8. La búsqueda y construcción de opciones para un sistema agroalimentario sustentable y de desarrollo rural debe ser el resultado de

colocar el tema en el centro del debate nacional, regional y mundial, a través de la discusión pública y la construcción de la convergencia y la movilización de todas las expresiones de la sociedad.

9. La soberanía alimentaria implica la recuperación de la soberanía nacional y la soberanía popular en el diseño y la operación de las políticas macroeconómicas y agroalimentarias.

PROPUESTAS DE ACCIÓN INMEDIATA

1. *Declarar situación de emergencia agroalimentaria nacional y promover un programa emergente de producción y distribución de alimentos básicos.*

2. *Revalorar y promover las estrategias campesinas e indígenas de producción y autosostenimiento.* En el contexto del fracaso de las políticas agrícolas *modernas* que excluyen a la población rural, que fomentan la dependencia alimentaria y que no son capaces de garantizar el abasto y mínimos de nutrición para la mayoría de los mexicanos, los modos campesinos e indígenas de producción y autosostenimiento deben ser revalorados y promovidos en forma creativa y realista, junto con nuevas formas justas y sustentables de articulación con los métodos modernos y globales de producción y comercialización.

PROPUESTAS DE FONDO

1. *Debate nacional, regional y mundial para una nueva política agroalimentaria.*

2. *Política agrícola de largo plazo con carácter de ley multianual.* Ningún programa ni medida coyuntural puede ser vía de solución efectiva de la complejidad y profundidad de la crisis rural y alimentaria. La sociedad y la nación demandan políticas estructurales de largo plazo, estables y predecibles, que no respondan a la discrecionalidad de los gobiernos en turno. Para esto es impostergable

definir y concertar el modelo de agricultura que requiere el desarrollo nacional a largo plazo, no el que requiere el mercado mundial y sus *fuerzas invisibles*. Una política de largo plazo (25-30 años) con un programa de mediano plazo (quinquenal) que sea traducida en una iniciativa popular de ley multianual, basada en la fracción XX del artículo 27 constitucional, y llevada a los congresos para su discusión y aprobación, previo debate y consenso nacional.

3. *Ejes de la nueva política*. Los ejes de la reflexión en torno a la nueva política deberían ser, entre otros, los siguientes:

- a) Soberanía alimentaria.
- b) Promoción de la agricultura campesina.
- c) Producción para el mercado interno al tiempo que se fomenta las agroexportaciones.
- d) Fomento al ingreso y empleo rural.
- e) Promoción de la agricultura sustentable.
- f) Establecimiento de un mercado justo para todos: productores, consumidores, agroprocesadores, prestadores de servicios, etcétera.

4. *Revisión y readecuación del marco global*. Es evidente que, sin una revisión y readecuación profunda y realista del marco global al que nuestro país se vio obligado a sujetarse en la última década, ninguna reorientación de política hacia el campo y la alimentación podrá ser posible y viable. El propósito de las corporaciones y el capital especulativo internacional, así como el de las élites político-financieras nacionales, fue hacer de la apuesta neoliberal un hecho irreversible, aun contra potenciales resistencias en el futuro. Es por esto que, sin romper con el orden global y regional, deben revisarse los siguientes acuerdos internacionales suscritos por nuestro país: TLCAN (apartado agrícola), acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT/OMC (sección de agricultura), adhesión a la OCDE, convenio internacional sobre propiedad intelectual del patrimonio genético de la humanidad, entre otros.

5. *Paz y democracia para una política agroalimentaria de alternativa.* Ninguna política para la soberanía alimentaria podrá ser alcanzada en un contexto de amenazas al proceso de diálogo por la paz justa y digna en Chiapas, y de militarización de vastas regiones rurales, así como de freno a los esfuerzos y aspiraciones de la sociedad por una auténtica y efectiva transición hacia la democracia. La paz y la democracia constituyen una *precondición* para el establecimiento de una política agroalimentaria y de desarrollo rural de alternativa que responda a los genuinos intereses de la nación y de la sociedad mexicana de fin de milenio.

6. *Por una globalización incluyente, democrática y para la vida.* El problema de la conformación de nuevas fuerzas en los ámbitos local, nacional, regional y mundial para la reorientación del modelo de globalización neoliberal no es un problema menor. Nuestro reto es transformar las dificultades y amenazas actuales de globalización, por parte de las corporaciones, en oportunidades y esperanzas para la construcción de un mundo en el que quepan todos los pueblos, unidos en la diversidad y en el respeto efectivo del derecho a tener derechos, en el control ciudadano de los poderes públicos en todos los niveles, incluso a escala mundial, y, en suma, por una vida digna para todos hoy y también mañana.

IMPlicACIONES DE LA NUEVA LEGISLACIÓN AGRÍCOLA
ESTADOUNIDENSE EN LA AGRICULTURA CAMPESINA
Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE MÉXICO*
(Enero de 1997)

INTRODUCCIÓN

En abril de 1996 fue aprobada una nueva legislación agrícola en los Estados Unidos. La Ley Federal para la Reforma y el Mejoramiento Agrícola 1996-2002, FAIR Act¹ 1996, representa un cambio radical respecto a las leyes agrícolas precedentes y las políticas agrícolas vigentes en ese país desde la era del New Deal. Los principales cambios en dicha ley están destinados a incrementar la “orientación de la agricultura hacia el mercado”, a “dar libertad a los granjeros” (*freedom to farm*) para cultivar en función de las señales del mercado, eliminando los mecanismos de administración de la oferta y de soporte a precios e ingresos y sustituyéndolos por pagos directos transitorios y decrecientes en siete años.

Dado el papel determinante de los Estados Unidos en el comercio mundial agroalimentario, en las decisiones de los organismos multilaterales (OMC, OCDE, FMI, BM y BID) y en la interrelación

* Ensayo elaborado para el Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam), en calidad de investigador asociado.

¹ Federal Agriculture Improvement and Reform Act.

comercial y económica con nuestro país, es importante conocer la FAIR Act y analizar sus posibles efectos en el sector agrícola mexicano, en general, y la agricultura campesina y la seguridad alimentaria, en particular.

Al mismo tiempo, es necesario conocer las tendencias de política agrícola a largo plazo que están implícitas en dicha ley, el grado de congruencia o incongruencia que comporta frente a los principales acuerdos globales o regionales de comercio (OMC, TLCAN) y las enseñanzas que pueden derivarse para el diseño de una nueva política agrícola en México que fortalezca la agricultura campesina y la seguridad alimentaria nacional.

CONTEXTO INTERNO E INTERNACIONAL

El cambio radical en la FAIR Act 1996 con respecto a los programas agrícolas contenidos en las pasadas *farm bills* y derivados de la legislación agrícola *madre* (Agricultural Adjustment Act, de 1933; Commodity Credit Corporation Charter Act, de 1948; y la Agricultural Act, de 1949, la ley agrícola *permanente*) sólo fue posible por la conjugación de determinadas condiciones internas y externas, mismas que se enumeran puntualmente a continuación:

CONDICIONES INTERNAS

- a) Por primera vez en muchas décadas (desde 1952), el Partido Republicano domina ambas cámaras del Congreso estadounidense, no obstante que el presidente Clinton y el Partido Demócrata tradicionalmente han favorecido la conservación y/o modificación gradual de la legislación agrícola vigente.
- b) Predominio de una batalla ideológica contra el Estado de bienestar construido en los Estados Unidos desde la Gran Depresión;

con el argumento de equilibrar el presupuesto federal se desmantela la red de seguridad social y se recorta los subsidios a los pobres (seguro social; ayuda médica; ayuda escolar; ayuda a niños, madres y ancianos; educación y salud para los migrantes; etcétera).

- c) Las elecciones presidenciales de noviembre de 1996 obligan al presidente Clinton y al Partido Demócrata, dentro de su estrategia para reelegirse, a asimilarse a la ideología y programa de los republicanos.
- d) A finales de 1995 y principios de 1996, como resultado de la disminución de las reservas estadounidenses y mundiales de cereales, se presenta una elevación no vista en los últimos veinte años en los precios internos, superando significativamente los precios-objetivo (*target prices*) vigentes en dicho periodo. Este hecho debilita la lucha de los granjeros familiares y sus aliados en el Congreso a favor de cambios graduales en la nueva legislación agrícola y favorece la aceptación, por parte de la mayoría de los granjeros, de los cambios radicales propuestos por los republicanos, ante la perspectiva de obtener mayores ingresos en el corto plazo.
- e) En 1995 las agroexportaciones y el superávit comercial de los Estados Unidos alcanzan un nivel sin precedentes: 54 100 millones y 24 600 millones de dólares, respectivamente. Para 1996, las proyecciones eran igualmente optimistas: 60 000 millones y 29 500 millones de dólares, respectivamente. Estos hechos dieron a las grandes corporaciones agroalimentarias una mayor fuerza para impulsar sus propuestas en los medios y en el Congreso.
- f) Debilitamiento de las organizaciones de granjeros familiares y organizaciones afines, y neutralización de los grupos ecologistas.

CONDICIONES EXTERNAS

- a) A finales de 1993, concluyeron las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT que establecen en materia agrícola compromisos relacionados con el acceso a mercados, apoyos a la producción interna y subsidios a las exportaciones. Dichos compromisos deberán ser puestos en práctica por los países signatarios del Acuerdo de Marrakech (abril de 1994) a partir de 1995-1996 y hasta 2000-2001. Debe recordarse que los Estados Unidos fueron quienes propusieron el tema de la liberalización del comercio agrícola en la agenda de las negociaciones que se iniciaron en Punta del Este en 1986. En ese tiempo, las grandes corporaciones agroalimentarias estadounidenses habían fracasado en su intento de liberalizar la legislación agrícola de 1985, por lo que decidieron enfocar sus esfuerzos en el ámbito internacional (GATT, OCDE) para de ahí obligar a modificar la legislación interna.
- b) Como resultado de las presiones de los Estados Unidos en favor de la apertura del mercado agrícola europeo (acuerdos de Blair House) y de presiones internas (altos costos presupuestarios para subsidios agrícolas, distribución desigual y poco transparente, efectos ambientales adversos), la Comunidad Europea decidió reformar su Política Agrícola Común (PAC) en 1992. La reforma de la PAC se orienta alrededor de los siguientes compromisos: 1) disminución en tres años de los precios de intervención hasta 30 por ciento a niveles cercanos a los precios internacionales; 2) mantenimiento fuera de la producción de hasta 15 por ciento de la superficie de cereales y oleaginosas; 3) establecimiento de un pago directo por hectárea; y 4) reducción de aranceles a la importación y de subsidios a la exportación. El periodo de aplicación de estas medidas comprende 1993-1994, 1994-1995 y 1995-1996.
- c) Baja de las reservas mundiales de granos y aumento de los precios internacionales en el último trimestre de 1995 y el primero

de 1996. Este hecho presiona a eliminar los programas y mecanismos de control de la oferta y a pugnar por ampliar la superficie cultivada, incluso incorporando terrenos marginales y bajo programas de conservación.

- d) Continuación y profundización de los programas de ajuste estructural en los países del tercer mundo, que imponen, entre otros aspectos de política económica, agrícola y comercial, los siguientes: apertura comercial, eliminación de precios agrícolas de soporte o garantía, disminución o eliminación de subsidios a la producción, privatización de la economía y el mercado, dismantelamiento de la intervención estatal en el campo y política de estímulos a la inversión extranjera.

LA LEY FEDERAL PARA EL MEJORAMIENTO Y LA REFORMA AGRÍCOLA
(FAIR ACT 1996): CONTENIDO Y PRINCIPALES CAMBIOS
CON RELACIÓN A LA PASADA LEGISLACIÓN

PRINCIPALES PRESIONES PARA LA REFORMA
DE LOS PROGRAMAS AGRÍCOLAS

Los principales argumentos enarbolados por las grandes corporaciones ligadas a la agricultura y por los republicanos, para reformar los programas agrícolas contenidos en la legislación agrícola *madre* y en la *farm bill* de 1990, se enumeran a continuación:

- a) La mayoría de los programas agrícolas se originaron en la década de 1930 y muchas de sus normas y lineamientos son obsoletos. Cuando la legislación *madre* se estableció, 25 por ciento de la población estadounidense vivía en el campo, la agricultura proporcionaba 40 por ciento de la fuerza de trabajo y contribuía con siete por ciento del PIB. Ahora, únicamente dos por ciento de la población total vive en áreas rurales y la producción agrícola

primaria contribuye sólo con 1.5 por ciento del PIB. Hoy la mayoría de los granjeros dependen más del ingreso proveniente de actividades fuera de las granjas que del ingreso proveniente de la producción agrícola. Las granjas ahora son más grandes y especializadas; 20 por ciento de las unidades de producción concentran 80 por ciento de la producción agrícola total.

- b) Las reglas de operación de los programas agrícolas son demasiado rígidas y restrictivas, y producto de un creciente movimiento en favor de una menor intervención gubernamental en la agricultura. Hoy la agricultura compite con otras actividades económicas por insumos tales como capital. También compite con los granjeros de otros países, dado que alrededor de 25 por ciento de la producción agrícola se exporta y ocho por ciento del consumo de productos agroalimentarios de los Estados Unidos se importa. Adicionalmente, las tendencias hacia una agricultura orientada por el mercado se han incrementado. El gobierno de los Estados Unidos ha promovido políticas de liberalización del comercio agrícola tanto en el GATT como en el TLCAN.
- c) Las medidas de control de la oferta tales como la exclusión de superficies de la producción (Acreage Reduction Program, ARP) y los programas de conservación de tierras (Conservation Reserve Program, CRP) permiten que los competidores de los Estados Unidos en el mercado internacional crezcan.
- d) Con los actuales programas agrícolas, el presupuesto federal para subsidios es alto, variable e impredecible. El creciente déficit presupuestario estadounidense obliga fuertemente a reformar los programas agrícolas. Adicionalmente, los presupuestos anuales comportan una gran variabilidad, oscilando entre 7 000 millones (1995) y 26 000 millones de dólares (1986).
- e) La coyuntura de mercados fuertes y con precios en ascenso, hacen innecesarios los programas de soporte a precios e ingresos y,

adicionalmente, debilitan la oposición a la reducción de subsidios gubernamentales.

PRINCIPALES CAMBIOS EN LA NUEVA LEGISLACIÓN

Los principales cambios de la FAIR Act están relacionados con los programas de soporte al ingreso y de manejo de la oferta.

Por lo que se refiere a los programas de soporte al ingreso, la FAIR Act de 1996 sustituye el sistema de pagos de deficiencia (*deficiency payments*), el cual se basa en la diferencia entre precios-objetivo preestablecidos (*target prices*) y los precios de mercado, por un sistema de pagos directos transitorios y decrecientes en siete años (*production flexibility contract payments*, sistema equivalente a un Procampo estadounidense). Estos pagos directos están desvinculados, desacoplados, de los niveles de producción, precios o reservas; no tienen ninguna relación con la situación corriente o futura de los mercados.

Este cambio radical en los subsidios, se orienta a promover que las decisiones de producción y comercialización estén más en función de las *señales* del mercado que de los programas agrícolas gubernamentales.

La política de subsidios agrícolas desacoplados (*decoupled payments*) fue promovida inicialmente por las grandes corporaciones multinacionales agroalimentarias, en las negociaciones de la *farm bill* de 1985. En esa ocasión no pudieron lograr sus pretensiones, se mantuvo el esquema de pagos vinculados y tuvieron que conformarse, al menos, con obtener la disminución del nivel de los precios-soporte (*support prices, loan rates*), con lo que fueron forzados a la baja tanto los precios de mercado como los ingresos de los granjeros. Tuvo que pasar una década para que los intereses de la agricultura corporativa lograran su objetivo de instaurar una política de subsidios desacoplados en la legislación estadounidense. Sin embargo, entre tanto lograron que el GATT, la Comunidad Europea y el TLCAN

asumieran sus propuestas como compromisos y programas internos. No es casual que México y los países de la Europa comunitaria hayan puesto en marcha antes que los Estados Unidos programas de pagos directos por hectárea (Procampo, PAC reformada) a partir de 1993.

Adicionalmente, la nueva FAIR Act elimina, ajusta o flexibiliza los mecanismos de control de la oferta tales como el Programa de Reducción de Superficies (Acreage Reduction Program, ARP), el Programa de Conservación de Tierras (Conservation Reserve Program, CRP) y el Programa de Reservas Propiedad de los Granjeros (Farmer-owned Reserve Program). Estas reformas están orientadas a favorecer una mayor oferta de productos agrícolas a bajos precios y una más flexible y oportuna capacidad de respuesta ante el fortalecimiento y variabilidad de los mercados agrícolas, promoviendo la competitividad y rentabilidad de la producción agroindustrial y de las agroexportaciones estadounidenses en el mercado mundial.

A diferencia de las *farm bills* pasadas, cuya vigencia era quinquenal, la nueva ley agrícola tendrá una duración de siete años, en concordancia con un programa federal de equilibrio presupuestario en el mismo lapso. Sin embargo, algunas organizaciones de granjeros, analistas, demócratas, e incluso el secretario de Agricultura Dan Glickman, sugieren que la nueva ley será una *one-year farm bill*, dado que consideran que en 1997 será revisada y ajustada en el Congreso, y se reintroducirá los programas de manejo de la oferta y creará programas de administración de riesgos, entre otros.

En lo que a presupuesto se refiere, la nueva legislación implica un recorte de 36 000 millones de dólares para el periodo 1996-2002.

No obstante que la nueva ley agrícola logró cambios radicales en relación con las leyes anteriores, la legislación *madre* sigue vigente aunque en suspensión. Esto significa que en 2002 la discusión volverá a abrirse y se decidirá si la vieja legislación se suprime definitivamente o vuelve a tomar vigencia con las modificaciones pertinentes del caso.

CONTENIDO DE LA NUEVA LEGISLACIÓN

La FAIR Act está compuesta de nueve títulos:

- I. Ley para la transición hacia una agricultura de mercado
- II. Comercio agrícola
- III. Conservación
- IV. Asistencia nutricional
- V. Promoción agrícola
- VI. Crédito
- VII. Desarrollo rural
- VIII. Investigación, extensión y educación
- IX. Misceláneos

A continuación se señalan las principales disposiciones de cada título y los cambios introducidos con relación a la ley agrícola anterior, dando énfasis a los tres primeros por considerarlos de mayor importancia para los efectos del presente trabajo.

*1. Ley para la transición
hacia una agricultura de mercado*

En este título se elimina los pagos de deficiencia, los precios objetivo y los programas de control de la producción y se establece los pagos directos desacoplados (*contratos de flexibilización de la producción*). También se establece nuevos lineamientos para los préstamos sobre cosechas, préstamos para la comercialización y una serie de disposiciones para productos lácteos, cacahuates, azúcar, administración y otros.

a) Contratos para la flexibilización de la producción
(*production flexibility contracts, PFC*)

- Pagos directos a los productores de trigo, granos forrajeros (maíz, sorgo, otros), algodón y arroz, que firmen contratos para la flexibilización de la producción

- Serán elegibles los productores que se hayan inscrito en los programas agrícolas (pagos de deficiencia y reducción de superficies) en al menos uno de los cinco años anteriores (1991-1995)
- La superficie elegible para pagos será la registrada en los programas de 1991-1995 y el rendimiento elegible será rendimiento fijo veinte para cada producto en dicho periodo
- Los pagos directos serán fijos y decrecientes a siete años
- Las superficies que salgan del Programa de Conservación de Tierras al expirar sus contratos, podrán recibir pagos directos
- El pago directo al productor se hará dividiendo la cantidad asignada por el Congreso para cada producto elegible entre el total de producción que resulta de multiplicar la superficie inscrita por el rendimiento fijo establecido por el Departamento de Agricultura para el periodo 1991-1995
- El pago promedio *estimado* por producto elegible será como sigue:

Producto	Dólares/bushel	Pesos/tonelada
Maíz	0.36	111.97
Trigo	0.63	182.85
Sorgo	0.40	124.41
Cebada	0.28	101.60

Fuente: USDA / Economics Research Center, *Provisions of the FAIR Act 1996*.

Paridad: 7.90 pesos por dólar.

- El límite máximo para recibir pagos directos será de 40 mil dólares por granja (360 mil pesos), en comparación con el límite de la ley anterior de 50 mil dólares (400 mil pesos)
- Para aquellos que produzcan individualmente en más de una granja, el pago máximo por año será de 80 mil dólares (640 mil pesos), en comparación con el límite de la ley anterior de 100 mil dólares (800 mil pesos); el pago será de hasta

- 40 mil dólares para la primera granja y de hasta 20 mil dólares por cada una de dos granjas adicionales
- Para 1996, los pagos se harán antes del 30 de septiembre
 - Para los años 1997-2002, los productores podrán recibir 50 por ciento de su pago el 15 de diciembre o el 15 de enero y el resto el 30 de septiembre
 - Los productores con contratos para recibir pagos directos, podrán continuar recibiendo otros subsidios contenidos en la FAIR Act
 - El total del presupuesto para pagos directos bajo contratos será de 5 600 millones de dólares en 1996 y decrecerá hasta 4 000 millones en 2002 (véase tabla 1)
 - Los contratos de flexibilización de la producción eliminan los programas de retiro de superficies de la producción; los productores no están obligados a cultivar determinado producto en la superficie bajo contrato: pueden cultivar cualquier producto, excepto frutales y vegetales (se excluye a las lentejas, chícharos, frijoles); es obligatorio mantener el uso agrícola de las tierras

b) Préstamos sobre cosechas en depósito
(crédito prendario)

La nueva ley mantiene con modificaciones el programa de préstamos sobre cosechas en depósito (*nonrecourse commodity loans*) a tasas de préstamo preestablecidas (*loan rates*) para cada producto elegible (maíz, trigo, algodón, soya y oleaginosas menores). El arroz es excluido en la nueva ley. Un productor puede obtener un préstamo de la Commodity Credit Corporation (ccc) dejando su cosecha en depósito como garantía en bodegas habilitadas para tal efecto y obtener un determinado monto por tonelada (*loan rate*). El productor podrá recuperar su cosecha en depósito pagando el préstamo

TABLA 1
 PRESUPUESTO PARA PAGOS DIRECTOS BAJO CONTRATOS, POR AÑO Y POR PRODUCTO ELEGIBLE
 (MILLONES DE DÓLARES)

Año	Monto de pagos						
	Total (100%)	Trigo (26.25%)	Maíz (46.22%)	Sorgo (5.11%)	Cebada (2.16%)	Avena (0.15%)	Arroz (8.47%)
1996	5 570	1 462.70	2 574.50	284.60	120.30	8.40	647.80
1997	5 385	1 414.10	2 488.90	275.20	116.30	8.10	626.30
1998	5 800	1 523.10	2 680.80	296.40	125.30	8.70	674.50
1999	5 603	1 471.30	2 589.70	286.30	121.00	8.40	651.60
2000	5 130	1 347.10	2 371.10	262.10	110.80	7.70	596.60
2001	4 130	1 084.50	1 908.90	211.00	89.20	6.20	480.30
2002	4 008	1 052.50	1 852.50	204.80	86.60	6.00	466.10
Total	9 355.30	2 514.70	16 466.40	1 820.40	769.50	53.50	4 143.20

Fuente: USDA/ERS, *Provisions of the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*, p. 6.

con una tasa de interés preferencial o pagar dicho préstamo entregando definitivamente su cosecha a la CCC. La nueva ley establece el aumento de uno por ciento al interés de los préstamos sobre cosechas.

Una modificación importante en la nueva ley es el procedimiento para fijar el monto de las tasas de préstamo (*loans rates*). En la ley anterior, la tasa de préstamo se establecía en 85 por ciento del promedio de los precios de mercado de los últimos cinco años, excluyendo los años con precios altos y precios bajos. Ahora, la nueva ley establece el mismo procedimiento *pero* fija un techo a las tasas de préstamo, el cual corresponde a la tasa de 1995. O sea que, independientemente de que los precios de mercado puedan subir más allá del promedio de 1991-1995, la tasa de préstamo no podrá ser mayor que la existente en 1995. En el siguiente cuadro se presenta las tasas de préstamos techo que serán válidas en el periodo de vigencia de la nueva ley (1997-2002).

Producto	Dólares/bushel	Pesos/tonelada
Trigo	2.58	748.91
Maíz	1.89	587.81
Sorgo	1.80	559.82
Cebada	1.54	558.81
Avena	0.97	351.97
Soya	4.92-5.26	1 428.00-1 526.85
Arroz	6.50*	1 132.05
Oleaginosas menores**	0.087-0.093***	1 515.21-1 619.70

* Dólares /cwt. (El cwt es una unidad de peso equivalente, en los Estados Unidos, a 45.356 kilogramos.)

** Girasol, canola, mostaza, etcétera.

*** Dólares/libra. Paridad: 7.90 pesos por dólar.

Adicionalmente al techo establecido para la fijación de las tasas de préstamo, la nueva ley permite su reducción en los casos del trigo y del maíz en función de la existencia de niveles elevados en las reservas

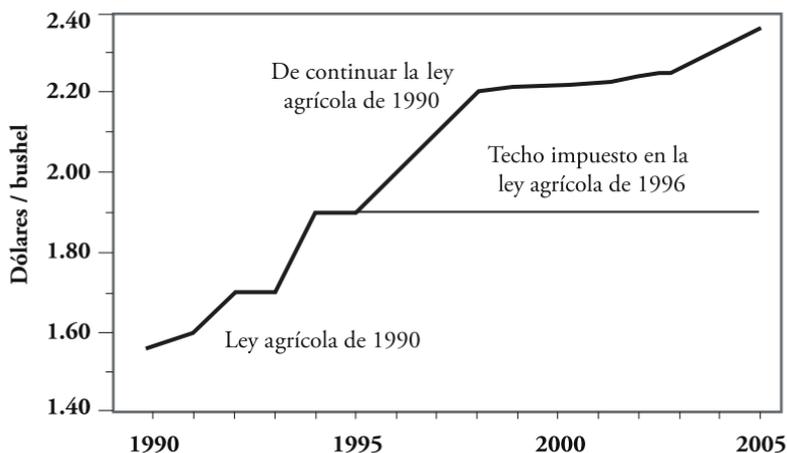
de dichos granos. O sea que la política de desvinculación tiene excepciones, cuando se trata de bajar los precios y los ingresos al productor.

La política de bajas tasas de préstamo y con tope máximo tiende a contribuir a la baja de los precios de mercado y a reducir los inventarios acumulados por la CCC.

Para dar una idea de las implicaciones de los cambios introducidos en la nueva ley respecto a las tasas de préstamo, a continuación se presentan las gráficas de comportamiento para el trigo, maíz y soya en los marcos de la ley anterior (*farm bill* de 1995) y la ley vigente. El cálculo de las tasas de préstamo bajo la ley anterior se hace a partir de una proyección de precios de mercado que implican una elevación respecto al promedio de los precios del periodo 1991-1995.

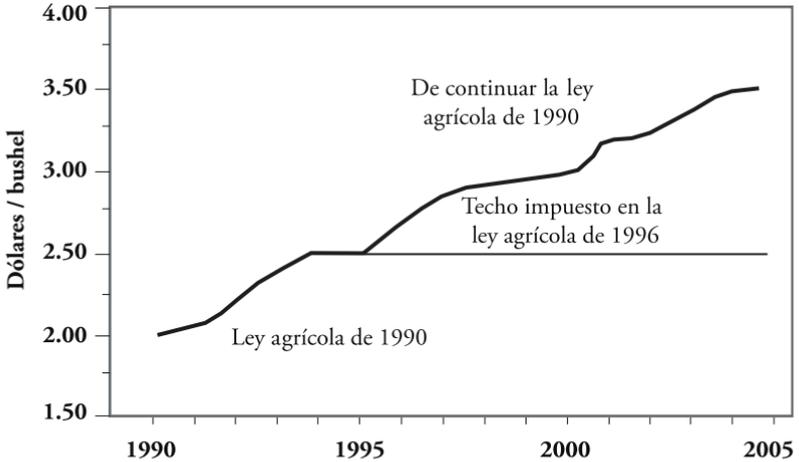
GRÁFICA 1

MAÍZ: PRECIO-SOPORTE/TASA DE PRÉSTAMO



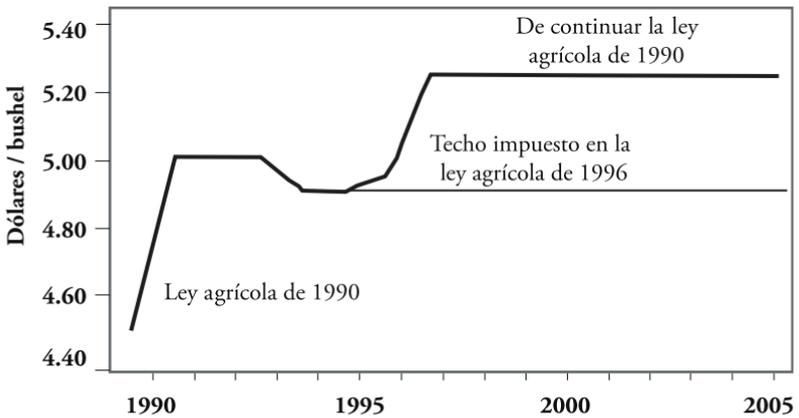
Tomado de C. Young y P. Wescott, "The 1996 U.S. Farm Act Increases Market Orientation", en *Agriculture Information Bulletin*, núm. 726, Commercial Agriculture Division, ERS, USDA, Washington, 1996.

GRÁFICA 2. TRIGO: PRECIO-SOPORTE/TASA DE PRÉSTAMO



Tomado de C. Young y P. Wescott, "The 1996 U.S. Farm Act Increases Market Orientation", en *Agriculture Information Bulletin*, núm. 726, Commercial Agriculture Division, ERS, USDA, Washington, 1996.

GRÁFICA 3. SOYA: PRECIO-SOPORTE/TASA DE PRÉSTAMO



Tomado de C. Young y P. Wescott, "The 1996 U.S. Farm Act Increases Market Orientation", en *Agriculture Information Bulletin*, núm. 726, Commercial Agriculture Division, ERS, USDA, Washington, 1996.

c) Suspensión del Programa de Reservas Propiedad de los Granjeros (Farm-owned Reserve Program, FOR)

Se suspende este programa mandado y vigente desde la ley agrícola de 1949 para subsidiar los costos de almacenamiento de trigo y granos forrajeros propiedad de los granjeros. Este programa permitía a los productores mantener fuera del mercado su cosecha total o parcialmente en épocas de abundancia para evitar una caída de los precios.

d) Manejo de riesgos y aseguramiento agrícola

La nueva ley establece algunos programas orientados a educar y capacitar a los productores sobre los mercados de futuros, programas de seguros y otras herramientas para el manejo de riesgos. Ordena al Departamento de Agricultura que establezca una oficina independiente para el manejo de riesgos. Modifica también el Programa de Aseguramiento Agrícola al eliminar la obligación por parte de los productores de adquirir seguros contra catástrofes como condición para participar de los beneficios de los programas agrícolas, a condición de renunciar por escrito a cualquier ayuda federal de emergencia en caso de una catástrofe.

e) Comisión para la Producción Agrícola del Siglo XXI

La nueva legislación establece la obligación de crear una comisión de alto nivel para analizar los efectos de la FAIR Act, el futuro de la agricultura estadounidense y el papel del gobierno federal en la producción agrícola. Esta comisión estará integrada por tres miembros propuestos por el presidente de los Estados Unidos; cuatro, por el presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes; y cuatro, por el presidente de la Comisión de Agricultura, Nutrición y Silvicultura del Senado. Dicha comisión deberá presentar al menos dos reportes al Congreso: el primero, el 1º de junio de 1998, y el segundo, el 1º de enero de 2001.

II. Comercio agrícola

El título segundo mantiene y modifica parcialmente los programas de fomento a las exportaciones agrícolas contenidos en la pasada ley. Los cambios introducidos enfatizan los objetivos de desarrollo de los mercados y de elevar la competitividad de las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. A continuación se enuncian las disposiciones más relevantes incorporadas en el apartado de comercio agrícola de la nueva ley.

a) Programa de Promoción a las Exportaciones (Export Enhancement Program, EEP)

El EEP es un programa de subsidios al precio de las agroexportaciones. Los exportadores de determinados productos elegibles (trigo, harina de trigo, cebada, malta, arroz, carne de puerco, huevos y aceites vegetales) reciben pagos en efectivo para compensar los bajos precios de sus ventas a determinados mercados. El EEP y otros programas de subsidio al precio de las exportaciones están teóricamente sujetos a los compromisos de reducción y disciplina de la Ronda de Uruguay del GATT.

El presupuesto del EEP para el año fiscal de 1996 se establece en 350 millones de dólares, en comparación con el aprobado para 1995 de 850 millones. A continuación se presenta el presupuesto de la EEP para el periodo 1996-2002.

Año	Presupuesto (Millones de dólares)
1996	350
1997	250
1998	500
1999	550
2000	579
2001	478
2002	478

Los montos anteriores representan, de acuerdo con la ley, una reducción de 1 700 millones de dólares en el periodo 1966 a 1999, de conformidad con los compromisos de la Ronda de Uruguay del GATT.

La ley autoriza al Departamento de Agricultura, bajo ciertas condiciones, a incrementar en 100 millones de dólares los montos para promover las exportaciones de productos agrícolas intermedios a fin de alcanzar los volúmenes registrados en el periodo base de la Ronda de Uruguay (1986-1990).

b) Programas de garantías para créditos a la exportación
(*export credit guarantee programs*)

Los programas de garantías para créditos de exportación, conocidos como GSM-102 para las operaciones de corto plazo (seis meses a tres años) y GSM-103 para las de mediano plazo (tres a diez años), fueron reautorizados, en la nueva ley, con un presupuesto de 5 mil millones de dólares para el GSM-102 y 500 millones para el GSM-103 en cada año del periodo 1996-2002.

Se establece, además, por primera vez, un porcentaje anual para apoyar las exportaciones de productos procesados y de alto valor agregado: 25 por ciento en 1996 y 1997, 30 por ciento en 1998 y 1999, y 35 por ciento en los años subsiguientes.

Los criterios para determinar si un país es elegible para obtener los beneficios de los programas de garantías para créditos a la exportación se modifican como sigue: 1) si el país tiene planes de reestructuración en marcha con instituciones financieras internacionales como el FMI; 2) libre convertibilidad de su moneda; protección adecuada a las inversiones extranjeras; y 3) viabilidad de los mercados financieros.

Adicionalmente, se autoriza mil millones de dólares por año para apoyar las agroexportaciones estadounidenses a las *democracias*

emergentes y 10 millones anualmente para proyectos que promueven la privatización del sector agrícola o benefician a la agricultura privada o cooperativas en mercados emergentes.

c) Programa de Acceso a Mercados
(Market Access Program)

Este programa sustituye el Programa de Promoción de Mercados contenido en la pasada ley. Se le autoriza un presupuesto anual de 90 millones de dólares, 20 millones menos de lo aprobado en 1995.

d) Reserva de seguridad alimentaria
(*food security commodity reserve*)

Se reautoriza la Reserva de Seguridad Alimentaria de Trigo de 4 millones de toneladas, cambiando su nombre por el de Reserva de Seguridad Alimentaria de Granos y permitiéndose además almacenar maíz, sorgo y arroz.

Se autoriza disponer de hasta 500 mil toneladas de dicha reserva para ayuda humanitaria, independientemente de la situación de la oferta interna.

e) Programa de Asistencia Comercial y para el Desarrollo
(Public Law 480, title I)

Este programa autoriza ventas de productos agrícolas de gobierno a gobierno en términos de créditos preferenciales (bajas tasas de interés, cinco años de gracia y 10 años para pagar) para países en desarrollo.

Los países elegibles que requieran alimentos por medio de este programa deberán demostrar que están tomando las medidas necesarias para incrementar su seguridad alimentaria y promover el desarrollo económico. De igual forma, deberán mostrar que pueden llegar a ser un mercado comercial para los productos estadounidenses.

f) Programa de Ayuda Alimentaria Humanitaria y de Emergencia (Public Law 480, title II)

El Programa de Ayuda Alimentaria se reautoriza para los próximos siete años. Para ayuda alimentaria humanitaria, las donaciones se harán a los países elegibles a través de organizaciones privadas voluntarias, cooperativas y organismos internacionales tales como el Programa Mundial de Alimentos. La ayuda alimentaria de emergencia podrá canalizarse directamente a través de los gobiernos.

Se autoriza hasta 28 millones de dólares para apoyo administrativo en la distribución de alimentos para las organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. Dichas instancias son autorizadas a vender hasta diez por ciento de los alimentos donados por concepto de ayuda humanitaria, para sufragar gastos de financiamiento, transporte, almacenamiento y distribución.

g) Estrategia de promoción de las agroexportaciones

La ley agrícola de 1996 prevé que el secretario de Agricultura establezca un estrategia de largo plazo con metas anuales con los siguientes objetivos:

- 1) Incrementar el valor de las exportaciones agrícolas.
- 2) Incrementar la participación de los Estados Unidos en el mercado mundial de productos agrícolas.
- 3) Incrementar el valor de las exportaciones de productos agrícolas procesados y de alto valor.
- 4) Asegurar en grado practicable que los Estados Unidos cumplan todos sus compromisos contraídos en los acuerdos comerciales, que permitan incrementar el acceso de las mercancías agrícolas estadounidenses.
- 5) Asegurar que los Estados Unidos usen todas las leyes aplicables para garantizar sus derechos en el marco de los acuerdos de la Ronda de Uruguay sobre agricultura.

h) Compensación por embargos comerciales

La ley de 1996 agrega algunas disposiciones a las leyes anteriores en materia de compensación a los productores de los Estados Unidos que se vean afectados por el establecimiento de un embargo comercial a cualquier país por razones de seguridad nacional o política exterior.

i) Aplicación de los compromisos de la Ronda de Uruguay

Los principales compromisos de la Ronda de Uruguay sobre agricultura establecen restricciones sobre los niveles de subsidios a las exportaciones y apoyos internos a la producción, así como de incrementar el acceso a los mercados. La ley agrícola de 1996 establece que el secretario de Agricultura deberá evaluar cada año fiscal el cumplimiento de los otros países respecto a sus obligaciones derivadas de la Ronda de Uruguay. Si el secretario considera que un país no está cumpliendo sus obligaciones al respecto y este hecho significa un obstáculo a las exportaciones agrícolas estadounidenses, el secretario deberá comunicar su evaluación al representante comercial de los Estados Unidos y enviar una copia al Congreso. De igual forma procederá con relación al cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

III. Conservación

La ley agrícola de 1996 mantiene y fortalece los principales programas de conservación de terrenos agrícolas al tiempo que introduce algunos cambios importantes, principalmente en el Programa de Conservación de Reservas (Reserve Conservation Program, CRP), a efecto de facilitar, por una lado, la reincorporación en la producción de terrenos inscritos en el CRP y, por otro lado, asegurar que los terrenos por inscribir sean efectivamente elegibles por sus condiciones de erosión y/o fragilidad. A continuación se enuncian las principales disposiciones de este título.

a) Programa de Conservación de Reservas

El Programa de Conservación de Reservas (CRP) es uno de los principales programas contenidos en las leyes agrícolas anteriores (1985, 1990) y está orientado a reducir la erosión en los terrenos agrícolas y a proteger la calidad del agua. Los propietarios de tierras que se inscriban en este programa deberán aplicar un programa aprobado de conservación, a lo largo de 10 a 15 años a cambio de un pago anual, así como el pago de 50 por ciento del costo de establecimiento de una cobertura vegetal permanente. En sus orígenes, este programa tuvo, entre otras motivaciones, retirar superficies de la producción, por lo que muchas superficies productivas fueron congeladas en el CRP. En los hechos, fue una más de las medidas de control de la oferta en las épocas de la sobreproducción de granos.

La ley agrícola de 1996 reautoriza el CRP a un nivel máximo de 36.4 millones de acres (14.7 millones de hectáreas).

A fin de facilitar la incorporación de superficies a la producción que actualmente estén inscritas en el CRP, se podrá renunciar al contrato con anticipación a los plazos establecidos (10 a 15 años).

El secretario podrá autorizar la incorporación de nuevas superficies para sustituir las que salgan del programa.

b) Programa de Incentivos a la Calidad Ambiental
(Environmental Quality Incentives Program, EQIP)

La ley agrícola de 1996 establece este nuevo programa para estimular a los granjeros y a los rancheros a adoptar prácticas para reducir los problemas ambientales en el manejo de los recursos. Los propietarios de tierras que suscriban un contrato para llevar a cabo un programa de conservación EQIP de cinco a diez años, recibirán a cambio pagos para incentivos, reembolsos por conceptos de costos de prácticas de conservación, asistencia técnica y educación. El presupuesto anual de este programa será de 200 millones de dólares para

cada año del periodo 1996-2002, excepto para el año de 1996 que será de 160 millones. El monto total de incentivos por productor con contrato EQIP será de 10 mil dólares (80 mil pesos) para un año fiscal y 50 mil dólares (400 mil pesos) para contratos multi-
anuales.

c) Otros programas

La ley reautoriza e incrementa los presupuestos de otros programas de conservación tales como: Programa de Reserva de Humedales (Wetland Reserve Program, WRP), Programa Piloto para Cultivos de Conservación, Programa de Incentivos a la Silvicultura, programas de reducción de riesgos de inundaciones, etcétera.

IV. Asistencia nutricional

Acerca de estos programas se observa pocas modificaciones en la nueva ley con relación a las pasadas, salvo en la disminución presupuestaria para el principal programa de este apartado: el subsidio para la adquisición de alimentos (Food Stamp Program). Este programa otorga cupones o tarjetas para la transferencia electrónica de beneficios a personas de bajos ingresos para adquirir alimentos en tiendas autorizadas.

Además de este programa, en este título la ley comprende los siguientes programas: Programa de Asistencia Nutricional; Programa de Suplemento Nutricional para Infantes, Mujeres y Ancianos; Programa de Distribución de Alimentos para las Reservas Indias; Programa Banco de Alimentos y Cocinas Asistenciales y Proyectos de Alimentación Comunitaria.

V. Promoción agrícola

En este título, la nueva ley introduce cambios mínimos respecto a los programas preexistentes. Los programas comprendidos en este

apartado se refieren a la investigación, información y promoción comercial de nuevos productos y nuevos procesos y usos de productos agrícolas. El objetivo central de estos programas es consolidar los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados para los productos agrícolas estadounidenses, tanto en el mercado interno como en el internacional. Bajo este título se amparan los programas de promoción comercial de la Asociación de Productores e Industriales, con lo que se obtiene fondos complementarios a los llamados *checkoffs* o deducciones voluntarias acordadas a través de referendums y que adquieren obligatoriedad de pago como si fueran un impuesto.

VI. Crédito

En este apartado, la nueva ley realiza cambios importantes en relación con la administración de los servicios federales de crédito rural al tiempo que establece una normatividad más rígida y exigente para la operación de sus programas. En este sentido, los programas de crédito que anteriormente eran administrados por la Farmers Home Administration son transferidos a la recientemente creada (1994) Administración del Servicio Agrícola (Farm Service Agency, FSA). Enseguida se enumera los principales programas contenidos en este título.

a) Préstamos a propietarios de granjas (*farm ownership loans*)

Préstamos a tasas de interés subsidiadas a través de la FSA o con garantía del Departamento de Agricultura para comprar, equipar o refinanciar granjas y ranchos. Dentro de este programa, se apoya a los nuevos agricultores (menos de diez años de experiencia productiva). El presupuesto para este programa es de 85 millones de dólares para cada año del periodo 1996-2002.

b) Préstamos de capital de operación (operating loans)

Préstamos directos y garantizados a tasas subsidiadas o comerciales para gastos anuales de operación, adquisición de equipo y ciertos tipos de refinanciamiento de cartera. La nueva ley elimina el uso de este tipo de créditos y garantías para financiar actividades no agrícolas.

Los fondos disponibles para este programa son:

- 500 millones de dólares para cada año del periodo, para préstamos directos;
- 600 millones para 1996, cantidad que se incrementará gradualmente a 750 millones para el año 2000 y subsecuentes, para créditos garantizados; y
- 1 900 millones en 1996 que crecerán hasta 2 100 millones a lo largo del periodo, para garantías.

c) Préstamos de emergencia (emergency loans)

Programa orientado a otorgar préstamos a productores afectados por desastres naturales y que se encuentren en condados declarados por el secretario de Agricultura como zonas de emergencia. La nueva ley reduce el monto de préstamos inmediatos de 300 mil a 100 mil dólares por solicitante. También establece un límite de 500 mil dólares de endeudamiento.

VII. Desarrollo rural

En este apartado se mantiene los programas anteriores y se crea dos nuevos programas: el Programa para la Promoción de la Comunidad Rural (Rural Community Advancement Program, RCAP) y el Fondo para las Zonas Rurales de los Estados Unidos (Fund for Rural America). Entre los principales programas de este título y los presupuestos respectivos autorizados, se encuentra los siguientes: Fondo para las Zonas Rurales de los Estados Unidos (100 millones

de dólares para 1997-1999), Programa de Educación a Distancia y Telemedicina (100 millones de dólares para 1996-2002), Corporación para la Investigación y Comercialización Agrícola de Alternativa, Programa para el Tratamiento de Basura y Agua (600 millones/año), Programa de Donativos para Oportunidades de Negocios Rurales (1.5 millones/año), Programa de Donativos para el Desarrollo Cooperativo Rural (50 millones/año), Programa Demostrativo de Inversiones Privadas Asociadas (15 millones de dólares/año).

VIII. Investigación, extensión y educación

El título sobre investigación, extensión y educación sufre ligeras modificaciones respecto a los programas establecidos en la anterior legislación. Comprende modificaciones y una extensión de la ley de 1977 sobre política educativa, de extensión e investigación agrícola nacional. Asimismo, establece un Consejo Asesor sobre Economía, Educación, Extensión e Investigación Agrícola Nacional.

En este apartado se incluyen numerosos programas (más de 40) orientados a fortalecer la investigación, extensión y educación agrícola, entre los que sobresalen los siguientes: Programa de Donativos y Becas para la Educación en Ciencias Agrícolas y de la Alimentación, Programa de Donativos para la Investigación sobre Producción y Comercialización de Combustibles a Base de Productos Agrícolas y Forestales, Programa de Donativos a Centros de Investigación sobre Políticas Públicas, Programa de Donativos para las Universidades Agrícolas Estatales, Programa de Recursos Genéticos Nacionales, Programa para el Mapeo del Genoma Vegetal, Sistema de Información Climática Agrícola Nacional, Programa de Telecomunicaciones Agrícolas, centros nacionales para la Investigación sobre la Calidad de los Productos Agrícolas, Centro de Investigación sobre la Seguridad de la Carne Roja, Cambio Climático Global, Sistema de Información Agrícola a través de Sensores Remotos.

IX. Misceláneos

Contiene muy diversos programas relacionados, entre otros, con transporte, medidas fito y zoonitarias y disposiciones relacionadas con la administración agrícola.

*IMPLICACIONES GENERALES DE LA NUEVA
LEGISLACIÓN AGRÍCOLA**IMPLICACIONES EN LOS ESTADOS UNIDOS*

La FAIR Act de 1996 refleja un marcado cambio en la correlación de fuerzas para la determinación de las políticas agrícolas estadounidenses en el corto y el largo plazos.

Los intereses de la *agricultura corporativa* se mostraron capaces de traducir su enorme y creciente dominio económico y político en el desmantelamiento de una legislación y una política que el Estado de bienestar y los movimientos de los granjeros familiares habían construido y defendido a lo largo de más de sesenta años, no obstante su creciente ineficacia y obsolescencia respecto a los objetivos de proporcionar una *red de seguridad (safety net)* para la agricultura familiar, entre otros.

La nueva legislación se inscribe en las tendencias promovidas por el complejo agroexportador estadounidense desde mediados de la década de los ochenta en el sentido de defender y acrecentar su dominio en el mercado agrícola mundial con mayor beligerancia y competitividad, a través de la promoción de una política de liberalización comercial, eliminación de subsidios, privatización de los mercados agrícolas y estímulo a las inversiones extranjeras. Tales tendencias se reflejan en numerosas iniciativas y acciones promovidas a través del gobierno de los Estados Unidos entre 1985 y 1995, entre las cuales sobresalen las siguientes:

- Fracaso en la modificación de la legislación agrícola estadounidense de 1985 en el sentido de desacoplar los subsidios agrícolas y de eliminar los programas de control de la oferta
- Inclusión del comercio agrícola en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT en 1986
- Incorporación de la apertura comercial y la privatización de los mercados agrícolas en los programas de ajuste estructural impuestos a los países del tercer mundo por el Fondo Monetario Internacional, así como el condicionamiento de los préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en el mismo sentido, a lo largo de la última década (1985-1995)
- Disputa y negociación con la Comunidad Europea sobre acceso a los mercados y disminución de subsidios a la producción
- Reforma de la Política Agrícola Común europea (1992)
- Establecimiento de acuerdos de libre comercio con Canadá (1989) y con México (1994)
- Conclusión, después de siete años de negociaciones, de los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT en 1993

En términos generales, las implicaciones de los cambios legislativos logrados por las grandes corporaciones están relacionadas con los siguientes aspectos:

La supresión de los mecanismos de administración de la oferta y de soporte a los precios e ingresos, provocarán una mayor variabilidad en los niveles de producción, precios y reservas, aumentando la incertidumbre y el riesgo para los granjeros familiares. Las tendencias hacia la concentración de la actividad agrícola (*agricultura industrial, agricultura corporativa*) se acentuarán, más granjeros abandonarán la actividad y los que permanezcan verán disminuidos sus ingresos provenientes de la producción agrícola. Las grandes corporaciones se verán menos afectadas por la incertidumbre y la inestabilidad gracias a su capacidad de manejo de información y administración

de riesgos; incluso, dichas condiciones les serán más propicias para aumentar utilidades, dado el carácter especulativo de sus operaciones.

La elevación de la producción y la eliminación de la red de seguridad de los productores, se traducirá en una caída de los precios internos en el mediano plazo.

La competitividad y el crecimiento de las agroexportaciones estadounidenses se verán favorecidas en el corto y mediano plazos debido a la perspectiva de aumento de la producción y disminución de los precios internos, mantenimiento de los subsidios y apoyos a la exportación a la par que en el resto del mundo se facilita el acceso y se disminuye los subsidios internos y a la exportación.

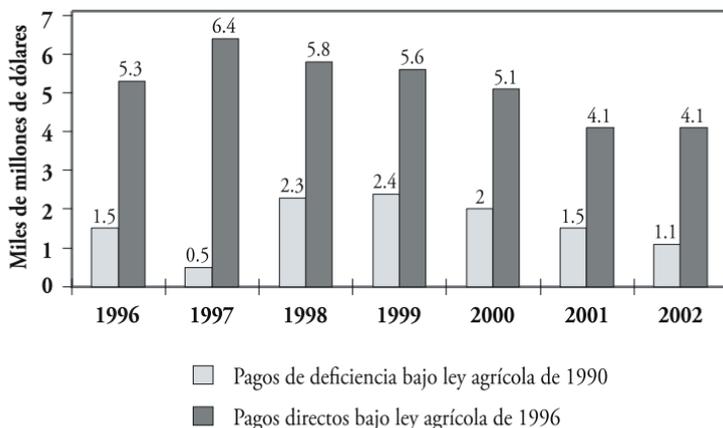
A continuación se analiza en lo particular algunas de las implicaciones en el corto plazo de la FAIR Act.

a) *Subsidios al productor*

Contrariamente a lo preconizado por los promotores de los cambios en la ley agrícola, en el sentido de disminuir los fondos destinados a los subsidios agrícolas, en 1996 los productores de granos recibieron 3 800 millones de dólares (38 mil millones de pesos aproximadamente) en pagos directos a través de los contratos de flexibilización productiva (PFC), *más* que si hubieran continuado los pagos de deficiencia. A lo largo del periodo de vigencia de la nueva ley, y de acuerdo con una proyección de crecimiento de los precios agrícolas en el mismo periodo, el gasto en pagos directos será mayor en 24 300 millones de dólares (194 400 millones de pesos) con relación al sistema de pagos de deficiencia establecido en la pasada ley agrícola. En la gráfica 4 se ilustra lo anterior.

El hecho anterior es resultado de que los precios de mercado en los Estados Unidos prevalecientes en 1996 y los proyectados para los siguientes años son superiores o ligeramente inferiores a los precios-objetivo preestablecidos en la pasada ley agrícola, por lo que, de

GRÁFICA 4. PAGOS DIRECTOS DE LA FAIR ACT 1996
FRENTE A PAGOS DE DEFICIENCIA DE LA LEY DE 1990



haber continuado ésta, los pagos de deficiencia tendrían que ser sumamente pequeños con relación a otros años.

Por lo que se refiere a los pagos individuales, los productores de maíz recibieron un promedio de 79.39 dólares por hectárea (635.15 pesos), y los productores de trigo, 47.79 dólares por hectárea (382.31 pesos).

Lo anterior lleva a dos reflexiones:

- Primera, el monto de los subsidios que reciben los productores estadounidenses tiende a aumentar, en contra de lo preconizado por el discurso ideológico neoliberal y los acuerdos del GATT.
- Segunda, los granjeros estadounidenses aceptan la supresión de su red de seguridad a cambio de mayores ingresos en el corto plazo. Sin embargo, la creciente volatilidad e incertidumbre de los precios en el mediano plazo, los puede colocar en situación de absoluta desprotección ante una caída de los

precios tal y como algunos analistas prevén para mediados y finales de 1997.

b) Aumento de la oferta de granos en los Estados Unidos

El incentivo de los altos precios de los granos y la supresión o flexibilización de los mecanismos de control de la oferta antes reseñados (ARP, CRP y FOR) permiten pronosticar un aumento significativo en las superficies bajo producción y, por tanto, de la producción en el corto y el mediano plazos.

Tan sólo por lo que se refiere a la eliminación del Programa de Reducción de Superficies, se favoreció la incorporación a la producción de alrededor de 5.6 millones de hectáreas. A manera de ilustración, dicha superficie cultivada de maíz agregaría 42 millones de toneladas a la oferta estadounidense, es decir, un aumento de alrededor de 20 por ciento de la producción maicera total!

En el caso del Programa de Conservación de Reservas (CRP), se calcula que, por las nuevas disposiciones para flexibilizar la finalización de contratos y el establecimiento de una *verdadera* selectividad de terrenos ambientalmente frágiles para ingresar a dicho programa, se podría incorporar a la producción a finales de 1997 24 millones de acres (9.7 millones de hectáreas) del total de 36 millones de acres autorizados por el Congreso para el CRP. Dicha superficie podría ser sustituida por otra equivalente *efectivamente* elegible para dicho programa de conservación. Dan Glickman, secretario de Agricultura de los Estados Unidos, calcula que existen alrededor de 50 millones de acres (20.3 millones de hectáreas) clasificados en la categoría de *muy alta erosión*.

c) Tendencia a la baja en los precios internos

Además del aumento de la oferta de granos por el efecto antes señalado y su consiguiente presión sobre los precios, el hecho de que las

tasas de préstamo –precios-soporte en los hechos– (*loan rates*) establecidas en la nueva ley se congelen en los niveles de 1995 y no reflejen las variaciones al alza de los precios del mercado, representa un presión adicional a la baja en los precios del mercado. Este hecho afecta los ingresos de los granjeros y permite a las grandes empresas procesadoras abastecerse de materias primas baratas de igual forma que las grandes corporaciones agroexportadoras, aumentando la competitividad de las ventas agrícolas estadounidenses en el mercado internacional.

*d) Aumento de la volatilidad, la incertidumbre
y el riesgo en los mercados*

La supresión de los mecanismos de control de la oferta y de soporte a los precios e ingresos de los productores, introduce una mayor volatilidad, incertidumbre y riesgo tanto en el mercado agrícola estadounidense como en el internacional. Ahora, de acuerdo con los promotores de la nueva legislación, los productores recibirán clara y directamente las señales del mercado y podrán tomar sus decisiones más eficientemente en función de ellas; ya no habrá distorsiones al funcionamiento del mercado derivadas de la intervención gubernamental. Los productores tendrán, por primera vez, libertad para cultivar, liberándose del control del Estado.

Sin embargo, los hechos sugieren que, ante los crecientes riesgos del mercado, los granjeros son los menos preparados y los más afectados, en contraposición a las grandes corporaciones.

La única alternativa disponible para los pequeños agricultores es estar mejor informados y capacitados para manejar los riesgos. La solución que se les propone es utilizar el mercado de futuros. No debe olvidarse que las bolsas de granos fueron uno de los sectores que apoyaron con más fuerza los cambios legislativos y, por supuesto, serán uno de los grandes beneficiarios. Tampoco debe olvidarse que

los principales accionistas de dichas bolsas (Chicago, Kansas y Minneapolis) son las grandes corporaciones agroalimentarias y que más de 80 por ciento de las operaciones de futuros son realizadas por especuladores financieros.

De esta forma, la única alternativa disponible de los granjeros familiares para manejar sus riesgos en el nuevo panorama abierto por la FAIR Act es ponerse en manos de las corporaciones y los especuladores.

e) Desmantelamiento parcial de apoyos al productor

No obstante la virtual desaparición de la red de seguridad para los productores, en la nueva ley aún se mantiene un conjunto de instrumentos y programas para amortiguar los efectos adversos del clima y los mercados en los ingresos y rentabilidad agrícolas. Entre otros, sobresalen los precios soporte y los préstamos sobre cosechas en depósito (*loan rates*); compras de soporte de precios de última instancia por cuenta de la CCC; financiamiento rural a tasas y plazos preferenciales; investigación, educación, extensión, capacitación e información agrícola y comercial; promoción de mercados; etcétera.

Además, no debe menospreciarse dos hechos importantes:

Primero, la ley agrícola permanente no fue derogada, sino que únicamente está suspendida. En el año 2001 se discutirá y decidirá si vuelve a entrar en vigor con las modificaciones del caso o se elimina en definitiva, sustituyéndola por una nueva ley.

Segundo, ante la perspectiva de la caída de los precios en 1997, el pragmatismo del sistema político y legislativo estadounidense permite suponer que en el presente año habrá de realizarse algunas modificaciones y ajustes a los excesos neoliberales de la ley agrícola de 1996, teniendo como preocupación central el restablecimiento de la red de seguridad y los mecanismos de prevención y amortiguamiento de la volatilidad y riesgos del mercado. Lo anterior recuerda

la observación de algunos analistas y miembros de la administración Clinton, en el sentido de que la nueva ley era una *one-year farm bill*.

IMPLICACIONES GENERALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La FAIR Act es un eslabón más de la estrategia de largo alcance que las grandes corporaciones agroalimentarias de los Estados Unidos han promovido desde hace una década en el marco del reordenamiento agrícola mundial en curso.

La nueva legislación fortalece y apuntala los cambios promovidos en el GATT, la OCDE, el TLCAN, el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá y los programas de ajuste estructural en dirección de la liberalización agrícola, la eliminación de subsidios y la privatización de los mercados. Al realizar cambios internos en su política y legislación agrícola que habían pospuesto durante muchos años, los Estados Unidos tienen ahora mayor *autoridad moral* para presionar al resto del mundo. De hecho, en la pasada reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Singapur en noviembre de 1996, se introdujo en la nueva agenda de negociaciones, una vez más, el tema agrícola, con el objetivo de lograr *ahora sí* una mayor liberalización del comercio agrícola a partir del año 2000.

Por otro lado, la mayor parte de las reformas introducidas están orientadas a aumentar la competitividad de las exportaciones agrícolas estadounidenses y a aumentar significativamente su participación en el mercado mundial. Este hecho afecta principalmente a los países de la Unión Europea y, por supuesto, a los países importadores netos de alimentos.

Mayor producción con mayor flexibilidad y capacidad de respuesta, a menores precios, con apoyos dinámicos a la exportación y mayor capacidad de administración de riesgos permiten suponer un repunte en las exportaciones y ganancias de la *agricultura*

corporativa en detrimento de la agricultura familiar tanto de los Estados Unidos como de los países consumidores.

Respecto de la seguridad alimentaria: el creciente dominio estadounidense en el mercado de alimentos y la creciente incertidumbre y volatilidad introducen presiones adicionales a la seguridad alimentaria internacional, principalmente en los países del tercer mundo.

*IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA Y COMERCIAL DE MÉXICO,
EN ESPECIAL, EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y ORGANIZACIÓN CAMPESINA*

La nueva legislación agrícola estadounidense tiene fuertes implicaciones en la política agrícola y comercial de México y, en particular, en la agricultura campesina y la seguridad alimentaria nacional.

A continuación se presenta un cálculo temprano de las implicaciones al respecto.

IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA Y COMERCIAL

La nueva legislación agrícola estadounidense y sus implicaciones generales antes señaladas tienden a fortalecer y consolidar la dirección de los cambios en la política agrícola mexicana realizados a partir de 1982 y, sobre todo, durante el sexenio de Carlos Salinas.

Específicamente refuerza, entre otros, los siguientes cambios:

- Eliminación de precios de concertación y de garantía;
- Subsidios directos por hectárea (Procampo);
- Recorte de los subsidios a la producción;
- Eliminación de los subsidios de soporte a los precios;
- Incremento de la exposición del sistema agroalimentario a la incertidumbre, volatilidad y riesgos del mercado internacional;
- Vigencia del principio de las ventajas comparativas;

- Incremento de las importaciones agrícolas y, dentro de éstas, crecimiento de las de los productos agrícolas procesados y de alto valor agregado;
- Presión hacia un mayor acceso de las exportaciones agrícolas estadounidenses, incluyendo la renegociación del TLCAN, para acelerar la desgravación de más fracciones arancelarias del sector agrícola; y
- Crecimiento de las operaciones e inversiones directas de las grandes corporaciones agroalimentarias estadounidenses, que operan cada vez más como en un solo mercado entre México y los Estados Unidos (mercado agrícola norteamericano).

Seguramente, desde la interpretación de los economistas neoliberales que en el pasado y presente sexenio han estado en la dirección de los cambios de la política agrícola del país, se piensa que “hemos sido pioneros” y que “estamos a la vanguardia” en el campo del diseño de políticas agrícolas para la era de la globalización de los mercados. “México *antes* que los Estados Unidos fue capaz de hacer cambios radicales en su política agrícola”; Estados Unidos “nos copió” el Procampo. La nueva legislación estadounidense “nos da la razón”.

IMPLICACIONES EN LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

En materia de seguridad alimentaria, las implicaciones de la nueva ley agrícola de los Estados Unidos profundiza las tendencias presentes hacia una mayor dependencia respecto a las importaciones estadounidenses como al papel del mercado, para garantizar la seguridad alimentaria de los mexicanos en el corto y mediano plazos.

La perspectiva de aumento de la oferta en los Estados Unidos y la tendencia a la baja de los precios internacionales, sumada a los apoyos crecientes a las exportaciones agrícolas considerados en la nueva ley, refuerzan la política mexicana de depender aún más del mercado de los Estados Unidos.

Lo anterior, no obstante el nuevo escenario abierto por la FAIR Act, en el sentido de convertir la inestabilidad, volatilidad y riesgo de los mercados internacionales en algo permanente y recurrente. Más que antes, ahora la incertidumbre es la única certidumbre en los mercados agrícolas mundiales.

Frente a esta nueva condición, las políticas de administración del riesgo basada en los mercados de futuros se antojan absolutamente insuficientes, ineficaces e ingenuas para garantizar la seguridad alimentaria de un país como México, además de que hace depender la *política* agroalimentaria mexicana totalmente –sin ninguna mediación– de la Bolsa de Chicago y los intereses de las grandes corporaciones y grupos financieros.

El hecho de que en la propia ley estadounidense se reautorice una reserva estratégica de seguridad alimentaria e innumerables disposiciones y programas para asegurar la seguridad alimentaria de ese país poco o nada dice a los diseñadores de las políticas de (*in*)seguridad alimentaria de México.

IMPLICACIONES EN LA AGRICULTURA

CAMPESINA

La tendencia predominante en la política agrícola mexicana en el sentido de dismantelar la agricultura campesina y depender crecientemente de las importaciones de los Estados Unidos se ve reforzada y alentada por la nueva ley agrícola estadounidense. A continuación se enumera las principales implicaciones al respecto para la agricultura campesina en México.

- a) Al favorecer la nueva ley la concentración creciente de las unidades de producción agrícola en los Estados Unidos, en México se refuerza la *necesidad* de la política de promoción del mercado de tierras y de aumento en las escalas de las unidades de producción por medio de la concentración, para “no quedarnos rezagados”

en la carrera por promover la competitividad y productividad de la agricultura mexicana.

- b) La perspectiva de la disminución de los precios internacionales en el corto plazo, los apoyos a las exportaciones agrícolas, las ventajas en costos de comercialización (costos financieros, de transporte y de almacenamiento), así como la pérdida de la ventaja cambiaria del peso frente al dólar, vuelve a fortalecer la política de las ventajas comparativas en la agricultura, que había sido cuestionada a raíz de la devaluación de 1994, y el auge en los precios internacionales de 1995-1996. Estos hechos permiten suponer que la tendencia en el crecimiento de las importaciones agrícolas se verá fortalecida al mismo tiempo que el desmantelamiento de la agricultura campesina de granos básicos.
- c) Asimismo, es pertinente prever que en la composición de las importaciones agrícolas de los próximos años no solamente crecerán los rubros correspondientes a granos básicos sino también de alimentos procesados y de alto valor agregado, con lo que la planta agroindustrial nacional se verá amenazada en su existencia y crecimiento potencial.
- d) La eliminación de los programas de administración de la oferta y soporte a los precios e ingresos de los agricultores en los Estados Unidos, refuerzan y alientan en México los cambios realizados en el pasado y presente sexenios en el sentido de eliminar toda *distorsión* en el funcionamiento de los mercados agrícolas privados, abiertos y mundiales. Medidas tales como la eliminación de los precios de concertación y de garantía, la virtual supresión de las compras reguladoras por parte de Conasupo, la disminución de los apoyos a la producción, los apoyos directos del Procampo devaluado, etcétera, continuarán siendo el eje de la política agrícola y comercial, en detrimento de la agricultura campesina del país.

- e) Los cambios en la nueva legislación agrícola estadounidense, al provocar una mayor inestabilidad y volatilidad en los mercados internacionales, aumentan en forma alarmante la exposición y vulnerabilidad de la agricultura nacional a los riesgos del mercado. La única política disponible para *administrar* los riesgos comerciales de los productores y el país en general es el uso de las coberturas agrícolas en la Bolsa de Chicago. Suponiendo, sin conceder, que este sea un instrumento de protección adecuado, es claro que se trata de un mecanismo asequible únicamente para los grandes agricultores, comercializadoras y empresas procesadoras; dicho instrumento, por supuesto, no estará disponible en la práctica para los pequeños y medianos campesinos. Este hecho representa una amenaza mayor para la existencia de los pequeños y medianos productores de granos básicos.
- f) La nueva ley agrícola estadounidense representa una victoria y fortalecimiento de las grandes corporaciones agroexportadoras. Este hecho permite prever una estrategia de promoción de las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos hacia México más dinámica y eficiente que en el pasado. Los ejes de dicha estrategia serían: apoyos a la exportación; subsidios a los precios y a los costos de promoción; préstamos preferenciales a los importadores; costos de comercialización más competitivos; y eliminación total de cupos, aranceles y barreras no arancelarias. Asimismo, en el marco de dicha estrategia, se ubicaría las presiones para una renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con el fin de acelerar la liberalización total del comercio agrícola, así como una profundización de las políticas de desregulación y privatización del mercado agrícola en México. Todo lo anterior se suma a la tendencia favorable al aumento de las importaciones agrícolas y desmantelamiento de la agricultura campesina.

- g) En el marco de dicha estrategia, los intereses de la *agricultura corporativa* estadounidense aumentarán sus operaciones e inversiones directas en el país a la par de sus coinversiones con grandes empresas privadas mexicanas. Este hecho acelerará y profundizará la estructuración y funcionamiento del mercado nacional a imagen y semejanza del mercado estadounidense e internacional; es decir, un mercado *libre* altamente excluyente, concentrador y cuasimonopólico. En este escenario, las perspectivas para la sobrevivencia y desarrollo de la agricultura campesina de granos básicos se ven limitadas enormemente.
- h) La persistencia en la nueva ley agrícola de programas e instrumentos que parcialmente mantienen la red de seguridad para la agricultura familiar (precios-soporte, préstamos sobre cosechas, compras CCC, financiamiento preferencial, etcétera), representa un argumento de lucha en favor de la reorientación de la política agrícola y comercial de México.

BIBLIOGRAFÍA

- AGWEEK: "The nitty gritty of farm bill compromise", sección: "Farm Bill Watch", Estados Unidos, 1995
- AMERICAN Farmland Trust: *Farm Bill Alternatives: An Analysis and Comparison*, Washington, 1995.
- BURRELL, A.: *An Overview of the Reform of the EC's Common Agricultural Policy*, seminario Perspectivas Comparativas sobre Programas de Apoyo y Subsidios Agrícolas, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1993.
- COMMISSION of the European Communities: *The reform of the common agricultural policy*, Directorate-General for Agriculture, Bruselas, 1992.

- COMISIÓN Europea/Solagral: *Semina: Food security policy: long term perspective*, Bruselas, 1996.
- CONGRESSIONAL Research Service: *Appropriations for FY1996: agriculture*, CRS Report for Congress, The Library of Congress, Washington, 1995.
- : *Farm commodity programs: financing and costs*, CRS Report for Congress, The Library of Congress, Washington, 1995.
- : *Farm Bill issues: soil and water conservation*, CRS Issue Brief, The Library of Congress, Washington, 1996.
- DRABENSTOTT, Mark y Alan Barkema: “U.S. agriculture: review and prospects”, en *Economic Review*, primer trimestre de 1995, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas, 1995.
- GALVIN, T.: *The International Role of U.S. Agriculture: Bringing Global Markets Home*, USDA/FAS, Washington, 1996.
- GLICKMAN, Dan: *Remarks at CRP Rule Announcement*, <www.usda.gov>, 18 de septiembre de 1996.
- NELSON, Frederick J. y Lyle P. Schertz: “Provisions of the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996”, en *Agricultural Information Bulletin*, núm. 729, USDA/ERS, Washington, septiembre de 1996.
- RITCHIE, Mark: *De-coupling vs. the Environment: The Ecological Implications*, The Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis, s/f.
- : *¿Subsidios a agricultores o subsidios a la agroindustria?*, The Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis, s/f.
- USDA: *The Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996 / Title by Title Summary of Major Provisions of the Bill*, <www.usda.gov>, 1996.
- USDA/ERS: “1996 Farm Act Impacts: An Early Assessment”, en *Agricultural Outlook*, Washington, agosto de 1996.

YOUNG, Edwin y Paul C. Westcott: "The 1996 U.S. Farm Act Increases Market Orientation", en *Agricultural Information Bulletin*, núm. 726, USDA/ERS, Washington, agosto de 1996.

TLCAN A TRES AÑOS: IMPLICACIONES
PARA LA AGRICULTURA CAMPESINA Y LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA DE MÉXICO*
(Marzo de 1997)

INTRODUCCIÓN

La incorporación de los granos básicos¹ fue uno de los temas más controvertidos de la agenda de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La importancia estratégica del subsector de granos básicos en México y la profunda e insalvable asimetría entre nuestra agricultura de granos y la de los Estados Unidos y Canadá indicaban la necesidad de excluir y proteger a dicho subsector de los acuerdos de liberalización comercial; en el peor de los casos, al menos, el maíz y el frijol, alimentos básicos de los mexicanos.

La mayor parte de las organizaciones campesinas, franjas importantes de la sociedad civil, así como numerosas universidades y centros de investigación cuestionaron y se opusieron a la intención del gobierno mexicano y la de sus contrapartes de incorporar los granos básicos en la negociación y de acordar la *eliminación total* de aranceles en un plazo no mayor de 15 años.

* Ensayo elaborado para el Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam) en calidad de investigador asociado.

¹ Maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, soya y cebada.

Como era de esperarse en un país cuyo sistema político excluye sistemáticamente a los ciudadanos y al interés público en la determinación de las políticas públicas, el Ejecutivo Federal aceptó sacrificar al subsector de granos básicos, es decir, la agricultura campesina y la seguridad alimentaria nacional, en aras de una liberalización comercial a ultranza, guiada por el principio de las ventajas comparativas, y con la promesa y fe de obtener a cambio mayores beneficios para el sector agropecuario y la economía nacional en su conjunto.

El acuerdo finalmente suscrito implicaba el desmantelamiento de la producción nacional de granos básicos, la expulsión de los pequeños y medianos productores y el aumento en la dependencia alimentaria, a partir de los *supuestos* siguientes: *a)* sobreproducción estructural en los países agroexportadores; *b)* tendencia hacia la baja en los precios internacionales; *c)* estabilidad y crecimiento económico; *d)* inversión privada en el sector moderno y competitivo de la agricultura; y *e)* reconversión productiva y transición gradual para los sectores agrícolas perdedores.

A tres años del TLCAN, los pronósticos más pesimistas realizados por los opositores a la inclusión de los granos básicos, palidecen frente a los resultados obtenidos. En este trabajo, se pretende evaluar el efecto del TLCAN en determinados aspectos puntuales de dicho subsector, tales como: acceso y desgravación, comportamiento de las importaciones y la balanza comercial agropecuaria, precios, subsidios y mercado interno. Al final, se intenta realizar un balance general y presentar una serie de propuestas respecto de la revisión y rectificación del mencionado acuerdo comercial.

Cabe señalar que el análisis de los efectos del TLCAN se ubica en el contexto de las políticas de ajuste estructural puestas en marcha en nuestro país a partir de 1982. En este sentido, el TLCAN es considerado como una etapa a la vez que un instrumento de dichas políticas,

que profundiza, institucionaliza y pretende hacer irreversible la inserción acrítica y subordinada de nuestra economía al mercado global en general y a la economía estadounidense en particular.

REPERCUSIONES A TRES AÑOS

ACCESO Y DESGRAVACIÓN

En el TLCAN se pacta la *liberalización total* de los granos en plazos de 10 y 15 años. Para los productos más sensibles (maíz, frijol, cebada) se acuerda aranceles-cuotas de importación.² Lo anterior es presentado por el gobierno mexicano como un triunfo en la negociación, ya que permite largos plazos de protección y una transición gradual para los productores menos competitivos y más vulnerables. Los hechos muestran que en los primeros tres años de vigencia del TLCAN ni siquiera dichos acuerdos fueron cumplidos. En la página siguiente se muestra un cuadro de las importaciones realizadas *sin* pago de arancel en los primeros años del TLCAN.

Como se observa, en el caso del maíz, en 1995 se sobrepasó la cuota de importación libre de arancel en más de 85 mil toneladas,³

² Cuotas de acceso libre de arancel: maíz: 2'500 000 y 1 500 toneladas para las importaciones provenientes de los Estados Unidos y Canadá, respectivamente; frijol: 50 000 y 1 500 toneladas, respectivamente; cebada: 120 000 y 30 000 toneladas, respectivamente. Arancel fuera de cuota: maíz, 215 por ciento; frijol, 138 por ciento; y cebada, 128 por ciento.

³ De acuerdo con el USDA ("NAFTA: year two and beyond", p. 29) las exportaciones de maíz de los Estados Unidos a México en 1994 y 1995 fueron de 3'054 000 y 2'858 800 toneladas, respectivamente. Tomado en cuenta estas cifras en lugar de las proporcionadas por el Banco de México, las cuotas de importación de 1994 y 1995 (2'500 000 y 2'575 000 toneladas, respectivamente) fueron sobrepasadas en 554 000 y 283 800 toneladas, respectivamente.

Año	Estados Unidos			Canadá		
	Cuota 1994-1996 (ton)	Real 1994-1996 (ton)	Variación (%)	Cuota 1994-1996 (ton)	Real 1994-1996 (ton)	Variación (%)
MAÍZ						
1994	2'500 000	2'261 409*	(9.5)	1 000	215	(78.5)
1995	2'575 000	3'054 000**	22.1	1 060	178	(83.2)
1996	2'652 250	2'858 800**	11.0	1 092	71	(93.5)
Total	7'727 250	6'400 000**	141.3	3 152	464	(85.3)
FRÍJOL						
1994	50 000	726	(98.5)	1 500	-	(100.0)
1995	51 500	1 145	(97.7)	1 545	-	(100.0)
1996	53 045	116 814	120.2	1 591	4 878	206.5
Total	154 545	118 685	(23.2)	4 636	4 878	5.2
CEBADA						
1994	120 000	30 652	(74.5)	30 000	16 950	(43.5)
1995	123 600	68 443	(44.6)	30 900	-	(100.0)
1996	127 308	173 157	36.0	31 827	60 474	90.0
Total	370 908	272 252	(26.6)	92 727	77 424	(16.5)

* Fuente: Banco de México.

** Fuente: "NAFTA: year two and beyond", en *Grain: World Markets and Trade*, United States Department of Agriculture/Foreign Agricultural Services, febrero de 1997.

IMPORTACIONES DE MÉXICO
REALIZADAS SIN PAGO
DE ARANCEL EN LOS PRIMEROS
AÑOS DEL TLCAN

y para 1996, en más de 3 millones de toneladas.⁴ En este último año, dichas importaciones fuera de cuota no pagaron el arancel pactado de 186 por ciento o 181 dólares por tonelada. Lo anterior significó una exención de impuestos cercana a 550 millones de dólares.

Las importaciones realizadas en 1996 (tercer año del TLCAN) –sin precedentes– son mayores, por mucho (59 por ciento), a la cuota de importación libre de arancel correspondiente al año 14 de vigencia del tratado (2007).

Estos hechos incumplen lo acordado y lo prometido. No hay tal protección a la agricultura maicera; no hay tal transición gradual. A tres años y no en 15, existe *ya* una liberalización total para las importaciones de maíz provenientes de los Estados Unidos.

Si tomáramos en cuenta las estadísticas estadounidenses de exportación de maíz de los Estados Unidos a México, la conclusión sería aún más grave: para fines prácticos, el maíz se clasifica en la categoría *A* (desgravación inmediata, productos no sensibles) en lugar de la categoría *C+* (desgravación a 15 años, productos sensibles).

En los casos del frijol y la cebada, la situación en 1996 fue similar a la del maíz. En 1996, las importaciones procedentes tanto de los Estados Unidos como de Canadá sobrepasaron los cupos de importación pactados sin pago de arancel.

IMPORTACIONES

Tal y como estaba previsto, las importaciones de granos básicos aumentaron significativamente en los tres años del TLCAN tanto en volumen como en valor.

⁴ Importación: 5'850 000 toneladas; cuota de importación libre de arancel: 2'652 250 toneladas.

En cuanto a volumen, el promedio de las importaciones en los tres años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ascendió a 10.7 millones de toneladas, lo que significa un incremento de 19 por ciento respecto al promedio de las importaciones del periodo 1992-1993 (negociaciones del TLCAN), 34.5 por ciento respecto al promedio del periodo 1989-1991 (previo al TLCAN)⁵ y 152.5 por ciento respecto a 1986-1988 (ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT).

En 1996, se realizaron importaciones *sin precedentes* por 13.5 millones de toneladas, siendo de éstas casi 6 millones de maíz. En 1996 se efectuaron las importaciones más elevadas de maíz, arroz, trigo, soya y cebada, en la historia de México. El frijol y el sorgo fueron excepciones en ese rubro.

En lo que se refiere al valor de las importaciones, el promedio de las importaciones en los primeros tres años del Tratado ascendió a 1 995 millones de dólares, lo que representa un aumento de 37.3 por ciento con relación al valor promedio de las importaciones del periodo 1992-1993 (negociaciones del TLCAN), 53.4 por ciento respecto al periodo 1989-1991 (previo al TLCAN) y 164.2 por ciento con relación al valor promedio del periodo 1986-1988.

Para 1996, el valor de las importaciones ascendió a 2 952 millones de dólares,⁶ correspondiendo 1 057 millones a las importaciones de maíz. Ambas son cifras sin precedentes en la economía agrícola del país.

⁵ Periodo de referencia para el establecimiento de las cuotas de acceso negociadas en el TLCAN.

⁶ Maíz, 1 057 millones de dólares; frijol, 83 millones; trigo, 406 millones; arroz, 123 millones; sorgo, 331 millones; soya, 897 millones; y cebada, 53 millones. La cifra total no coincide por el redondeo de las cifras de cada producto.

Los hechos anteriores muestran un claro aumento de la dependencia alimentaria de nuestro país, un desaliento de la agricultura campesina y el incumplimiento del supuesto del abaratamiento en el abasto alimentario a partir de las importaciones.

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA

Uno de los supuestos del gobierno mexicano fue que el TLCAN permitiría impulsar las agroexportaciones y revertir la tendencia deficitaria en la balanza comercial agropecuaria.

En 1994 se tuvo un saldo negativo de 693 millones de dólares en la balanza comercial agropecuaria y de 3 164 millones en la balanza comercial agropecuaria ampliada.⁷ En 1995, como resultado de la abrupta devaluación y la recesión económica, la balanza comercial agropecuaria observó un coyuntural y transitorio superávit de 1 373 millones de dólares, y de 1 285 millones en la balanza comercial agropecuaria ampliada. Sin embargo, para 1996, la tendencia deficitaria vuelve a expresarse con fuerza, llegando los saldos negativos a 1 078 millones y 1 264 millones de dólares respectivamente.

Si tomamos en consideración los tres primeros años del TLCAN, la balanza comercial agropecuaria y la ampliada tuvieron un saldo promedio negativo de 343 millones y 1 047 millones de dólares.

Por otra parte, es significativo que, mientras el valor de las importaciones de los granos y oleaginosas aumentó en 104 por ciento en 1996 con respecto al año precedente, el valor de las principales agroexportaciones disminuyó en 8.1 por ciento en el mismo periodo. Vale la pena destacar que, mientras el valor total de estas exportaciones ascendió a 2 709 millones de dólares en 1996, el valor de las importaciones de los granos básicos se elevó a 2 952 millones en ese

⁷ Incluye alimentos procesados y bebidas.

mismo año. Lo anterior significa que las agroexportaciones no pagan la importación de los alimentos.

A tres años del TLCAN ni estamos teniendo superávit en la balanza agropecuaria, ni estamos importando más barato los alimentos; todo, al mismo tiempo que el país aumenta su deuda externa con los Estados Unidos, dado que casi 50 por ciento (1 500 millones de dólares) de las importaciones en 1996 se realizaron con créditos garantizados por el programa GSM-102 de la Commodity Credit Corporation (CCC) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

PRECIOS Y MERCADOS AGRÍCOLAS INTERNACIONALES

El TLCAN se negoció y firmó a partir del supuesto de un panorama de permanentes sobreproducción y precios internacionales a la baja.

La grave disminución de los inventarios mundiales de granos, principalmente en los Estados Unidos, a lo largo de 1995 y el primer semestre de 1996, provocó la mayor escasez de las últimas tres décadas y una elevación sin precedentes de los precios internacionales, incrementándose en alrededor de 200 por ciento respecto a los niveles de los años previos.

La caída en las reservas internacionales combinada con la disminución de la producción nacional colocó al país en situación de extrema inseguridad alimentaria y de grave riesgo a la seguridad nacional. No solamente fue el encarecimiento en las importaciones por el efecto combinado de la devaluación y la elevación de los precios internacionales, sino la amenaza de embargo estadounidense y europeo a sus exportaciones a fin de proteger el abasto de su mercado interno.

Por otra parte, a partir del segundo semestre de 1996 se observó una abrupta caída en los precios internacionales que evidenció el hecho que no quisieron ver y reconocer los economistas neoliberales del gobierno mexicano: la volatilidad *intrínseca* de los mercados agrícolas internacionales debido a: a) la incertidumbre del clima;

b) la imprevisibilidad de acontecimientos políticos y económicos con efectos mundiales; y *c)* el carácter especulativo de un mercado altamente concentrado y dominado por unas cuantas corporaciones multinacionales.

El supuesto de los precios agrícolas internacionales a la baja fue otro de los supuestos –más bien apuestas– que se derrumbaron estrepitosamente en los primeros tres años del TLCAN.

SUBSIDIOS AGRÍCOLAS

En el TLCAN se acordó la disminución de los subsidios agrícolas, principalmente a los granos básicos. Con el argumento de que los subsidios de apoyo a la producción y a la estabilidad de los precios distorsionan el funcionamiento del mercado, no solamente se acordó sustituir los subsidios indirectos por subsidios directos al ingreso, sino que, además, en el caso de México se impuso su creciente disminución.

A tres años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se eliminaron prácticamente todos los subsidios indirectos otorgados por medio de precios y apoyos a la producción de granos básicos y se sustituyeron por el Procampo (programa transitorio de subsidios directos por hectárea). Dicho programa se ha erigido en el principal instrumento de transferencias fiscales al campo. Fue concebido como un pago compensatorio a los productores mexicanos por la reducción de sus ingresos por precios, así como para intentar equiparar los subsidios que reciben los agricultores de los países socios. Sin embargo, los compromisos gubernamentales respecto al presupuesto comprometido en su anuncio (11 700 millones de pesos) y el mantenimiento del poder adquisitivo de los apoyos otorgados no han sido cumplidos. Para 1997, únicamente se canalizarán 7 500 millones de pesos y las cuotas por hectárea se han devaluado en 45 por ciento. Los recursos faltantes (alrededor de 4 mil millones

de pesos) se han desviado para el subsidio generalizado al consumo de la cadena maíz-tortilla.

En contraposición, vale la pena señalar que, con la nueva ley agrícola estadounidense (FAIR Act 1996), los productores agrícolas del país vecino recibieron subsidios adicionales por 4 mil millones de dólares en 1996.⁸

MERCADO INTERNO

El TLCAN implicaba en cuanto al mercado interno de granos básicos los siguientes aspectos, entre otros: eliminación de los precios de concertación y de garantía; precios de mercado alineados a los precios internacionales; privatización del mercado agrícola; y desmantelamiento del aparato estatal de regulación, comercialización y abasto.

El resultado ha sido éste: En cuanto a los precios, se ha eliminado los precios de concertación y los de garantía, a excepción de los del frijol. A partir de octubre de 1996, la presión del movimiento campesino logró el restablecimiento de un precio soporte para el maíz, con un sobreprecio incluido por concepto de maíz blanco. Sin embargo, la formación de precios de mercado con referencia a los precios internacionales ha sido contradictoria. Cuando los precios internacionales están a la baja, los precios al productor se ajustan a la baja, repercutiendo en la rentabilidad e ingresos de los productores. Cuando los precios internacionales presentan una tendencia alista, los precios al productor *no* se ajustan al alza, con el pretexto de que repercutirían en los precios al consumidor, la inflación, el

⁸ Véase “Implicaciones de la nueva legislación agrícola estadounidense (FAIR Act 1996-2002) sobre la agricultura campesina y la seguridad alimentaria en México”, en p. 137 de este libro.

monto de los recursos fiscales orientados al subsidio al consumo y la planta productiva agroindustrial. A continuación se cita algunos ejemplos de lo antes señalado. Mientras que antes del TLCAN el coeficiente de protección nominal (CPN)⁹ del maíz amarillo era de 1.72 (promedio de 1989-1992),¹⁰ a partir de su entrada en vigor el CPN ha oscilado entre 0.76 y 1.24. Sin embargo, si tomamos en cuenta que la mayor parte del maíz producido en México corresponde a maíz blanco y comparamos precios internacionales¹¹ de maíz blanco con precios del maíz blanco nacional, se observa que el maíz blanco nacional pasa de tener una protección nominal de entre 1.20 y 1.60 en el periodo de 1989 a 1994 a una desprotección (precios por abajo del equivalente a los precios internacionales, precios de castigo, precios impositivos) que oscila entre 0.80 y 0.90 en el periodo 1995-1996.

En el caso del trigo, la situación ha sido más grave puesto que el promedio del CPN del periodo 1989-1992 fue de 1.15; en los años de TLCAN se ha derrumbado hasta 0.51, oscilando de este nivel a 0.90. Algo similar ha ocurrido en el caso del sorgo.

Adicionalmente, no obstante el significativo incremento de los precios nominales observados a lo largo de 1995 y 1996 por efecto de

⁹ Es la relación entre el precio nacional y el precio internacional de un producto dado en un mismo destino. Un CPN superior a uno significa un precio nacional superior al internacional y por tanto una protección nominal a los precios nacionales; un coeficiente menor de uno significa una desprotección de los precios internos con relación a los precios internacionales.

¹⁰ Banco Mundial, *Memorandum del Sector Agrícola* (de México), 1995, p. 17.

¹¹ Las cotizaciones de maíz blanco en el mercado internacional oscilan entre 10 y 30 por ciento por encima de las cotizaciones del maíz amarillo U.S. 2; para fines de comparación, en este trabajo se utilizó un sobreprecio promedio de 20 por ciento.

la devaluación y la elevación de los precios internacionales, en términos reales los precios han continuado disminuyendo respecto a 1985.

Lo anterior explica la caída de la producción y la productividad de los granos básicos y el consiguiente incremento de las importaciones.

El desorden y la incertidumbre, así como la pasividad e improvisación gubernamental en la comercialización de las cosechas nacionales, han sido la norma. Los costos de transacción para la comercialización de la producción campesina de granos son extremadamente elevados y crecientes. Tal parece que los agroexportadores estadounidenses tienen un excelente promotor de ventas en las instituciones del gobierno federal.

En seguida, a manera de ilustración se reseña el desarrollo de los ciclos de comercialización de granos básicos en los últimos años:

a) *Maíz, cosecha otoño-invierno 1995-1996*

- Desconocimiento gubernamental de la magnitud de la crisis internacional y nacional de disponibilidad y precios del maíz
- Con la cosecha en marcha, indefinición de políticas de precios y comercialización de Conasupo
- Ante la elevación sin precedentes de los precios internacionales, intento gubernamental de administrar a la baja los precios al productor, a través de: precios Conasupo muy por debajo de los precios internacionales; acuerdo Secofi, Conasupo, Sagar e industriales de la harina de maíz (Maseca y Minsa) para comprar al precio tope fijado por Conasupo; cancelación de créditos a empresas comercializadoras campesinas con el pretexto de que “están calentando el mercado”; e infraestructura de Boruconsa al servicio de las harineras
- Ante la escasez de sorgo, los precios internacionales altos y el hecho de no disponer de subsidios, el sector pecuario acude de forma dinámica al mercado nacional de maíz blanco

- Este hecho y la acción de las empresas comercializadoras campesinas rompen el tope gubernamental de precios al productor y éstos empiezan a evolucionar de conformidad con su equivalente internacional (*precios de indiferencia*)
- Resultados: el sector pecuario absorbe más de 50 por ciento de la cosecha nacional de maíz blanco, Conasupo y las harineras no pueden comprar sus requerimientos y el país se ve obligado a importar crecientes volúmenes de maíz a precios mayores que los nacionales, y, además, de maíz amarillo U.S. 2, porque no hay maíz blanco en el mercado internacional

b) *Sorgo, cosecha primavera-verano 1996*

- *Olvido* de que en el ciclo venía una cosecha de 1.5 millones de toneladas de sorgo en Tamaulipas
- Para la Secofi, la escasez de grano continuaba
- Se expiden cupos de importación de maíz libre de arancel por 8.2 millones de toneladas al 30 de junio. Se asigna 45 por ciento al sector pecuario
- Adicionalmente, se elimina, a petición del sector pecuario y sin consulta con los productores, el arancel de 15 por ciento para las importaciones provenientes de terceros países; como consecuencia, ingresan alrededor de 300 mil toneladas de sorgo amargo argentino, derrumbando los precios internos
- Para completar el cuadro: los compradores nacionales prefieren el sorgo texano, por ventajas de créditos a tasas bajas y plazos largos garantizados por la Commodity Credit Corporation
- El colmo: existen restricciones en el transporte terrestre y ferroviario para movilizar la cosecha de Tamaulipas a los centros de consumo; lo anterior, porque las importaciones de granos por puertos y fronteras tienen total prioridad

- Resultados: no hay compradores para la cosecha de Tamaulipas, se derrumban los precios al productor por abajo del precio de indiferencia, 500 000 toneladas permanecen almacenadas por más de cuatro meses y los productores, sin pago por sus cosechas; hay gestiones y demandas infructuosas al inicio del problema, posteriormente movilizaciones: cierre de carreteras y puentes internacionales
- Solución coyuntural: el gobierno federal a través de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) adquiere 400 000 toneladas a un precio fijo; el gobierno federal repara el daño causado a los productores y a sus organizaciones comercializadoras

c) *Maíz, frijol y sorgo,*
cosecha otoño-invierno 1996-1997

- Panorama: importaciones de maíz sin precedentes (5.8 millones de maíz amarillo en 1996); derrumbe sostenido de los precios internacionales a partir de julio; compradores nacionales con sobreinventarios y sin liquidez; cosecha nacional de maíz y sorgo gracias a campesinos minifundistas y al buen temporal; exceso de maíz y de sorgo nacional
- En el inicio de cosechas, indefinición de políticas de precios y comercialización, de financiamiento, de control de importaciones, etcétera
- Resultados: derrumbe de precios al productor, cosechas sin poder ser comercializadas, al tiempo que continúan importaciones, desestímulo a la producción nacional, descontento social y represión a maiceros en Chiapas

En resumen, no hay una política de precios clara, predecible, coherente, consensuada. Tampoco existe una política de previsión e intervención frente a la volatilidad de los precios y la incertidumbre en los mercados internacionales.

La privatización del mercado agrícola ha significado la exclusión de los pequeños y medianos productores y la agudización de la concentración agroindustrial y comercial, con la participación directa y creciente de las grandes corporaciones agroalimentarias transnacionales.

El Estado ha transferido al mercado su función y responsabilidad respecto a la seguridad alimentaria de la nación.

Los alimentos han sufrido un incremento de precios muy por arriba del índice nacional de precios al consumidor; hay problemas crecientes de abasto, principalmente en las zonas rurales; el mercado interno se ha estancado; la desnutrición en regiones y grupos vulnerables ha crecido dramáticamente, tal y como lo consignan los resultados de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural 1996 (Enal 96).¹²

¹² Dicha investigación fue conducida por Adolfo Chávez, Abelardo Ávila y Teresa Shamah, del Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán". El objetivo: disponer de información actualizada para evaluar la magnitud, distribución y características de la desnutrición en el campo mexicano. Los resultados en el nivel nacional: niños desnutridos, considerando peso para la edad: 42.8 por ciento; niños desnutridos, correlacionando talla para la edad: 55.9 por ciento; niños con desnutrición de alto riesgo: 16.9 por ciento. Dichos resultados, de por si obscenos, se tornan en flagrante *cuasigenocidio* cuando se refieren a los estados con mayor población indígena, tales como Guerrero, Chiapas, Yucatán, Puebla y Campeche. Adicionalmente, el reporte señala que "en el nivel nacional resulta sorprendente la similitud de la prevalencia estimada en las cuatro encuestas realizadas (1974, 1979, 1989 y 1996). De 1994 a 1996 la prevalencia de la desnutrición se ubica alrededor de 50 por ciento: la leve alrededor de 30 y la moderada y grave en torno a 20". (Véase *Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural 1996*, Instituto Nacional de la Nutrición, 1997.)

BALANCE GENERAL

- a) El TLCAN profundiza y pretende hacer irreversibles la desprotección y el desmantelamiento de la agricultura de granos básicos, situaciones iniciadas en México a partir de 1982 con la adopción acrítica y subordinada de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- b) El TLCAN coloca al país en el peor de los mundos posibles: ni autosuficiencia alimentaria ni ventajas comparativas.
- c) El TLCAN tiende a favorecer una privatización excluyente y concentradora del mercado de granos básicos.
- d) El Estado ha abandonado su función respecto de la seguridad alimentaria y ha confiado en la incertidumbre y la volatilidad de las agriculturas y mercados mundiales para establecer sus *políticas* de precios, fomento, abasto y seguridad alimentaria.
- e) El TLCAN tiende a imponer las pautas de consumo prevalecientes en los Estados Unidos.
- f) La incertidumbre para la agricultura y el mercado de granos en nuestro país es la única certidumbre. A la incertidumbre del clima y de los mercados internacionales se agrega la incertidumbre de las políticas gubernamentales y del tipo de cambio.
- g) El incremento en la importación de granos básicos no solamente no se ha traducido en una disminución de precios al consumidor y en una mayor disponibilidad y acceso a alimentos para la mayoría de los mexicanos, sino que además ha profundizado los problemas estructurales de desempleo y migración, en un ambiente macroeconómico de estancamiento.
- h) El nivel de las importaciones y la crisis agroalimentaria de 1995-1996 se hubiera agravado aún más de no ser por la producción campesina de temporal del ciclo primavera-verano.

- i) El TLCAN agrava la inseguridad alimentaria de la mayoría de los mexicanos, socava la red de seguridad y la base de autosustentación de las familias campesinas, principalmente en las regiones de agricultura campesina e indígena, erosionando la cohesión comunitaria y alimentando el creciente descontento social en el medio rural.
- j) El aumento de las importaciones de granos básicos contribuye a elevar la deuda externa pública y privada de México.
- k) Entonces: ¿ha funcionado el experimento en materia de granos básicos, agricultura campesina y seguridad alimentaria? ¿Para quiénes ha funcionado y para quiénes no? ¿Vale la pena continuar con un experimento que ha mostrado tales resultados y con tan elevados costos? ¿Es viable, realista, pertinente —e incluso ético—, persistir en un acuerdo perverso cuando además han cambiado dramáticamente las condiciones y los supuestos que guiaron las negociaciones del TLCAN en materia de granos básicos? A tres años del TLCAN, el país tiene una enorme oportunidad para rectificar.

PROPUESTAS

GENERALES

- a) Renegociación a fondo del apartado agropecuario del TLCAN, sobre las siguientes bases:
- Lograr un tratamiento de *complementariedad* y no de competencia y exclusión en materia de producción y abasto nacional de alimentos básicos
 - Incorporar los objetivos de seguridad alimentaria nacional de largo plazo, en un contexto y una tendencia caracterizados por la inestabilidad de los mercados internacionales; la

agudización de los problemas derivados del servicio de la deuda externa y acceso a nuevos créditos; la incertidumbre en el tipo de cambio; y el creciente cuestionamiento a la viabilidad y capacidad de respuesta a largo plazo de los modelos de agricultura intensiva de los países del norte

- Incluir la celebración de una convención sobre seguridad alimentaria sustentable
 - Revalorar la función y la contribución *múltiple* de las agriculturas campesinas e indígenas hacia: autosustentación, producción de alimentos de calidad, empleo rural, abasto de mercados locales y regionales, producción de bienes y servicios ambientales, mantenimiento de la riqueza y diversidad pluricultural y pluriétnica, preservación de la biodiversidad, etcétera
- b) Ningún acuerdo comercial puede sustituir a una política agroalimentaria nacional de largo plazo; tenemos un tratado a la medida de tal política; se requiere, por tanto, el establecimiento de una política nacional para una seguridad alimentaria sustentable guiada por objetivos de: soberanía nacional, seguridad alimentaria, fomento del sector agrícola tanto para el mercado interno como para aprovechar las oportunidades del mercado externo, fomento del empleo rural, distribución del ingreso y promoción de la sustentabilidad de los recursos naturales
- c) Ninguna política agroalimentaria nacional, ninguna renegociación y ajuste al TLCAN podrá realizarse excluyendo de nueva cuenta a los campesinos, los indígenas, las organizaciones de la sociedad civil, los pequeños y medianos agroempresarios, los prestadores de servicios, los consumidores, las universidades y centros de investigación

PARTICULARES

- a) Promover una iniciativa ciudadana y legislativa para que:

- El Ejecutivo Federal presente ante la Cámara de Diputados un balance del TLCAN a tres años, así como un informe anual de sus resultados e implicaciones
 - La Cámara de Diputados convoque a audiencias públicas para la revisión del TLCAN
- b) Mientras la correlación de fuerzas no permita que el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión favorezcan la renegociación del TLCAN, se propone promover medidas y negociaciones intermedias de carácter emergente y transitorio, tales como:
- Congelamiento por tres años, a partir de 1998, de los plazos de desgravación y cupos de importación libre de arancel para los productos agroalimentarios más sensibles a la seguridad alimentaria nacional, al mantenimiento de la agricultura campesina y al equilibrio de la balanza comercial agropecuaria
 - Cumplimiento *estricto* de las cuotas de importación libre de arancel, con la participación de representantes genuinos de los productores, así como de la Cámara de Diputados, en la comisión de asignación de cupos de importación de la Secofi
 - Reforzamiento *efectivo y verificable* de los controles y medidas fitozoosanitarias para las importaciones agroalimentarias, a efecto de impedir la contaminación de las explotaciones agropecuarias y la importación de alimentos de mala calidad y dañinos para la salud, con la integración de una comisión para la vigilancia de la sanidad y calidad de las importaciones agroalimentarias, y la participación de representantes del Ejecutivo Federal, productores, consumidores, procesadores y centros de investigación
 - Establecimiento de normas de calidad, de envasado y etiquetado más estrictas para los productos agroalimentarios, a fin de proteger efectivamente la salud de los consumidores y la producción agropecuaria nacional

- Establecimiento de un programa de mediano y largo plazos para la reconstrucción de las cadenas agroalimentarias nacionales y regionales y para la sustitución eficaz de importaciones, sobre la base del principio de *autosuficiencia competitiva flexible* y con un paquete de inversión, crédito y subsidios aprobado en los presupuestos de Egresos de la Federación 1998, 1999 y 2000
- *Establecimiento de un sistema de precios-objetivo diferenciales* coherentes entre sí, por cultivo, región y ciclo agrícola, que a la vez permita dar certidumbre, previsibilidad, estabilidad y rentabilidad a las diferentes agriculturas del país, principalmente a la agricultura campesina, y a todos los demás eslabones de la cadena agroalimentaria
- Establecimiento de un fondo de compensación a las asimetrías comerciales estructurales: costos financieros, costos de almacenamiento y costos de transporte, que opere de manera transparente y eficaz

APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO AGROPECUARIO
PARA 1998 O CÓMO EL NEOLIBERALISMO EN EL CAMPO
CONTINÚA TAN CAMPANTE*
(Marzo de 1998)

INTRODUCCIÓN

La nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, así como la persistencia y agudización de la crisis económica, social y ambiental en el campo, permitían suponer por primera vez la posibilidad de un debate de fondo en dicho órgano legislativo en torno a la reorientación de la política sectorial y su correspondiente expresión en la aprobación de un presupuesto de egresos en el que no solamente se incluyera aumentos sustantivos en los montos asignados, sino también, y principalmente, cambios significativos en su destino, propósitos, metas, sujetos y beneficiarios.

Sin embargo, con el apoyo del eje *tricoazul* y con la oposición del PRD, el PT y el PVEM, el Ejecutivo Federal logró que la Cámara de Diputados aprobara sin cambios sustanciales su propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación 1998.

A continuación se reseña brevemente el proceso de dicha aprobación, las propuestas y posiciones debatidas, los resultados y sus implicaciones, así como las lecciones obtenidas y las tareas por realizar.

* Artículo publicado en *Revista de Economía*.

LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Pareciera que en el debate sobre el presupuesto para el sector agropecuario y de desarrollo rural en 1998 no había divergencia alguna entre el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los partidos políticos, los representantes de los agroempresarios, las centrales campesinas tradicionales e, incluso, algunas expresiones autónomas campesinas. Aparentemente existía un consenso básico: debe incrementarse en términos reales los recursos destinados al campo. En todo caso, la discusión se centra en el porcentaje de dicho aumento.

Sin embargo, en la disputa por el presupuesto se estaba dejando a un lado la parte medular del debate: ¿más presupuesto para qué y para quiénes? Diversas organizaciones campesinas autónomas (Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, AMUCSS; Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, ANEC; Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, CNOC; Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, Red Mocaf; Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, UNORCA) plantearon el problema de la siguiente manera:

¿Tiene sentido por *sí mismo* aumentar 12, 20 o 33 por ciento el presupuesto sectorial para 1998? ¿Queremos más recursos para instrumentar un programa gubernamental en el que no aparece por ningún lado el objetivo de recuperar la soberanía alimentaria o de reconocer a los campesinos y sus organizaciones como *sujetos* del desarrollo agropecuario y rural? ¿Para continuar desmantelando la economía campesina de granos básicos a la que, desde el salinismo, se sigue considerando como no viable y objeto únicamente de la ayuda asistencialista? ¿Más recursos fiscales para promover una *neorrevolución verde*

y privilegiar a los agricultores de las zonas de riego y buen temporal? ¿Más presupuesto para Conasupo y Aserca para seguir con las caóticas, discrecionales e inequitativas políticas de precios y comercialización de granos básicos, prevalecientes en los últimos tres años? ¿Un presupuesto mayor para continuar con un federalismo que fortalece a viejos cacicazgos estatales y regionales y crea nuevas formas de corporativismo en el campo, impidiendo una efectiva y más equitativa distribución del poder?

*LA PROPUESTA
DEL EJECUTIVO FEDERAL*

El Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados su iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, en la que se disminuía en 2.69 por ciento en términos reales el monto presupuestario asignado al sector agropecuario, a la par que se incrementaba sustancialmente los destinados a sectores tales como hacienda, gobierno, fuerzas armadas y procuración de justicia.

En cuanto a su participación en el gasto programable presupuestario total, la propuesta presidencial incluía una reducción de 5.6 por ciento a 5.18 por ciento del presupuesto sectorial en el gasto programable presupuestario total (véase cuadro 1).

En contraposición con la propuesta gubernamental oficial y formalmente presentada a la Cámara de Diputados, en las campañas publicitarias se argumentaba que el sector agropecuario tendría en 1998 un presupuesto 12 por ciento mayor en términos reales que en 1997 y que algunos programas, como Alianza para el Campo, tendrían incrementos incluso superiores a 50 por ciento (véase cuadros 2 y 3).

Sector	Millones de pesos		Variación %		Participación %	
	Cierre previsto 1997	Proyecto 1998	Nominal	Real	1997	1998
Total	508 055.6	602 028.7	18.50	5.38	100.0	100.0
Desarrollo agropecuario	28 503.3	31 190.5	9.43	(2.69)	5.61	5.18
Medio ambiente y pesca	5 580.6	6 479.0	16.10	3.24	1.10	1.08
Desarrollo social	281 248.8	349 616.7	24.31	10.55	55.36	58.07
Educación	117 281.8	146 711.1	25.09	11.24	23.08	24.37
Salud	68 437.5	84 362.3	23.27	9.62	13.47	14.01
Seguridad social	55 106.5	71 084.1	28.99	14.71	10.85	11.81
Laboral	2 239.3	2 718.0	21.38	7.94	0.44	0.45
Abasto y asistencia social	9 254.6	10 832.5	17.05	4.09	1.82	1.80
Desarrollo regional y urbano	28 929.1	33 908.7	17.21	4.24	5.69	5.63
Comunicaciones	25 779.9	21 565.5	(16.35)	(25.61)	5.07	3.58
Energético	114 930.1	135 039.9	17.49	4.48	22.62	22.43
Gobierno, fuerzas armadas y procuración de justicia	28 554.4	34 057.9	19.27	6.07	5.62	5.66
Gestión gubernamental y servicios	23 458.5	24 088.2	2.68	(8.68)	4.62	4.00

CUADRO 1
GASTO PROGRAMABLE
PRESUPUESTARIO
(RESUMEN SECTORIAL)

Fuente: Presidencia de la República, *Política General de Gasto Público 1998*.

CUADRO 2

DESARROLLO AGROPECUARIO 1998 / PRESUPUESTO DESGLOSADO

(MILLONES DE PESOS)

Concepto	1998	1997 Aprobado
<i>I. Sagar</i>	22 905.5	14 049.6
A. Gasto directo	2 659.2	2 230.7
B. Transferencias	20 246.3	11 818.9
Organismos de control presupuestario indirecto	909.5	778.8
• Universidad Autónoma de Chapingo	485.5	399.8
• Colegio de Postgraduados	211.0	175.6
• Fircó	196.4	187.7
• INCSA	16.7	15.7
Organismos administrativos desconcentrados	14 182.4	8 902.8
• INIFAP	507.6	437.1
• Csaegro	14.5	12.4
• UAAAN	226.3	181.7
• Aserca	13 434.0	8 271.6
a. Subsidios	10 374.8	7 650.6
- Procampo	8 521.9	7 543.7
- Apoyos a la comercialización de granos	1 853.0	106.9
b. Transferencias	0.0	621.0
c. Otras ayudas, subsidios y transferencias	3 059.2	1 812.2
Alianza para el Campo	2 632.0	1 559.0
Programa de Empleo Temporal	405.5	300.0
Sector paraestatal de control presupuestario directo		
• Conasupo	4 240.1	5 753.6
a. Subsidios	4 225.4	5 716.4
b. Transferencias	14.7	37.2
<i>II. SRA</i>	1 413.1	1 631.5
<i>III. Banca de desarrollo</i>	1 879.9	1 638.4
<i>IV. Procede</i>	780.3	791.0
<i>V. CNA. Infraestructura hidroagrícola</i>	2 974.2	2 651.5

Fuente: Presidencia de la República, *Política General de Gasto Público 1998.*

CUADRO 3
PRESUPUESTO DE ALIANZA PARA EL CAMPO PARA 1998
(MILES DE PESOS)

Programa	Presupuesto SHCP 1998	Presupuesto modificado 1997
A. Transferencia de tecnología	90 000.0	78 041.6
B. Fomento agrícola	819 000.0	573 463.0
1. Mecanización	100 000.0	159 023.7
2. Tecnificación del riego	279 000.0	238 039.2
3. Recuperación de suelos salinos	-	13 000.0
4. Kilo por Kilo	121 500.0	109 552.0
5. Oleaginosas	39 400.0	34 424.3
6. Fomento citrícola	-	2 213.3
7. Otros programas	30 100.0	17 211.2
8. Programa de riego por bombeo	200 000.0	-
9. Cultivos alternativos	25 000.0	-
10. Agricultura tecnificada para el trópico	24 000.0	-
C. Fomento pecuario	369 500.0	338 728.8
1. Establecimiento de praderas	120 000.0	153 176.9
2. Ganado mejor	61 200.0	63 470.1
3. Mejoramiento genético	59 000.0	42 111.8
4. Programa lechero	74 300.0	62 360.4
5. Programa apícola	-	6 527.1
6. Otros programas	30 000.0	11 082.5
7. Desarrollo de proyectos agropecuarios integrales	25 000.0	-
D. Sanidad agropecuaria	100 000.0	121 687.4
1. Sanidad vegetal	51 000.0	61 446.6
2. Sanidad animal	49 000.0	60 240.8
E. Desarrollo rural	712 200.0	451 747.5
1. Capacitación y extensionismo	100 000.0	63 939.1
2. Equipamiento rural	320 000.0	197 709.5
3. Café	102 900.0	92 841.2
4. Hule	15 800.0	12 531.0
5. Cacao	8 500.0	4 075.4
6. Zonas indígenas	45 000.0	26 936.0
7. PEAT	120 000.0	51 465.3
8. Otros programas	-	2 250.0
F. Planeación	31 300.0	10 322.1
1. Sistema de información	11 300.0	10 322.1
2. Promoción de exportaciones	20 000.0	-
G. Reconversión de cultivos	510 000.0	-
Total	2'632 000.0	1'573 991.3

Fuente: Presidencia de la República, *Política General de Gasto Público 1998*.

LAS PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En el marco del acuerdo político del PRD, el PAN, el PT y el PVEM en la Cámara de Diputados (el llamado “G-4”), aparentemente se había construido un consenso básico en la Comisión de Agricultura en torno a promover un incremento global de 25 por ciento respecto a la propuesta gubernamental. El PRI, por su parte, se limitó a defender a ultranza la propuesta gubernamental, aunque algunos diputados de extracción campesina expresaban su desacuerdo con ella y confiaban en que el G-4 impondría su mayoría y derrotaría la iniciativa oficial.

*LAS PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES
RURALES AUTÓNOMAS*

En el curso del debate algunas organizaciones rurales autónomas presentaron diversas propuestas, entre las que destacaron las del Movimiento “10 de Abril” (Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, CIOAC; Coordinadora Nacional “Plan de Ayala”, CNPA; Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, UNTA; Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas, CODUC; y Central Campesina Cardenista, CCC) y las de un conjunto de redes nacionales de organizaciones económicas y sociales campesinas (AMUCSS, ANEC, CNOC, Red Mocaf y UNORCA).

La propuesta del Movimiento “10 de Abril” se centró en la demanda de recuperación de los niveles de asignación presupuestaria para el sector agropecuario prevalecientes antes del ajuste estructural de 1982, es decir, asignar en 1998 12 por ciento de gasto programable total al campo, en lugar de 5.6 por ciento como proponía el Ejecutivo Federal.

En el caso de las redes nacionales de organizaciones campesinas, su propuesta, movilización y cabildeo se enfocó en sentar las bases para que en 1998 se reorientara la política sectorial, dando prioridad a la recuperación de la soberanía alimentaria y la defensa y promoción de la agricultura campesina sustentable.

A continuación se reproduce parte del documento “Un presupuesto justo para el campo en 1998”, publicado en *La Jornada* el 10 de diciembre de 1997, entregado a todos los grupos parlamentarios y debatido en sesión plenaria de la Cámara de Diputados.

Es urgente detener y revertir el desmantelamiento de la agricultura campesina, superando la visión profundamente errónea y excluyente de que la economía campesina no es viable y a lo más sólo debe ser objeto de la ayuda asistencialista. Hoy, la Cámara de Diputados tiene la oportunidad de reconocer en la agricultura campesina un potencial estratégico de contribución económica, social, ambiental y cultural para un desarrollo nacional incluyente y sustentable.

Por lo anterior, proponemos a su alta consideración que la H. Cámara de Diputados condicione al Ejecutivo Federal la autorización del presupuesto sectorial 1998 a los siguientes mandatos, entre otros:

1. Aprobar un gasto programable real para el desarrollo agropecuario en 1998 equivalente a 6.5 por ciento del gasto programable total (39 131.8 millones de pesos) y no de 5.18 por ciento (31 190.5 millones de pesos) como lo propone el Ejecutivo Federal. Para 1999 proponemos que ascienda a ocho por ciento y llegue a diez por ciento para el año 2000, recuperando el nivel prevaleciente en el inicio de la década de los años ochenta. En 1997 la participación sectorial en el gasto total fue de 5.61 por ciento, mientras que en 1996 fue de 6.4 por ciento. No entendemos por qué el Ejecutivo propone un crecimiento real de 5.38 por ciento en el gasto programable *total*, mientras que para el

desarrollo agropecuario propone una reducción en términos reales de 2.69 por ciento.

2. Aprobar un presupuesto de 12 750 millones de pesos para Procampo en 1998, lo que significa recuperar a precios constantes el apoyo comprometido por el gobierno federal al instaurar dicho programa. Lo anterior representa apoyar en 1998 con 850 pesos por hectárea en promedio, un total de 15 millones de hectáreas. Dicho mandato, en oposición a la propuesta gubernamental de solicitar un presupuesto para el Procampo de 8 521.9 millones de pesos, *inferior* en 28.7 por ciento en términos reales al presupuesto de 1997, lo que significa sólo 613 pesos por hectárea en promedio para un total de 13.9 millones de hectáreas. El diferencial entre el monto propuesto por el Ejecutivo y el monto que se propone a su consideración, sería aplicado *únicamente* en favor de productores del ciclo primavera-verano y condicionado a la suscripción de un contrato para el manejo sustentable de tierras (Procampo ecológico). El país no puede continuar olvidando el hecho de que 11.6 millones de hectáreas agrícolas se encuentran en condiciones de alta fragilidad, lo que amenaza la base material para la producción de alimentos y el empleo rural en los próximos años.
3. Incorporar un programa-presupuesto integral, explícito y deliberado, para el *desarrollo productivo* de la agricultura campesina, con un monto de 3 500 millones de pesos. Lo anterior, en oposición a la propuesta del Ejecutivo Federal en la que *únicamente* se destinan cinco centavos a dicho propósito por cada peso presupuestado en la Sagar para transferencias y subsidios; es decir, mil millones de pesos de la Alianza para el Campo para agricultura campesina de un total de 20 246.2 millones de pesos asignado a la Sagar en dichos conceptos. En los hechos, la Cámara de Diputados puede y debe decir claramente al Ejecutivo Federal que la agricultura *campesina sí es viable* y capaz de un desarrollo sustentable.

De ahí que se establezca en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, entre otros transitorios, la obligación de la Sagar de presentar dicho programa integral, su normatividad y lineamientos de operación a la consideración de la H. Cámara de Diputados en los primeros sesenta días de 1998.

4. Mandatar a la Sagar para que incorpore en los programas de la Alianza para el Campo un programa-presupuesto *explícito* para el fortalecimiento de la organización económica autogestiva campesina, con un monto de 500 millones de pesos. Dicho programa y sus lineamientos normativos y operativos deberán ser presentados por la Sagar a la H. Cámara de Diputados para su aprobación en los primeros treinta días de 1998.
5. Aprobar dentro de la Alianza para el Campo un programa-presupuesto integral para la promoción y apoyo a la creación y consolidación de empresas comercializadoras campesinas, teniendo como componentes: asistencia técnica, capacitación, acompañamiento gerencial, capital-semilla, modernización de infraestructura, información de mercados y promoción comercial, con un monto de 300 millones de pesos. Sin una organización eficaz y con capacidad de negociación del lado de la oferta, no podrá haber mercados agrícolas funcionales y los precios siempre tenderán a la baja, obligando a ayudas gubernamentales crecientes y sin fin. Sin empresas comercializadoras campesinas, de poco sirve presupuestar en 1998 casi tres mil millones de pesos en apoyos a la comercialización, ya que, como ha sucedido hasta la fecha, en su mayoría dichos apoyos se canalizan a través de los industriales y grandes intermediarios en unos cuantos estados, presionando con esto los precios a la baja, no solucionando ningún problema estructural y creando problemas de transparencia y discrecionalidad en su manejo.
6. Aprobar una partida presupuestaria a través de la Sagar en un esquema fiduciario para la rehabilitación, rescate y fortalecimiento

de las uniones de crédito agropecuarias, en particular las campesinas, con un presupuesto de 850 millones de pesos destinados a la creación de un fondo de capitalización y fortalecimiento institucional (capacitación, sistemas administrativos y tecnologías).

7. Instrumentar un programa de *desarrollo integral* de las zonas cafetaleras y que se establezca un mecanismo conjunto entre las instituciones y las organizaciones para definir los criterios de asignación de recursos, seguimiento y evaluación. Adicionalmente, asignar al programa de café de la Alianza para el Campo un monto de 280 millones de pesos y mandar a la Sagar para que instrumente nuevas políticas cafetaleras, entre las cuales deberá incluirse la reestructuración del Consejo Mexicano del Café y los consejos estatales, sobre la base de una decidida participación de las organizaciones campesinas cafetaleras.
8. Instrumentar programas de manejo y conservación de los bosques y que éstos sean considerados como una prioridad, tomando en cuenta, entre otras, las siguientes directrices: *a)* Asignar al Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor) 1 250 millones de pesos; *b)* Incrementar los recursos para el Programa de Plantaciones Forestales (Prodeplan) para la producción de maderables y no maderables, etiquetando 60 por ciento para el sector social; *c)* Destinar del presupuesto del Pronare, como mínimo, 50 por ciento a la reforestación comunitaria; y *d)* Poner en marcha un programa de asistencia técnica para los campesinos forestales.
9. Establecer candados al ejercicio presupuestario para que al menos 60 por ciento de los programas de la Alianza se ejerzan a través de las organizaciones económicas de productores y 20 por ciento a través de organizaciones de mujeres y jóvenes rurales, por medio de *convenios de desarrollo local*, previa autorización *explícita* de los sujetos individuales elegibles. Asimismo, es necesario condicionar al Ejecutivo Federal para que el presupuesto sectorial se ejerza a

través de mecanismos reales, plurales e incluyentes de participación, coordinación y concertación de organizaciones económicas y sociales genuinamente representativas del campo con los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

10. Incluir un programa-presupuesto *integrado* para la recuperación de la soberanía alimentaria nacional. De enero de 1994 a septiembre de 1997 las importaciones agroalimentarias acumuladas ascendieron a 13 666 millones de dólares, o a 26 314 millones de dólares si se incluye alimentos procesados, bebidas y tabaco. En ese mismo periodo, la balanza comercial agropecuaria y la ampliada acumularon un déficit de 713 millones y 3 331 millones de dólares respectivamente. Esta política de dependencia y vulnerabilidad alimentaria no puede continuar.
11. A cinco años del TLCAN en 1998 y vistos sus controvertidos resultados para el campo mexicano, debe realizar un estudio sobre las repercusiones económicas, sociales y ambientales del TLCAN en la agricultura, con un monto de 50 millones de pesos, presupuestado en el ramo Comercio y Fomento Industrial. Dicho estudio deberá conducirse y coordinarse a través de una comisión integrada por el Ejecutivo, el Legislativo y representantes de la sociedad rural. Los resultados del estudio en cuestión deberán ser presentados a las partes a más tardar el 30 de septiembre de 1998.
12. Promover sendos programas tendientes al establecimiento de un nuevo sistema financiero rural y de comercialización agropecuaria, que tengan como base las organizaciones locales y regionales de comercialización y ahorro y crédito. Dichos programas y su respectiva normatividad deberán ser presentados a la consideración de la H. Cámara de Diputados en los primeros treinta días del ejercicio fiscal de 1998.
13. Que el presupuesto de la Sedesol destinado al desarrollo productivo de las zonas rurales sea ejercido en forma coordinada e integrada

con los programas de la Sagar y ejercido de conformidad con el mandato del punto anterior.

LOS RESULTADOS Y SUS CONSECUENCIAS

Con la recomposición de la alianza salino-zedillista PRI-PAN, el Ejecutivo Federal logró que su presupuesto para el campo se aprobara íntegramente. Con este hecho, de nueva cuenta el Ejecutivo, el PRI y el PAN dan la espalda a la seguridad alimentaria de los mexicanos, al desarrollo de la agricultura campesina e indígena y a la protección de los agrorrecursos naturales. Los panistas no deben llamarse a engaño respecto a lo que el presidente y los priistas saben de sobra: apoyaron un presupuesto de egresos que mantiene y refuerza una política agropecuaria y comercial que tiende al desmantelamiento de la agricultura campesina, incrementa las importaciones agroalimentarias, profundiza la incertidumbre y volatilidad de los mercados agrícolas, mantiene la caída en la rentabilidad y el ingreso rural, promueve una *neorrevolución verde* excluyente de la sociedad y depredadora del ambiente, favorece la concentración del ingreso y el poder, y, en suma, aumenta la exclusión social y la pobreza rural. Veamos por qué.

- a) El presupuesto para desarrollo agropecuario (31 190 millones de pesos) en 1998 será inferior en 2.68 por ciento en términos reales respecto al de 1997. Lo anterior representa 5.18 por ciento del gasto programable presupuestario total, frente a los 5.61 y 6.4 por ciento asignados en 1997 y 1996, respectivamente. Es decir, se reduce por tercer año consecutivo los recursos destinados al desarrollo agropecuario. Baste recordar que en el inicio de la década de los ochenta, antes del ajuste neoliberal, se destinaba hasta 12 por ciento al desarrollo agropecuario. Las prioridades

están muy claras: el campo no es área de interés del Ejecutivo ni del eje *tricoazul*. La propuesta de las organizaciones campesinas (véase *La Jornada*, 10 de diciembre de 1997) que se desechó fue la de asignar para el desarrollo sectorial al menos 6.5 por ciento del gasto programable total, es decir, 39 131 millones de pesos.

- b) El presupuesto del Procampo (8 521 millones de pesos), principal programa de subsidios al campo, se reduce en términos reales en cinco por ciento con relación a 1997. Lo anterior echa por tierra la reiterada propaganda gubernamental de que en 1998 el apoyo por hectárea se mantendrá en términos reales en los mismos niveles de 1997. Además, en el presupuesto para el Procampo en 1998 no se incorpora la pérdida del valor acumulada desde el ciclo 1993-1994 ni la totalidad de los recursos originalmente comprometidos por el gobierno federal (11 700 millones de pesos) para la fase definitiva de dicho programa. La propuesta desechada de las organizaciones campesinas era asignar un monto de 12 700 millones de pesos para apoyar con 850 pesos por hectárea a tres millones de productores y condicionar el pago del diferencial entre el monto propuesto por el Ejecutivo (622 pesos por hectárea) y el monto propuesto de 850 pesos a la suscripción de un contrato para la restauración de suelos agrícolas (Procampo ecológico).
- c) En el presupuesto aprobado para 1998 persiste la política radicalmente neoliberal de que la agricultura campesina *no* es viable al *no* tener potencial de desarrollo productivo y que sólo puede ser objeto de la ayuda asistencialista para administrar los ritmos de expulsión e intentar controlar la explosión social. De los 20 246 millones de pesos aprobados para la Sagar para 1998 en el concepto de subsidios y transferencias, *únicamente cinco por ciento* está presupuestado para el desarrollo productivo de las zonas campesinas e indígenas temporales, mismas que representan

65 por ciento de la superficie agrícola y a 80 por ciento de los productores agrícolas del país. Mientras se etiqueta alrededor de mil millones de pesos en el rubro de desarrollo rural de la Alianza para el Campo para ser canalizados explícita y directamente al desarrollo productivo de las zonas temporales, el resto de los recursos de la Alianza (1 400 millones de pesos) se canaliza a unas cuantas zonas y productores agropecuarios ricos. Los tres principales rubros de subsidios y transferencias de la Sagar (Procampo, 8 521 millones de pesos; Conasupo, 4 240 millones de pesos; y Apoyos a la Comercialización de Aserca 1 853 millones de pesos) no están orientados al desarrollo productivo campesino. El primero, en la concepción neoliberal, es un subsidio neutral, desacoplado y desvinculado respecto a quién produce, qué produce y cómo produce; el segundo se orienta a mantener el subsidio generalizado al consumo de la harina de maíz y la tortilla; y el tercero se canaliza a través de los grandes compradores de unos pocos estados, beneficiando mínimamente a pequeños productores y a sus organizaciones.

- d) Si a lo anterior sumamos el hecho de que, para el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados, los sujetos del desarrollo rural *no* son los campesinos ni sus organizaciones económicas y sociales, podemos imaginar qué se hace con los escasos recursos destinados al desarrollo productivo de la economía campesina.
- e) Ni el Ejecutivo, ni los diputados del PRI y el PAN escucharon ni atendieron las múltiples y fundadas propuestas y demandas de las diversas expresiones de la sociedad rural. A lo más, el G-3 (PRD, PT y PVEM) logró que en el transitorio décimo sexto del decreto de Presupuesto de Egresos de 1998 se incluyera dos de las demandas impulsadas por la AMUCSS, la ANEC, la CNOC, la Red Mocaf y la UNORCA, entre otras organizaciones rurales: una, que la Sagar establezca con claridad y transparencia las reglas de

operación de los programas de la Alianza para el Campo, Apoyos a la Comercialización y Procampo; y dos, que la Sagar “promoverá la participación del sector social de los productores y de las organizaciones económicas legalmente constituidas de productores, mujeres y jóvenes de las zonas rurales”.

Como se observa, en el presupuesto 1998 para el campo se mantiene la misma política neoliberal de los últimos nueve años. En esta nueva etapa de la transición a la democracia habrá que hacer el balance de la actuación de las organizaciones rurales y de los partidos políticos, principalmente del PRD, en el proceso de análisis, discusión y aprobación del presupuesto rural. Entre tanto, queda claro que pudo más el compromiso estructural del PAN con el proyecto neoliberal salino-zedillista y la urgencia de ganancias políticas de corto plazo que su pretendida vocación democrática y de respeto al mandato de los ciudadanos para construir un México más incluyente y justo. En su disputa con el PRI por la titularidad de la oficina de trámites legislativos del Ejecutivo Federal, la dirigencia panista renunció sin ningún decoro a la posibilidad histórica de una reorientación democrática del presupuesto de egresos para el campo. El PAN hizo ganar al Ejecutivo y perder al México rural. En este punto es necesario destacar la honrosa excepción del diputado panista por Sinaloa y presidente de la Comisión de Ganadería de la Cámara de Diputados, Joaquín Montaña Yamuni, quien votó en contra del presupuesto *tricoazul*.

ALIANZA PARA EL CAMPO: ALGUNAS REFLEXIONES
Y PROPUESTAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA AGRICULTURA
CAMPESENA Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA NACIONAL*

En esta ponencia se trata el contexto en el que surge en México el programa de la Alianza para el Campo, sobre todo en la etapa de 1982 a la fecha; aquello que considero valioso, novedoso e importante del programa; las limitaciones e insuficiencias que observo en él; y propuestas específicas para dicho programa y en general para las políticas agrícolas.

*EL ESTILO DE DESARROLLO 1982-1998:
MODERNIZACIÓN DEL CAMPO
SIN CAMPESINOS*

No podemos obviar que de 1982 a la fecha existe un conjunto de políticas y decisiones coherentes, lo cual de manera persistente ha tenido como objetivo explícito el desmantelamiento de la agricultura

* Ponencia presentada en el seminario nacional “Análisis de la Alianza para el Campo”, organizado por el CIESTAAM de la Universidad Autónoma de Chapingo y la Sagar/SDR los días 24, 25 y 26 de marzo de 1999.

campesina, es decir, una política sistemática de guerra hacia la economía campesina. Al hablar de una guerra hacia la economía campesina, no me refiriero a los aspectos violentos de ésta, como pudiera considerarse las matanzas de Acteal, de Aguas Blancas, de El Bosque, de El Charco, sino de una guerra instrumentada desde el Estado mexicano sobre bases ideológicas que han ganado espacios en la discusiones y que plantean que la agricultura campesina es inviable en el mercado global, que este tipo de agricultura representa un obstáculo a la modernización del sector y que la agricultura campesina no tiene potencial de desarrollo productivo; en consecuencia, la única alternativa es concentrarse en la agricultura empresarial y con alto potencial de rentabilidad. Lo anterior incluso se observa en este seminario, con expresiones tales como: “la agricultura tradicional”, “la agricultura moderna”, “la agricultura campesina como el paradigma de lo ineficiente y de lo improductivo”, “qué mejor muestra de lo anterior el hecho de que 27 por ciento de la población viva en el campo y solamente aporte seis por ciento de la riqueza nacional; es el colmo de la improductividad y es evidente que, ante la dificultad de aumentar la participación de la agricultura en la riqueza nacional, lo más fácil es disminuir el porcentaje de población rural, para generar condiciones de eficiencia”.

Pero hay otra premisa planteada: las tierras en las manos de los campesinos resultan tierras muertas. De ahí surgió la necesidad de una reforma liberal, tan retrógrada como las de mediados del siglo XIX, en la que se promoviera la expropiación, la privatización de esos recursos improductivos, ociosos, que estaban en manos de esos 4 millones de *ineficientes e improductivos* campesinos: el sustento de la reforma del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por si todo lo anterior fuera poco, los campesinos resultan ser unos *incendiaris* y *ecocidas*; hay que recordar la campaña de 1998 respecto a los incendios forestales: “los culpables

son los campesinos tradicionalistas, premodernos, que están haciendo un uso irresponsable del fuego en la agricultura”.

Ideológicamente en la disputa de valores, en la que en general ha ganado la visión y el concepto de la agricultura empresarial, se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el cual en materia de agricultura, ignorando que teníamos dos economías totalmente asimétricas, Téllez y los estadounidenses realizaron análisis macroeconómicos, modelos de equilibrio parcial, y argumentaron que, en el marco de la eliminación de precios, subsidios y apertura comercial, los campesinos que no alcanzaran la rentabilidad y una posibilidad real de competir tendrían que salir del sector. En consecuencia, lo que estamos viviendo hoy no debe sorprender, es resultado de políticas coherentes. Basta un ejemplo: ni siquiera los acuerdos relacionados con la protección de los sectores débiles, en este caso los productores de maíz, se cumplen; en cinco años se ha importado por arriba de la cuota establecida cinco millones de toneladas sin pagar un solo arancel; esto significa que los importadores han dejado de pagar 1 500 millones de dólares y, desde luego, el desestímulo de la producción nacional de maíz. Esta cifra hubiera significado 300 millones de dólares anuales (de 1994 a 1998), una cantidad similar al presupuesto de Alianza para el Campo.

Todo lo anterior vino acompañado de:

- a) El desmantelamiento total de las instituciones públicas, y la privatización de los mercados agrícolas, algo que ningún país del mundo –salvo algunos que han creído en ese mito, en África, el Sudeste Asiático o Centroamérica– ha hecho: es decir, el desmantelamiento total de sus instrumentos de regulación, de fomento y apoyo de la producción y del abasto. Lo anterior, desde una lógica de asimilarnos a un esquema de precios internos alineados con los precios internacionales, fortaleciendo las importaciones, olvidando que los precios internacionales son

intrínsecamente *dumping*. En los últimos diez años –salvo uno o dos años– los agricultores estadounidenses no podían obtener sus costos de producción por medio de precios, sin subsidios, y eso sin hablar de los subsidios a la exportación.

- b) Una estrategia de disminución de subsidios. Hoy se dice, igual que en años pasados, que la agricultura mexicana es altamente subsidiada e ineficiente. La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la propia Secretaría de Agricultura reconocen que en años pasados el coeficiente de subsidios al productor ha sido insuficiente o negativo en algunos años, cuando el coeficiente en otros países de Europa o en los Estados Unidos se ha mantenido o ha aumentado.

Pero, más allá de la disminución, se ha planteado una ingeniería en éstos, la cual promueve el aumento de los subsidios asistenciales en detrimento de los enfocados al desarrollo productivo. De esta forma, a los subsidios no se les considera un derecho sino una caridad, lo cual genera el trastocamiento de los valores y de la autovaloración de los campesinos y de las comunidades campesinas, atentando contra su dignidad, desintegrando la organización comunitaria y las organizaciones sociales de productores y generando la caridad del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa). Se pide caridad a través de marchas, manifestaciones y plantones.

Finalmente, ningún país ha hecho lo que el gobierno mexicano en estos últimos años: una guerra contra la agricultura campesina, que excluye a los campesinos, en la que éstos no caben ni en el modelo de desarrollo global ni en el modelo de modernización de la agricultura y en la que no pueden ser considerados como sujetos. Su destino: la pobreza.

Éste es el contexto que quiero señalar, que ha prevalecido en los últimos 16 años, y en el cual surge la Alianza para el Campo.

*IMPORTANCIA DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO EN EL CONTEXTO
DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS NEOLIBERALES APLICADAS DESDE 1982*

Los principios de política relevantes detrás de este programa son los siguientes:

1. El reconocimiento del potencial de desarrollo productivo de la agricultura campesina, en contraposición a la postura excluyente y reduccionista que habla de su inviabilidad en una economía abierta y global, y que sostiene que la agricultura campesina es un obstáculo a la modernización, condenándola irremediablemente a la desaparición, y que sólo es objeto de la caridad y el asistencialismo, con el fin de administrar ritmos de expulsión, preservar el *voto verde* y contener el descontento social. Éste es el primer principio de política valioso que se rescata en este programa.
2. El reconocimiento de la existencia de diversas agriculturas en México y, por tanto, de la necesidad de establecer políticas agrícolas diferenciales. Esto, contra la posición dominante de que la agricultura nacional es un sector homogéneo, indiferenciado, o que en el mejor de los casos diferencia entre la agricultura moderna y premoderna, posición que asimila más el concepto de agricultura estadounidense que los conceptos propios de la historia y el desarrollo nacionales.
3. La revaloración del papel del Estado en la promoción del desarrollo y especialmente en los subsidios públicos, ante una satanización del concepto mismo de subsidio agrícola.
4. La revaloración del uso de los subsidios para capitalizar las unidades de producción y movilizar recursos, tanto del sector social propiamente como de otros sectores de las instancias públicas.
5. El reconocimiento de la insuficiencia del eje agropecuario como única palanca de crecimiento y bienestar en el campo, con un

replanteamiento del concepto de desarrollo rural, un concepto que en la etapa anterior resultaba limitado, es decir, un enfoque productivista y economicista del sector agropecuario.

LÍMITES E INSUFICIENCIAS DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO

El primer límite fundamental y grave del programa es que no reconoce como sujetos a los productores. A los campesinos que deciden entrar al programa, únicamente se les asigna el papel de beneficiarios; correspondiéndoles a los gobernadores, los municipios y los despachos agropecuarios el papel de sujetos reales de la Alianza para el Campo. Esta lógica responde a una concepción promovida por el Banco Mundial de privatizar la economía agrícola por medio del surgimiento de un *mercado de servicios agrícolas privados*. Como ejemplo, podemos mencionar el caso de los técnicos del Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT). No obstante que estos técnicos teórica y formalmente son contratados por los productores, sólo una ínfima proporción de ellos es controlada y seleccionada por las organizaciones de los productores, ya que las contrataciones se realizan, en su mayoría, por otros medios. De esta forma, terminan siendo empleados paraestatales de la Secretaría de Agricultura (por no decir que son parte de la burocracia formal), de los gobiernos estatales y de algunos despachos; e irónicamente una proporción importante termina realizando labores para centrales campesinas, gremios agronómicos y partidos políticos, algo totalmente distinto de su fin original.

El segundo límite de la Alianza es que no estimula ni apoya el surgimiento y desarrollo de nuevas formas de organización económica campesina de base, es decir, no las toma como sujetos, interlocutores u operadores del programa. Las organizaciones son de los habitantes y productores del sector rural en general, y desde esa

lógica no se promueve la organización social, tomando en cuenta que el campo se encuentra extraordinariamente disperso, fragmentado en 190 mil localidades rurales, en 4 millones de productores, con un promedio de 3.5 hectáreas, descapitalizado. Insistir en esa política es neutralizar los efectos potencialmente benéficos de la Alianza para el Campo.

La tercera limitante de la Alianza para el Campo es que no ha logrado instituirse como una política federal, lo cual se planteaba como un propósito inicial, y esto se debe a las distintas posiciones de la SHCP, Secofi, Sedesol y los gobiernos estatales. Pero, adicionalmente, tampoco pudo establecerse como un plan nacional, ni un plan nacional de desarrollo sectorial, y terminó en un conjunto de programas y apoyos normados por la Sagar y operados por los gobiernos estatales, lo que dio como resultado una desarmonización entre los diferentes programas e instrumentos dentro de la misma Sagar.

La cuarta limitante es que se trata de un proceso de federalización conformado sin crear ni desarrollar una institucionalidad rural estatal, legislación local, instituciones estatales y municipales; capital humano; mecanismos de relación con los sectores productivos y sociales; sistemas de evaluación, control y rendición de cuentas; administración profesional, funcional y eficiente; y que además es proclive a mucha discrecionalidad, poca transparencia, y agudización del uso clientelar y excluyente de los subsidios públicos.

La quinta limitante es que, no obstante la asignación creciente de recursos que ha tenido el programa (en este año alcanzó alrededor de 2 700 millones de pesos), el monto es insignificante respecto al total asignado al sector agropecuario. Para 1999 los recursos representan únicamente 12 por ciento del total. Ahora bien, si analizamos y desagregamos lo que se destina para la agricultura campesina, dichos recursos significan no más de seis por ciento del total del presupuesto para el desarrollo productivo canalizado al sector, es

decir, si esos seis centavos de cada peso de subsidios los distribuimos entre los 26 programas de 31 gobiernos de los estados con políticas específicas y diferenciales, podremos darnos una idea de los efectos concretos de la Alianza en la agricultura campesina.

Finalmente, la mayor proporción de los apoyos de la Alianza están destinados a la acumulación de activos y en menor proporción al capital social, contrariamente a lo establecido por el proyecto del Banco Mundial, en el que 62 por ciento de los recursos debe destinarse a inversión productiva, 32 por ciento al servicio de apoyo a la producción y seis por ciento al fortalecimiento institucional y la administración pública.

*UN ANTECEDENTE NECESARIO
SOBRE LA ALIANZA PARA EL CAMPO:
POLÍTICAS DE AJUSTE Y BANCO MUNDIAL*

Por último, comentaré acerca del fondeo del programa. Desde que surgió la Alianza para el Campo hasta la fecha, y hasta el año 2002, el Banco Mundial otorgó a través de un programa de crédito el fondeo del programa, integrado en su primera fase por 75 millones de dólares y en una segunda por 440 millones. Esto implica, necesariamente, condicionamientos específicos que no fueron considerados en la concepción original ni en la operación del programa de la Alianza para el Campo.

A continuación se presenta una pequeña reseña de las implicaciones de este préstamo del Banco Mundial.

- ♦ Misión del Banco Mundial en 1993 para evaluar posibles efectos del TLCAN. Se confirma caídas dramáticas en los niveles de precios e ingresos de los productores de granos básicos de temporal. Según el reporte del Banco Mundial, cuatro

millones de los seis millones de hectáreas de maíz de temporal no serían competitivos a precios de mercado libre.

- ♦ Establecimiento de un proyecto dirigido a pequeños productores de maíz de temporal, el denominado Programa de Desarrollo de Áreas de Temporal (Prodat), en diez estados de la república (Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz), en 29 distritos de desarrollo rural con ingresos derivados de la agricultura de temporal arriba de 50 por ciento de su ingreso global y 19 distritos de desarrollo rural en que esta proporción oscilaba entre 25 y 50 por ciento. El préstamo autorizado (préstamo 3738-ME) por el Banco Mundial fue de 85 millones de dólares. Los objetivos del programa eran elevar la productividad agrícola y elevar los ingresos de los pequeños productores maiceros por medio de inversiones en pequeñas obras de irrigación, transferencia de tecnología y cambio hacia cultivos de exportación. La instancia ejecutora era el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firc). El préstamo fue aprobado por el Banco Mundial en junio de 1994 y la fecha de conclusión programada era el 31 de diciembre de 1998.

El desembolso del préstamo y el arranque del programa fue retrasado tanto por la crisis de diciembre de 1994 como por el cambio sexenal. Aún así, en 1994 el Banco Mundial desembolsó 16.9 millones de dólares.

- ♦ Renegociación e integración a la Alianza para el Campo en 1996.
- ♦ Continuidad a través del préstamo de 444.4 millones de dólares (Préstamo 18640-ME) para poner en marcha el Proyecto de Impulso a la Productividad Agrícola, aprobado el 30 de noviembre de 1998. Arranque: marzo de 1999. Conclusión: junio de 2003.

- ♦ Desembolsos en 1999: 71.1 millones de dólares; en 2000: 120.9 millones; en 2001: 124.6 millones; en 2002: 87.5 millones; y en 2003: 39.9 millones de dólares.

PROPUESTAS EN TORNO A LA ALIANZA PARA EL CAMPO

Como resultado de las propuestas de las organizaciones campesinas y las experiencias acumuladas en la operación de la Alianza, observamos que para 1999 existen avances relevantes en los propósitos y lineamientos generales, como son:

- a) Estimular y apoyar procesos de organización económica campesina de base como sujetos, interlocutores y operadores de los programas de la Alianza.
- b) Estimular y apoyar iniciativas de articulación y competitividad de cadenas producción-consumo y de agregación de valor.
- c) Estimular y apoyar el surgimiento de organismos financieros de base.
- d) Estimular y apoyar la formación de empresas comercializadoras campesinas, principalmente de granos básicos. Nuevo programa de Alianza sobre organización y capacitación para la comercialización, aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 con 150 millones de pesos.

Pero es necesario incluir todavía algunas otras propuestas como por ejemplo:

De corto plazo:

- a) Colocar efectivamente en el centro de la Alianza para el Campo el fortalecimiento del proceso de organización económica campesina de base, respetando autonomía y derechos de comunidades campesinas e indígenas, como sujetos, interlocutores y operadores. Consecuentemente, garantizar este año que al menos

50 por ciento de los recursos se canalicen por medio de organizaciones económicas de base, con el consentimiento explícito de los productores individuales elegibles. En el caso del PEAT y el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (Sinder), al menos 60 por ciento de los técnicos deben ser seleccionados, contratados, controlados y pagados directamente o por la intermediación de organizaciones económicas campesinas, con la auditoría de la Sagar y de los gobiernos estatales.

- b)* Asegurar que al menos 70 por ciento de los recursos de los diferentes programas de la Alianza se canalicen a proyectos de fortalecimiento de la agricultura campesina.
- c)* Revisar y armonizar los diferentes programas de la Alianza en función de lo anterior y favorecer la integración de apoyos de los diferentes programas en torno a las iniciativas de programas de desarrollo rural regional propuestas por organizaciones económicas de base.
- d)* Asignar prioridad efectiva a la integración de los componentes de desarrollo de organismos financieros y organismos comerciales de base en los proyectos de productividad.
- e)* Duplicar el presupuesto para el programa de organización y capacitación para la comercialización, reasignando recursos disponibles, dados los grandes problemas y desafíos en los mercados agrícolas, derivados del retiro total de Conasupo, la apertura total existente y el derrumbamiento de los precios internacionales.
- f)* Revisar y reestructurar la composición de los consejos agropecuarios estatales, comités directivos de las fundaciones Produce y demás órganos colegiados en los niveles estatal y municipal, a efecto de favorecer una integración con representantes genuinos de organizaciones económicas campesinas de base y una pluralidad real.

- g) Revisar y corregir los lineamientos normativos y operativos de los diferentes programas a fin de armonizarlos con propósitos de sustentabilidad, eliminando los condicionamientos hacia modelos de intensificación que atenten contra la diversidad genética de la agricultura campesina, el deterioro de los recursos naturales, la salud de los trabajadores agrícolas y la sanidad de los productos agroalimenticios (por ejemplo, nadie se ha percatado de que el programa Kilo por Kilo es una vía monstruosa o peligrosa de imponer esquemas de *neorrevolución verde* y de lesionar la riqueza genética del maíz y de otros granos en este país).
- h) Garantizar que los anexos técnicos y las guías normativas de los diferentes programas de la Alianza –que serán publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el próximo 31 de marzo– recojan explícitamente los puntos anteriores.
- i) Constituir el Consejo Consultivo Nacional de la Alianza para el Campo.
- De mediano plazo, para el año 2000:
- a) Pugnar por un presupuesto rural para el año 2000 que valore justa e integralmente el campo y recuperar al menos la proporción del gasto asignado al desarrollo sectorial al inicio de la presente administración (6.5 por ciento del gasto programable) en lugar del cuatro por ciento aprobado para el presente año. Del monto resultante, duplicar al menos, en términos reales, el monto asignado a la Alianza para el Campo en 1999.
- b) Incorporar en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2000 un mandato al Ejecutivo Federal sobre los objetivos y lineamientos centrales antes enunciados para la Alianza para el Campo.

Propuestas para una política que valore justa e integralmente la agricultura campesina y defienda la soberanía alimentaria:

- a) Reconocer el carácter multifuncional y la contribución múltiple y estratégica de la agricultura y el sector rural al desarrollo nacional, dejando atrás las visiones reduccionistas economicistas que homologan al sector primario con los demás sectores de la economía y le asignan como única función válida la de producir agromercancías competitivas para el mercado global por parte de unas cuantas empresas privadas de clase mundial. En este sentido, se requiere defender la agricultura campesina, nuestra biodiversidad y la soberanía alimentaria, así como impulsar la Ley de Desarrollo Rural.
- b) Ajustar las políticas macroeconómicas y sectoriales con el propósito de valorar, preservar y promover la contribución múltiple y estratégica de la agricultura al desarrollo nacional.
- c) Revisar y renegociar el marco global para las políticas agrícolas y de desarrollo rural, principalmente: el TLCAN, lo referente a la Unión Europea y a la Organización Mundial del Comercio –específicamente lo relacionado con los acuerdos en materia de agricultura de la Ronda de Uruguay y el inicio de la próxima ronda de negociaciones.
- d) Por lo pronto, demandamos la suspensión temporal del apartado agropecuario del TLCAN y la aplicación de medidas de emergencia, principalmente referidas a las cadenas agroalimentarias básicas.
- e) Construir una nueva arquitectura institucional rural, reelaborando el papel del Estado, estimulando la participación de los sectores social y privado, induciendo y apoyando la reconstrucción de las cadenas agroalimentarias y favoreciendo una efectiva y eficiente descentralización y desconcentración, etcétera.
- f) Particularmente, referido a la política de mercados y precios, se propone el establecimiento de una nueva política e institucionalidad sobre la base de recuperar la soberanía alimentaria

nacional y revalorar la agricultura campesina. La realidad de los mercados exige una compleja articulación de numerosas tareas, instrumentos, agentes y mecanismos, que, hoy por hoy, se encuentran extremadamente dispersos e inconexos en una multiplicidad de secretarías de Estado y organismos. Muchos de ellos no existen ahora o están en incipiente desarrollo. Construir una nueva arquitectura institucional no es una tarea exclusiva del gobierno federal ni mucho menos de una secretaría de Estado. Supone un esfuerzo interinstitucional (gobierno federal), intergubernamental (tres niveles de gobierno), intersectorial (los diversos y plurales sectores productivos y sociales involucrados). También supone una participación activa y corresponsable de los poderes legislativos Federal y locales. Para avanzar en la construcción de dicha institucionalidad, proponemos la creación del Consejo Nacional para el Ordenamiento de los Mercados Agroalimentarios, coordinado por la Sagar, con sus correspondientes consejos estatales. Dicho consejo nacional no constituiría en sí mismo el nuevo sistema institucional; sería parte de él, el eje, la base, la masa crítica, que promueva, cuide y garantice la construcción de las nuevas instituciones e instrumentos requeridos por la nueva realidad de los mercados agroalimentarios. Cuando hablamos de instituciones incluimos instituciones gubernamentales, sociales, privadas, mixtas, etcétera. Hablamos de un nuevo sistema de instituciones, de mecanismos de relaciones, de agentes, etcétera. El Consejo Nacional podría ser creado por decreto presidencial o por un mandato de ley. Tendría como misión: planear, coordinar, concertar, dar seguimiento y evaluar la aplicación de las políticas, programas e instrumentos, en dos aspectos principales: ordenamiento de los mercados agropecuarios y seguridad alimentaria nacional. En el Consejo Nacional participarían, entre las principales

instituciones del Ejecutivo Federal, las siguientes: Sagar, Secofi, SHCP y Sedesol. Participarían representantes de los diversos sectores involucrados en las principales cadenas agroalimentarias. El Consejo Nacional tendría bajo su responsabilidad los siguientes aspectos:

1. Regulación de importaciones y exportaciones agroalimentarias.
2. Financiamiento de la comercialización a tasas competitivas.
3. Desarrollo del crédito prendario y la universalización de la validez de los certificados de depósito.
4. Canalización de apoyos a la comercialización
5. Administración de riesgos de mercado.
6. Establecimiento de reglas nacionales de comercio y de la(s) institución(es) y mecanismos para su observancia y establecimiento de penas (*enforcement*).
7. Establecimiento de normas de calidad y de la(s) institución(es) y mecanismos para la inspección y certificación de normas de calidad.
8. Fomento de la formación de nuevos agentes comerciales del sector social (principalmente) y del sector privado.
9. Promoción de articulación, productividad y competitividad de las cadenas agroalimentarias nacionales.
10. Modernización de la infraestructura de almacenamiento y de transporte.
11. Información de mercados, como bien público.
12. Formación de recursos humanos.
13. Monitoreo de las condiciones de producción, consumo, reservas y eventos críticos relacionados con la seguridad alimentaria nacional y el ordenamiento de los mercados agropecuarios (servicio nacional de inteligencia de mercados).
14. Investigación y desarrollo de estrategias de ordenamiento de los mercados agropecuarios en los niveles nacional, estatal y regional.

15. Planeación operativa anual, por ciclo, por producto, por región.
16. Establecimiento de planes de contingencia.
17. Estudios prospectivos.

Sin embargo, nada de esta política y de estas propuestas para la Alianza para el Campo puede ser efectivo y tener sentido si al mismo tiempo no pugnamos por modificar el marco macroeconómico y el marco global en el que la agricultura campesina está condenada a muerte; no podemos permitir ni suponer que los *estilos de desarrollo* neoliberal son neutros respecto de la mayor crisis rural que ha pasado el país. Espero que estas reflexiones y propuestas sirvan para buscar la conformación de una propuesta de política agrícola para un campo *con* campesinos en México.

NUEVA LEY AGRÍCOLA ESTADOUNIDENSE Y DÉCIMO AÑO
DEL TLCAN: ÚLTIMA ETAPA DE LA GUERRA ECONÓMICA
CONTRA LA AGRICULTURA CAMPESINA Y LA SOBERANÍA
ALIMENTARIA DE MÉXICO*
(Julio de 2002)

El campo mexicano será afectado gravemente por la ley agrícola estadounidense aprobada el 13 de mayo de 2002 y por el inicio del décimo año de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el 1º de enero de 2003. Ambos ordenamientos constituyen, a nuestro juicio, verdaderos instrumentos de guerra económica contra la agricultura campesina y la soberanía alimentaria de nuestro país. En este trabajo se analiza las implicaciones para el sector agropecuario nacional y se propone estrategias para enfrentar las repercusiones negativas de dichas políticas agrocomerciales promovidas por los Estados Unidos y sus corporaciones agroalimentarias.

NUEVA LEY AGRÍCOLA ESTADOUNIDENSE

Es urgente reorientar de manera radical las políticas públicas mexicanas. De no hacerlo, la nueva ley agrícola aprobada por el Congreso

* Ensayo elaborado para la ANEC y la coalición de redes campesinas autónomas (AMUCSS, ANEC, CNOC y Red Mocaf).

de los Estados Unidos, y la inminente entrada en vigor de la última etapa de desgravación de los productos agroalimentarios pactada en el TLCAN constituirán un paso más en la pérdida de la viabilidad de México como nación soberana en el mediano plazo.

Podríamos suponer que, después de dos décadas de políticas internas y externas, aplicadas en forma sistemática e ininterrumpida, a favor de la imposición en México de un modelo agroalimentario y comercial a la media de los intereses de las corporaciones trasnacionales, poco o nada más podría hacerse para terminar de excluir económica y socialmente al sector rural de nuestro país. Dicho modelo agroalimentario y comercial está basado, entre otros, en los siguientes ejes:

- El desmantelamiento de la agricultura campesina
- La dependencia alimentaria
- La concentración de la tierra, agua y demás recursos productivos en unas cuantas manos
- Una agricultura intensiva depredadora de los recursos naturales
- Una supuesta competitividad basada en costosos subsidios para unas cuantas manos y en la propagación de los daños ambientales
- La imposición de un modelo de consumo de alimentos *chatarra* y peligrosos para la salud humana y animal, así como para la ecología
- La concentración y desnacionalización de las cadenas agroalimentarias mexicanas
- La privatización de los patrimonios rurales (tierra, agua, recursos forestales, biodiversidad) de las comunidades campesinas e indígenas
- Una *desruralización* compulsiva para promover el modelo maquilador en México y contribuir a la recuperación de la desfalleciente economía estadounidense

Poco o nada más podría hacerse para terminar de excluir del desarrollo económico y social al sector rural mexicano.

Sin embargo, la era de la hegemonía unipolar decadente de los Estados Unidos y del gobierno *del cambio* en México todavía nos tienen deparadas más embestidas: la nueva *farm bill* y el inicio del décimo año de la entrada en vigor del TLCAN. Se trataría, en la estrategia hegemónica estadounidense y de las corporaciones agroalimentarias, de la batalla final contra nuestras soberanías alimentaria y nacional.

Analicemos concretamente en qué consisten estas dos grandes amenazas y cuáles son sus implicaciones para el campo mexicano.

LOS NUEVOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS

La ley agrícola para el periodo 2002-2007 (Farm Security and Rural Investment Act of 2002), aprobada por el Congreso estadounidense en días pasados, autoriza un presupuesto para subsidios agrícolas para los próximos diez años de 180 mil millones de dólares.

A efecto de evaluar la magnitud de dichos incrementos es necesario remitirnos a los siguientes datos comparativos:

- a) *Farm bill* 1990-1995. Subsidios a *commodities*¹ (pagos de deficiencia): promedio anual de 5 500 millones de dólares.
- b) *Farm bill* 1996-2001. Pagos directos programados a *commodities*: promedio anual de 5 000 millones de dólares. Los pagos directos más pagos de emergencia más otros subsidios no programados elevaron el promedio a un monto anual real de 18 000 millones de dólares, es decir, 260 por ciento más que lo programado.
- c) *Farm bill* 2002-2007. Subsidios programados: 18 000 millones de dólares anuales.

¹ Maíz, trigo, sorgo, soya, avena, cebada, algodón, lácteos.

d) En contraste, México ha disminuido su presupuesto para el desarrollo productivo del sector rural de 6.68 por ciento del gasto programable total de 1990 a 3.41 por ciento para 2002, y de 1.57 por ciento del PIB en 1994 a 0.62 por ciento en 2002.

El incremento de los subsidios agrícolas de los Estados Unidos representa un hecho sin precedente que afectará de forma grave no sólo a la agricultura mexicana, sino a toda la agricultura y el comercio agrícola internacional. Se trata de una señal absolutamente en sentido contrario a los acuerdos de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1994, a las actuales negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a las políticas agrocomerciales impuestas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y a las políticas nacionales asumidas por los países del tercer mundo.

Mientras que los acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio, así como las políticas nacionales de los países subdesarrollados, han establecido compromisos para la reducción y eventual desaparición de los subsidios agrícolas distorsionantes del comercio, los Estados Unidos no sólo no cumplen sus compromisos de reducción, sino que incrementan significativamente el monto de los subsidios agrícolas para obtener una ventaja desleal en la disputa por los mercados agrícolas internacionales.

Es importante señalar que los Estados Unidos, pese a su enorme desarrollo de la agricultura industrial y a la aplicación de crecientes subsidios internos y a la exportación, han perdido en los últimos 20 años participación en las exportaciones agroalimentarias mundiales al pasar de 17 por ciento en 1980 a 14.3 en 1990 y a 12.7 por ciento en 2000 (*Informe Mundial de Comercio 2000*, Organización Mundial del Comercio). Ésta es una de las explicaciones que está en el trasfondo de la mundialmente mal recibida nueva ley agrícola

estadounidense: intentar recuperar su posición en el mercado agrícola mundial y disputar la hegemonía a la primera potencia agroalimentaria, la Unión Europea.

En años pasados, la estructura y el monto de los subsidios agrícolas de los Estados Unidos ya representaban una grave distorsión para el comercio internacional, ya que imponían un sistema de precios al granjero por debajo de sus costos de producción, lo cual permitía a las grandes corporaciones procesadoras y exportadoras adquirir materias primas a precios artificialmente bajos y aumentar deslealmente su rentabilidad y competitividad. Este sistema de precios se reflejaba en precios de exportación artificialmente bajos —*precios dumping*— y en una competencia desleal hacia las agriculturas de países importadores como México. Dicha política de subsidios ha permitido que la producción aumente año con año, a pesar de que los precios e ingresos al granjero bajen continuamente y que se tenga excedentes crecientes. Los granjeros familiares estadounidenses no están satisfechos con la política de subsidios, pues son obligados a vender por debajo del costo de producción y a depender de subsidios gubernamentales. Asimismo, porque la forma de canalización de los subsidios privilegia a los grandes terratenientes y corporaciones —diez por ciento de los productores recibe 60 por ciento de los subsidios, mientras que 50 por ciento de los productores no recibe ni diez por ciento.

Esta situación, de por sí grave y contraria a las reglas internacionales de comercio, a los acuerdos de la OMC y del propio TLCAN, se verá agravada en los próximos años por la nueva ley agrícola estadounidense.

Por su parte, la Unión Europea y Canadá tendrán que aumentar sus subsidios so pena de perder mercados internacionales. Así, lejos de avanzar en la liberalización del comercio agrícola y de las agriculturas en el mundo, estaremos en presencia de una profundización

del proteccionismo y de las prácticas desleales de comercio de las potencias agroalimentarias del Norte.²

PRINCIPALES REPERCUSIONES

La ley agrícola estimula en los Estados Unidos la sobreproducción agropecuaria y la caída de precios, reproduce y profundiza un sistema de precios al productor por debajo de los costos de producción y favorece una alta volatilidad de los mercados, al combinar mayores subsidios a los productores con la eliminación de todo programa de manejo de oferta. A continuación veremos al detalle los diferentes programas y sus repercusiones en los Estados Unidos y en la agricultura mexicana.

- a) *Restablecimiento de precios-objetivo (target-price) suprimidos en la farm bill de 1996.* Se garantiza un ingreso mínimo al productor, independientemente de las condiciones del mercado: oferta, demanda, inventarios, precios. Esta medida incentiva la sobreproducción y la caída de los precios de maíz, trigo, sorgo, arroz, soya, cebada, avena y algodón, entre otros. La ley establece un nivel de precios-objetivo para el periodo 2002-2003 y los incrementa para el periodo 2004-2007. Se incluye por primera vez a las oleaginosas con precios-objetivo. El restablecimiento del sistema de precios-objetivo es contrario al dogma neoliberal que en México hemos aplicado escrupulosamente, al desaparecer

² Al respecto, el 10 de julio de 2002 Franz Fischler, comisionado agrícola de la Unión Europea, dio a conocer la reorientación radical de la Política Agraria Común para los próximos años: mismos techos de subsidios, pero ya no para incentivar la sobreproducción, la agricultura intensiva y la concentración; sus prioridades son: producir alimentos sanos para el mercado europeo, la sustitución de importaciones y garantizar ingresos justos al productor, empleo rural, la conservación del medio ambiente y el desarrollo rural.

totalmente los precios de garantía o de concertación que aseguraban un ingreso mínimo al productor mexicano en cualquier circunstancia de mercado.

- b) *Incremento de las tasas de préstamo sobre cosechas/precios-soporte (loan rate) respecto a los niveles autorizados en la pasada farm bill (1996-2001).* Este hecho incentiva la sobreproducción, principalmente de maíz, trigo, sorgo (casi igualan el precio-soporte al del maíz), cebada y avena. En el caso de la soya la tasa disminuye. Este último hecho, combinado con el incremento del *loan rate* del maíz, repercutió inmediatamente en el incremento de la superficie de siembra de maíz para el presente ciclo en 1.2 millones de hectáreas, es decir, diez millones de toneladas adicionales a la producción de este año.
- c) *Continuidad de los pagos desvinculados por hectárea (apoyo tipo Procampo) y actualización (incremento) de la superficie elegible y de los rendimientos registrados.* En lugar de desaparecer estos pagos como lo preveía la ley agrícola de 1996, la nueva ley les da continuidad y autoriza la revisión (al alza, por supuesto) de la superficie elegible y los rendimientos sujetos a este apoyo. Más subsidios para sostener un ingreso-objetivo mínimo y el sistema de precios por debajo de los costos de producción.
- d) *Institucionalización de los pagos emergentes en caso de caída de precios, los llamados pagos contracíclicos.* Lo que en la pasada *farm bill* fueron pagos de emergencia, ahora se institucionalizan como pagos contracíclicos (pagos compensatorios de la diferencia entre el precio-objetivo menos el pago directo y el precio de mercado o el *loan rate*, lo que sea mayor).
- e) *Mayor caída de los precios y volatilidad de los mercados por la supresión del precio-soporte (loan rate) y de medidas de administración de la oferta, al evitar la Commodity Credit Corporation (CCC) del Departamento de Agricultura (USDA) tomar las cosechas como*

pago de los préstamos al productor a la tasa del loan rate, mediante dos programas adicionales de subsidio:

- Loan Deficiency Payments (LDP). Pagos directos adicionales para compensar la diferencia entre los precios de mercado y el *loan rate*. Se vende en el mercado a precios por debajo del *loan rate* y se compensa la diferencia; el productor paga su préstamo a la CCC a la tasa convenida. De esta forma, la red de protección contra caídas de los precios (el precio-soporte, el *loan rate*) desaparece. De hecho, ésta es una medida que impide que el gobierno de los Estados Unidos se haga de inventarios y pueda intervenir administrando la oferta. Así, desde 1999, a partir de cuando ha funcionado este programa, los precios se han derrumbado y los mercados están en condiciones de alta volatilidad. Este hecho beneficia a las corporaciones procesadoras y agroexportadoras estadounidenses.
 - Marketing Loan Repayment Rate (MLRR). Autorización para pagar el préstamo sobre cosecha con tasas de interés extremadamente bajas. La cosecha se vende en el mercado a precios por debajo del *loan rate* y se paga el préstamo a la Commodity Credit Corporation con tasa preferencial. Tiene el mismo efecto que el programa Loan Deficiency Payments antes señalado.
- f) *Resumen de subsidios directos al productor: pagos directos, pagos contracíclicos y pagos compensatorios por caída de los precios por debajo del loan rate.*

Tomemos como ejemplo el del maíz en 2002:

- Precio-objetivo: 102.36 dólares por tonelada
- Pago directo: 11.02 dólares por tonelada
- *Loan rate* (precio-soporte): 77.95 dólares por tonelada
- Pago contracíclico: 13.99 dólares por tonelada (si el precio de mercado es igual al *loan rate*)

- Pago de deficiencia sobre *loan rate*: 2.95 dólares por tonelada (si el precio de mercado fuera 75.00 dólares, 2.95 por debajo del *loan rate*)
- g) *El sistema de subsidios agrícolas autorizado por la nueva ley garantiza un ingreso mínimo al productor, establece un sistema de precios por debajo de los costos de producción, incentiva la sobreproducción, no hay manejo de la oferta, concentra subsidios en unos cuantos agricultores y operadores. Lo anterior resulta en sobreproducción a precios *dumping* para beneficio de las corporaciones procesadoras y exportadoras; ventaja y competitividad artificiales para el complejo agroexportador estadounidense.*
- h) *Otorga subsidios directos a la producción, al ingreso y al precio de manzanas, garbanzo, lentejas, miel, lana y lácteos, entre otros.*
- i) *Autoriza subsidios a la exportación, programas de conservación de tierras y otros programas de desarrollo rural, de inocuidad alimentaria, de investigación, de nutrición, etcétera.*
- j) *Presupuesto total del Departamento de Agricultura en 2001: 73 644 millones de dólares (presupuesto de la Sagarpa en 2001: 3 000 millones de dólares); en 1996, 58 734 millones de dólares; el promedio 1986-1988 fue de 41 839 millones de dólares.*

En el caso concreto de la agricultura mexicana, las repercusiones serán devastadoras, toda vez que no existe ni voluntad política ni recursos económicos suficientes para aumentar en forma equivalente y proporcional los subsidios a los productores nacionales.

CONSECUENCIAS DEL DÉCIMO AÑO DEL TLCAN

El 1º de enero de 2003 se inicia el décimo año del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En esa fecha, los productos agropecuarios que durante nueve años fueron sujetos de arancel y

arancel-cuota serán desgravados totalmente. Se trata de productos como: animales vivos de la especie ovina o caprina; jamones de cerdo; carne fresca de porcinos, ovinos y caprinos; despojos comestibles de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina, caballar, asnar y mular, frescos o refrigerados; despojos comestibles de aves; leche, mantequilla y quesos; huevos de ave; tomates; papas; manzanas; café tostado; avena; trigo; arroz; harinas; almidón; aceite de soya; lactosa; azúcar y jarabe de arce; glucosa.

Con esta desgravación 99 por ciento de las fracciones arancelarias del sector agroalimentario —que representan 91 por ciento del valor de las importaciones agroalimentarias— quedan total y absolutamente liberadas: cero arancel, cero cuota, es decir, libre importación.

Únicamente el maíz, el frijol y la leche mantendrán una *protección* de aranceles-cuota hasta el año 2007 (cinco años más); esto es, uno por ciento de las fracciones arancelarias que representaban nueve por ciento del valor de las importaciones en 2000. Protección relativa decimos, visto el manejo discrecional del gobierno federal de los cupos de importación, que en los hechos ha significado libre importación desde el tercer año del TLCAN para los productos supuestamente negociados por el gobierno mexicano como *altamente sensibles*.

A partir del 1º de enero de 2003, México será el país con el sector agroalimentario más liberalizado del mundo.

La vida de cuatro millones de productores y sus familias se encuentra en manos del mercado, de las corporaciones agroalimentarias estadounidenses y de la política de subsidios del gobierno de los Estados Unidos. En la misma situación se encuentra la seguridad alimentaria de cien millones de mexicanos. ¡Viva el *libre mercado*! ¡Vivan las megacorporaciones agroalimentarias! ¡Viva el gobierno *del cambio*!

ALTERNATIVAS

La guerra contra la economía campesina y nuestra soberanía alimentaria puede y debe cesar. El actual modelo agrícola y comercial impuesto por los Estados Unidos y aplicado con extrema sumisión por las élites políticas y económicas de México es indefendible racional y éticamente. Es posible detener la guerra, es posible optar por un modelo basado en la soberanía y la seguridad alimentaria de las naciones y los campesinos, en la revaloración de las agriculturas campesinas e indígenas, en el respeto a los patrimonios rurales de los pueblos indios y comunidades campesinas, en la multifuncionalidad de la agricultura, en una nueva relación campo-ciudad, en un sistema de precios de mercado justos y en apoyos que valoren las contribuciones ambientales, sociales, culturales, que el mercado no puede pagar.

Es urgente realizar este cambio antes del 31 de diciembre de 2002. ¿Qué podemos y debemos hacer? ¿Cuáles son nuestras opciones?

Ante todo debemos promover una amplia campaña de información, educación y movilización de la voluntad nacional para una nueva política de salvación del campo mexicano y de defensa de la soberanía nacional. Debemos ser capaces de poner en acción no sólo las fuerzas de las organizaciones y movimientos campesinos y de agricultores, sino también de organizaciones y movimientos urbanos (sindicales, civiles, ciudadanos, de derechos humanos, de consumidores, etcétera), para tener presencia en los medios de comunicación e incidir en:

- a) Lograr que el Poder Legislativo Federal expida una ley mediante la cual instruya al Ejecutivo Federal para iniciar un proceso de renegociación del apartado agropecuario del TLCAN con los gobiernos de los Estados Unidos y Canadá, a partir de los mandatos de la Constitución y las orientaciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

- b) Hacer que el Poder Legislativo expida una ley que declare al campo mexicano en situación de emergencia nacional y mandate al Ejecutivo Federal para que comunique a nuestras contrapartes la suspensión provisional por tres años de la aplicación del apartado agropecuario del TLCAN, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución, el artículo 4º de la Ley de Comercio Exterior y el capítulo VIII del TLCAN; y que establezca a partir del 1º de enero de 2003 salvaguardas, aranceles compensatorios y aranceles cuota para proteger las cadenas agroalimentarias estratégicas de conformidad con el mandato del capítulo XVII de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia ha establecido la jerarquía superior de la Constitución respecto a los tratados internacionales.
- c) Incluir en el articulado transitorio de la Ley de Ingresos para 2003, las salvaguardas, aranceles y aranceles cuota a los productos estratégicos por proteger.
- d) Lograr un presupuesto justo para una nueva política agropecuaria y de desarrollo rural para 2003. No más recursos públicos para la política de guerra contra la agricultura mexicana.
- e) Establecer un sistema riguroso y efectivo de inspección y certificación fitosanitaria y de inocuidad alimentaria para las importaciones de productos agropecuarios provenientes de los Estados Unidos y Canadá, principalmente, con seguimiento y auditoría de una entidad autónoma.
- f) Presentar demandas *antidumping* contra las importaciones agroalimentarias.
- g) Exigir investigaciones por concentración anticompetitiva de la industria agroalimentaria ante la Comisión Federal de Competencia Económica.
- h) Lograr el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas y dejar fuera a la OMC de la agricultura y la alimentación.

ARTÍCULOS PUBLICADOS EN *LA JORNADA DEL CAMPO*
JULIO DE 1997-MAYO DE 1999

SE REBASARÍA LOS CUPOS DE IMPORTACIÓN DE MAÍZ
DE NUEVA CUENTA EN 1997
(30 de julio de 1997)

No obstante la significativa reducción en las importaciones de maíz en el presente año con respecto a las cifras históricas de 1996 (5.8 millones de toneladas) y de acuerdo con las asignaciones de cupos de importación de maíz otorgadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) durante el primer semestre del presente año (2.2 millones de toneladas), es posible que de nueva cuenta se rebase la cuota de importación libre de arancel proveniente de los Estados Unidos acordada en el TLCAN para el cuarto año de su entrada en vigor, que es de 2'731 817 toneladas. Cabe destacar que, como resultado de los errores en la asignación de cupos en 1996, el Comité de Asignación de la Secofi se vio obligado a suspender el otorgamiento de cupos en el primer trimestre de 1997.

Los cupos de importación han beneficiado a los siguientes sectores: almidonero (42 por ciento), pecuario (38 por ciento), harinero (19 por ciento) y cerealero (uno por ciento).

Es importante que esta vez sí se respeten los aranceles-cuota para la importación de maíz, toda vez que el gobierno federal había comprometido una protección de 15 años para el alimento fundamental de los mexicanos, pero, en los hechos, la liberalización total se aceleró en el tercer año del TLCAN.

Para lograr lo anterior es necesario un Comité de Asignación de Cupos de Importación transparente y representativo, en el que, además de los importadores, la Secofi y la Sagar, participen representantes de las organizaciones de productores –tal y como está comprometido desde noviembre de 1995 en la Alianza para el Campo– e integrantes de la Comisión de Agricultura de la próxima Cámara de Diputados.

Todo lo anterior, máxime que la Conasupo tiene reservas por aproximadamente 1.5 millones de toneladas de maíz provenientes de las compras extraordinarias que realizó en Sinaloa y que existen buenas expectativas de producción para el ciclo otoño-invierno 1997-1998.

TENDENCIA A LA BAJA Y GRAN VOLATILIDAD
DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE MAÍZ
(30 de julio de 1997)

Como consecuencia de las reformas a la ley agrícola estadounidense (FAIR Act 1996) –que en esencia abandona los sistemas de soporte a los precios e ingresos de los productores y de administración de la oferta– y a los altos precios del maíz prevalecientes en 1995 y 1996, a partir de septiembre se espera la segunda mayor cosecha de maíz en la historia de los Estados Unidos. De acuerdo con cálculos del Departamento de Agricultura, la producción será de 246.4 millones de toneladas, inferior en 10 millones a la cosecha récord obtenida en 1994. La superficie que ha sido sembrada es de 32.4 millones de hectáreas, la mayor desde 1985.

Lo anterior ha provocado una aguda tendencia a la baja de los precios internacionales, que se han derrumbado de 205 dólares por tonelada en julio de 1995 a 140 dólares en julio de 1996 y a 90 dólares en julio del presente año.

Nunca antes el mercado internacional había experimentado tan enormes e inesperadas fluctuaciones de los precios. La volatilidad de los precios y la inestabilidad en los mercados representan hoy la única certidumbre en los nuevos mercados agrícolas internacionales, estructurados de conformidad con las políticas neoliberales de la Ronda de Uruguay del GATT, de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos, del Fondo Monetario Internacional y de los bancos multilaterales de desarrollo.

De hecho, existen pronósticos en el sentido de que, si en el cinturón de siembra del maíz en los Estados Unidos el clima se comporta favorablemente a lo largo del mes de agosto, los precios de septiembre y diciembre en el mercado de futuros de Chicago pueden desplomarse a 87 dólares por tonelada, e incluso hasta 81 dólares.

En este contexto, promover la liberalización a ultranza, depender de las importaciones, no contar con una política de precios a largo plazo y promover una privatización excluyente y concentradora del mercado agropecuario puede agravar la precaria economía campesina, agudizar la pobreza rural y afectar seriamente la seguridad alimentaria de México. Es necesario reorientar las políticas agrícolas y comerciales, tanto para el corto como para el mediano y largo plazos.

Entre las medidas urgentes por definir y concertar de cara a la cosecha de maíz otoño-invierno 1997-1998 se encuentra:

- a) Una política de precios de soporte de Conasupo (al menos, los precios vigentes para Sinaloa en la cosecha primavera-verano: 1 325 pesos por tonelada).
- b) Cuál debe ser la participación de Conasupo y Aserca en el mercado de maíz por entidad federativa.
- c) La suspensión de las importaciones en el último trimestre del año.
- e) Nuevos esquemas y techos de financiamiento competitivo para la comercialización.
- f) Programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
- g) Programa de formación y consolidación de empresas comercializadoras campesinas.
- h) Programa de coberturas agrícolas.
- i) Calendario de transferencia de Boruconsa a productores concertado estado por estado y centro por centro.

INICIO FORMAL DE NEGOCIACIONES PARA EL TRATADO
DE LIBRE COMERCIO CON LA UNIÓN EUROPEA:
¿LA HISTORIA SE REPITE?
(30 de julio de 1997)

Después de que el gobierno mexicano se resistió durante varios meses a la inclusión de la *cláusula democrática* en las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de liberalización comercial con la Unión Europea, finalmente aceptó el esquema propuesto por los europeos. Sobre esta base, previa ratificación de los 15 parlamentos de los países integrantes de la Unión, a principios del próximo año se iniciará formalmente las negociaciones para el establecimiento de un tratado de libre comercio.

Diversas organizaciones sociales y sectores económicos de México han expresado su preocupación con respecto a la repetición del modelo autoritario, excluyente y subordinado de negociación que siguió el gobierno mexicano en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este sentido, destaca la iniciativa de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), que en reunión con Jaime Zabłudovsky, subsecretario de Negociaciones Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, solicitó formalmente participar en las negociaciones con la Unión Europea, así como en los demás procesos en curso, principalmente en el del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con los países de la región de Asia-Pacífico (APEC).

ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN EN EL MEDIO RURAL:
¿FUNCIONA EL MODELO?
(30 de julio de 1997)

Contra viento y marea, por fin se dio a conocer a la opinión pública los resultados de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural 1996 (Enal 96). Dicha investigación fue conducida por Adolfo Chávez, Abelardo Ávila y Teresa Shamah del Instituto Nacional de la Nutrición “Salvador Zubirán”. El propósito de la Encuesta es disponer de información actualizada para evaluar la magnitud, distribución y características de la desnutrición en el campo mexicano.

Las estadísticas nacionales son: niños desnutridos, considerando peso para la edad, 42.8 por ciento; niños desnutridos, correlacionando talla para la edad, 55.9 por ciento; niños con desnutrición de alto riesgo, 16.9 por ciento. Estas cifras, de por sí obscenas, se tornan en *cuasigenocidio* cuando se refieren a los estados con mayor población indígena, tales como Guerrero, Chiapas, Yucatán, Puebla y Campeche.

Además, el reporte señala que:

...en el nivel nacional resulta sorprendente la similitud de la prevalencia estimada en las cuatro encuestas realizadas (1974, 1979, 1989 y 1996). De 1994 a 1996 la prevalencia de la desnutrición se ubica

alrededor de 50 por ciento, la leve alrededor de 30 y la moderada y grave en torno a 20.

Antes estos hechos vale la pena volver a preguntarse: ¿funciona el modelo macroeconómico neoliberal?

CRECE LA CONCENTRACIÓN EN EL SECTOR
AGROALIMENTARIO A ESCALA GLOBAL:
¿LIBRE MERCADO O MERCADO CORPORATIVO?
(30 de julio de 1997)

El libre mercado ha sido el dogma principal de los fundamentalistas neoliberales: el libre mercado como el medio más eficaz de asignación de recursos escasos para aumentar la riqueza de las naciones y el bienestar de los ciudadanos. Esto es lo que establece la teoría y la ideología de los economistas neoliberales.

En el caso de México, desde 1982 a la fecha así lo han creído a pie juntillas los jóvenes doctores que han diseñado e impuesto la política para el campo; incluso, han ido aún más lejos que sus maestros. Sin embargo, valdría la pena tomar en cuenta los siguientes hechos con respecto a la realidad del libre mercado en el sector agroalimentario de los Estados Unidos:

- 87 por ciento de la industria estadounidense empacadora de carne está controlado por cuatro corporaciones transnacionales: IBP, ConAgra, Cargill y National Beef.
- 71 por ciento de la industria molinera de trigo es controlado por cuatro empresas: ConAgra, Archer Daniels Midland (ADM), Cargill y General Mills.
- 76 por ciento de la industria procesadora de soya es monopolizado por cuatro firmas: ADM, Cargill, Bunge y Ag Processors.

- 74 por ciento de la molienda de maíz es realizado por ADM, Cargill, Tate and Lyle y CPC.

Tal concentración es la realidad del mercado estadounidense y de los mercados internacionales.

Entonces, de qué libre mercado hablan nuestros políticos neoliberales: ¿del libre mercado de los libros y la ideología o del mercado corporativo de la realidad?

DEUDA EXTERNA Y POBREZA RURAL:
ENTRE EL ÍNDICE DE EXPECTATIVAS IRRACIONALES
Y LA TERCA REALIDAD
(27 de agosto de 1997)

La reciente aparición del libro *Deuda externa: retos y alternativas*, de Mario Monroy y Andrés Peñaloza, y de una serie de artículos de Martín Werner, subsecretario de Hacienda, sobre política de deuda pública, en *La Jornada*, colocan de nueva cuenta el problema de la deuda en el centro del debate sobre la pertinencia o inviabilidad del actual modelo económico neoliberal en nuestro país.

Por un lado, Mario Monroy y Andrés Peñaloza, ambos de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), plantean la ineficacia reiterada de los esquemas de restructuración *definitiva* de la deuda externa mexicana, al constatar que desde la crisis de 1982 a junio de 1996 el monto de la deuda ha pasado de 57 450 millones de dólares a 158 700 millones de dólares; es decir, se ha incrementado en más de cien mil millones de dólares. Esta cifra coloca a México, de acuerdo con la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos (OCDE), como el país más endeudado del tercer mundo. Tan sólo en 1995 se pagaron 52 mil millones de dólares, es decir, 52 veces el monto anual del Procampo, el principal programa de apoyo federal al campo.

Por otro lado, Martín Werner afirma que “...los indicadores de solvencia de México se comparan favorablemente con los de otros

países latinoamericanos, así como con los integrantes de la OCDE” (*La Jornada*, 19 de agosto de 1997).

Es decir, por un lado la *terca* realidad que relaciona el incremento de la deuda externa con el aumento de la pobreza rural, la marginación, el desempleo, la pérdida del valor adquisitivo de los salarios, el desmantelamiento de la planta productiva nacional, etcétera.

En cambio, Martín Werner, maestros y seguidores, apoyados en el índice de expectativas irracionales (Indexir) de Marvin, protagonista de la novela *Un profesor de planta* de J. K. Galbraith, afirma que: “el problema de la deuda no es problema”, “la deuda se refinancia sola”, “se han asimilado las lecciones de las crisis anteriores”, “las crisis recurrentes se evitarán”.

En todo caso, la invitación al debate está hecha.

INFORME DEL PRESIDENTE CLINTON AL CONGRESO
SOBRE EL TLCAN Y LA AGRICULTURA:
GANADORES Y PERDEDORES
(27 de agosto de 1997)

De conformidad con la ley de implementación del TLCAN, el presidente Clinton presentó en julio pasado al Congreso de su país un informe sobre el TLCAN a tres años de su puesta en vigor (“Study on the operation and effects of the NAFTA”). En el apartado sobre agricultura, Clinton encuentra que el TLCAN ha permitido, entre otros importantes logros, reforzar “la tendencia hacia una mayor integración del mercado agrícola de Norteamérica, y un sector agrícola estadounidense más productivo y eficiente”. En apoyo a sus hallazgos, Clinton informa al Congreso algunos hechos:

- Las exportaciones agrícolas estadounidenses a México se incrementaron de 3 600 millones de dólares en 1993 a 5 400 millones de dólares en 1996; lo anterior, a pesar de la crisis de diciembre de 1994
- Los Estados Unidos son el mayor abastecedor de productos agroalimentarios de México, con 75 por ciento de las importaciones mexicanas
- Las exportaciones a México de 12 productos alimenticios clave –maíz, soya, trigo, arroz, sorgo, cebada, granos menores (frijol, lenteja y chícharo), otras semillas, aceite vegetal, algodón, azúcar y productos relacionados, y carne– ascendieron a

2 mil millones de dólares, es decir, se incrementaron en más de 150 por ciento

- El gobierno mexicano decidió no aplicar los aranceles previstos para las importaciones sujetas a cuotas, tales como maíz, frijol y carne de puerco
- Si las tendencias bajo el TLCAN continúan, las exportaciones agrícolas estadounidenses a México podrían ascender a casi 14 mil millones de dólares para el año 2005
- Si México continúa abriendo su mercado agrícola a los productos estadounidenses en los próximos 11 años, tal y como lo exige el TLCAN, las exportaciones, el empleo y la inversión estadounidenses continuarán creciendo

Clinton no deja lugar a dudas: el sector agrícola estadounidense ha sido un ganador neto en el TLCAN.

Con respecto al informe de Clinton, cabría hacerse dos preguntas: ¿no sería necesario e impostergable que el presidente Zedillo rindiera un informe semejante ante el Congreso de la Unión?, ¿podría México, en especial su sector agrícola, conseguir un resultado que no sea el de perdedor en el marco del actual Tratado de Libre Comercio de América del Norte?

PREVALECE LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS
Y LAS RESERVAS DE MAÍZ EN LOS MERCADOS
INTERNACIONALES
(27 de agosto de 1997)

Contra las previsiones generalizadas hasta julio, el cálculo de la cosecha de maíz de los Estados Unidos cayó en 10.7 millones de toneladas debido a la sequía en importantes regiones maiceras; la cifra de producción al 13 de agosto se ubicaba en 235.6 millones de toneladas. Por su parte, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos prevé 8.8 millones de toneladas menos en los inventarios finales proyectados para el año 1997-1998 con respecto a la cifra calculada el mes anterior. Ambos hechos, sumados a la fortaleza de la demanda, a una significativa caída en la producción de maíz de China (estimada en 12 millones de toneladas) y a la sequía en algunos países productores, entre los cuales se encuentra México, impulsaron los precios internacionales a la alza. Dichos precios se han ubicado en un rango de 106 a 110 dólares por tonelada en la Bolsa de Chicago, nivel similar al promedio de precios prevaleciente el año pasado.

Frente a la volatilidad como única certidumbre en el mercado y con advertencias tan claras como las formuladas por el Dr. Donald Freebairn, profesor emérito de economía agrícola de la Universidad de Cornell, en su ensayo “La ley agrícola 1996 de Estados Unidos y su desafío a los productores mexicanos” (*Estudios Agrarios*, núm. 7,

abril-junio de 1997), cabe preguntarse si la ausencia de una política agrícola y comercial de largo plazo seguirá siendo la única política para enfrentar el ambiente volátil e incierto del mercado internacional.

EN BUSCA DE UNA AGENDA LEGISLATIVA COMÚN
PARA EL CAMPO MEXICANO
(27 de agosto de 1997)

En respuesta a la nueva realidad político-electoral surgida a partir del 6 de julio de 1997 –y en especial a la perspectiva de un poder legislativo independiente y autónomo, sin mayorías automáticas del PRI–, diversas organizaciones e instituciones vinculadas a la economía campesina y al desarrollo rural sustentable, muchas de las cuáles promovieron en agosto pasado el Foro Nacional por la Soberanía Alimentaria, se proponen construir el Foro Nacional hacia una Agenda Legislativa Común para el Campo, como una instancia permanente de segmentos importantes de la sociedad rural que promueva iniciativas legislativas surgidas desde abajo, propugne la adopción de éstas por parte de los diversos grupos parlamentarios, coordine sus fuerzas y capacidades en favor de un trabajo legislativo al servicio de un campo con campesinos y efectúe un monitoreo respecto del desempeño de partidos y legisladores.

Entre las iniciativas por discutir y promover, están las siguientes: ley por la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, ley agrícola multianual, ley de derechos y cultura indígenas, reformas al artículo 27 constitucional, presupuesto de egresos 1998 para el sector rural, ley de financiamiento rural, reglamento de la ley forestal, ley de suelos, renegociación del apartado agropecuario del

TLCAN, leyes sobre propiedad intelectual aplicables a organismos vegetales y animales, leyes y reglamentos aplicables a la promoción de un desarrollo rural sustentable y ley de información pública para el desarrollo rural.

Para avanzar en la preparación del Foro Nacional, los promotores han convocado a un seminario de análisis y reflexión para el próximo 11 de septiembre en el local del Frente Auténtico del Trabajo.

¿Será posible que ahora sí pueda legislarse *con* y *para* la sociedad rural? La respuesta no está sólo en la nueva legislatura y el Poder Ejecutivo, sino también en las propias organizaciones civiles.

LOS ESTADOS UNIDOS ADVIERTEN A LA UNIÓN EUROPEA
QUE NO IMPIDA EL COMERCIO DE PRODUCTOS
AGRÍCOLAS TRANSGÉNICOS
(27 de agosto de 1997)

En el Comité de Agricultura del Senado estadounidense, Charlene Barshefsky, representante comercial de los Estados Unidos, advirtió a los líderes de la Unión Europea que no impidan la importación de productos agrícolas modificados genéticamente, ya que la posición europea de diferenciar y etiquetar como tales a dichos productos podría significar una disminución en las exportaciones agrícolas estadounidenses a la región europea de entre 4 000 y 5 000 millones de dólares.

¿Existe en México una evaluación de las repercusiones y peligros potenciales por la importación, la producción y el consumo de productos agrícolas transgénicos?

EL CAMPO EN EL INFORME PRESIDENCIAL
(1º de octubre de 1997)

En poco más de 600 palabras y cinco minutos de lectura, el presidente Zedillo en su Tercer Informe de Gobierno dio cuenta a la nación de un campo en franca recuperación y desarrollo: fin del rezago agrario, abundancia de recursos fiscales, máximas cosechas en la historia, crecimiento acelerado del PIB sectorial y balanza comercial agropecuaria superavitaria.

Sin dejar de reconocer algunos hechos positivos tales como la creación de programas de apoyo a regiones y a productores marginados, así como el restablecimiento de la asistencia técnica, y la intención de lograr la autosuficiencia de granos básicos y el precio soporte al maíz, sorprende la pretensión presidencial de transmitir una visión idílica, triunfalista y acrítica del campo mexicano.

En el informe presidencial no se hace referencia alguna a la inexistencia de una política agrícola y comercial de mediano plazo, a la desarticulación y contradicciones entre las instituciones involucradas –Sagar, SHCP, Secofi, Sedesol, SRA, Procuraduría Agraria–, a la supuesta federalización que excluye a los productores y otorga un poder absoluto a gobernadores y caciques regionales, a la insuficiencia de apoyos y su canalización selectiva y discrecional a productores ricos, a la ausencia de un programa de fomento a la organización

económica de los productores. Tampoco se hace ninguna mención al hecho de que cuatro de cada cinco productores no tiene acceso al financiamiento institucional, que los campesinos se enfrentan ciclo tras ciclo a la incertidumbre y a la inequidad en los precios y la comercialización como las únicas reglas del mercado, que los costos de transacción para que los productores y sus organizaciones comerciales puedan vender sus cosechas son los más altos del mundo, que los apoyos crecientes a la comercialización (3 000 millones de pesos) y los subsidios al consumo (7 000 millones de pesos) no benefician ni a los productores ni a los consumidores más necesitados.

¿Acaso hubo mención, no obstante el superávit en la balanza comercial, al hecho de que se importaron de enero a junio del presente año 2 030 millones de dólares de productos agropecuarios y forestales, de los cuales 1 470 corresponden a granos y oleaginosas? ¿Y que, con respecto al primer semestre de 1996 –año récord en las importaciones agropecuarias–, en el mismo periodo de 1997 únicamente se redujeron las importaciones en 1.6 por ciento (37.6 millones de dólares)? ¿El presidente habló de la creciente desigualdad en el ingreso y en las oportunidades en el campo?, ¿de los saldos catastróficos del TLCAN para casi todos los rubros del sector (excepto para el señor Bours, por supuesto)? ¿Hubo alguna palabra o renglón acerca del incremento de la pobreza, la desnutrición, el desempleo, el deterioro de los recursos naturales, el cultivo de enervantes, de la violencia, la inconformidad social y la militarización en el campo?

Entonces, ¿acerca de cuál campo informó el presidente a la nación?

LA GUERRA DE LA FRUCTOSA DE MAÍZ:
OTRO AMARGO SALDO DEL TLCAN
(1^o de octubre de 1997)

Uno de los argumentos preferidos del presidente Salinas, el secretario Serra Puche y el subsecretario Luis Téllez en favor de la *exitosa* y *ventajosa* negociación del TLCAN para el sector agroalimentario del país se refería a la entrada del azúcar mexicana al mercado estadounidense. Triunfalistas como eran, informaron que México había logrado el ingreso a uno de los mercados más grandes y protegidos del mundo, con un consumo de ocho millones de toneladas de azúcar y dos millones de importación anual. México, con una producción de cuatro millones de toneladas y con un alto potencial de productividad, tenía ante sí la oportunidad única de colocar libremente sus excedentes en los Estados Unidos. ¿No era ésta una negociación nacionalista, única y maravillosa? ¿No compensaba este gran logro por sí mismo el sacrificio *menor* de los granos básicos y de otros renglones en el sector agropecuario?

A tres años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la amarga realidad del comercio bilateral de edulcorantes es otra: México no ha podido tener acceso de manera efectiva y creciente al mercado estadounidense y, en cambio, las importaciones de fructosa de maíz (*high fructose corn syrup*, HFCS) a precios *dumping* y su producción en México con maíz importado subsidiado han crecido

geométricamente, compitiendo deslealmente en el mercado nacional con el azúcar mexicana y poniendo en grave riesgo a la industria azucarera nacional.

La fructosa de maíz es uno de los abundantes (y cuyo número crece rápidamente) productos industriales del maíz que ha promovido el gobierno y la poderosa agroindustria estadounidense desde hace años. En México, la política de desmantelamiento y sacrificio de la producción nacional de maíz no solamente ha tendido a sacrificar la producción de maíz-grano para tortilla y forraje, sino también ha sacrificado la investigación nacional de estratégicos e insospechados usos industriales de *nuestro* cereal, así como la fabricación de los productos derivados de la misma. El futuro previsible en el TLCAN es que no solamente importemos maíz grano, sino maíz-fructosa, maíz-almidones, maíz-aceites, maíz-plásticos biodegradables, etcétera, y, en el extremo, maíz-etanol, cuando nuestro petróleo sea insuficiente.

Hablar de fructosa de maíz es hablar de gigantescos subsidios públicos en investigación, tecnología y materias primas para acrecentar la ganancias privadas de las corporaciones líderes del mercado agrícola internacional: ADM, Cargill, Tate and Lyle y CPC. Dichas corporaciones, como se indicó en la anterior entrega, controlan 74 por ciento de la producción de fructosa de maíz en el mercado estadounidense.

Nadie –salvo los críticos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a quienes no se vio ni se escuchó– advirtió en su momento de los riesgos de dicha negociación. Las nuevas autoridades mexicanas se dieron cuenta del problema cuando el mercado nacional estaba prácticamente inundado con 300 mil toneladas de fructosa de maíz subsidiada y reaccionaron demasiado tarde al imponer cuotas compensatorias de entre 63.4 dólares y 175.5 dólares por tonelada.

¿Qué es lo que estuvo detrás de una negociación tan infame y antinacional, incluido el entendimiento *secreto* Serra-Kantor del 3 de noviembre de 1993? ¿Ingenuidad, irresponsabilidad, intereses?

¿El caso de la fructosa de maíz no es un ejemplo más de la imperiosa necesidad de abandonar la obcecación y el fatalismo en torno a los principios de las ventajas comparativas *científicos, globales y modernos* y el *libre* comercio, al menos en lo que se refiere al sector agroalimentario, y promover la renegociación del TLCAN al tiempo que se reorienta la política agroalimentaria nacional?

PAULINA Y EL DESASTRE AGROPECUARIO EN LAS COSTAS
DEL PACÍFICO SUR: ENTRE LA EMERGENCIA
Y LA RECONSTRUCCIÓN ESTRUCTURAL
(29 de octubre de 1997)

Independientemente de que la situación de emergencia aún no ha sido superada en las zonas rurales afectadas por el huracán *Paulina*, no obstante la prisa gubernamental para decretar lo contrario y favorecer el restablecimiento de la *normalidad*, sobre todo en Acapulco, es importante reconocer y reflexionar acerca de la magnitud del desastre agropecuario provocado y sus consecuencias inmediatas y de largo plazo.

El paso del *Paulina* por las costas de Guerrero, Oaxaca y Chiapas provocó la pérdida de cosechas de 200 mil hectáreas de maíz y frijol y de 400 mil quintales de café. Esto significa literalmente que fue destruida la base de subsistencia e ingreso de 1 600 comunidades y 300 mil campesinos e indígenas. Además, el meteoro erosionó de forma grave la capa fértil de milpas y cafetales y destruyó 80 mil hectáreas de selvas medianas y bajas, con lo que la viabilidad de los ciclos agrícolas futuros se dificulta sensiblemente. Si a lo anterior se agrega la grave afectación a la de por sí poca y deficiente infraestructura de caminos y puentes, podemos reconocer que las regiones afectadas enfrentan una verdadera catástrofe de carácter estructural.

Frente a este hecho, sería absolutamente irresponsable seguir pretendiendo que la emergencia ha sido superada en las regiones rurales

y que enseguida se pondrá en marcha los programas *normales* en caso de siniestros, es decir, unas cuantas despensas y un poco de subsidios de empleo temporal.

La reconstrucción de los cafetales, los suelos agrícolas, la infraestructura de caminos, las viviendas, los centros de salud y educativos, etcétera, requieren, por el contrario, acciones y recursos extraordinarios en un periodo de al menos cinco años. Para lo anterior, es fundamental que con una participación activa de las comunidades y sus organizaciones se evalúe detalladamente los daños y se establezca las alternativas de acción inmediatas y de mediano plazo, contenidas en un programa de reconstrucción estructural de las regiones rurales de las costas del Pacífico Sur.

PRECIOS REMUNERADORES Y JUSTOS PARA MAÍZ,
FRIJOL Y SORGO
(29 de octubre de 1997)

A casi cuatro años del TLCAN y tres años de la presente administración pública federal, diversas organizaciones de productores han reiterado su demanda acerca del establecimiento de una política de precios y comercialización clara, coherente, estable, predecible y concertada, que dé certidumbre, remuneración justa y señales claras a los productores, procesadores, comercializadores y demás agentes del mercado.

Además, en vísperas de las próximas cosechas del ciclo primavera-verano de maíz, frijol y sorgo, la inquietud, la confusión y el descontento crecen en todas las regiones agrícolas del país. En este sentido, en la reciente Asamblea General de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC) se acordó llevar a cabo una campaña de movilizaciones y gestiones ante los poderes Legislativo y Ejecutivo en favor de un precio soportador y justo para el maíz blanco nacional de 1 600 pesos, de 6 000 pesos para el frijol y de 1 150 pesos para el sorgo, lo cual representa un incremento promedio de 25 por ciento respecto a los precios prevalecientes en el ciclo homólogo anterior. Entre las medidas por realizar por las diversas instancias gubernamentales para hacer efectivos estos precios, se encuentran las siguientes:

- a) Intervención de Conasupo con programas de compras a precios soporte para maíz y frijol.
- b) Apoyos de Aserca a la comercialización *selectivos y no generalizados*, canalizados a través de las comercializadoras campesinas y *no* de compradores, incluidas modificaciones al esquema de operación del programa de coberturas de precios.
- c) Crédito pignoraticio oportuno y suficiente a comercializadoras campesinas por medio de Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Banrural y la banca privada.
- d) Administración concertada de importaciones de maíz y sorgo en el Comité de Cupos de Importación de la Secofi.
- e) Ajuste oportuno al esquema de subsidios a la cadena maíz-tortilla por parte de la SHCP y la Secofi, a fin de proteger efectivamente a los consumidores que perciben bajos ingresos.
- f) Reservas de seguridad alimentaria y distribución subsidiada y eficiente a consumidores que perciben bajos ingresos, a cargo de Conasupo, DIF y Diconsa.

Entre los argumentos esgrimidos por las organizaciones de productores para fundamentar sus propuestas se encuentran los siguientes: inflación anual de 21 por ciento, de septiembre a septiembre; incremento promedio en los costos de producción y comercialización de 25 por ciento; sobrevaluación del peso de 15 por ciento, lo cual premia a la importación y castiga a la producción nacional y a la exportación; tendencia moderada al alza en los precios internacionales; sequía en importantes regiones del país y el mundo; y afectación de la producción de subsistencia en Chiapas, Oaxaca y Guerrero por el huracán *Paulina*. Además, en el caso del maíz, se argumentan otras dos razones: la primera es que el maíz blanco tiene un premio en el mercado internacional del rango de 25 dólares por tonelada con respecto al maíz amarillo U.S. 2 y la segunda es que la calidad del maíz nacional, en lo que se refiere a rendimiento

promedio de proceso, es superior en 15 por ciento al del maíz amarillo U.S. 2 de importación.

Las organizaciones de la ANEC también exigen la restitución de un programa de apoyo a la comercialización campesina que en pesos de 1994 ascendía a 170 millones de pesos. Se trata del antiguo Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), que hoy debe reorientarse hacia un programa de apoyo a empresas comercializadoras campesinas.

¿Será posible que en esta ocasión, dadas las nuevas circunstancias de la vida democrática del país y, especialmente, de la nueva composición de la Cámara de Diputados, pueda atenderse de manera concertada, oportuna y justa las demandas de las organizaciones productoras de granos básicos, sin recurrir a marchas, plantones, semanas y meses de negociaciones, represión y decisiones autoritarias y unilaterales?

PRESUPUESTO SECTORIAL 1998: ¿MÁS DINERO
PARA QUÉ Y PARA QUIÉNES?
(26 de noviembre de 1997)

Pareciera que en el debate sobre el presupuesto para el sector agropecuario y de desarrollo rural en 1998 no hay divergencia alguna entre el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados, los partidos políticos, los representantes de los agroempresarios, las centrales campesinas tradicionales e, incluso, algunas expresiones autónomas campesinas. Aparentemente existe un consenso básico: debe incrementarse en términos reales los recursos destinados al campo. En todo caso, la discusión se centra en el porcentaje de dicho aumento.

Sin embargo, en la disputa por el presupuesto se ha dejado a un lado una pregunta central que bien podría retomar la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados para reorientar el debate: ¿más presupuesto para qué y para quiénes?

¿Tiene sentido por *sí mismo* aumentar 12, 20 o 33 por ciento el presupuesto sectorial para 1998? ¿Queremos más recursos para instrumentar un programa gubernamental en el que no aparece por ningún lado el objetivo de recuperar la soberanía alimentaria o de reconocer a los campesinos y sus organizaciones como *sujetos* del desarrollo agropecuario y rural? ¿Para continuar desmantelando la economía campesina de granos básicos a la que, desde el salinismo,

se sigue considerando como no viable y objeto únicamente de la ayuda asistencialista? ¿Más recursos fiscales para promover una *neorrevolución verde* y privilegiar a los agricultores de las zonas de riego y buen temporal? ¿Más presupuesto para Conasupo y Aserca para seguir con las caóticas, discrecionales e inequitativas políticas de precios y comercialización de granos básicos, prevalecientes en los últimos tres años? ¿Un presupuesto mayor para continuar con un federalismo que fortalece a viejos cacicazgos estatales y regionales y crea nuevas formas de corporativismo en el campo, impidiendo una efectiva y más equitativa distribución del poder?

La discusión del presupuesto sectorial de 1998, en esta etapa de la transición a la democracia en nuestro país, puede y debe llevar a la Comisión de Agricultura a proponer al pleno de la Cámara de Diputados la aprobación de los siguientes *mandatos* al Ejecutivo Federal:

- a) Aprobar un gasto programable real para el desarrollo agropecuario en 1998 superior en cinco por ciento en términos reales con respecto al aprobado en 1997 y no inferior en 2.69 por ciento como lo propone el Ejecutivo Federal.
- b) Aprobar un presupuesto de 12 750 millones de pesos para el Procampo para 1998, lo que significa recuperar a precios constantes el apoyo comprometido por el gobierno federal al instaurar dicho programa. Lo anterior representa apoyar en 1998 con 850 pesos por hectárea un total de 15 millones de hectáreas. Dicho mandato, en oposición a la propuesta gubernamental de solicitar un presupuesto para el Procampo inferior en términos reales en 28.7 por ciento con relación al de 1997, con lo que únicamente se canalizarían 613 pesos por hectárea a un total de 13.9 millones de hectáreas.
- c) Incorporar un programa-presupuesto integral, explícito y deliberado, para el fortalecimiento de la agricultura campesina y otro para la recuperación de la soberanía alimentaria nacional.

Asimismo, realizar un estudio independiente sobre las repercusiones económicas, sociales y ambientales del TLCAN en la agricultura.

- d) Dar el mandato a la Sagar para incorporar en los programas de la Alianza para el Campo un programa-presupuesto explícito y deliberado de fortalecimiento a la organización económica campesina, autogestiva y autónoma. ¿Los programas de la Alianza deben seguir siendo para los *emprendedores* individuales y los despachos de profesionistas?
- e) Promover sendos programas-presupuestos para el establecimiento de un nuevo sistema financiero rural y un nuevo sistema de comercialización agropecuaria, que tenga como base las organizaciones locales de comercialización y de ahorro y crédito.
- f) Establecer candados al ejercicio presupuestario para que al menos 60 por ciento de los programas de la Alianza para el Campo se ejerza por medio de organizaciones económicas de productores, previo acuerdo y mandato explícito de los productores individuales elegibles.

Asimismo, la Cámara de Diputados debe establecer candados para el ejercicio del presupuesto que favorezcan mecanismos *efectivos* y *reales* de participación, coordinación y concertación de organizaciones económicas y sociales genuinamente representativas del campo con los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados y los distintos grupos parlamentarios tienen por primera vez la oportunidad de responder al Ejecutivo Federal de conformidad con el mandato del pasado 6 de julio de los ciudadanos: más presupuesto para el sector agropecuario y de desarrollo rural, sí, pero para promover una real distribución de la riqueza y el poder en el campo; sí, pero para promover un programa sectorial basado en la soberanía

alimentaria, la agricultura campesina, un eficiente apoyo a las agroexportaciones y a la reconversión productiva, el empleo rural y la sustentabilidad; sí, pero para garantizar un abasto de alimentos suficientes, sanos y asequibles para *todos* los mexicanos y para un mejoramiento sostenido de los ingresos y el bienestar de la población rural.

FEDERALISMO Y NEOCORPORATIVISMO RURAL:
EL CASO DE MICHOACÁN
(26 de noviembre de 1997)

La demanda de poner fin al autoritarismo y centralismo del gobierno federal y dar paso a una democratización real de las políticas públicas agropecuarias y de desarrollo rural ha tenido como respuesta una política de federalización contenida en la Alianza para el Campo, que se ha reducido a entregar la mayor parte de las funciones, programas y presupuestos de la Sagar a los gobiernos de los estados. Dicha política reduccionista y simplista ha acelerado el desmantelamiento de las funciones e instrumentos federales que desarrollaban una política nacional sectorial de mediano plazo y reforzado el poder de los gobernadores en turno y de los caciques regionales, así como profundizado la marginación de los productores y sus organizaciones en la discusión, decisión, operación y supervisión de los recursos y programas sectoriales.

Ante la inexistencia de una política nacional con instrumentos, medios y mecanismos efectivos de planeación y aseguramiento de resultados, los gobernadores diseñan sus políticas a su leal saber y entender, o, lo que es lo mismo, en función de sus intereses económicos y políticos. El caso de Michoacán es ilustrativo al respecto.

El 27 de marzo pasado entró en vigor la Ley de Organizaciones Agrícolas del Estado de Michoacán. Dicha ley pretende imponer un

esquema de organización obligatoria, vertical y clientelar a los productores agropecuarios y forestales del estado, por nivel (local, municipal, regional) y por rama de producción. La Ley no fue resultado de las iniciativas, discusiones y decisiones de la sociedad rural michoacana, fue una imposición del gobernador en turno, promovida por el gremio agronómico y la liga de comunidades, ambos de la CNC, buscando con ello generar empleo y recomponer las formas de control. Algunas asociaciones regionales de productores vinculados con la agroexportación vieron con simpatía dicha iniciativa, sin embargo la mayor parte de los campesinos y sus organizaciones de base fueron excluidos. Con la nueva ley, quien no pertenezca a la Unión Agrícola Estatal no tiene acceso a los programas de la Alianza para el Campo ni a otros apoyos gubernamentales. En Michoacán se incumple el compromiso presidencial de entregar las bodegas Boruconsa a sus legítimos dueños –los ejidos y las comunidades–, pues el gobierno estatal pretende dar dichas instalaciones a la Unión Agrícola Estatal.

Con la nueva ley se pretende desconocer y cancelar la iniciativa de organización autónoma y autogestiva de los campesinos, con el argumento tecnocrático de la prestación eficiente de servicios y de promover esquemas de productividad y competitividad. Se trata de imponer un modelo de *neocorporativismo productivista* al servicio de los grupos locales de poder y de los agroempresarios del estado.

La disyuntiva planteada por la Alianza para el Campo no es el individualismo empresarial o el neocorporativismo productivista. Urge un debate público acerca de quiénes deben ser los sujetos y los beneficiarios de las políticas públicas agropecuarias y, sobre todo, acerca de la necesidad y el contenido de una política efectiva de reconocimiento, respeto y promoción de las nuevas formas de autoorganización económica de los productores y el nuevo papel de las diversas instancias de gobierno. Mientras esto no suceda, se seguirá observando casos como el de Michoacán.

DESARROLLO PRODUCTIVO RURAL
Y GENOCIDIO EN CHIAPAS
(17 de enero de 1998)

El mes pasado se informó (*La Jornada*, 17 de diciembre de 1997; *Masiosare*, 21 de diciembre de 1997) acerca de un convenio para el *desarrollo productivo* rural entre el exgobernador Ruiz Ferro y el grupo paramilitar priista “Desarrollo, Paz y Justicia” por un monto de 4.6 millones de pesos, con la firma del general Mario Hernán Castillo, comandante de la VII región militar, como testigo de honor. Este hecho muestra el estilo personal de Ruiz Ferro de promover el *desarrollo productivo* rural y de utilizar los recursos públicos, con el beneplácito y complicidad del Ejecutivo Federal.

Por un lado, se destinan recursos insignificantes para el desarrollo productivo de las zonas campesinas e indígenas, a partir del dogma de que las economías campesinas no son viables. Por otro, los exiguos recursos para el desarrollo productivo campesino se desvían impunemente, como en el caso del convenio antes referido, para financiar a grupos paramilitares, que lo único que *siembran* es el terror en las comunidades, que su principal *cultivo* es el trastocamiento de la vida productiva y comercial del norte y Altos de Chiapas y cuya *producción* consiste en decenas de asesinatos, destrucción de cientos de hogares y de miles de hombres, mujeres y niños desplazados de sus poblados y campos de trabajo.

Proyectos tan importantes para el ingreso y el bienestar de toda una región, como el de la Unión Majomut, en Chenalhó, para la producción y exportación de café orgánico de altura, están amenazados seriamente por el estilo Ruiz Ferro-Paz y Justicia de *desarrollo productivo*, que al parecer el nuevo gobernador pretende continuar.

Con los recursos otorgados por Ruiz Ferro para “apoyar y fomentar la actividad agropecuaria”, Paz y Justicia ha comprado armamento moderno y equipo de telecomunicaciones y transporte. No es un hecho casual que, desde la firma del citado convenio hasta la fecha, la campaña de terror y genocidio impulsada por los grupos paramilitares en la regiones ch’ol y tzotzil haya crecido hasta llegar a los extremos de la masacre de Acteal del 22 de diciembre de 1997, en la que 45 hombres, mujeres y niños indígenas zapatistas desplazados fueron inmisericorde y premeditadamente asesinados por bandas paramilitares priistas.

Éste es el estilo del *desarrollo productivo* rural promovido por Ruiz Ferro y al que el Ejecutivo Federal estimula, protege y proporciona recursos *federalizados*, mientras que para los auténticos programas regionales y proyectos de desarrollo productivo rural basados en la autogestión campesina se les niega y escatima el apoyo.

Es urgente que intervenga el Poder Legislativo. Ruiz Ferro debe ser enjuiciado, entre otras razones, por el desvío de recursos públicos. El Ejecutivo Federal, la Sedesol, la Sagar, la Secodam y la Contraloría Mayor de Hacienda tienen que explicar de dónde provienen los recursos canalizados a Paz y Justicia y castigar a los responsables. La pretendida *federalización* no debe ser utilizada más para encubrir viejos y nuevos cacicazgos ni mucho menos para alimentar una guerra de baja intensidad contra los indígenas chiapanecos. Hoy todavía estamos a tiempo. Mañana, tal vez, el estilo Ruiz Ferro-Paz y Justicia de *desarrollo rural* podría ser política nacional.

1997: UN AÑO MÁS DE NEOLIBERALISMO
EN EL CAMPO
(17 de enero de 1998)

En 1997 se cumplieron tres años de la presente administración, cuatro años del TLCAN y tres lustros de la aplicación de políticas neoliberales al campo. Por supuesto que el balance oficial para 1997 es más que optimista: crecimiento del PIB agropecuario de cinco por ciento, reducción significativa del déficit estructural de la balanza comercial agroalimentaria y una producción agrícola que si no creció fue debido a la sequía y al huracán *Paulina*. Sin dejar de reconocer que lo anterior es parcialmente cierto, la realidad del sector dista mucho de la versión gubernamental.

En cuanto al crecimiento sectorial se refiere, se trata de un resultado desvinculado del resto de la economía agrícola del país y cuyos beneficios únicamente se extienden a unas cuantas regiones, productores y empresas del sector agroexportador. De hecho, este tipo de crecimiento profundiza la llamada economía a dos velocidades y recrea el modelo agroexportador de enclave, promovido por la globalización neoliberal.

Por lo que hace al supuesto repunte de las agroexportaciones, éstas no han compensado el crecimiento acelerado de las importaciones. De enero de 1994 a septiembre de 1997, las balanzas comercial agropecuaria y agropecuaria ampliada acumularon un déficit

de 713 millones y 3 332 millones de dólares, respectivamente. En 1997, las importaciones agroalimentarias ascendieron a casi 6 000 millones de dólares. Por si esto fuera poco:

- a) Los plazos de desgravación del TLCAN siguen su marcha; en 1998 será el año cinco y para los productos sensibles se habrá reducido en 50 por ciento el arancel pactado inicialmente.
- b) El gobierno sigue incumpliendo las cuotas de importación acordadas y perjudica a maiceros, frijoleros, cebaderos y cañeros.
- c) La Secofi, bajo la presión de las corporaciones agroexportadoras, negocia una desgravación aún más acelerada de productos agropecuarios y forestales sumamente sensibles: arroz, trigo, frijol, cebada, carne en canal, grasas y aceites animales y vegetales, y maderas, entre otros. En este punto cabe resaltar el escandaloso caso de las importaciones *dumping* de fructosa de maíz y su efecto negativo en la industria azucarera nacional. El gobierno federal, en lugar de enfrentar el problema de fondo y desconocer los acuerdos secretos Serra-Kantor, renegociar el TLCAN y mantener cuotas compensatorias, propone para 1998 ¡un programa de reducción de superficies de caña de azúcar con un presupuesto de 300 millones de pesos! ¡La política agrícola mexicana sirve a las necesidades de expansión de mercados de los agroexportadores estadounidenses con los impuestos de los mexicanos!

Con respecto a la producción y la productividad de granos básicos, éstas han permanecido estancadas en los últimos 15 años no obstante el crecimiento demográfico acumulado de 30 por ciento. Si el país no se ha visto obligado a importar mayores volúmenes de alimentos ha sido gracias a la perseverancia de la agricultura campesina de temporal y a la disminución en el consumo de alimentos por habitante, es decir, al aumento de la desnutrición y el hambre en el país.

En 1997 continuó la desorganización y el caos en los mercados agropecuarios. Los organismos especializados de la Sagar –Conasupo y Aserca– no han hecho otra cosa más que agregar, por tercer año y por sexto ciclo de cosechas en forma consecutiva, incertidumbre e inestabilidad. Lo anterior, en un contexto de volatilidad e incertidumbre en los mercados agrícolas internacionales. Ante tales circunstancias, los productores agrícolas tienen que pagar costos de transacción sumamente elevados para comercializar sus cosechas. Las continuas y generalizadas protestas y movilizaciones de maiceros, frijoleros, sorgueros y trigueros así lo atestiguan.

En cuanto al crédito, en 1997 la situación continuó agravándose: únicamente uno de cada cinco productores tuvo acceso al crédito institucional. Los problemas de la cartera agropecuaria vencida se resolvieron parcialmente con el Programa para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (Finape). Las uniones de crédito del sector social, única posibilidad de acceso al financiamiento para miles de campesinos, continuaron sin apoyo ni estímulo.

Mientras no exista un sistema de comercialización y financiamiento para el desarrollo agropecuario y rural, los esfuerzos en favor de la productividad y la rentabilidad seguirán beneficiando sólo a unos cuantos productores y regiones agrícolas, excluyendo y empobreciendo a la mayoría.

Por lo que se refiere al diseño y operación de la política y los programas agropecuarios, el gobierno sigue recurriendo al expediente fácil de considerar al Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y a la Confederación Nacional Campesina (CNC) como únicos interlocutores válidos; el Congreso Agrario Permanente (CAP) continúa con un perfil insignificante y sigue siendo usado para *consensuar* y validar las decisiones de la Sagar, de la Secofi y de la Secretaría de Hacienda. A ninguna otra organización económica nacional o regional se le reconoce interlocución. Se quiere hacer la *nueva* política

agropecuaria con los viejos modos del corporativismo y el clientelismo.

A lo anterior hay que agregar el hecho de que para la política oficial los *sujetos* del desarrollo rural no son los productores y sus organizaciones económicas y sociales autogestivas, sino los gobernadores, los caciques regionales y los despachos de profesionales encubiertos por un federalismo excluyente, discrecional e ineficiente.

DESAFÍOS PARA UN DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE
EN EL DISTRITO FEDERAL
(28 de enero de 1998)

Con el arribo del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas al primer gobierno del Distrito Federal electo democráticamente, se abre posibilidades concretas para promover una nueva política de desarrollo rural que contenga y revierta el proceso de degradación y desaparición del campo —comunidades, pobladores, productores, recursos, cultura e identidad.

Sentar las bases de una nueva política y cultura para el desarrollo rural sustentable del Distrito Federal implica, para el gobierno de Cárdenas, enfrentar y resolver un conjunto de desafíos, entre los cuales sobresalen los siguientes:

- a) ¿Cómo construir una nueva relación de interdependencia y complementariedad entre lo urbano y lo rural, que supere, por un lado, las visiones fatalistas y catastróficas con respecto al inevitable sacrificio de lo rural en aras de la expansión caótica y sin control de lo urbano y, por otro, las concepciones aislacionistas y *proteccionistas* de lo rural como únicas formas de sobrevivencia?
- b) ¿Cómo encontrar opciones para el desarrollo rural del Distrito Federal desde y con su gente, al tiempo que se superan las viejas e ineficaces prácticas populistas, paternalistas y clientelares?

- c) ¿Cómo encarar la problemática rural en su integralidad, evitando *soluciones* unilaterales o parceladas en función de demarcaciones políticas, a la vez que se involucra, corresponsabiliza y potencia a las delegaciones políticas con área rural?
- d) ¿Cómo construir, desde el Gobierno del Distrito Federal, una institucionalidad y un servicio público novedosos, apropiados para sostener una nueva relación con la sociedad y llevar a cabo una estrategia de desarrollo rural sustentable, que supere las prácticas e instituciones heredadas con sus vicios de corrupción, ineficacia, burocratismo, feudalismo y falta de calificación y coordinación? En este mismo punto, ¿cómo redefinir las relaciones entre las instituciones locales y las federales que tienen que ver con el ámbito rural?
- e) ¿Cómo establecer mecanismos permanentes y eficaces para una nueva relación entre gobierno y sociedad (ejidos, comunidades, organizaciones de productores, de vecinos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles, universidades y centros de investigación, empresarios, etcétera) en torno al diseño, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que involucren al área rural capitalina?
- f) ¿Cómo contener y revertir la urbanización del área rural y preservar la ruralidad (territorio y gente) como factor de solución inmediata y futura de los problemas de agua, aire, cultura y recreación de los capitalinos, a partir de opciones sustentables de uso del suelo que proporcionen beneficios económicos tangibles y duraderos por y para los dueños y poseedores del área rural, que compitan ventajosamente contra las expectativas de la urbanización?
- g) ¿Cómo aumentar el ingreso, el empleo y el bienestar de los dueños y poseedores del área rural y, en general, de la población rural, con la promoción de actividades económicas (producción de

bienes y servicios) de *alto valor agregado* compatibles con la contención y reversión del deterioro de los recursos naturales?

- h)* Por último, ¿cómo emprender acciones de carácter urgente e inmediato que al tiempo se enmarquen en un programa de mediano y largo plazos?

El nuevo gobierno cuenta con el mandato de los ciudadanos y con los recursos esenciales para enfrentar exitosamente estos y otros desafíos para sentar las bases de una profunda reorientación de las políticas, instituciones y formas de relación con la sociedad para un efectivo desarrollo rural sustentable en la ciudad más grande del mundo.

PIB NACIONAL, 7%; PIB AGROPECUARIO, 1.4%:

DESENGANCHARON EL CABÚS

(25 de febrero de 1998)

Con bombo y platillo la SHCP anunció la semana pasada que el producto interno bruto (PIB) nacional aumentó siete por ciento en 1997, lo que significa el mayor crecimiento económico registrado en los últimos 16 años. A decir de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el modelo funciona, valió la pena la espera y el sacrificio, vamos por el camino correcto.

¿Y el campo? ¿Qué pasa con el sector primario? Las mismas cifras gubernamentales responden: el producto interno bruto del sector agropecuario, silvícola y pesquero únicamente creció 1.4 por ciento en el mismo año; es decir, cinco veces menos que el crecimiento del conjunto de la economía. Lo anterior en contraste, además, con el crecimiento del PIB industrial y el de servicios, de 9.3 y 6.8 por ciento, respectivamente. El crecimiento del sector primario fue, incluso, inferior al crecimiento poblacional. No hay ninguna proporción ni correspondencia entre el crecimiento económico general y el crecimiento agropecuario. Para completar el cuadro, el déficit comercial agroalimentario de enero a noviembre de 1997 acumuló 1 580 millones de dólares, 100 millones de dólares más que en el mismo periodo del año precedente. Lo anterior obliga a la siguiente reflexión.

Antes el campo tenía una prioridad secundaria en la economía nacional y se le asignaba al menos un papel funcional y subordinado al desarrollo de otros sectores; el campo era el cabús del tren del desarrollo estabilizador. Ahora, a la luz de los hechos, el campo y los campesinos mexicanos son prescindibles para la estrategia de crecimiento económico nacional; no son funcionales para el mercado global; simple y sencillamente, sobran. El neoliberalismo ha desenganchado el cabús del México rural del tren de la globalización.

Estamos en presencia de la profecía neoliberal que se cumple a sí misma: como el campo es ineficiente, improductivo, no competitivo e inviable, hay que asignar los menores recursos e inversión posibles; como no hay inversión, ni recursos, ni programas de fomento, el sector abandonado a su suerte —es decir, al mercado— crece a tasas bajas; resultado: el campo se mantiene en el atraso. La profecía se cumple indefectiblemente.

Mientras tanto, la desigualdad y desarticulación crece peligrosamente y sin cesar entre sectores económicos, estratos de la población, regiones, tipo de productores y empresas grandes, pequeñas y medianas.

¿Cuándo debe romperse la profecía neoliberal con respecto al campo? ¿Es preciso esperar a que se descarrile el tren de la globalización?

DAN GLICKMAN: ¿PRIMER SECRETARIO
DE AGRICULTURA MUNDIAL?

(25 de febrero de 1998)

Dan Glickman, secretario de Agricultura de los Estados Unidos, pareciera desempeñarse al mismo tiempo como el primer secretario de agricultura global. Desde luego, dicha posición no deriva de algún nombramiento de la Organización de las Naciones Unidas o la FAO, ni siquiera de la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, aunque de proponérselo no tendría ningún problema en obtenerlo. La posición de Dan Glickman deriva de que los Estados Unidos son la *única nación indispensable* hoy en día (Clinton *dixit*) y constituyen el ejemplo y guía moral de la cruzada globalizadora en curso. Veamos por qué.

El pasado mes de enero en Oxford, Inglaterra, Glickman urgió a la Unión Europea para que reformara rápidamente su Política Agrícola Común (PAC) en favor de una agricultura más orientada hacia el mercado. Lo anterior, dado que la evolución del comercio agrícola del próximo milenio “dependerá de lo que hagan ahora tanto la Unión Europea como los Estados Unidos en esta dirección”. Glickman dictó, entre otras recetas, las siguientes:

Una orientación verdadera hacia el mercado nos obliga a la eliminación de los precios de soporte, a los subsidios a la producción y la

exportación y a todos los apoyos al ingreso rural ligados a la producción.

Para que la economía global alcance su pleno potencial, los gobiernos necesitan dejar de manipular el mercado y dar a los productores la libertad de responder directamente a la demanda mundial de alimentos.

Los riesgos son inherentes a la agricultura. El modelo estadounidense simplemente dice que en lugar de manipular los mercados para ayudar a los productores, la atención debe ser puesta en darle a los productores las herramientas para que ellos manejen los riesgos.

Glickman dijo que la Unión Europea tenía dos razones específicas para cambiar el papel gubernamental en el sector agrícola:

Primera, por la dificultad de mantener los subsidios agrícolas, especialmente a la luz de la expansión de la Unión Europea hacia el Este; y segunda, porque la intervención gubernamental es inconsistente con la obligación frente a la OMC hacia un comercio agrícola global más libre y justo.

Lo anterior es un ejemplo de la pretensión estadounidense de imponer sus orientaciones y prioridades en la agenda agrícola y comercial de los países.

Si así presionan a la Unión Europea e influyen en la OMC, ¿qué podemos esperar en México? ¿Será que nuestras políticas agrícolas internas tienen algo que ver con los dictados de Mr. Glickman o sólo son mera coincidencia?

¿CREA EL PAN SU CNC CON EL PATROCINIO
DE LA INICIATIVA PRIVADA?
(4 de abril de 1998)

Recientemente apareció en *El Financiero* (23 de febrero de 1998) una nota en la que se informaba que el Partido Acción Nacional había iniciado oficialmente los trabajos de la denominada Liga de Acción Agraria (LAA). En la reunión constitutiva de la Liga, celebrada en Irapuato, Guanajuato, Felipe Calderón, dirigente del PAN, dijo que el propósito de la organización campesina no será promover el voto a favor del PAN, “sino fortalecer la economía campesina a través de la producción”. Los 6 000 campesinos asistentes, de acuerdo con *El Financiero*, degustaron al término del acto platos de carnitas con tortillas y refrescos por cuenta de las compañías trasnacionales Asgrow y New Holland.

La noticia en cuestión atrae inmediatamente muchas interrogantes: ¿Por qué el PAN, después de tantas décadas de no hacerlo, ahora sí parece notar la existencia de los campesinos? ¿Por qué los campesinos podrían confiar en el PAN y adherirse a su Liga de Acción Agraria si este partido ha apoyado y promovido decisiones que socavan la existencia misma de la economía campesina, tales como la reforma del artículo 27 constitucional y la firma del TLCAN? ¿Cómo es que el PAN se propone apoyar la economía campesina votando presupuestos para el campo cada vez más reducidos? ¿Cuál es

el modelo de desarrollo *campesino* propuesto por el PAN?, ¿transformarlos en rancheros prósperos tipo Diego Fernández de Cevallos o en agricultores exitosos tipo los de la CAADES?, ¿convertirlos en rentistas o, en el mejor de los casos, en productores *acasillados* del mercado global? ¿Que los campesinos emigren, “pero con dignidad”, a las ciudades y al extranjero?, ¿que se mantengan en el *desempleo creador* y sin salir de sus comunidades? ¿La misión de la Liga de Acción Agraria, parafraseando a san Agustín, no es liberar a los campesinos, sino hacerlos buenos?

Con respecto al modelo de organización para la producción que se plantea promover la Liga de Acción Agraria, ¿se trata de un modelo autogestivo y autónomo o de un modelo basado en el individualismo, el neopaternalismo y el neocorporativismo? ¿Se considera a los campesinos como sujetos de su propio desarrollo productivo o únicamente como meros objetos de la asistencia privada?

Dado el patrocinio de Asgrow y New Holland, ¿se trata de promover sus ventas y las de empresas similares a través de la promoción del modelo de la *neorrevolución verde*, que demanda más maquinaria, más semillas híbridas, más fertilizantes y plaguicidas químicos, mismos que al ser utilizados acriticamente sólo provocan polarización socioeconómica y degradación de los agrorrecursos naturales?

Finalmente cabe preguntarse: ¿en verdad *no* es interés del PAN al constituir su brazo campesino disputar el voto *verde* de cara a las próximas elecciones presidenciales? ¿No estará tratando el PAN de crear su propia CNC, pero en lugar de hacerlo bajo el control y apoyo del Estado ahora se trata de hacerlo con el patrocinio de las grandes corporaciones agroalimentarias nacionales y extranjeras?

PROPUESTAS CAMPESINAS EUROPEAS DE POLÍTICAS
AGRÍCOLAS: UNA REFERENCIA IMPORTANTE
(4 de abril de 1998)

En la Unión Europea se vive un intenso debate público en torno a la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de cara a la negociación de la Agenda Agrícola 2000, que en diciembre próximo habrán de concluir los jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre Europea de Luxemburgo. A este respecto es de suma importancia y utilidad para el proceso de discusión en nuestro país conocer la propuesta de reformas a la PAC/Agenda 2000 presentada al Consejo Agrícola y al Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea por la Coordinadora Campesina Europea (CPE, por sus siglas en francés), misma que agrupa a 17 organizaciones agrícolas y rurales de 11 países europeos. La CPE considera y propone lo siguiente:

- La PAC necesita una reforma a fondo con una visión de largo plazo y que no se ponga en duda cada cinco años
- La CPE exige un debate serio sobre el futuro que los agricultores y ciudadanos europeos quieren dar a la agricultura, a la alimentación y al mundo rural
- La CPE critica severamente las grandes orientaciones de la propuesta de reforma gubernamental, que hace de la baja de los precios agrícolas y de las exportaciones baratas el motor de la Política Agrícola Común

- No habrá *nivel de vida equitativo* ni *ingresos estables* para los agricultores si hay precios a la baja y ayudas compensatorias negociadas a la baja en cada ronda de la OMC, así como mercados agrícolas desregulados y especulativos sumidos en periódicas tempestades bursátiles y monetarias
- Ni la *seguridad sanitaria* de los alimentos ni la *calidad de los mismos* podrán ser aseguradas al consumidor si se reduce los productos agrícolas a materias primas sin valor, vendidas por debajo de sus costos de producción y suministradas a través de la exportación/importación y la especialización de las regiones, que alejan todavía más a los consumidores de las zonas de producción
- Las ayudas compensatorias representan de hecho un subsidio público a la gran empresa industrializadora y distribuidora agroalimentaria disfrazado, mismas que no son repercutidas en bajas de los precios agrícolas al consumidor
- La Agenda Agrícola 2000 queda demasiado vaga con respecto a “la integración de los objetivos ambientales” en la PAC: la Unión Europea no puede continuar favoreciendo la ganadería intensiva y a la vez subsidiar la reparación de los daños
- Sin un reparto más justo de las ayudas públicas desde hoy, la PAC no puede ser creíble para el contribuyente europeo
- La Unión Europea debe atreverse a formular una PAC que dé prioridad a los intereses de largo plazo de la población y el territorio frente a los intereses de corto plazo de una minoría de explotadores agrícolas y de empresas de comercio internacional
- La Unión Europea debe tomar la iniciativa en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, más que copiar la *farm bill* estadounidense y aceptar un Codex Alimentarius truncado; de lo contrario, el territorio europeo se parecerá

dentro de poco al Viejo Oeste, y la alimentación europea a la comida rápida

- La Unión Europea debe afirmar que no puede haber agricultura europea a largo plazo y un mundo rural equilibrado y atractivo sin agricultores/agricultoras que vivan de su trabajo en todas las regiones
- La Coordinadora Campesina Europea propone una PAC centrada en los siguientes puntos:
 - a) Prioridad al mercado europeo: nada de practicar *dumping* frente a terceros países ni de sufrir *dumping* social y ambiental (protección a las fronteras).
 - b) Precios agrícolas respetuosos del trabajo de producción, condición indispensable para un trabajo atractivo y reconocido.
 - c) Una producción controlada, un ambiente respetado: dos obligaciones fundamentales para no cargar más sobre el contribuyente el costo de los excedentes y de los daños agrícolas al medio.
 - d) Calidad y seguridad para todos los productos: hace falta poner esto en práctica cambiando el modelo productivista por modelos de producción menos costosos en insumos, en energía, con lugares de producción próximos a los consumidores.
 - e) Territorios activos y equilibrados: dar prioridad al empleo agrícola y rural, deteniendo la concentración de las explotaciones agrícolas y la producción en ciertas regiones, favoreciendo la renovación de las explotaciones y promoviendo la comercialización regional.
 - f) Apoyo público repartido equitativamente entre las regiones y entre los productores: el contribuyente aceptará que la Unión Europea ayude a las regiones más desfavorecidas y a los productores que tengan más necesidad.

Termina la propuesta de la Coordinadora Campesina Europea:

Decenas de millares de explotaciones se han comprometido en los dos últimos decenios, a pesar de las coacciones de las sucesivas PAC, con una agricultura campesina duradera, portadora de futuro y que responde de mejor manera a las demandas de la sociedad europea que las explotaciones productivistas o competitivas, que acaparan las tierras de los vecinos, el dinero de los contribuyentes y que, en la mayoría de los casos, es imposible transmitir a las generaciones futuras.

IMPORTACIONES AGRÍCOLAS AL ALZA:
ARRECIA LA GUERRA CONTRA LA AGRICULTURA
CAMPESINA*
(24 de junio de 1998)

La política de fomento a las importaciones agrícolas ha sido una de las armas más eficaces utilizadas por la política neoliberal en la guerra que sostiene sistemática y deliberadamente contra la agricultura campesina desde hace 16 años. La producción campesina de granos básicos se ha estancado a lo largo de dicho periodo, mientras que las importaciones han aumentado en volumen y valor año con año. Para 1998, las importaciones de maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz y cebada ascenderán a 12 millones de toneladas, con un valor calculado de 3 000 millones de dólares, cifras cercanas al récord alcanzado en 1996. Tan sólo de maíz y sorgo se prevé comprar en el mercado estadounidense 4.5 y tres millones de toneladas, respectivamente.

Al 15 de mayo, el comité de asignación de cupos de importación, integrado por representantes de la Secofi, la Sagar, Conasupo, procesadores y comercializadores privados (véase recuadro), había asignado permisos de importación de maíz *libres de arancel* por 4.1 millones de toneladas, y había solicitudes pendientes de autorizar por 850 mil toneladas más. A dicha fecha, se había importado ya 2.4 millones de toneladas de maíz (véase tabla 1).

* Escrito con la colaboración de Juvenal Rodríguez, de la ANEC.

32 MESES DE INCUMPLIMIENTO PRESIDENCIAL

El 31 de octubre de 1995 el presidente Zedillo anunció la puesta en marcha del Programa Integral para la Producción Agropecuaria y para el Desarrollo Rural, denominado Alianza para el Campo. En dicho programa, el Ejecutivo Federal se comprometió a que “en materia de cupos de importación y exportación se incorporará la participación de productores en los comités de asignación correspondientes”. (*Alianza para el Campo*, Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, Sagar / Conasupo, 1995, p. 28.)

Han pasado 32 meses y dicho acuerdo continúa incumpléndose. La exclusión, la falta de transparencia, la discrecionalidad, la unilateralidad y el total menosprecio a la agricultura campesina siguen caracterizando a dichos comités.

¿Por qué se toman acuerdos para no cumplirlos?

¿Por qué se teme la participación de los productores en decisiones que afectan sus condiciones de vida y de trabajo?

¿Por qué se persiste en fórmulas que corresponden a un sistema autoritario y excluyente?

¿Tiene más autoridad la Secofi que el titular del Ejecutivo Federal?

Los sectores más favorecidos con tales autorizaciones han sido el almidonero y el pecuario, con 31.2 por ciento y 46.3 por ciento del total, respectivamente. Cabe recordar que la mayor parte de las importaciones del sector almidonero están destinadas a la elaboración de alta fructosa, edulcorante que desplaza crecientemente al azúcar de caña en el mercado nacional, en perjuicio de los campesinos cañeros,

TABLA 1. ASIGNACIÓN DE CUPOS DE IMPORTACIÓN
E IMPORTACIÓN DE MAÍZ PARA 1998

Sector	Asignado primer semestre	Ejercido en enero-mayo	Programado para importar en junio	Probable ejercicio en enero-junio	Asignado en el tercer trimestre	Asignado total enero-septiembre
Almidonero	868 366	630 834	185 140	815 974	415 826	1'284 192
Harinero	323 344	237 173	74 500	311 673	255 000	578 344
Cerealero	75 256	16 181	7 100	23 281	18 804	94 060
Conasupo	254 840	251 242		251 242		254 840
Pecuario	1'387 239	860 237	137 413	997 650	522 233	1'909 472
Total	2'909 045	1'995 667	404 153	2'399 820	1'211 863	4'120 908

Fuente: Comité de Asignación de Cupos de Secofi, 15 de mayo de 1998.

la industria azucarera y las finanzas públicas, ya que se tendrá que subsidiar en forma creciente los inventarios y las exportaciones del dulce excedente.

Es pertinente hacer notar que éste será el tercer año, en los cinco de vigencia del TLCAN, que de nueva cuenta y sin el menor escrúpulo la Secofi (*Secretaría de Colaboración para el Fomento de las Importaciones*), con la complacencia de la Sagar, viola los acuerdos de limitar las importaciones de maíz sin arancel a un cupo preestablecido, acuerdos que buscan proteger la agricultura maicera y favorecer procesos de productividad y diversificación ante la liberalización total del comercio de dicho alimento básico en el año 15 del tratado. En el presente año, de continuar el ritmo de importaciones en el primer semestre y de no frenar oportuna y eficientemente la labor entreguista e ilegal de los comités de cupos, se sobrepasará el cupo de importaciones sin arancel provenientes de los Estados Unidos entre 1.7 y 2 millones de toneladas.

Se argumenta que las importaciones de maíz benefician a los consumidores puesto que éste es adquirido en el mercado estadounidense por abajo de los precios del mercado nacional. Si esto es así, cómo se explica que si de enero de 1997 a junio de 1998 el precio internacional del maíz disminuyó en 24 por ciento, en el mismo periodo el precio controlado de la tortilla se ha incrementado en 36 por ciento y hoy en día el maíz se compra en zonas rurales consumidoras a 2.5 y cuatro veces más que dicho precio internacional.

Otro argumento que utilizan la Secofi y la Sagar para las importaciones es que se trata de subsanar el déficit en la producción nacional y evitar el desabasto. La realidad es que las importaciones se efectúan en plena temporada de cosechas nacionales, con grandes ventajas para los grandes importadores frente a los productores nacionales, lo cual presiona a la baja los precios al productor y dificulta la comercialización, por lo que los campesinos se ven obligados

a almacenar sus cosechas durante meses. Por otro lado, pese a las crecientes importaciones, vastas zonas del país enfrentan el desabasto y la especulación, mermando aún más sus precarias condiciones de existencia.

*ASIGNACIÓN TRANSPARENTE Y CUMPLIMIENTO
DE CUPOS SIN ARANCEL: DOS TAREAS URGENTES PARA LA DEFENSA
DE LA AGRICULTURA CAMPESINA Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA*

La crisis económica, social y ambiental del campo mexicano hace necesaria, sin duda, una reorientación profunda y con visión global de las políticas públicas agrícolas y comerciales. Diversas iniciativas y movimientos trabajan y confluyen hacia dicho propósito. Es de esperar que en los próximos años esto sea posible, sobre todo hacia el año 2000. Entre tanto, es urgente que en el corto plazo se acote y limite el uso del arma neoliberal de las importaciones y se logre una asignación transparente de cupos de importación de productos agroalimentarios, particularmente de maíz, y se cumpla rigurosamente los acuerdos del TLCAN en materia de cupos sin arancel y cobro de aranceles para volúmenes que sobrepasen dichas cuotas.

DE SEQUÍAS, INCENDIOS Y OTRAS DESGRACIAS
(24 de junio de 1998)

Si la sequía es un fenómeno inherente a la agricultura mexicana, ¿por qué se ha abandonado o no se ha adoptado una política de inversiones que permitan justamente una solución estructural? Si las áreas menos afectadas por los incendios forestales son aquellas controladas por los campesinos, ¿por qué no se deriva de tal hecho las decisiones lógicas y se modifica el modelo de desarrollo agropecuario que actualmente predomina?

Por los efectos de *El Niño* el campo mexicano sufre desde hace un año una grave sequía, igual o peor a la que se presentó en el segundo semestre de 1995 y el primer semestre de 1996. Cabe recordar que en este último año se realizó las mayores importaciones de granos básicos en la historia de nuestro país y que estuvimos al borde de una grave crisis alimentaria debido al agotamiento de las reservas nacionales e internacionales.

Para 1998 el panorama es aún más grave. A la fecha, la producción de maíz del ciclo primavera-verano será inferior en 20 por ciento a la originalmente esperada, debido a la falta de lluvias en el Bajío y el Altiplano, así como por un mínimo nivel de almacenamiento en todas las presas de riego. Si las precipitaciones pluviales no se establecen regularmente para la primera quincena de junio en

Chiapas, Jalisco, Michoacán, Guerrero y Chihuahua, la cosecha del alimento principal de los mexicanos podría disminuir hasta en 40 por ciento. Éste es un hecho sin precedentes en las últimas siete décadas.

Sin embargo, para las autoridades no representa mayor problema, toda vez que, por un lado, “es un problema causado por un fenómeno natural” y, por otro, porque con mayores importaciones el país compensará la caída de la producción nacional, “con la ventaja adicional de que costarán 20 por ciento menos que las efectuadas el año pasado”. A este respecto, conviene hacer algunas reflexiones frente a tal visión simplificadora que rinde culto a la impotencia.

LA SEQUÍA Y LA CRISIS ALIMENTARIA

La presente sequía no es la primera ni será la última en el país. Si la sequía es un fenómeno recurrente, ¿por qué no se ha adoptado una política de inversiones estructurales en infraestructura, tecnología apropiada, manejo de suelo y agua, asistencia técnica, organización económica de productores, diversificación, información agrometeorológica y reservas, para mitigar, anticipar, prevenir y enfrentar en mejores condiciones sus efectos adversos?

Una política agrícola que está a expensas del clima no es política agrícola; es, en todo caso, una simple apuesta a la buena voluntad de la madre naturaleza o de san Isidro el Labrador.

También es pertinente preguntar ¿por qué, en lugar de reconocer, revalorar y promover el uso de semillas criollas y prácticas agrícolas tradicionales, altamente adaptadas a la variabilidad agroecológica y a la incertidumbre del régimen de lluvias de las áreas temporaleras, se continúa imponiendo un paquete tecnológico cerrado, inflexible y diseñado para zonas de riego o de temporal regular?

Con relación al expediente fácil de las importaciones, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Se importará maíz blanco de acuerdo con las preferencias del consumidor nacional o de nueva cuenta los mexicanos nos veremos obligados a comer tortillas de maíz amarillo estadounidense para uso forrajero? Al importar el maíz 20 por ciento más barato que el pasado año, ¿disminuirán en la proporción correspondiente los precios al consumidor de harina, de masa, de tortilla, de aceite, de almidón, etcétera? Las familias campesinas que se verán obligadas a comprar maíz para su subsistencia, ¿lo adquirirán a precio de importación o tres o cuatro veces más caro?

Con relación a los programas de emergencia en apoyo a los productores, ¿realmente se tiene todo preparado para apoyar con carácter emergente la siembra de cultivos alternos de ciclo corto, vistos los problemas de instrumentación, descoordinación y falta de compromiso de las instancias estatales en los programas normales?

Con respecto al programa de empleo temporal, ¿éste se manejará discrecionalmente como en Chiapas —máxime que este año habrá elecciones en 14 estados— o se canalizará en montos significativos, con oportunidad y respetando las iniciativas de los propios campesinos y sus organizaciones económicas y sociales?

Finalmente, no es ocioso preguntar si estamos frente a un problema coyuntural causado por un fenómeno climático o si éste no hace más que evidenciar plenamente la existencia de una crisis agroalimentaria de carácter estructural cada vez más difícil de negar y soslayar.

RENDIMOS CULTO A LA IMPOTENCIA

Un hecho adicional al respecto. El producto interno bruto nacional creció 6.6 por ciento en el primer trimestre del año mientras que el

producto interno bruto agropecuario se desplomó seis por ciento. Frente a esta realidad el país no puede seguir rindiendo culto a la impotencia (“es el clima”, “nada podemos hacer frente a la globalización”, “así es el mercado libre”, “la agricultura temporalera no es viable”, “Hacienda no quiere”, “podríamos estar peor”, etcétera).

Un campo en ruinas no permitiría una transición a la democracia, ni una modernización económica real. Tampoco permitirá que se logre la tan ansiada estabilidad social. El campo mexicano sigue siendo por ello los *pies de barro* de nuestro desarrollo.

*INCENDIOS FORESTALES:
¿CULPAR A LOS CAMPESINOS?*

Después de varios meses de incendios forestales en todo el país, las autoridades finalmente reconocieron la magnitud y gravedad del problema: más de 10 500 incendios, 300 000 hectáreas de bosques y selvas afectadas, cerca de 100 muertos, humo y bruma en todo el territorio nacional que afectan la salud de los mexicanos y las operaciones aéreas y portuarias.

Y lo peor está aún por venir, de acuerdo con la titular de la Semarnap. Frente a estos hechos la opinión pública se ha interesado y conmovido como pocas veces antes en temas ambientales y se ha hecho preguntas tales como: ¿por qué tal magnitud, extensión y gravedad de los incendios forestales?, ¿por qué tantas vidas humanas perdidas?, ¿por qué la aparente inevitabilidad de los siniestros?, ¿por qué, si existen una secretaría de Estado, 31 delegaciones federales y 31 secretarías estatales responsables de la prevención y combate de incendios?, ¿por qué, si, como dijo el presidente, se tiene un mayor presupuesto para el combate de incendios?, ¿por qué, si se ha movilizad al Ejército y los policías estatales y municipales?, ¿por

qué, si en los bosques y selvas están asentadas miles de comunidades rurales y viven millones de hombres, mujeres y niños? Tantas preguntas y pocas respuestas. Entre estas últimas, las siguientes:

- a) *Explicación naturalista*. Los incendios forestales son consecuencia del fenómeno *El Niño*, el cual ha provocado la sequía más grave en las últimas siete décadas.
- b) *Explicación globalizadora*. Los incendios forestales son un fenómeno mundial. El Amazonas se ha quemado, las selvas de Indonesia también, toda Centroamérica está incendiada e incluso los parques nacionales de los Estados Unidos han sufrido incendios de grandes proporciones. Nuestro país no puede ser la excepción.
- c) *Explicación neoliberal radical*. Los incendios forestales son causados por un exceso de intervención gubernamental y por sus *prejuicios antropológicos y sociales*, así como por la falta de incentivos a la inversión privada para el manejo y gestión de los recursos forestales.
- d) *Explicación monetarista*. Los incendios forestales se deben a la falta de presupuesto.
- e) *Explicación federalista*. La responsabilidad la tienen los gobiernos de los estados.
- f) *Explicación centralista*. La responsabilidad la tienen las dependencias federales.
- g) *Explicación antizapatista*. Los zapatistas impiden el combate de los incendios.
- h) *Explicación criminalista*. Los incendios forestales son provocados por piromaniacos y por incendiarios profesionales.

LA EXPLICACIÓN ANTICAMPESINA

Pocas respuestas tan *convincientes* y sorprendentes como las que en su momento dieron algunos funcionarios de la Semarnap: los

campesinos son los principales responsables de los incendios forestales debido a sus prácticas agropecuarias *arcaicas, irresponsables, criminales* y tan *faltas de conciencia ecológica*. La solución, por tanto, es prohibirles la ejecución de dicha agricultura *ecocida* o, en todo caso, *exhortarlos* radiofónicamente a que suspendan esas prácticas *por salud de todos* durante una semana.

Es absolutamente inaceptable que los funcionarios de instituciones como la Semarnap culpen a los campesinos de los incendios forestales y satanicen los sistemas agrícolas de roza-tumba-quema y otros usos agropecuarios controlados del fuego.

La magnitud, gravedad y extensión de los incendios sería otra, aun en las condiciones extraordinarias causadas por *El Niño*, si las comunidades campesinas e indígenas, que viven en los bosques, dueñas y poseedoras de 70 por ciento de éstos, tuvieran efectivamente en sus manos el control y el manejo de sus recursos forestales. Si éstos estuvieran bajo la gestión de las comunidades, y éstas pudieran gozar de las ganancias de su explotación, miles y cientos de miles de campesinos estarían preparados y movilizados para su cuidado, así como para la prevención y el combate de incendios.

¿Cuántas comunidades forestales están organizadas en el país? ¿Qué porcentaje del aprovechamiento total de los bosques y selvas es realizado directamente por comunidades organizadas? ¿Qué porcentaje del total del presupuesto de Semarnap se canaliza a promover, fomentar, apoyar y acompañar la organización comunitaria para la autogestión sustentable de sus recursos? ¿Cuál es la actitud de los delegados y funcionarios federales?

Si la agricultura de roza-tumba-quema es irracional y debe prohibirse, ¿cuál es la alternativa propuesta para las 350 mil familias campesinas que la practican en el Sur-Sureste?

Los campesinos no son el origen del problema, son la solución; pueden ser la solución si se deja a un lado las políticas de exclusión y

culpabilización. Sin ellos no hay ni habrá protección, cuidado y manejo sustentable de los bosques y las selvas, no importa que haya más presupuesto para combate de incendios, decretos, aviones cisterna, militares y policías.

Es cierto que todo lo anterior no es nuevo. Ya en la década de los ochenta los subsecretarios forestales Cárdenas y Castaños promovieron un cambio de modelo. Muchas de las organizaciones campesinas forestales de ese tiempo persisten y sus bosques y selvas no han sido afectadas por los incendios o lo han sido en menor medida y gravedad que el resto.

UNA MIRADA CAMPESINA
AL PRESUPUESTO RURAL DE 1999
(28 de octubre de 1998)

En el contexto de la persistencia de la crisis agropecuaria en la administración zedillista y su agudización económica, social y ambiental a lo largo del presente año, la discusión del presupuesto sectorial para 1999 representa una oportunidad incomparable para modificar en el corto plazo los aspectos más nocivos de las políticas agropecuarias aplicadas desde 1982 a la fecha.

CRISIS RURAL EN EL ZEDILLISMO

No obstante el optimismo de las diversas secretarías que tienen que ver con el desarrollo del sector, los hechos de la crisis rural en la administración zedillista saltan a la vista:

- El PIB agropecuario ha decrecido en 901 por ciento entre 1994 y junio de 1998, mientras que el PIB nacional creció 15.3 por ciento en el mismo periodo
- Se ha importado 50 millones de toneladas de granos básicos y oleaginosas con un valor de 9 380 millones de dólares
- La balanza comercial agropecuaria ha acumulado un saldo negativo de 3 500 millones de dólares

- La pobreza rural ha crecido; más de 80 por ciento de las localidades rurales están clasificadas por el Consejo Nacional de Población como de alta y muy alta marginación; de acuerdo con el indicador de carencia de capacidad de desarrollo por pobreza (ICCHP), diseñado por la Organización de las Naciones Unidas con base en las propuestas del premio Nobel de Economía Amartya Sen, el México rural tiene 45 por ciento de ICCHP, mientras que para las zonas urbanas del país este indicador es de ocho por ciento
- El desastre ambiental en el campo existe con crecientes, ineludibles y costosas consecuencias sobre las ciudades, como son: deforestación, empobrecimiento de los bosques, erosión de suelo, incendios forestales, inundaciones y aludes, entre otras muchas

*LA INICIATIVA PRESUPUESTARIA 1999
DEL EJECUTIVO FEDERAL*

Si para el Ejecutivo Federal la crisis rural es inexistente, es poco lo que se puede esperar para hacerle frente por parte de la iniciativa de Presupuesto de Egresos que será presentada el próximo 15 de noviembre. En el mejor de los casos, dicha iniciativa contendrá un presupuesto similar al de 1998, actualizado por el índice inflacionario. En el peor, no solamente disminuirá en términos reales el presupuesto sectorial para 1999 –situación probable para el Procampo–, sino que radicalizará la política de privatización y desmantelamiento de los instrumentos de fomento: desaparición de Banrural y Conasupo, eliminación de los programas de soporte a los precios agrícolas, disminución de gasto para el desarrollo productivo de la agricultura campesina, etcétera.

PROPUESTA CAMPESINA PARA EL PRESUPUESTO 1999

Diversas organizaciones campesinas, entre las que sobresalen la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red Mocaf), la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) y la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), han elaborado un conjunto de propuestas en torno al Presupuesto de Egresos como un instrumento de reorientación de las políticas hacia el campo (véase *La Jornada del Campo*, 26 de noviembre de 1997 y 28 de enero de 1998). En el curso del actual debate para la integración y aprobación del presupuesto sectorial para 1999, los principales ejes de discusión propuestos por dichas organizaciones son los siguientes:

- ♦ Dar prioridad a objetivos y metas en torno a la soberanía alimentaria, el desarrollo productivo de la agricultura campesina, el empleo rural y la agricultura sustentable.
- ♦ Poner en el centro de las estrategias de diseño, ejecución y evaluación de los programas gubernamentales a los productores y a sus organizaciones económicas y sociales, dejando atrás la discusión, el paternalismo, el clientelismo y la simulación. Debe entenderse de una vez quiénes son los sujetos del desarrollo rural. La Federación debe limitar y acotar la discrecionalidad de los gobernadores, fomentar la creación de instituciones estatales y municipales, reconocer el papel de los legisladores locales y, sobre todo, la centralidad de los sectores rurales.
- ♦ Revalorar el papel del Estado en el desarrollo rural y trabajar en la construcción de una nueva institucionalidad. No estamos de acuerdo con la simple y llana desaparición de los organismos

estatales de fomento, apoyo y regulación, que únicamente beneficia a las grandes corporaciones nacionales y multinacionales, crea enormes distorsiones en el mercado, favorece la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de la soberanía nacional.

- ♦ Incrementar el presupuesto sectorial para 1999 en 35 por ciento con respecto al aprobado para 1998; es decir, éste debe ascender a 42 mil millones de pesos. Dicho monto debe orientarse, distribuirse y ejercerse en correspondencia estricta con las metas antes señaladas.
- ♦ Aprobar un presupuesto para el Procampo en 1999 que signifique recuperar a precios reales el apoyo comprometido por el gobierno federal al instaurar dicho programa en el ciclo 1993-1994. Lo anterior representa apoyar en 1999 con cerca de 950 pesos por hectárea a un total de 15 millones de hectáreas. El diferencial entre el monto actual ajustado de acuerdo con el índice inflacionario y el monto actualizado a precios reales, sería aplicado únicamente a favor de productores del ciclo primavera-verano y condicionado a la suscripción de un contrato para el manejo sustentable de tierras (Procampo ecológico). No se puede seguir olvidando el hecho de que 11.6 millones de hectáreas agrícolas se encuentran en condiciones de alta fragilidad, lo que amenaza la base material para la producción de alimentos y el empleo rural en los próximos años.
- ♦ Dar el mandato al Ejecutivo Federal para incorporar un programa-presupuesto integral, explícito y deliberado, para el desarrollo productivo de la agricultura campesina con un monto de 4 500 millones de pesos. Lo anterior, en oposición a la propuesta del Ejecutivo Federal en la que únicamente se destina a dicho propósito cinco centavos por cada peso presupuestado en la Sagar para transferencias y subsidios; es decir,

1 000 millones de pesos a la Alianza para el Campo para agricultura campesina de un total de 20 246.2 millones de pesos asignado a la Sagar en dichos conceptos. En los hechos, la Cámara de Diputados puede y debe decir claramente al Ejecutivo Federal que la agricultura campesina sí es viable y capaz de un desarrollo sustentable.

- ♦ Mandatar a la Sagar para incorporar a los programas de Alianza para el Campo un programa-presupuesto explícito para el fortalecimiento de la organización económica autogestiva campesina, con un monto de 500 millones de pesos. Dicho programa y sus lineamientos normativos y operativos deberán ser presentados por la Sagar a la Cámara de Diputados para su aprobación en los primeros treinta días de 1999.
- ♦ Incluir en la Alianza para el Campo un programa-presupuesto integral para la aprobación y apoyo a la creación y consolidación de empresas comercializadoras campesinas, con 300 millones de pesos, que tenga como componentes: asistencia técnica, capacitación, acompañamiento gerencial, capital-semilla, modernización de infraestructura, información de mercados y promoción comercial. Sin una organización eficaz y con capacidad de negociar del lado de la oferta no podrá haber mercados agrícolas funcionales y los precios siempre tenderán a la baja, obligando al otorgamiento de ayudas gubernamentales crecientes y sin fin. Sin empresas comercializadoras campesinas, de poco ha servido presupuestar en 1999 2 100 millones de pesos en apoyos a la comercialización, ya que, como ha sucedido hasta la fecha, en su mayoría son canalizados por medio de los industriales y grandes intermediarios en unos cuantos estados, presionando con esto los precios a la baja, lo que no soluciona ningún problema estructural y provoca la falta de transparencia y la discrecionalidad en su manejo.

- ♦ Aprobar una partida presupuestaria por medio de la Sagar para un esquema fiduciario destinado a la rehabilitación, rescate y fortalecimiento de las uniones de crédito agropecuarias, en particular las campesinas, con un presupuesto de 850 millones de pesos destinados a la creación de un fondo de capitalización y fortalecimiento institucional (capacitación, sistemas administrativos y tecnologías).
- ♦ Dar el mandato al Ejecutivo Federal para instrumentar un programa de desarrollo integral de las zonas cafetaleras y para que establezca un mecanismo conjunto entre las instituciones y las organizaciones en el que se defina los criterios de asignación de recursos, seguimiento y evaluación. Adicionalmente, asignar al programa de café de la Alianza para el Campo un monto de 400 millones de pesos y dar el mandato a la Sagar para la instrumentación de nuevas políticas cafetaleras, entre las cuales deberá incluirse la reestructuración del Consejo Mexicano del Café y los consejos estatales, sobre la base de una decidida y genuina participación de las organizaciones campesinas cafetaleras.
- ♦ Dar el mandato al Ejecutivo Federal para instrumentar programas de manejo y conservación de los bosques, cuyo eje sea la participación y aprobación de los ejidatarios y comuneros organizados en la producción, protección, y manejo de recuperación de sus recursos. A este objetivo deberá corresponder el presupuesto asignado, así como las acciones de la Semarnap, considerando, entre otros, los siguientes aspectos: *a)* Asignar al Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor) 1 250 millones de pesos; *b)* Incrementar los recursos para el Programa de Plantaciones Forestales (Prodeplan) para la producción de maderables y no maderables, etiquetando 60 por ciento para el sector social; *c)* Que como mínimo se destine 50 por ciento

del presupuesto del Programa Nacional de Reforestación (Pronare) a la reforestación comunitaria.

- ♦ Establecer candados al ejercicio presupuestario para que al menos 60 por ciento de los programas de la Alianza se ejerzan por medio de organizaciones económicas de productores, y 20 por ciento a través de organizaciones de mujeres y jóvenes rurales, mediante convenios de desarrollo local, previa autorización explícita de los sujetos individuales elegibles. Asimismo, condicionar al Ejecutivo Federal para que el presupuesto sectorial se ejerza a través de mecanismos reales, plurales e incluyentes de participación, coordinación y concentración de organizaciones económicas y sociales genuinamente representativas del campo con los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).
- ♦ Dar el mandato al Ejecutivo Federal para incluir un programa-presupuesto integrado para la recuperación de la soberanía alimentaria nacional. De 1994 a junio de 1999, las importaciones agroalimentarias acumuladas ascendieron a más de 30 millones de dólares. En ese mismo periodo la balanza comercial agropecuaria ampliada acumuló un déficit de 3 500 millones de dólares. Esta política de dependencia y vulnerabilidad alimentaria no puede continuar.
- ♦ Aprobar un presupuesto para llevar a cabo una evaluación económica, social y ambiental de las repercusiones en el sector agropecuario y forestal del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a cinco años de su vigencia. Dicho estudio deberá realizarse y coordinarse a través de una comisión integrada por representantes del Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo, las legislaturas locales, los actores económicos y sociales y las universidades y centros de investigación. Asimismo, deberá presupuestarse y ordenar la realización de un estudio

prospectivo sobre la agricultura mexicana del nuevo milenio, mismo que será presentado a la consideración de la sociedad y del Poder Legislativo en el periodo ordinario de sesiones de 1999.

UN BALANCE A MITAD DE CAMINO:
REVALORAR LO RURAL EN EL DISTRITO FEDERAL
(26 de mayo de 1999)

En un contexto nacional e internacional en que lo rural pierde visibilidad y valoración, sobresale el intento del Gobierno del Distrito Federal y de diversos actores sociales de la metrópoli de construir una nueva relación de interdependencia campo-ciudad, de reconocer el carácter multifuncional de los modos campesinos de gestión de los espacios rurales y de explicitar y valorar la contribución vital de los bienes y servicios ambientales rurales para la sobrevivencia y viabilidad de la ciudad y para mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. Destaca que este esfuerzo se desarrolle en la ciudad más grande e industrializada del país y con la superficie rural más pequeña en comparación con todas las entidades federativas.

A continuación se presenta un balance temprano de cómo se ha expresado este tránsito, cuáles son los vacíos e insuficiencias y cuáles serían las tareas pendientes en el tiempo que queda a este gobierno.

PRINCIPALES LOGROS

Plan de gobierno y valoración de lo rural. Incorporación al plan de gobierno del Distrito Federal de la dimensión rural como aspecto

central del mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad, y reconocimiento de su contribución vital –agua, aire, regulación climática, estabilidad del subsuelo urbano, biodiversidad, recreación, empleo e ingreso rural, freno a la expansión de la mancha urbana, etcétera– para la sobrevivencia y viabilidad a largo plazo de la ciudad.

Participación ciudadana y de las comunidades y organizaciones. Con la participación de la Semarnap y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Gobierno del Distrito Federal inició un proceso participativo para elaborar el diagnóstico y programa de desarrollo rural sustentable del sur del Distrito Federal, por medio de talleres delegacionales conducidos por la organización civil Grupo de Estudios Ambientales (GEA). Asimismo, se ha estimulado y reconocido el surgimiento de iniciativas de los pueblos indígenas originarios como interlocutores válidos de la gestión gubernamental; destacan los casos de las comunidades de San Andrés Totoltepec, Milpa Alta, Santa Cecilia Tepetlapa, San Francisco Tlalnepantla, y de la Alianza de Pueblos Indígenas, Ejidos y Comunidades del Anáhuac. Además, se ha constituido diversos órganos de participación gobierno-sociedad, tales como el Consejo Técnico Consultivo Forestal del Distrito Federal y los correspondientes consejos delegacionales.

Tránsito de la reforestación como negocio privado a la reforestación comunitaria. El mayor presupuesto del Gobierno del Distrito Federal hacia lo rural, incluidos créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y fondos de cooperación de Japón, se dedica a la reforestación. Anteriormente eran contratistas privados los que realizaban –con un bajo porcentaje de sobrevivencia y transparencia y mucho negocio– las tareas de reforestación en los terrenos comunales y ejidales. Ahora se ha transitado a que sean las propias comunidades rurales del Distrito Federal las que asuman la responsabilidad a

través de sus propias formas de organización y trabajo, conformando verdaderas empresas comunitarias de reforestación. Con esto se logra avanzar hacia el reconocimiento de la centralidad de las comunidades y dueños y poseedores del territorio rural en la recuperación, cuidado y manejo de las masas arboladas, al tiempo que se promueve el empleo rural, una derrama económica importante y un uso transparente de los recursos públicos.

Sistema de incentivos por servicios ambientales. A partir de una nueva valoración de lo rural se ha establecido por primera vez en el país, si bien de manera embrionaria, un sistema de incentivos que reconoce explícitamente y retribuye económicamente las contribuciones por servicios ambientales de los modos campesinos de gestión de sus espacios y recursos, valora el uso rural del territorio, coadyuva a su preservación como espacio rural y a una mayor eficiencia en la inversión de recursos. Así, no solamente las comunidades realizan la reforestación, sino que se incentiva la calidad y sobrevivencia de la misma en un lapso de cinco años. Por cada árbol que sobrevive después del primer año de plantado la comunidad recibe —previa evaluación y verificación— un peso por cada año. Esto valora e incentiva las tareas comunitarias de prevención y combate de incendios, control del pastoreo, podas, combate de plagas, vigilancia. Para este fin, en 1999 y los próximos cuatro años se tiene asignado un fondo de 6.5 millones de pesos anuales. En este caso, a efecto de mantener el valor de los incentivos, habrá que asegurar que se trate de pesos constantes y no corrientes.

Utilización menos clientelar, más transparente y eficaz del programa de empleo rural temporal. Uno de los programas que más recursos canaliza al área rural es el de empleo temporal. En el pasado se utilizaba con fines clientelares, en forma poco transparente y sin vinculación a tareas de producción de servicios ambientales. Ahora se ha intentado despolitizarlo, depurar el padrón de beneficiarios y

los comités de obra respectivos y relacionarlo con actividades tales como prevención y combate de incendios forestales, conservación de suelos, obras contra la erosión, etcétera.

PRINCIPALES INSUFICIENCIAS Y LIMITACIONES

Persistencia de concepciones economicistas-productivistas en las áreas agropecuarias. A pesar de los avances realizados en la perspectiva de una nueva valoración de lo rural, aún no se logra una concepción y una política común en las diferentes dependencias del Gobierno del Distrito Federal que tienen que ver con el desarrollo rural. Así, en algunas dependencias predomina una concepción economicista-productivista en las políticas y programas orientados a las zonas agropecuarias del Distrito Federal. Para esta concepción, las áreas agropecuarias, es decir, la mitad de la superficie rural, deben continuar con su función productiva sin más, pero promoviendo su productividad, su modernización, su competitividad, etcétera. Frente a ello, no se ha reconocido la importancia primordial de la contribución de lo rural en el Distrito Federal hacia la producción de bienes y servicios ambientales. No se ha reconocido, en consecuencia, que los procesos de producción agropecuarios deben ser valorados, incentivados o desestimulados en función de dicha contribución.

Institucionalidad rural no adaptada y problemas de coordinación. La actual estructura institucional vinculada a lo rural en el Gobierno del Distrito Federal ya no corresponde ni está adaptada a las complejas y diversas dinámicas sociales, ambientales y económicas de la relación campo-ciudad; está rebasada, es obsoleta e ineficiente; sólo refleja de forma mecánica la organización institucional del nivel federal. Pese a los intentos de establecer una coordinación interinstitucional para el desarrollo rural, ésta se ha interrumpido y no se ha institucionalizado.

Centralización y escasa participación de las delegaciones. Hasta ahora, las atribuciones, funciones y recursos relacionados con el desarrollo rural continúan centralizadas, principalmente en la Comisión de Recursos Naturales de la Secretaría del Medio Ambiente y en la Dirección General de Desarrollo Rural de la Secretaría de Desarrollo Económico. Aún no se dispone de una estrategia de descentralización hacia las delegaciones políticas.

Insuficiente participación ciudadana. El proceso de conformación de un consejo gobierno-sociedad para el desarrollo rural se encuentra interrumpido. No se ha convenido con la sociedad rural del Distrito Federal el programa de desarrollo rural sustentable. No bastan talleres de consulta y reuniones de información para dar cauce al surgimiento de una centralidad efectiva de los actores sociales y al establecimiento de una nueva relación gobierno-sociedad.

Se ha frenado el desarrollo de un sistema integral de incentivos a la producción de bienes y servicios ambientales. No puede impulsarse un proceso eficaz de valoración de lo rural sin un adecuado y duradero sistema de incentivos que compita ventajosamente con las alternativas de valoración inmobiliaria de su territorio. El Fondo Ambiental Metropolitano ha desarrollado funciones limitadas al servicio de los empresarios gasolineros y de Pemex; además, está emplazado a desaparecer por presiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se ha frenado el establecimiento de un sistema integral de incentivos para el desarrollo rural sustentable (Programa para la Conservación de Agua, Suelos y Bosques del Distrito Federal) con los fondos requeridos.

Reforma legislativa ambiental y rural pendiente. A pesar de que se cuenta con una iniciativa de ley ambiental y otra de desarrollo rural formuladas en la Asamblea Legislativa, éstas no obedecen a una política y estrategias coherentes de reformas legislativas para el desarrollo rural sustentable del Distrito Federal. Existen problemas

de coherencia entre ambas, de consistencia con las legislaciones federales en vigor, de concertación con la sociedad rural y urbana, y de coordinación con las dependencias del Gobierno del Distrito Federal.

HACIA UNA AGENDA DE JUNIO DE 1999-NOVIEMBRE DE 2000

Si bien es cierto que el tiempo transcurrido para revertir el deterioro social y ambiental del Distrito Federal ha sido ínfimo –18 meses– y el tiempo restante es igualmente escaso, el Gobierno del Distrito Federal puede y debe redoblar su compromiso y esfuerzo para, al menos, sentar las bases conceptuales, de política pública, de reformas institucional y legislativa y de diseño de nuevos instrumentos. A continuación se sugiere una agenda mínima para tal propósito:

- Conformación del Consejo Nacional para el Desarrollo Rural Sustentable, no sólo como un ente de coordinación institucional del Gobierno del Distrito Federal y de éste con los organismos federales, sino también y principalmente como un medio de participación de la sociedad en el diseño, decisión, operación y control de las políticas públicas hacia lo rural
- Construcción de una nueva institucionalidad rural en el Distrito Federal sobre la base de los siguientes ejes: *a)* mando único funcional con relación a las instituciones del Gobierno del Distrito Federal más directamente vinculadas con el desarrollo rural; *b)* descentralización de responsabilidades y funciones operativas a las delegaciones; *c)* profesionalización del servicio público rural en el nivel central y delegacional; *d)* reconocimiento de la centralidad de los actores sociales (comunidades, ejidos, pueblos indígenas originarios, organizaciones de productores, organizaciones sociales y no gubernamentales,

- etcétera), transfiriéndoles atribuciones, funciones y recursos para la operación de programas en su territorio
- Establecimiento de un sistema integral de incentivos para el desarrollo rural sustentable, elevado a carácter de ley para garantizar certidumbre, estabilidad y permanencia, con fondos suficientes, que permita el establecimiento de convenios y contratos de mediano y largo plazo (cinco, diez, 15 o más años) para la preservación del espacio rural y la producción de bienes y servicios ambientales, con comunidades, ejidos, pueblos indígenas originarios, dueños y poseedores de predios rústicos, organizaciones de productores
 - Revisión, adaptación y armonización de los principales programas e instrumentos federales y locales en función de la nueva valoración de lo rural requerida en el Distrito Federal
 - Promoción de una reforma legislativa (ley ambiental, ley de desarrollo rural, ley de suelos, ley de incentivos a la conservación rural, etcétera) en un marco de congruencia, viabilidad y concertación con todas las instituciones locales y federales, los diversos actores sociales, las universidades y centros de investigación y, desde luego, la Asamblea de Representantes y el Poder Legislativo Federal
 - Establecimiento de un fondo para el fomento de instituciones y capital humano de y para los pueblos indígenas originarios, ejidos y comunidades, organizaciones de productores para el desarrollo rural sustentable del Distrito Federal y promoción de su papel y capacidades como protagonistas efectivos de las políticas públicas

MOVILIZACIONES CAMPESINAS Y ACUERDO NACIONAL
PARA EL CAMPO 2000-2004

NUEVO PACTO NACIONAL PARA EL CAMBIO EN EL CAMPO

*Propuestas de política para el campo 2000-2006:
soberanía alimentaria, revaloración de la agricultura
campesina y mercado justo para un desarrollo incluyente,
equitativo y sustentable**
(Agosto de 2000)

La Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. (ANEC) —organización autónoma y plural que agrupa a pequeños productores de granos, organizados en empresas comercializadoras en 20 estados—, con respeto se permite poner a su consideración la siguiente propuesta de políticas públicas para el campo mexicano.

*I. DE LA CRISIS AGROPECUARIA (1965-1981) A LA EXCLUSIÓN
DEL MÉXICO RURAL (1982-2000)*

Las políticas aplicadas de 1982 a la fecha por los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo para superar la crisis agropecuaria y rural no solamente resultaron promesas incumplidas, sino que constituyeron el factor determinante de su pro-

* Documento elaborado para la discusión de la propuesta de política para el campo 2000-2006 de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo.

fundización, generalización y prolongación. Más aún, a 18 años (tres sexenios) de aplicar invariablemente dichas políticas, el país no resolvió la crisis agropecuaria y en cambio transitó hacia una situación aún peor: la exclusión económica y social del México rural asociada a una degradación ambiental sin precedentes.

Los siguientes hechos así lo confirman:

1. *En el sector agropecuario no hay crecimiento económico*: -0.3 por ciento de crecimiento promedio anual real contra 1.8 por ciento del producto interno bruto nacional entre 1994 y 2000 (primer trimestre).
2. *El crecimiento del comercio exterior no promueve el crecimiento económico en el campo*: 5.8 por ciento de crecimiento promedio anual real de las agroexportaciones contra -0.3 por ciento del PIB sectorial entre 1994 y 1999.
3. *El sector agropecuario ha sido desconectado de la dinámica de crecimiento de la economía nacional*: PIB agropecuario de 0.9 por ciento, 0.2 por ciento y 0.8 por ciento cuando el producto interno bruto nacional crece a altas tasas de 7.9 por ciento, 6.8 por ciento y 4.8 por ciento en el primer trimestre de 2000, 1997 y 1998, respectivamente. Tasas altas de crecimiento del PIB nacional ya no *jalan* a la economía rural; en los hechos, ésta ha sido desconectada, excluida. El promedio anual del PIB nacional durante 1994-2000 (primer trimestre) fue de 3.8 por ciento frente al PIB agropecuario, de 1.5 por ciento; es decir, el sector crece a un ritmo 2.5 veces inferior al del resto de la economía. A partir de este modelo, para que el sector crezca al doble del crecimiento poblacional, la economía nacional tendría que crecer a un ritmo de 9.5 por ciento anual.
4. *La producción agropecuaria y forestal se encuentra estancada*: 30 millones de toneladas de granos promedio anual durante 1994-2000, cifra similar a la alcanzada a principios de la década

- de los ochenta, no obstante el crecimiento poblacional experimentado en dos décadas.
5. *Caída de los precios e ingresos reales de los productores*, de entre 40 y 70 por ciento en términos reales en el periodo 1994-2000.
 6. *El sector agropecuario es generador de saldos negativos en la balanza comercial*: déficit de 1 935 millones y 4 937 millones de dólares en las balanzas comercial agropecuaria y agropecuaria ampliada en el periodo 1994-2000.
 7. *La apertura comercial sólo ha beneficiado a las corporaciones multinacionales y a grandes empresas procesadoras y agroexportadoras nacionales*. El campo y los campesinos son los grandes perdedores del TLCAN.
 8. *El comercio exterior agropecuario no es significativo respecto al comercio exterior total (3-5 por ciento) ni siquiera respecto al valor de la producción agropecuaria del país (13-15 por ciento) y*, sin embargo, las políticas agrícolas y comerciales están centradas en promover las agroexportaciones y excluyen el fomento de la producción para el mercado interno.
 9. *Crece la dependencia y la inseguridad alimentaria de México y la mayoría de los mexicanos*: de 1994 a 1999 —etapa del TLCAN— se importaron 76.5 millones de toneladas de granos con un valor de 13 600 millones de dólares, 57 por ciento y 72 por ciento más, respectivamente, que en el sexenio anterior (1988-1993). La dependencia alimentaria nacional crece de 25 a 35 por ciento en igual periodo. Lo anterior, mientras aumenta la pobreza y la desnutrición en el país.
 10. *Se promueve el desempleo y el rentismo en el campo*, a pesar de que el resto de la economía es incapaz de absorber la población rural desocupada, ni siquiera con las tasas de crecimiento relativamente elevadas del PIB nacional: tan sólo por las importaciones de granos se ha impedido la generación de más de

500 mil empleos agrícolas directos y permanentes entre 1994 y 1999.

11. *El mercado agroalimentario ha sufrido una privatización excluyente e inequitativa*, privilegiando su concentración y transnacionalización y afectando nuestra soberanía alimentaria.
12. *El presupuesto rural se ha derrumbado* al pasar de 6.6 por ciento del gasto programable total en 1994 a 3.8 por ciento en 2000 para el desarrollo productivo agropecuario. En 1982 se destinaba 12 por ciento.
13. *Crece la pobreza y la exclusión en el campo.*
14. *Crecen los programas asistencialistas y clientelares* para el combate de la pobreza rural.
15. *Crece el malestar y la descomposición social en el campo.*
16. *El desastre ambiental* en el campo crece, con ineludibles y costosas repercusiones sobre las ciudades y el desarrollo económico nacional.

II. LAS CAUSAS DE LA EXCLUSIÓN EN EL CAMPO MEXICANO

No hay que buscar las causas de la exclusión que ocurre en el campo mexicano en los fenómenos climatológicos, en el carácter *premoderno* y *tradicionalista* de los campesinos e indígenas, en la *inviabilidad* del desarrollo productivo a partir de la pequeña y mediana agricultura en un mercado competitivo, o en determinismos economicistas (“la PEA agropecuaria en los Estados Unidos es de tres por ciento”, “ineludiblemente el sector rural de la economía tiende a desaparecer en todos los países desarrollados”) o geográficos (“el campo no puede subsistir en México debido a su cercanía con los Estados Unidos”).

La exclusión rural se debe fundamentalmente a las políticas económicas, agrícolas y comerciales implantadas de manera coherente

y sistemática en los tres últimos sexenios, que aplican recetas que los países desarrollados no llevan a la práctica.

En los hechos, se ha roto el pacto nacional de justicia y bienestar para el campo a cambio de su contribución al desarrollo nacional, establecido a finales de la revolución, refrendado y promovido en el cardenismo y sostenido hasta la etapa de industrialización y crecimiento urbano del país.

Mantener y reproducir –sólo con cambios cosméticos– las mismas políticas significaría defraudar el mandato de cambio de los ciudadanos, así como ahondar la exclusión económica y social para un tercio de los mexicanos y amenazar la existencia de los recursos naturales del país. Se trataría, entonces, del cuarto sexenio de políticas anticampesinas.

Si el mandato ciudadano es cambiar, la demanda de la población rural es cambiar, y, si un desarrollo económico y social incluyente y sustentable del país lo exige, es imprescindible cambiar de fondo las políticas públicas para el campo. No se puede cambiar con más de lo mismo.

*III. REVALORAR EL PAPEL DE LA AGRICULTURA CAMPESINA
EN LA PERSPECTIVA DE UN PROYECTO ESTRATÉGICO Y SUSTENTABLE
DE DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO*

El país no puede cambiar verdaderamente ni transitar hacia la democracia y un desarrollo sustentable excluyendo a los campesinos en particular y a la población rural en general.

El México rural es mucho más que la producción competitiva de agromercancías para los mercados externos. El campo es mucho más que 10 por ciento de los productores empresariales y las 100 grandes empresas procesadoras, comercializadoras y agroexportadoras. El

país no puede seguir por el camino de la aplicación fundamentalista del principio de las ventajas comparativas y de la soberanía absoluta del mercado, a costa de la pobreza y exclusión de la mayoría de su población rural y la depredación de sus recursos naturales.

Los campesinos y los pobladores rurales –a pesar de que en los últimos tres sexenios se empeñaron en negarlos y desvalorizarlos– existen y representan un valor estratégico para el desarrollo nacional, a saber:

1. Representan un tercio de la población nacional.
2. Ocupan, poseen y manejan 80 por ciento del territorio nacional; la agricultura empresarial posee y maneja el resto.
3. Son portadores de la diversidad social y étnica –única, invaluable e insustituible– de nuestra nación mexicana.
4. Generan 15 por ciento del empleo nacional; cinco por ciento adicional es generado por la agricultura empresarial. En conjunto, representan la rama económica que *más* empleo genera en el país.
5. Contribuyen con 70 por ciento del PIB agropecuario; el restante 30 por ciento lo aporta la agricultura empresarial. Las exportaciones agropecuarias representan tan sólo 15 por ciento del total del PIB agropecuario.
6. Aportan alimentos básicos de alta calidad nutricional para 4 millones de familias campesinas y para la mayor parte de la población urbana.
7. Aportan más de 5 mil millones de dólares anuales a la economía nacional por concepto de remesas, mismas que representan la segunda fuente de divisas después del petróleo y equivalen a 50 por ciento de la inversión extranjera. Dichas remesas son mayores al total de las exportaciones agropecuarias en 1999 y significan 40 veces el total de la inversión extranjera directa realizada en el sector agropecuario de 1994 a 1999.

8. Están involucrados en el manejo del suelo, agua, vegetación y biodiversidad de 70 por ciento del territorio nacional.
9. Gracias a sus seculares, múltiples y diversas estrategias de sobrevivencia, han evitado que la producción interna de alimentos se desplome, aumente la pobreza, la migración se desborde y la desestabilización social se enseñoree.

IV. PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA EL CAMPO 2000-2006

1. *Nuevo pacto nacional* entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, junto con las organizaciones rurales, para la reconstrucción y desarrollo incluyente, equitativo y sustentable del campo mexicano sobre las siguientes bases: *a)* soberanía alimentaria; *b)* revaloración de la agricultura campesina y reconocimiento de sus derechos y capacidad de desarrollo productivo y social; *c)* reconocimiento y fomento del carácter multifuncional de la agricultura; *d)* agricultura sustentable; *e)* mercado incluyente, competitivo y socialmente responsable; *f)* políticas agrícolas y de desarrollo rural incluyentes y diferenciadas; *g)* nueva relación campo-ciudad; y *h)* corresponsabilidad y equilibrio Estado-mercado-sociedad rural. Dicho pacto se establecería a través de: *a)* firma de un acuerdo nacional; *b)* aprobación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2000-2006 en el Congreso de la Unión a iniciativa presidencial concertada con los actores rurales; *c)* presupuesto rural multianual; *d)* creación del Consejo Nacional para el Desarrollo Rural Sustentable, con carácter interinstitucional e intersectorial; y *e)* creación de una comisión especial intersectorial e interinstitucional para la elaboración de una propuesta para el desarrollo de la agricultura mexicana 2025,

con la participación, entre otros, del Centro de Estudios Estratégicos Nacionales.

2. *Objetivos centrales 2000-2006.* Ante todo, el cambio que requiere el campo mexicano es el de la distribución equitativa del poder de decisión y del ingreso con el fin de eliminar la pobreza y proporcionar niveles de bienestar similares al de los mexicanos que viven en las ciudades. Éste debe ser el objetivo central. Los objetivos específicos deben ser: *a)* recuperar y fortalecer la soberanía alimentaria, garantizando la producción nacional de alimentos sanos y que todos los mexicanos puedan adquirirlos; *b)* reconstrucción y fomento de la producción y productividad sustentable de las cadenas agroalimentarias para satisfacer, prioritariamente, las necesidades del mercado interno al tiempo que se apoya las agroexportaciones; *c)* recuperación de los precios e ingresos reales de los productores y trabajadores rurales; *d)* crecimiento económico sectorial de cuatro por ciento anual; *e)* balanza comercial agroalimentaria positiva cada año; *f)* promoción del empleo rural a través de: *i)* fomento de la producción, diversificación y agroindustrialización local y regional; *ii)* promoción del establecimiento de empresas manufactureras y de servicios de los pobladores rurales y en alianza con empresarios privados; *iii)* construcción/reconstrucción *estructural* de infraestructura productiva y de servicios básicos; *iv)* restauración-protección de recursos naturales y producción de bienes y servicios ambientales (agua, suelo, aire, recreación, etcétera); *g)* promoción de un programa *multianual de inversiones estructurales* para regiones marginadas, sobre bases de inclusión, articulación del desarrollo local y regional, impactos ambientales positivos y respeto a los derechos y culturas campesinas e indígenas; *h)* superación de la pobreza extrema y disminución de la pobreza rural, como parte de una política de combate de sus causas estructurales.

3. *Democratización de las políticas públicas y de las instituciones rurales* federales, estatales y municipales; fin del corporativismo y el clientelismo; no a la tentación de construir un neopresidencialismo y un neocorporativismo.
4. *Políticas de apoyo y fomento diferenciadas y equitativas* a las diferentes regiones y tipos de agriculturas y productores, así como las destinadas a otros sujetos rurales, en las que se dé prioridad a la agricultura familiar, a los jóvenes y a las mujeres rurales.
5. *Organizaciones económicas y sociales de base de los productores y pobladores rurales, autónomas y autogestivas*, como sujetos y actores centrales de las políticas para el campo. En el marco anterior, deberá impulsarse la responsabilidad y habilitamiento de los individuos y familias. El apoyo a las iniciativas de organización económica de productores debe considerarse de interés público, y la inversión en desarrollo humano y capital social debe ser una prioridad del presupuesto rural. De lo contrario, el individualismo y el apoyo a los *emprendedores* rurales únicamente significaría una mayor desigualdad social y la aplicación de la selección natural a la vida rural (*darwinismo social*).
6. *Recuperación de la rentabilidad y los ingresos de los productores y trabajadores rurales* a partir de: *a)* un sistema de precios-objetivo estable y previsible en función de costos de producción nacionales e internacionales, y diferenciado por producto, región y ciclo; *b)* subsidios y apoyos a costos de producción no imputables al productor con compromisos de productividad sustentable, con aplicación transparente y equitativa; *c)* aumento de los salarios rurales y urbanos para la expansión del mercado interno; y *d)* regulación y protección contra importaciones *dumping* de alimentos chatarra y nocivos contra la salud.
7. *Mercado incluyente, equitativo, competitivo y socialmente responsable* a partir de: *a)* un sistema de precios-objetivo estable,

previsible y diferenciado por producto, región y ciclo productivo; *b*) promoción de la formación y consolidación de empresas comercializadoras campesinas de base y de redes regionales, estatales y nacionales a través del Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias (Profeca); *c*) modernización de la infraestructura de almacenamiento y comercialización en manos de empresas campesinas; *d*) transferencia de infraestructura de Seranor y otras bodegas de ANDSA y Boruconsa, hoy bajo responsabilidad de Fideliq, a redes de organizaciones comercializadoras campesinas; *e*) desarrollo de un sistema de financiamiento de la comercialización de cosechas competitivo y adaptado a las empresas comercializadoras campesinas; *f*) construcción/reconstrucción de mercados locales y regionales y reconstrucción competitiva de las cadenas productivas desde la producción hasta el consumo; *g*) establecimiento de estrategias de ordenamiento de los mercados basadas en la participación de productores y la planeación y administración de la oferta a través de consejos estatales e interestatales por producto, de conformidad con el ejemplo mostrado por las organizaciones comercializadoras de frijol de Chihuahua, Zacatecas, Sinaloa, Nayarit y Durango; *h*) promoción de un intenso proceso de agroindustrialización de excedentes en los ámbitos local y regional; *i*) apoyos suficientes, transparentes y equitativos a los precios, la comercialización y el desarrollo de mercados regionales vinculados a la estrategia de precios-objetivo, ordenamiento de los mercados, desarrollo de mercados regionales y a los objetivos de soberanía alimentaria y desarrollo rural; *j*) desarrollo de un sistema nacional de normalización, inspección y certificación de la calidad de los productos agropecuarios; *k*) creación de un sistema integral de administración de riesgos de mercado, incluidas garantías y fianzas para el cumplimiento de los contratos de

compra-venta; *l*) responsabilidad de la regulación de las importaciones agropecuarias en la Sagar, y establecimiento de un comité interinstitucional e intersectorial plural y transparente; *m*) estrategia para restringir las importaciones agropecuarias a no más de 20 por ciento del consumo nacional; *n*) investigación a cargo de la Comisión de Competencia Económica sobre la concentración ilegítima y anticompetitiva en los mercados agropecuarios del país por parte de grandes empresas monopólicas y monopsómicas y apoyo para encauzar una demanda *antidumping* por las importaciones de maíz provenientes de los Estados Unidos; *o*) finalmente, pero no menos importante, creación de una subsecretaría de desarrollo comercial en la Sagar, la transformación de Aserca en el Organismo Nacional para la Seguridad Alimentaria y el Ordenamiento de los Mercados Agroalimentarios, que asuma entre muchas otras funciones la de comprador de última instancia y de administración de reservas alimentarias y la constitución del Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y los consejos estatales correspondientes.

8. *Programa integral dirigido específicamente al fomento y financiamiento de la agricultura familiar*, que revierta y desincentive el rentismo, reconozca y valore su carácter multifuncional, promueva la diversificación y agroindustrialización a escala familiar y local, etcétera, sobre la base de articular y armonizar un conjunto de programas e instrumentos actualmente dispersos y asignándole la más alta prioridad en el programa-presupuesto rural 2001-2006.
9. *Mantenimiento y adecuación de los principales programas agropecuarios* tales como Alianza para el Campo, Procampo, Profeca y Apoyos a la Comercialización aumentando techos presupuestarios, revisando normatividad, armonizándolos con los objetivos centrales de política rural y entre sí.

10. *Preservación de la rectoría del Estado y federalización democrática e institucional de la política y programas agropecuarios y de desarrollo rural* a efecto de garantizar la conducción federal de un proyecto *nacional* de largo plazo en un mundo globalizado con alta concentración de poderes en países desarrollados y corporaciones, evitar su atomización y la discrecionalidad e ineficiencia en esta materia por parte de gobiernos estatales y municipales. Debe darse un papel central a las organizaciones económicas y sociales de base y a sus redes regionales en la promoción de una federalización incluyente y democrática.
11. *Presupuesto rural participativo, justo y que valore el carácter multifuncional de la agricultura* a partir de: *a)* la promoción de un proceso de discusión y elaboración participativa de la iniciativa presidencial del presupuesto rural (egresos e ingresos) y su debate en el Congreso de la Unión con todos los actores rurales involucrados, no solamente con las cúpulas empresariales, en los niveles local, estatal y nacional (el cambio democrático real implica la participación ciudadana en el debate, diseño, decisión y operación de las políticas públicas); *b)* la asignación de seis por ciento del gasto programable total para el presupuesto agropecuario 2001 (contra el cuatro por ciento autorizado en 2000) y el aumento de un punto porcentual anual, hasta llegar a diez por ciento para el año fiscal 2006, recuperando los niveles de gasto de los años ochenta; *c)* que la orientación y beneficiarios del presupuesto rural correspondan claramente a los objetivos de un plan de desarrollo rural a largo plazo (2025) y al programa de desarrollo rural 2001-2006, de conformidad con las propuestas 1 y 2 antes expuestas; *d)* que exista un claro mandato para que al menos 70 por ciento de los subsidios y transferencias se canalicen a los productores pequeños y medianos y a las regiones de menor desarrollo; *e)* que haya un mandato explícito para

que al menos 30 por ciento del presupuesto agropecuario en 2001 se canalice y ejecute a través de organizaciones económicas de productores de base y sus correspondientes redes regionales; *f)* que se mantenga en el presupuesto de ingresos 2001 el cobro del arancel de al menos 30 por ciento para las importaciones fuera de cupo de los productos agropecuarios involucrados en el TLCAN, y la tasa cero de IVA sobre alimentos, así como que se incorpore un subsidio a las tarifas eléctricas y diesel agrícola.

12. *Renegociación del apartado agropecuario del TLCAN en 2001* sobre la base del reconocimiento de las asimetrías de nuestras agriculturas, del carácter multifuncional de la agricultura mexicana y de su importancia para la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, la protección de los recursos naturales, el empleo rural y la gobernabilidad del país. Se trata de obtener un trato especial y diferencial para el fomento de la agricultura mexicana vinculada al mercado interno. Lo anterior es perfectamente congruente con los acuerdos de la OMC y de la OCDE, mismos que son aceptados por los propios Estados Unidos para otros países en desarrollo. Entre tanto, debe congelarse los cupos y aranceles pactados al nivel del año 2000, toda vez que fueron incumplidos ilegítimamente por el gobierno mexicano de 1994 a 1999. La misma consideración debe hacerse para el resto de acuerdos comerciales: TLCUE, ALCA y Ronda del Milenio de la OMC.
13. *Desarrollo agropecuario y rural de los pueblos indios* a partir del cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y el diseño y operación de programas de desarrollo productivo, social y ambiental manejados autónomamente por los pueblos y organizaciones comunitarias indígenas a través de convenios específicos. Entre otros programas vinculados al desarrollo rural en zonas indígenas, debe preservarse el de Fondos Regionales Indígenas adecuando su normatividad y garantizando el respeto a su autonomía.

14. *Reforma del marco legal* a través del debate público y la construcción de consensos para promover una ley general de desarrollo rural, una ley agrícola quinquenal 2002-2006 y la ley para la restauración y conservación de suelos.
15. *Adopción del principio de precaución y moratoria a la importación, producción y comercialización de granos y alimentos transgénicos.*
16. *De manera urgente*, es vital que la Secofi y la SHCP no violen la Ley de Ingresos 2000 en lo referente al cobro de al menos 30 por ciento de arancel para las importaciones agropecuarias fuera de cuota del TLCAN y que Sagar-Aserca concerten con las organizaciones de productores de Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Nayarit, entre otros, el esquema de apoyos a la comercialización del maíz y sorgo cosecha primavera-verano 2000 *antes* de que comiencen las cosechas, aplicando los más de 500 millones de pesos disponibles, no obstante que Aserca pretenda desaparecerlos violando el Presupuesto de Egresos de 2000.

2002: ÚLTIMA LLAMADA PARA LOS MAICEROS
MEXICANOS*
(22 de diciembre de 2001)

El año 2001 representa la continuidad de las políticas de Zedillo y Salinas contra la producción campesina de maíz y en favor de la dependencia alimentaria nacional.

LOS HECHOS ESTÁN A LA VISTA

Este año, la tríada Fox-Derbez-Usabiaga autorizó la importación de 6 millones de toneladas de maíz, el doble de lo establecido como cuota libre de arancel en el TLCAN. Esto, a pesar de la existencia de producción nacional de maíz blanco y granos forrajeros suficiente para no rebasar por primera vez el cupo acordado con los Estados Unidos. Lo anterior, además, en abierta violación al mandato de la Ley de Ingresos 2001 que ordenaba al Ejecutivo llevar consultas con organizaciones de productores representativas y plurales para determinar posibles sobrecuotas y los aranceles correspondientes. El ilegal decreto de Pekín del 7 de junio del presidente Fox, impugnado

* Publicado en *La Jornada*.

por la ANEC a través de un amparo, marcó la simulación y el engaño como método de consulta e impuso un sobrecupo de 3 millones y aranceles irrisorios de uno y tres por ciento para maíz amarillo y maíz blanco, respectivamente.

Esta imposición significó, además, un sabotaje al proceso de comercialización de la cosecha de maíz de Sinaloa al abrir las importaciones en época de cosecha y debilitar de esta forma la negociación de las organizaciones maiceras del estado con los compradores. El resultado: precios bajos al productor y una erogación adicional de 500 millones de pesos a los mil millones ya asignados para apoyos a la comercialización a dicha entidad. La lógica es clara: más dinero público para abatir los precios al productor, enriquecer a los agricultores ricos y aumentar las ganancias de los industriales y comercializadores privados nacionales y estadounidenses.

Con la presente administración, la política de guerra contra la agricultura maicera nacional llegó al extremo de autorizar a Diconsa la importación de 40 por ciento de sus requerimientos anuales cuando el país produce 18 millones de toneladas de maíz blanco y tiene excedentes para consumo humano. Diconsa distribuye en zonas rurales 600 mil toneladas, lo que representa únicamente 3.3 por ciento de la producción nacional. Ante este hecho, no queda claro si en la nueva misión de la secretaria Vázquez Mota se incluye el combate a la pobreza también en los Estados Unidos al favorecer la inyección de más de 25 millones de dólares en la economía de ese país en lugar de hacerlo en las regiones maiceras campesinas e indígenas del centro y sur-sureste del nuestro. En este sentido, no es claro si la nueva función de Diconsa es importar alimentos y por eso sus siglas signifiquen “Distribuidora e Importadora Conasupo, S.A.”.

Otro hecho de la mayor gravedad y del que también Diconsa es corresponsable –con la Cibiogem, Sagarpa, Semarnat, Salud y Economía– se refiere a la contaminación de maíces autóctonos de

Puebla y Oaxaca por transgenes provenientes de maíces modificados genéticamente, importados y distribuidos en las tiendas comunitarias. Diversas organizaciones y personas ya han interpuesto una demanda popular ante la Profepa al respecto.

El año 2002 representa la última oportunidad para cambiar. Entramos al año nueve del TLCAN, con precios internacionales a la baja por aumento de los subsidios estadounidenses *dumping*. Para completar el cuadro, el presidente Fox incluye en su proyecto de Presupuesto de Egresos de 2002 una drástica reducción de los apoyos a la comercialización para maíz y otros granos al pasar de 4 700 millones autorizados este año a únicamente 1 000 millones para el próximo. Se trata de una crónica anunciada de explosiones sociales en el campo maicero.

Sí es posible cambiar. La actual administración es la continuidad de Zedillo y Salinas con otros rostros. La palabra la tienen las organizaciones campesinas y el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de 2002: *a)* no al sobrecupo en la Ley de Ingresos; *b)* suspensión por tres años de los procesos de desgravación, aplicando salvaguardas a las cadenas agroalimentarias más afectadas; *c)* prohibición de las importaciones de maíz transgénico; *d)* demanda *antidumping*; *e)* continuación del Profepa; *f)* incremento a 5 000 millones de pesos para apoyos a la comercialización y desarrollo de mercados, con una distribución equitativa entre entidades y con topes máximos por productor.

¿QUÉ RENEGOCIAR EN EL CAPÍTULO
AGRÍCOLA DEL TLCAN?*

(29 de enero de 2003)

La renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN constituye una de las demandas centrales del movimiento El Campo No Aguanta Más en su lucha por una nueva política para el campo y un nuevo acuerdo Estado-sociedad urbana-sociedad rural.

Pero, en concreto, ¿qué aspectos necesitamos renegociar con los gobiernos de los Estados Unidos y Canadá para ajustar el TLCAN a los objetivos superiores de vida digna para toda la población rural, soberanía alimentaria, empleo rural, agricultura sustentable y asequibilidad garantizada de alimentos sanos, seguros y suficientes para toda la población mexicana? A continuación se enuncia las cinco principales propuestas del movimiento El Campo No Aguanta Más respecto de la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN.

Primera. *Exclusión definitiva del maíz y frijol del proceso de liberalización comercial del TLCAN.* Únicamente la decisión autoritaria del gobierno autoritario del expresidente Salinas impidió que estos dos cultivos estratégicos para la seguridad nacional y la soberanía

* Texto escrito como vocero del movimiento El Campo No Aguanta Más.

alimentaria se excluyeran del TLCAN. Ahora, después de nueve años de acción gubernamental contra los productores mexicanos y a escasos cuatro años de su formal y total liberalización, es ineludible acordar con nuestras contrapartes la exclusión de ambos cultivos. Razones sobran: seguridad nacional, soberanía alimentaria, preservación del empleo rural en un escenario de recesión en México y los Estados Unidos; respeto a la diversidad étnica, social y cultural de la nación; contribución multifuncional de la producción maicera y frijolera; y, por las asimetrías insalvables entre los sistemas de producción, financiamiento, subsidios, investigación, comercialización, transporte, etcétera, de México, los Estados Unidos y Canadá. Entre tanto se renegocia y acuerda este punto, los aranceles a las importaciones de maíz y frijol que rebasen los cupos establecidos en el propio TLCAN deberán ser cobrados estricta e invariablemente, incluidos los correspondientes al año en curso.

Segunda. *Reintroducción de restricciones cuantitativas a las importaciones de los productos de las cadenas agropecuarias clasificadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como básicas y estratégicas para la seguridad y soberanía alimentaria.* Dichos productos, además de maíz y frijol, son: caña de azúcar, trigo, arroz, sorgo, café; huevo, leche; carne de bovinos, porcinos y aves; y pescado. Se propone el establecimiento de volúmenes máximos de importación diferenciales por producto y cadena agropecuaria a través de aranceles-cupo; dichos topes de importación sin arancel no deberán rebasar rangos entre cinco y 20 por ciento del consumo nacional aparente en función del nivel actual de importaciones y el potencial productivo nacional. Los niveles máximos de importación podrán ser revisados y ajustados quincenalmente. Las importaciones que rebasen dichos topes deberán pagar aranceles en rangos variables por determinar caso por caso. Se trata de proteger toda la cadena y no solamente la producción primaria o el eslabón más fuerte—léase empresas

procesadoras, comercializadores y/o distribuidoras. Paralelamente y a fin de no verse obligado el país a rebasar los cupos de importación establecidos, debe asegurarse un programa de fomento integral de la producción a efecto de alcanzar los niveles requeridos de producción y productividad por tipo de producto, calidad, región y precio apropiado.

Tercera. *Garantizar la inocuidad de los alimentos y el cumplimiento de las normas fitosanitarias en su importación.* Se requiere revisar y renegociar el capítulo VII del TLCAN referente a medidas sanitarias y fitosanitarias a efecto de certificar que toda importación de alimentos proveniente de los Estados Unidos y Canadá cumpla con los mismos requerimientos de inocuidad y seguridad que son exigidos para la exportación de los productos agropecuarios mexicanos a dichos países.

Asimismo, *garantizar que se cumpla normas de etiquetado y la aplicación del principio precautorio para los productos transgénicos.*

Cuarta. *Eliminación de prácticas desleales de comercio realizadas a través de subsidios internos que permiten precios de exportación por debajo del costo de producción (valor normal) y subsidios a la exportación directos e indirectos (créditos y garantías subsidiados a la exportación) que permiten precios de exportación inferiores a los precios nacionales.* Para esto no necesitamos esperar a una eventual negociación en la OMC al respecto; en el largo plazo el campo estaría muerto. Asimismo, proponemos la revisión y renegociación del capítulo XV relativo a competencia y monopolios a efecto de garantizar una libre concurrencia en los mercados agropecuarios y forestales hoy inexistente, y desintegrar los monopolios que dominan toda la cadena agroalimentaria en México.

Quinta. *Acuerdos paralelos al TLCAN.* Acuerdo migratorio para garantizar la libre movilidad transfronteriza de la fuerza de trabajo y el goce pleno de sus derechos laborales y ciudadanos; y acuerdo para

el establecimiento de fondos compensatorios para inversiones estructurales para regiones, cadenas productivas y sujetos productivos y sociales en desventaja.

¿QUÉ NUEVO PACTO SOCIAL REQUIERE EL CAMPO?*

(8 de febrero de 2003)

La histórica megamarcha campesina “Salvemos al campo para salvar a México” del pasado 31 de enero lanzó un clamor unánime a la nación: nuevo pacto Estado-sociedad urbana-sociedad rural, nueva política hacia el campo y renegociación del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En días pasados señalamos en este mismo espacio qué necesitamos renegociar en el TLCAN (*La Jornada*, 29 de enero de 2003, p. 8).

Ahora ponemos a consideración del lector la propuesta del movimiento El Campo No Aguanta Más respecto a qué nuevo pacto social y qué nueva política hacia el campo requiere nuestro país de cara a un nuevo proyecto de nación en la soberanía, el crecimiento, la equidad, la sustentabilidad y la globalización.

El pacto social entre el Estado y los campesinos, surgido de la revolución de 1910 y refrendado durante el cardenismo, se agotó hacia finales de los años sesenta y se rompió definitivamente a lo largo de décadas de neoliberalismo. Dicho pacto hoy requiere refundarse

* Artículo publicado en *La Jornada*.

sobre nuevas bases. Obviamente, no podrían ser las mismas sobre las cuales se fundó anteriormente ni mucho menos sobre las que se rompió. Se requiere un nuevo acuerdo político nacional y un nuevo contrato social con nuevos derechos y obligaciones entre el Estado, la sociedad urbana y la sociedad rural. Lo anterior, con base en un consenso fundamental respecto del nuevo papel del campo y los campesinos en el futuro de la nación.

Entre los compromisos del Estado, la sociedad urbana y la sociedad rural que configurarían el nuevo pacto se encuentran los siguientes:

1. El campo, la sociedad rural, las agriculturas campesinas e indígenas y sus patrimonios constituyen una *prioridad nacional* y representan un *sector imprescindible* para el presente y futuro de la nación para asegurar su soberanía, desarrollo y viabilidad a largo plazo.
2. El Estado se obliga a garantizar el derecho a gozar una vida digna y a respetar los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de toda la población rural, reconociendo el *principio de paridad* entre el nivel de vida de la población urbana y la población rural.
3. La *soberanía alimentaria* como principio rector de la política agroalimentaria en sustitución de la política de dependencia alimentaria.
4. Reconocimiento al carácter *multifuncional* de la agricultura en sustitución a la política reduccionista, economicista y productivista hasta ahora vigente.
5. Reconocimiento del *derecho de los campesinos* a seguir siendo campesinos y revaloración de la *capacidad de desarrollo* de las agriculturas campesinas e indígenas. Por tanto, compromiso del Estado en *inversiones estructurales multianuales* para su desarrollo productivo, social y ambiental.

6. *Alimentación* sana, suficiente, nuestra y con *garantía de asequibilidad* para toda la población, principalmente la de bajos ingresos.
7. Promoción de sistemas *sustentables* de producción agropecuaria, forestal y pesquera, con orientación prioritaria hacia el mercado interno y complementariamente para los mercados de exportación.
8. *Reconstrucción de cadenas productivas* agropecuarias y forestales a partir de un mínimo de contenido nacional y *agregación de valor* a la producción primaria en las localidades y regiones rurales.
9. Ordenamiento de los mercados con *intervención del Estado* sobre la base del control y administración de la oferta por parte de los *productores organizados*.
10. Protección al empleo rural, promoción de actividades no agropecuarias, conservación de los recursos naturales y *producción de bienes y servicios ambientales* para el desarrollo urbano, industrial, turístico y para el bienestar de la toda la población mexicana.
11. *Defensa y valoración de los patrimonios territoriales* (tierra, agua, bosques, selvas, vegetación de zonas áridas; biodiversidad, recursos genéticos, cultura, conocimientos, etcétera) de ejidos, comunidades y pueblos indios; fin del rezago agrario y distribución de activos productivos para el desarrollo agropecuario y rural, principalmente entre jóvenes y mujeres.
12. Reconocimiento de la diversidad de actores productivos y sociales del campo como *sujetos* responsables de su propio desarrollo; fin del clientelismo y el corporativismo; y nueva relación Estado-sujetos rurales con base en la autonomía, autogestión y reconocimiento pleno de derechos.

Expresiones concretas, verificables y duraderas de este nuevo pacto nacional, además de la firma de un acuerdo nacional Ejecutivo-Congreso-gobernadores-organizaciones campesinas, deben ser, entre otras:

1. Nuevo programa de desarrollo rural 2004-2006 y programa 2020 concertado con la sociedad rural y aprobado por el Congreso de la Unión.
2. Renegociación del capítulo agrícola del TLCAN y acuerdos paralelos sobre migración y fondos compensatorios.
3. Modificaciones constitucionales a efecto de permitir un presupuesto multianual para el desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y rural, con al menos tres por ciento del presupuesto anual con respecto al producto interno bruto nacional para el desarrollo productivo y social del campo.
4. Reforma estructural de las instituciones rurales y del sistema financiero rural.
5. Derecho constitucional a la alimentación.
6. Reforma del artículo 27 constitucional a efecto de prohibir a las sociedades mercantiles la asequibilidad de la tierra y garantizar que la parcela ejidal se considere como patrimonio familiar.
7. Reforma de la ley indígena a efecto de cumplir los Acuerdos de San Andrés.
8. Reforma de los órganos de gobierno de las instituciones públicas, federales y estatales, a efecto de garantizar una participación incluyente y plural de la diversidad de expresiones organizativas de la sociedad rural.

POR UNA POLÍTICA DE COMERCIO AGROALIMENTARIO
ACORDE CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, LA REVALORACIÓN
DE LA AGRICULTURA CAMPESINA Y LA SUSTENTABILIDAD
DE LOS RECURSOS NATURALES*
(3 de marzo de 2003)

La renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN constituye una de las demandas centrales del movimiento El Campo No Aguanta Más en su lucha por una nueva política para el campo y un nuevo acuerdo Estado-sociedad urbana-sociedad rural.

- Alrededor de 2.2 millones de mexicanos se pronunciaron a favor de dicha medida en la Consulta sobre Prioridades Nacionales realizada el pasado 19 y 20 de noviembre
- Cien mil votos a mano alzada se pronunciaron por la renegociación del TLCAN en la histórica marcha campesina del 31 de enero
- Todas las *auténticas* organizaciones campesinas y de productores agropecuarios y forestales del país hoy se encuentran unificadas por primera vez en torno a esta demanda central
- Ochenta y dos por ciento de los mexicanos opina que el gobierno mexicano debe buscar la renegociación del apartado

* Ponencia presentada en representación del movimiento El Campo No Aguanta Más, en el “Diálogo por una política de Estado para el campo”, Mesa 8: Comercio interior, exterior y Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

agropecuario del TLCAN, de acuerdo con la encuesta de GEA-ISA dada a conocer en CNI-40 el 5 de febrero pasado

- Los obispos católicos mexicanos, comúnmente del lado de los sectores privilegiados, afirman en su reciente mensaje *Por la dignidad del campo, por la dignidad de México* que:

Los resultados de este tratado han sido benéficos para algunas regiones y algunos productores del país, pero la mayoría de los productores, pequeños productores, campesinos e indígenas, han visto gravemente deteriorada su actividad económica y su calidad de vida.

- Incluso el propio Vicente Fox, como candidato presidencial y como presidente electo, **firmó y ratificó** un compromiso con organizaciones civiles en el sentido de “revisar los acuerdos de libre comercio de Norteamérica y con Europa, y especialmente el capítulo agrícola”.

Únicamente aquellos sectores minoritarios que influyeron y se han visto beneficiados de una de las decisiones más autoritarias, antidemocráticas y entreguistas de la historia de México, sostienen que el TLCAN no debe tocarse *ni con el pétalo de una rosa*.

Se trata de sectores como el que representa en México a los refineradores estadounidenses de maíz que han interpuesto una demanda por 250 millones de dólares contra nuestro país al amparo del capítulo XI del TLCAN con el pretexto de la aprobación por parte del Congreso de la Unión del IEPS a la fructosa en bebidas en 2002. Dichas empresas son las mismas que se han beneficiado de la exención del pago de aranceles para las importaciones de maíz fuera de cupo por casi 1 000 millones de dólares entre 1994 y 2000, gracias a la complicidad de las secretarías de Economía y Agricultura. Asimismo, se han visto apoyadas con subsidios de Aserca para supuestos

programas de reconversión. Estas empresas, además, enfrentan una demanda ante la Suprema Corte de los Estados Unidos por 4 000 millones de dólares por prácticas ilegales de fijación de precios para la fructosa de maíz. Es claro entonces por qué y quiénes son los que se oponen a revisar el TLCAN: los demagogos representantes de las empresas transnacionales en México.

Por otro lado, no debemos olvidar que Salinas sacrificó el campo y lo utilizó como la moneda de cambio para que los congresistas estadounidenses aprobaran el TLCAN.

Tampoco se debe olvidar lo dicho por el vicepresidente Al Gore en un debate televisivo en cadena nacional pocos días antes de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte fuera sometido a la aprobación del Congreso de los Estados Unidos: “el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es tan importante que es equiparable con la *Louisiana purchase* (la compra de la Luisiana) y la *Alaska purchase* (la compra de Alaska)”.

Se argumenta que el TLCAN, aunque ha sacrificado y empobrecido a 25 millones de mexicanos que viven en el campo, ha traído más beneficios que perjuicios.

Se dice que somos la novena economía del mundo, pero no se dice que ocupamos el lugar 54 en el índice mundial de desarrollo humano y el primer lugar en concentración del ingreso y pobreza entre los países con similar desarrollo.

Se aduce que el TLCAN ha permitido un saldo positivo en la balanza comercial con los Estados Unidos de más de 30 000 millones de dólares en 2002, **saldo que se torna negativo** si excluimos las exportaciones petroleras y del sector maquilador que incorpora, como máximo, diez por ciento de contenido nacional. Por lo demás, el modelo comercial neoliberal arroja saldos negativos en la balanza comercial de 4 600 millones anuales; de 16 000 millones sin maquila; y de 26 000 millones sin maquila y sin petróleo crudo (1994-

2002). Esto evidencia la extrema debilidad y vulnerabilidad de nuestro modelo comercial.

Se argumenta que el TLCAN ha atraído importantes flujos de inversión extranjera, lo cual es cierto: de 1994 a 2002 entraron al país 116 000 millones de dólares. Lo que no se dice es que dicha inversión no ha servido para crear nuevos empleos y en cambio ha sido el instrumento de la desarticulación de nuestras cadenas productivas y de la desnacionalización de la banca, el sector manufacturero, el de servicios y la industria agroalimentaria mexicana, a través de la compra y fusión de empresas ya instaladas. Y, por cierto, al sector agropecuario únicamente ha llegado menos de 0.1 por ciento de la IED en dicho periodo.

También se dice que nuestro comercio exterior ha crecido exponencialmente, lo cual es cierto. Lo que no se dice es que dicho comercio no ha tenido ni puede tener ninguna vinculación con el crecimiento económico del país ni del sector agropecuario, como lo demuestran los hechos siguientes:

- De 1994 a 2002, el producto interno bruto nacional únicamente creció 0.94 por ciento anual *per capita* y el producto interno bruto agropecuario decreció 0.3 por ciento anual *per capita*.
- De 1982 a 2002, el periodo neoliberal, el PIB nacional únicamente creció 0.24 por ciento anual *per capita*, mientras que en la etapa de sustitución de importaciones el PIB creció 3.6 por ciento *per capita*.
- No crece la economía en términos reales, no se generan los empleos para cubrir el rezago ni mucho menos para absorber la nueva demanda anual. De 1993 a 2000 se perdieron 1.7 millones de empleos en el campo. Tan sólo en 2002 cayó diez por ciento el empleo en el sector maquilador y cinco por ciento en el sector manufacturero. Y aún así persisten hoy en el llamado

gobierno del cambio las mismas ideas de Salinas y Téllez de que hay que seguir expulsando de su medio a la población rural: se trata de una política irresponsable, inhumana, genocida. Este hecho atenta contra la legitimidad del gobierno, la estabilidad económica y la gobernabilidad democrática del país.

Como vemos, se trata de un modelo fracasado en México y en todo el mundo.

Y cuando se habla del sector agropecuario se dice que no hay que perder lo más por lo menos, refiriéndose a los beneficios del TLCAN para el sector agroexportador. ¿Es lo más el 15 por ciento de producto interno bruto agropecuario que representa el valor de las agroexportaciones y el 0.2 por ciento de las unidades de producción y es lo menos el 85 por ciento del PIB agropecuario que representa la producción agropecuaria para el mercado interno y 99 por ciento de las unidades de producción rural del país? Pero, por otro lado, ¿a quién se le ocurre que para proteger los valores económicos y sociales mayores se requiere sacrificar los valores menores? Sólo a la minoría que negocia y se enriquece a costa de la mayoría de los productores y de entregar nuestra soberanía. Nosotros no pensamos así: nada impide que recuperemos y protejamos nuestra producción interna a la par que promovemos de mejor manera nuestras agroexportaciones.

Contra lo prometido, el saldo de la balanza comercial agroalimentaria es sistemáticamente deficitario, con un saldo negativo promedio anual de 1 200 millones de dólares anuales en el periodo del TLCAN.

Por lo que hace a que las importaciones han beneficiado a los consumidores mexicanos, decimos lo siguiente: en cuanto a precios, los precios de la canasta alimentaria han sido incrementados en 257 por ciento en el periodo del TLCAN, por encima del índice nacional

de precios al consumidor. Tan sólo en los últimos 12 meses los precios de los alimentos importados, en pesos mexicanos, han sido incrementados en razón de la devaluación de 15.6 por ciento del peso frente al dólar y por el alza de 27.5 por ciento de los precios internacionales en dólares. Y, en lo que se refiere a calidad, es de todos conocido que México se ha convertido en el depósito de los desechos del complejo agroalimentario estadounidense.

Por otro lado, no está de más recordar el incumplimiento de los compromisos del gobierno federal en el periodo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: *a)* disminución del presupuesto agropecuario en 65 por ciento en términos reales; *b)* incumplimiento de los cupos de importación, por el otorgamiento de sobrecupos y exención de aranceles por alrededor de 3 500 millones de dólares a importadores y especuladores; y *c)* abandono de toda política de capitalización, productividad, reconversión y competitividad del campo mexicano.

Por su parte, el gobierno estadounidense incumplió de igual forma sus compromisos respecto al TLCAN. Sobresale el incremento ilegítimo de los subsidios agrícolas y a la exportación, que acrecienta la competencia desleal contra la agricultura mexicana.

El TLCAN es en suma la expresión del fracaso del modelo de integración subordinada y del *libre comercio* en la economía y en la agricultura.

¿QUÉ PROPONEMOS?

Necesitamos cambiar de fondo el modelo de liberalización comercial por otro:

- No el TLCAN *plus*; lo que queremos en todo caso es TLCAN *menos*

- No el Partnership for Prosperity, que es la propuesta de Bush para África
- No el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que no es más que una pretensión hegemónica de los Estados Unidos sobre el continente
- En todo caso proponemos el modelo de integración de la Unión Europea (que tiene entre sus objetivos disminuir asimetrías y equilibrar los niveles de desarrollo de los países miembros): una Unión Económica del Norte de América y una Unión Económica Latinoamericana

Entretanto proponemos la revisión y renegociación de los aspectos más dañinos del TLCAN en el marco de nuestra Constitución, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el propio TLCAN y la Organización Mundial del Comercio, a partir de las siguientes **propuestas**:

Primera. *Exclusión definitiva del maíz y el frijol del proceso de liberalización comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, incluido el maíz quebrado.* Únicamente la decisión vertical del gobierno autoritario del expresidente Salinas impidió que estos dos cultivos estratégicos para la seguridad nacional y la soberanía alimentaria fueran excluidos del TLCAN. Ahora, después de nueve años de guerra contra los productores mexicanos y a escasos cuatro años de su formal y total liberalización, es ineludible acordar con nuestras contrapartes la exclusión de ambos cultivos. Razones sobran: seguridad nacional, soberanía alimentaria, preservación de empleo rural en un escenario de recesión en México y los Estados Unidos; respeto a la diversidad étnica, social y cultural de la nación; contribución multifuncional de la producción maicera y frijolera; y las asimetrías insalvables entre los sistemas de producción, financiamiento, subsidios, investigación, comercialización, transporte, etcétera, de México, los Estados Unidos y Canadá. Mientras se

renegocia y acuerda este punto, los aranceles a las importaciones de maíz y frijol que rebasen los cupos establecidos en el propio TLCAN deberán ser cobrados estricta e invariablemente, incluidos los correspondientes al año en curso. **La exclusión del maíz y frijol del TLCAN significaría una reducción de únicamente 150 millones de dólares en las exportaciones estadounidenses, lo que representa 0.13 por ciento con respecto al total de las exportaciones estadounidenses a México y 1.3 por ciento respecto a las exportaciones agroalimentarias de los Estados Unidos a México.**

Segunda. *Reintroducción de restricciones cuantitativas a las importaciones de los productos de las cadenas agropecuarias clasificadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como básicas y estratégicas para la seguridad y soberanía alimentaria;* dichos productos, además del maíz y frijol, son: caña de azúcar, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche; carne de bovinos, porcinos y aves; y pescado. Se propone el establecimiento de volúmenes máximos de importación diferenciales por producto y cadena agropecuaria a través de aranceles-cupo; dichos toques de importación sin arancel no deberán rebasar rangos entre cinco y 20 por ciento del consumo nacional aparente en función del nivel actual de importaciones y el potencial productivo nacional. Los niveles máximos de importación podrán ser revisados y ajustados quinquenalmente. Las importaciones que rebasen dichos toques deberán pagar aranceles en rangos variables que deberán ser determinados caso por caso. **Se trata de proteger toda la cadena** y no solamente la producción primaria o el eslabón más fuerte —léase empresas procesadoras, comercializadores y/o distribuidoras, como el caso de la salvaguarda bilateral para los monopolios avícolas. Paralelamente y a fin de que el país no se vea obligado a rebasar los cupos de importación establecidos, debe asegurarse un programa de fomento integral de la producción con base en ingresos-objetivo y precios-soporte, a efecto de alcanzar los niveles requeridos de

producción y productividad por tipo de producto, calidad, región y precio apropiado. *La reintroducción de restricciones cuantitativas a través de aranceles-cupo con un tope máximo de 20 por ciento del consumo interno de estos productos significaría una reducción de 500 millones de dólares en las exportaciones estadounidenses, lo que representa 0.43 por ciento con respecto al total de las exportaciones estadounidenses a México y 4.3 por ciento respecto a las exportaciones agroalimentarias de los Estados Unidos a México.*

Tercera. En el caso de la cebada y la malta, debe reintroducirse un arancel-cupo y ser consideradas como cultivos estratégicos en los términos del artículo 179 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. *Este hecho significaría una reducción de 20 millones de dólares en las exportaciones estadounidenses, lo que representa 0.01 por ciento con respecto al total de las exportaciones estadounidenses a México y de 0.17 por ciento respecto a las exportaciones agroalimentarias de los Estados Unidos a México.*

Las tres propuestas anteriores no representan más de 0.6 y seis por ciento de las exportaciones totales y agroalimentarias, respectivamente, de los Estados Unidos a México en 2002. Exportaciones totales de los Estados Unidos a México: 116 000 millones de dólares; exportaciones agroalimentarias de los Estados Unidos a México: 11 575 millones de dólares. Los productores mexicanos beneficiados y sus familias serían: 3 millones de productores de maíz; 400 mil, de frijol; y 100 mil, de cebada.

Cuarta. Revisión del comercio de productos forestales en el TLCAN y otros tratados comerciales a fin de garantizar competencia equitativa, la protección y sustentabilidad de nuestros recursos forestales y dar tiempo para ajustar toda la cadena forestal.

Quinta. Eliminación de prácticas desleales de comercio consistentes en subsidios internos que permiten precios de exportación por debajo del costo de producción (valor normal) y subsidios a

la exportación directos e indirectos (créditos y garantías subsidiados a la exportación) que permiten precios de exportación inferiores a los precios nacionales. Para esto no necesitamos esperar a una eventual negociación en la OMC al respecto; en el largo plazo el campo estará muerto. Asimismo, proponemos la revisión y renegociación del capítulo XV, relativo a competencia y monopolios, a efecto de garantizar una libre concurrencia en los mercados agropecuarios y forestales hoy inexistente y desintegrar los monopolios que dominan toda la cadena agroalimentaria en México.

Sexta. Negociación de un acuerdo paralelo migratorio sobre las siguientes bases: *a)* trato especial a migrantes mexicanos en las leyes migratorias estadounidenses; *b)* reconocimiento a la existencia real de un mercado de trabajo trinacional; *c)* amnistía para los 4 millones de trabajadores indocumentados mexicanos en los Estados Unidos; y *d)* respeto a la unidad de las familias de los migrantes.

Séptima. Negociación de un acuerdo paralelo cuyo fin sea establecer fondos compensatorios para inversiones estructurales para regiones, cadenas productivas y sujetos productivos y sociales en desventaja. Si se asigna 0.1 por ciento del producto interno bruto de los Estados Unidos, Canadá y México a este fondo, el monto se elevaría a 11 400 millones de dólares anuales. Esto, en comparación con los fondos estructurales de la Unión Europea, que ascienden a 0.4 por ciento del PIB. Tan sólo para ayuda a los países por ingresar a la Unión Europea existe un fondo de preadhesión de 1 570 millones de euros para 2003.

Con relación a las negociaciones de la OMC, vemos con preocupación que el actual gobierno reproduce las prácticas de negociar a espaldas de la ciudadanía y de las organizaciones de pequeños y medianos productores. Nos preocupa que México se esté sumando a la posición de los Estados Unidos y de otros países exportadores, tal y

como lo refleja el Informe Harbinson, y que no defienda un posición propia como país en vías de desarrollo. El gobierno mexicano debe proponer, además de la supresión inmediata de los subsidios a la exportación y los internos que distorsionan el comercio, el derecho a reintroducir restricciones cuantitativas por causas de soberanía y seguridad alimentaria, protección del empleo rural, desarrollo rural y protección de los recursos naturales. Si el gobierno mexicano no consulta e integra a las organizaciones y no asume una posición oficial como la antes propuesta, demandaremos la exclusión de la agricultura y la alimentación de la OMC.

Con relación al comercio interior y abasto, es evidente que la renuncia de la responsabilidad del Estado y la política de liberalización y privatización salvaje únicamente han traído como resultado: 1) la caída del ingreso de la mayoría de los productores rurales; 2) el incremento de la pobreza rural; 3) la descapitalización del sector agropecuario; 4) la pérdida de soberanía alimentaria; y 5) el crecimiento del hambre y la malnutrición en vastos sectores de la población. Por lo anterior, **proponemos**:

1. Expedir una ley para el establecimiento con carácter multianual de un sistema de ingresos-objetivo y de precios-soporte para los productos considerados como básicos y estratégicos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, diferenciados por regiones y variedades y sin considerar el Procampo.
2. Modificar el estatuto y funciones de Aserca a fin de transformarlo en un organismo federal mixto (con participación de las organizaciones de productores) para el ordenamiento de los mercados, para la operación del sistema de ingresos-objetivo y precios-soporte, para operar medidas de regulación de los mercados, para la formación de reservas campesinas estratégicas y reguladoras, y para el financiamiento de los inventarios con base en los precios-soporte, entre otras funciones.

3. Reconstruir las cadenas agroalimentarias con un mínimo de 70 por ciento de contenido nacional.
4. Investigar la concentración anticompetitiva a todo lo largo de la cadena agroalimentaria por parte de la Comisión Federal de Competencia.
5. Garantizar la inocuidad de los alimentos y el cumplimiento de las normas fitosanitarias en su importación. Las normas de calidad, fitosanitarias, de etiquetado y de origen deben ser obligatorias y estar ligadas a esquemas de certificación y otorgamientos de sellos específicos. Debe prohibirse la importación de alimentos genéticamente modificados y, en particular, la importación de maíz transgénico.
6. Establecer un programa estratégico de Estado para el combate frontal del hambre y la malnutrición, con metas, presupuesto, instrumentos y acciones precisas.
7. Fortalecer el sistema de abasto rural a través del relanzamiento y reestructuración integral de Diconsa, a partir de una mayor participación de las comunidades y organizaciones en el manejo de las tiendas. Uno de los aspectos centrales debe ser la prioridad de productos regionales en la distribución y de las organizaciones de productores. Por supuesto, Diconsa debe cancelar su política de importaciones y de otorgamiento de prioridad en las compras a las grandes transnacionales.
8. Promover una campaña nacional: Por una alimentación sana, nuestra y para todos.

Señor secretario de Economía, señores legisladores, señores gobernadores, compañeros de las organizaciones de productores:

Es claro que la sumisión y el miedo no son la mejor vía para la revisión y renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de cualquier asunto de interés nacional que tenga que ver con los Estados Unidos.

El campo requiere una nueva política y un nuevo pacto social; y esto no se resuelve esencialmente con más presupuesto. Mucho menos con dinero sucio y ensangrentado. No aceptamos un solo peso más de presupuesto para el campo si éste se deriva del apoyo del presidente Fox a la injusta y obscena guerra de Bush contra Iraq. Nos pronunciamos por la paz y contra la guerra.

Ésta es la oportunidad de construir una nueva política para el campo y un nuevo pacto social.

Es el momento de preguntarnos si queremos seguir siendo un país soberano y si deseamos un México verdaderamente democrático, equitativo e incluyente. Es el momento de preguntarnos si deseamos la gobernabilidad democrática y la estabilidad política y social del país. Es el momento de preguntar para quién gobierna el presidente Fox: para el interés nacional y la mayoría de los mexicanos o para los intereses extranjeros y los grupos minoritarios del país. Es el momento de preguntarle al presidente Fox si quiere pasar a la historia al lado de Santa Anna, Salinas y Zedillo o quiere ser el estadista del cambio democrático y del nuevo pacto del Estado con el campo.

Por parte del movimiento El Campo No Aguanta Más, reiteramos que no firmaremos ningún acuerdo si no hay respuestas claras y concretas a nuestras propuestas.

¡Salvemos al campo para salvar a México!

¿POR QUÉ FIRMAMOS EL ACUERDO
NACIONAL PARA EL CAMPO?*

(Abril de 2003)

Después de cinco meses de debate nacional y movilizaciones campesinas a favor de una nueva política agropecuaria y un nuevo trato entre el Estado y la sociedad rural, el pasado 28 de abril se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) entre el Ejecutivo Federal y la mayoría de las organizaciones participantes en el proceso de diálogo y negociación, contando con la adhesión de la Co-nago y la Cámara de Diputados y la de Senadores.

¿Por qué la ANEC, una de las organizaciones del movimiento El Campo No Aguanta Más, firmó dicho acuerdo? A continuación enumeraré sus razones:

1. La idea de un acuerdo nacional para el campo constituyó una iniciativa del movimiento campesino y representa un hecho sin precedente en la participación autónoma y directa de las organizaciones rurales en la disputa por el diseño y decisión de políticas públicas para el sector rural.
2. El ANC es el primer acuerdo en torno a los grandes problemas nacionales en la transición a la democracia construido a partir

* Documento elaborado para la discusión interna de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC).

de la iniciativa, movilización y propuestas desde la sociedad, y alcanzado a través del diálogo y la negociación con los poderes del Estado. Es relevante que el sector considerado como el más atrasado y sometido de la nación haya demostrado capacidad, madurez y visión para promover su agenda en el marco de una nueva práctica política para el procesamiento de los grandes problemas nacionales, dejando a un lado el autoritarismo, autismo y la exclusión gubernamental en la construcción de las decisiones públicas. Asimismo, el Acuerdo Nacional para el Campo representa un principio de superación del aislacionismo, la complacencia y automarginación de las organizaciones campesinas, que han mantenido prácticas peticionistas, inmedatistas, y de crítica testimonial.

3. El ANC reconoce la crisis rural, el fracaso de las políticas agrícolas gubernamentales y la necesidad de una nueva política y un nuevo trato al campo.
4. El ANC es resultado de la movilización campesina, de sus aliados de la ciudad y de una opinión pública favorable; la agenda de negociación fue la agenda del movimiento campesino y *no* la del Ejecutivo Federal. Esto es lo opuesto a los acuerdos gobierno-organizaciones rurales que se llevaron a cabo para avalar las modificaciones al artículo 27 constitucional y la negociación del capítulo agropecuario del TLCAN entre 1991 y 1994.
5. El Acuerdo Nacional para el Campo es resultado de un doble acuerdo: por una parte, dentro del bloque de organizaciones campesinas (movimiento El Campo No Aguanta Más, CAP, CNC y Barzón) para consensuar una propuesta unitaria y una estrategia de negociación única; y, por la otra, la negociación del bloque campesino con el gobierno federal. En este sentido, se trata de un acuerdo con logros importantes si bien insuficientes y parciales, que sientan las bases para cambios estructurales de

la política para el campo y establecen una agenda de trabajo, seguimiento y movilización para los siguientes meses. Seguramente, en la pluralidad del movimiento campesino habrá organizaciones que por su historia, modelos de inserción en la problemática rural, situación interna y planeación estratégica no se vean reflejados en el ANC, otros lo serán medianamente y otros completamente. Lo que queda claro es que, si se quería sentar bases para una nueva política para el campo y un nuevo trato a la sociedad rural, había que llevar a cabo la doble negociación antes indicada.

Para luchar por un acuerdo maximalista y un texto redactado íntegramente a nuestro gusto, tendríamos que haber luchado solos como movimiento; e incluso cada una de las organizaciones por su parte, y seguramente no habríamos pasado de la marginalidad, el testimonio y la crítica.

6. Entre los logros más importantes, si bien insuficientes, del ANC, se encuentran los siguientes:
 - a) Exclusión del maíz blanco y frijol del TLCAN. Entretanto, se lleva a cabo las negociaciones correspondientes con los gobiernos de los Estados Unidos y Canadá, se prohíbe la importación de maíz blanco y se inicia un procedimiento de salvaguardia para el frijol.
 - b) Reconocimiento de la crisis del sector, y del fracaso de las políticas neoliberales para el campo. Establecimiento de la soberanía alimentaria como el objetivo central del ANC. Elaboración conjunta gobierno-organizaciones de una iniciativa de ley multianual para la planeación agropecuaria y soberanía alimentaria para ser sometida a la consideración de la próxima legislatura.
 - c) Reconocimiento de la necesidad de un presupuesto rural multianual, de la planeación agropecuaria a largo plazo y de

la asignación de recursos crecientes en términos reales al campo.

- d) Realización por parte del gobierno y de las organizaciones, en forma conjunta, de un estudio para la reforma integral de las instituciones rurales, entre las que sobresale Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), principal entidad federal vinculada a la comercialización agroalimentaria.
- e) Un programa de acciones inmediatas, en las que sobresale la asignación de 2 800 millones de pesos adicionales, la revisión en los próximos 30 días de los programas rurales que ascienden a 65 000 millones de pesos a efecto de buscar una mejor asignación de los recursos y una adecuación de sus reglas de operación para simplificar y facilitar su asequibilidad y asegurar una mejor distribución entre entidades federativas, tipo de productores y de pobladores rurales. Debe quedar claro que en el movimiento la demanda de mayor presupuesto no es un aspecto central por ahora. Para nosotros es más importante, *por ahora*, la orientación e instrumentación de los recursos disponibles. De otra forma, limitarse a pedir más recursos sin atender lo anterior, representa la promoción de la desigualdad y las asimetrías entre entidades, regiones y tipo de productores. Por lo demás, es importante recordar que el movimiento logró de diciembre a la fecha un incremento presupuestario de más de 20 000 millones de pesos, lo cual no ha logrado ningún otro sector de la sociedad en los últimos años. No es suficiente —¿cuánto es suficiente?—, pero tampoco es nada.
- f) Un conjunto de acuerdos para asegurar el cumplimiento cabal del Acuerdo Nacional para el Campo, entre los que sobresalen: la comisión de seguimiento, una comisión especial

del Poder Legislativo y la creación de un instituto de políticas públicas para el sector rural.

7. Entre los puntos no alcanzados en el ANC, sobresalen:
 - a) La renegociación inmediata del apartado agropecuario del TLCAN. Se difiere para el 1º de enero de 2004.
 - b) La revisión inmediata del artículo 27 constitucional. Se refiere a una evaluación posterior del marco agrario integral, con participación de las organizaciones rurales.
 - c) La solución del cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. No era nuestro objetivo. Se nos dijo, incluso, que por qué queríamos sustituir al movimiento indígena.
 - d) La asignación de ¿cuántos miles de millones de pesos más? No lo conseguimos.
8. Por lo demás, este ANC es un acuerdo parcial, insuficiente; no es *el Acuerdo*. Seguiremos luchando, por un lado, para asegurar el cabal cumplimiento de los acuerdos y, por otro, para ampliar nuestra fuerza y nuestras alianzas con el fin de emprender una siguiente etapa de lucha por otros acuerdos para la transformación estructural de las políticas para el campo. Quien piense que el cumplimiento de un acuerdo implica sólo la responsabilidad de los poderes del Estado y que hay que replegarse a esperar a que éste se dé está completamente equivocado. Quien entra a un proceso de negociación buscando lograr todo normalmente se queda con nada. El síndrome del Consejo General del Huelga no va con el movimiento campesino.

LA IRRUPCIÓN DEL MOVIMIENTO CAMPESINO*

(5 de mayo de 2004)

Hasta hace algunos meses los problemas del campo no existían en el país; el campo era una realidad inexistente, no visible. No había posibilidad de debatir la problemática y, mucho menos, de apuntar o dilucidar algunas perspectivas o posibilidades de salvación. El movimiento campesino, en consecuencia, no sólo estaba derrotado, sino que era también inexistente. Muchos académicos e intelectuales decían que el campo y el movimiento campesino estaban muertos; incluso, en el momento de auge de la movilización, la menospreciaron diciendo que era un movimiento pequeño, de bases clasemedieras y que era parte de una lucha política dentro del PRI.

En este contexto, la irrupción del movimiento campesino El Campo No Aguanta Más tomó por sorpresa a mucha gente.

Después de las frustraciones y derrotas de hacía poco más de una década, el movimiento campesino no pudo evitar la reforma del artículo 27 constitucional y no tuvo la capacidad para frenar la inclusión y negociación del apartado agropecuario del TLCAN (como

* Ponencia presentada en su calidad de asesor de la ANEC, en el ciclo El Nuevo Movimiento Campesino Mexicano, organizado por la Fundación “Heberto Castillo” y el Instituto Maya.

lo hizo Salinas y como lo exigían las corporaciones agroalimentarias); parecía que no estaban dadas las condiciones para el surgimiento de ningún movimiento.

Durante la década de los noventa y hasta 2002, las luchas campesinas siempre se dieron de manera aislada, con agendas ideologizadas en extremo y con formas de lucha desgastadas, previsibles, que no producían ningún efecto o resultado, y, en todo caso, vinculadas a las agendas aisladas y particulares de cada organización. Sin embargo, en diciembre de 2002, el movimiento El Campo No Aguanta Más logró colocar los problemas del campo en el centro de la agenda nacional.

Los factores y coyunturas que explican esta irrupción son:

Existe un antecedente que revierte la tendencia y el ambiente derrotista que prevalecía en todas las luchas sociales (después de la desaparición del bloque socialista, con la caída del muro de Berlín): la irrupción del movimiento zapatista, en 1994, constituye un cambio en esta tendencia; surge una esperanza que apuesta a transformar este país.

Otro momento importante es 1997, cuando se tiene realmente una pluralidad en la Cámara de Diputados y se da la posibilidad de que ésta funcione como poder autónomo; existe entonces una ampliación de los márgenes de intervención de las organizaciones campesinas en la lucha por cambiar las políticas públicas, incidiendo y aprendiendo a incidir en el Congreso de la Unión y rebasando la única posibilidad que existía: a través de la mediación del Ejecutivo Federal.

De 1998 hasta 2001 algunas organizaciones económicas especializadas proponemos un conjunto de intervenciones ante el Congreso en torno al presupuesto rural, entendiéndolo como un aspecto central de la política pública, del cual no sólo es importante incidir en su monto, sino en su orientación. Así es como se comienza a participar verdaderamente ante el Congreso.

Hacia finales de 2002 vivíamos un momento coyuntural: estábamos a un paso de cumplir diez años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con lo cual el proceso de desarancelización y apertura se aceleraría hasta ser casi completo, multiplicando con ello los efectos adversos para el campo mexicano; además, la reciente ley agrícola estadounidense, aprobada en mayo, planteaba amenazas crecientes por el incremento de subsidios a la agricultura de los Estados Unidos y el crecimiento de la práctica *dumping* en sus exportaciones agrícolas a México.

Este elemento exacerba la percepción del doble discurso de la política global neoliberal que, por un lado, plantea la desaparición de subsidios para los países del tercer mundo (quienes lo cumplen al pie de la letra), mientras los Estados Unidos y la Unión Europea incumplen acuerdos y elevan significativamente los subsidios, adquiriendo ventajas ilegales e imposibles de frenar.

Asimismo, la continuidad de las políticas neoliberales del gobierno de Fox para el campo mexicano pintaba un contexto cada vez más adverso. Las organizaciones campesinas entendimos que, de seguir en la lógica de trabajar separados, divididos, cada uno por su agenda particular, no se llegaría a nada concreto. Reconocimos además que parte de la violencia, la aplicación de políticas anticampesinas y la entrega de la soberanía nacional era también resultado de nuestra incapacidad para hacerles frente y frenarlas. No había entonces ninguna posibilidad de hacer nada si no se creaba un frente común en torno a una agenda mínima común.

De esta forma, se trabajó hasta construir esta agenda de seis puntos: *Seis propuestas para la salvación y revaloración del campo mexicano*, así le llamamos doce organizaciones y la intitulamos *El campo no aguanta más*; jamás imaginamos construir el movimiento. El documento se dio a conocer en una conferencia de prensa —el 11 de noviembre—, y la prensa, por economía de espacio, empezó a hablar

del movimiento como tal, y desde la opinión pública se nos denominó de esa manera.

Posteriormente el movimiento se asumió como tal, en torno a los seis puntos: moratoria al apartado agropecuario del TLCAN; programa emergente 2003 y de largo plazo 2020; una verdadera reforma financiera rural; asignación de 1.5 por ciento del PIB para el desarrollo productivo y 1.5 también para el desarrollo social y ambiental del sector rural, inocuidad y calidad agroalimentaria para los consumidores mexicanos; y reconocimiento de los derechos y cultura de los pueblos indios.

Adicionalmente a la agenda, se propuso un plan de acción. Así, fuimos capaces de llegar a las jornadas de invierno cuando el 3 de diciembre se llevó a cabo una de las más grandes movilizaciones, donde nos concentramos dos mil delegados del movimiento en la Cámara de Diputados sin tener que derribar ninguna puerta, como se venía haciendo en los últimos cuatro años.

Después de esa fecha se planteó un esquema para el seguimiento de nuestras propuestas y se llevó a cabo la marcha del Monumento a la Revolución a la Embajada estadounidense para entregar un documento donde se le informaba al embajador que la aplicación del Tratado de Libre Comercio en materia de productos agroalimentarios se congelaba a partir del 1º de enero.

Del 3 al 10 de diciembre, nuestra atención se concentró en dos puntos: el presupuesto rural para 2003, y una iniciativa de moratoria a la desgravación prevista para ese año a partir del 1º de enero.

En términos de presupuesto tuvimos éxito pues éste se pudo incrementar en 13 100 millones de pesos; con ello, se logró revertir la tendencia decreciente real que venía dándose año con año. Esta cifra, para mucha gente, puede parecer nada frente a los grandes problemas, pero el incremento tiene que ver con un principio de reversión de la tendencia que desde 1982 era decreciente.

La otra parte de la lucha era el congelamiento o la moratoria del proceso de desgravación; para ello se envió una iniciativa al Senado de la República de la adición de un artículo transitorio de la Ley de Ingresos de 2003. Por la presión del movimiento se logró, al principio, un artículo transitorio que permitía mantener en 2003 el nivel de aranceles de 2002, ganar un respiro para incidir en las negociaciones con los Estados Unidos y Canadá y reorientar las políticas internas.

Sin embargo, habiendo convencido a las fracciones parlamentarias del PRI y el PRD, vino la presión de las grandes empresas transnacionales, del gobierno federal y la Embajada estadounidense, y se *bajó* ese artículo a una alternativa *light*. Fuimos derrotados en ese objetivo.

Se habló en principio de hacer una gran movilización para el 1º de enero, pero algunas organizaciones se opusieron con el argumento de que se tenía una tregua con el gobierno para iniciar un diálogo para el Acuerdo Nacional para el Campo.

El movimiento decidió no entrar a la tregua, pues no había condiciones para ello. Se decidió continuar con una jornada nacional por la salvación del campo mexicano, con el lema de “Salvar al campo para salvar a México” y en la lógica de que si no lográbamos movilizar a la opinión pública y a sectores urbanos no podríamos avanzar. Nos planteamos una acción simbólica y de propaganda con la toma del puente de Ciudad Juárez y el inicio del Ayuno por la Salvación del Campo. Con ello se inicia un posicionamiento del tema del campo en los medios de comunicación mucho más fuerte.

El ayuno de Ciudad Juárez se llevó a cabo del 1º al 3 de enero y, paralelamente, se acordó participar en el diálogo para el Acuerdo Nacional para el Campo en Los Pinos de manera condicionada. Posteriormente, la Secretaría de Agricultura no consideró esto como algo serio, como una cuestión bilateral, en la que estábamos involucrados

el gobierno y las organizaciones, y planteó acciones unilaterales y nosotros nos retiramos el 11 de enero de la mesa de diálogo.

Nos dedicamos entonces a acumular fuerzas y preparar alianzas para la movilización del 31 de enero, y se logró una muy importante con el Frente Sindical Mexicano, que tiene como centro al Sindicato Mexicano de Electricistas, la Unión Nacional de Trabajadores y muchas organizaciones de derechos humanos, ecologistas e intelectuales. Esta movilización representa varios hitos en la historia del movimiento campesino y su relación con el movimiento sindicalista; plantea un cambio en la correlación de fuerzas y, además, recompone las mesas temáticas del diálogo con el gobierno.

El Acuerdo Nacional para el Campo es construido sobre la base de una plataforma común no sólo del movimiento El Campo No Aguanta Más, sino de las organizaciones del CAP, la CNC y el Barzón.

Una decisión trascendental fue que las cuatro entidades llegaran a la negociación unidas. Se construyó un documento común y se presentó en la mesa de negociación. A partir de éste, fundamentalmente, se realizó la negociación. La lógica fundamental del gobierno fue acotar nuestros planteamientos.

El principal logro de este proceso fue sin duda la capacidad del campo para hacerse visible, generar un debate público y lograr insertarse en la agenda política nacional, después de 20 años de políticas adversas, diez de derrotas sistemáticas y de silencio del movimiento campesino.

Como movimiento autónomo se conquistó y se mantiene espacios de interlocución con el Ejecutivo Federal. Fue el primer acuerdo nacional logrado por medio de la movilización, el diálogo y la concertación, frente al fracaso de otros intentos para abordar los grandes problemas nacionales. En el acuerdo hay un reconocimiento explícito del fracaso de la política neoliberal y de la necesidad de

construir una nueva política para el campo y una nueva relación entre el Estado y la sociedad rural; se reconoce la soberanía alimentaria como eje de la política nacional, la revalorización de la agricultura campesina y el reconocimiento de su multifuncionalidad. Nuevos enfoques que tienen que ver con las diferentes formas de abordar la problemática del campo y que reflejan una propuesta campesina de cara al siglo XXI, que mira al futuro y que no constituye, sólo, una reivindicación limitada del pasado.

Hubo también un incremento presupuestario de aproximadamente 20 000 millones de pesos; además se abordaron nuevos temas presupuestarios: vivienda, salud y personas mayores en el campo, con programas iniciales que apuntan hacia la construcción de una política consistente al respecto.

En el ciclo de la participación de los campesinos y el movimiento en las cuestiones de las políticas públicas se rebasó la posición inmediatista de la gestión pura y se participó directamente; y, lo más importante, a pesar de las vicisitudes, el movimiento El Campo No Aguanta Más sigue unido. Esto significa un avance en un proceso que, para nosotros, es por etapas.

*¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? /
Políticas públicas para la soberanía alimentaria
y el desarrollo rural con campesinos, de Víctor
Súarez Carrera, con un tiraje de dos mil
ejemplares, fue impreso en*

TALLERES GRÁFICOS
DE LA
CÁMARA DE  DIPUTADOS

AV. CONGRESO DE LA UNIÓN NÚM. 66; COL. EL PARQUE;
DELEG. VENUSTIANO CARRANZA; C.P. 15969 MÉXICO, D.F.;
TELÉFONOS: 5628-1393 (D.T.O.) CONM: 5628-1300 EXT. 3087

