

SÉPTIMA SECCIÓN
EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO
BAJO EL TLCAN

EL SECTOR AGROALIMENTARIO DE MÉXICO EN EL TLCAN: LECCIONES Y NUEVO ESCENARIO

ALMA VELIA AYALA GARAY*
RITA SCHWENTESIUS RINDERMANN*
MANUEL ÁNGEL GÓMEZ CRUZ**

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha permitido a México un crecimiento hacia afuera y alcanzar una balanza comercial agroalimentaria superavitaria. Sin embargo, las estadísticas oficiales muestran una pérdida de la soberanía y seguridad alimentaria para los mexicanos, la producción nacional es insuficiente para abastecer la demanda interna de algunos alimentos básicos. En 2013 se importó el 79% del consumo doméstico de arroz, 93% de oleaginosas, 58% de trigo y 82% de maíz amarillo (DOF, 2013), situación que se ha mantenido hasta 2017.

Desde los inicios del TLCAN, uno de los sectores que presentó mayor complejidad fue el agropecuario por su sensibilidad económica, social y política, así como las grandes asimetrías con Estados Unidos y Canadá, en dimensión y competitividad natural en algunos productos, orientación exportadora, y también en los subsidios a los productores de esos países (Ruiz, 2014). El TLCAN progresivamente eliminó casi todas las tarifas y cuotas arancelarias al comercio agrícola entre los tres países, durante un período de transición que empezó el primero de enero de 1994 y concluyó el 31 de diciembre de 2007. Antes hubo cuatro periodos de eliminación arancelaria: inmediata, 4 años, 9 años y 14 años para los productos agrícolas más sensibles (SECOFI, 1994), y la importación sin ninguna restricción de los productos más emblemáticos para México (maíz y frijol, contraviniendo lo negociado).

* Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Pecuarias.

** Universidad Autónoma Chapingo.

A finales de 1993, cuando el Congreso de la Unión dio su visto bueno para el TLCAN, se podría argumentar desconocimiento de las implicaciones, falta de democracia y esperanzas sin fundamento de los productores. Pero actualmente la situación es completamente distinta, ya son evidentes los impactos que ha tenido el TLCAN en la agricultura mexicana.

Para el nuevo escenario de posibles renegociaciones se debe tener presente que el gobierno mexicano arrancó una impresionante maquinaria propagandística sobre el tratado, que grabó en la conciencia colectiva de los campesinos mexicanos, que ese constructo es la fuente de casi todo lo malo que ha pasado y está pasando, así que un cambio o tal vez la suspensión del mismo pueda ser una gran solución.

Lo cierto es que la apertura comercial de México en los años ochenta del siglo pasado y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, han definido el rumbo del sector agropecuario, por lo que resulta fundamental un espacio de reflexión sobre los retos y oportunidades que se derivan de la renegociación, justificando con datos objetivos la urgente necesidad de establecer mecanismos de protección para los principales productos agropecuarios de México.

El documento consta de seis partes: *I)* antecedentes: investigaciones desde 1991 a la fecha; *II)* los tratados y la agricultura; *III)* las asimetrías, antes y después de la firma del TLCAN; *IV)* evaluación de TLCAN: caso del maíz y caso del frijol; *V)* perspectiva para el 2018, y *VI)* propuesta.

ANTECEDENTES: INVESTIGACIONES DESDE 1991 A LA FECHA

Investigaciones realizadas por las organizaciones de pequeños, medianos y grandes productores, y por diversos grupos académicos (Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), El Colegio de México (COLMEX); Estados Unidos y Canadá, en coordinación con el CIESTAAM de la UACh, desde 1991 a la fecha), concluyen con frases como la siguiente:

[...] en general, México tiene poco que ganar y mucho que perder con el Tratado Comercial con Estados Unidos y Canadá, por lo que se recomendó no negociar a partir de posiciones que pongan en riesgo la producción interna de nuestro país más importantes: granos, lácteos y carnes, principalmente, a fin de evitar daños a la planta productiva nacional y una inadmisibles acentuación de la dependencia alimentaria, económica, tecnológica y hasta

política. Ante la evidencia de los hechos, desde el año 2000 se insiste en una suspensión parcial (Cap. VII. Agropecuario) del TLCAN.

En el año 2002, el Banco Mundial llega a conclusiones similares:

Se puede decir que este sector (rural) ha sido objeto de las reformas estructurales (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de controles de precios, la reforma estructural sobre la tenencia de la tierra); pero los resultados han sido decepcionantes (subrayado por los autores): estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural [...]. Esto plantea un importante problema de política, debido a que, a partir de 2008 el TLCAN colocó al sector en competencia abierta con Canadá y Estados Unidos (Banco Mundial, 2002).

En el transcurso del año 2002, se agruparon organizaciones campesinas y conformaron el movimiento “El campo no aguanta más” (integrado por la AMUCSS, ANEC, CEPCO, CNOC, CNPA, FDCCH, CIOAC, CODUC, RED MOCAF, UNOFOC, FNDCM y UNORCA). El 2 de noviembre de 2002 lanzaron un manifiesto para la salvación y revaloración del campo mexicano que contemplaba seis propuestas y el lema del movimiento: “¡Salvemos al campo, para salvar a México! Ya que sin maíz no hay país”. Pero es hasta el 28 de abril del 2003 —como resultados de movilizaciones campesinas, el 1° de enero del 2003 tomando puentes internacionales y el 6 de enero que se lanza el manifiesto de Ciudad Juárez— que se firma el “Acuerdo Nacional para el Campo (ANPC): por el desarrollo de la sociedad rural, la soberanía y seguridad alimentaria”. Este ANPC contiene 281 puntos de acuerdo, se logró con la movilización y debido a la crítica situación en la que se encuentra el campo mexicano y esto se reconoce en el documento, pero es un acuerdo político entre organizaciones de productores y el gobierno federal (Sámamo, 2004). Sánchez (2004) menciona que el movimiento “El campo no aguanta más” (en particular El Barzón, el CAP y dicho movimiento) logró: conjuntar un amplio frente de organizaciones rurales que incluyó desde grandes, medianos y sobre todo pequeños productores rurales; realizar alianzas estratégicas con centrales sindicales independientes como el sindicato de los electricistas, los telefonistas y la UNT; establecer acercamientos con el legislativo y con los partidos políticos (en particular el PRD y el PRI) para obtener apoyos a demandas campesinas; acaparar la atención de los medios de comunicación como nunca antes había sucedido; pero sobre todo la renegociación de la política agropecuaria encaminada a la protección de los productores con el Acuerdo Nacional para el Campo. Destaca que no supuso el control corporativo como había sucedido antes con otros pactos entre Estado y campesinos.

LOS TRATADOS Y LA AGRICULTURA

En 1986 se firma la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, hoy Organización Mundial de Comercio), la tecnocracia neoliberal emprendió negociaciones bilaterales, regionales y subregionales de tratados comerciales, comenzando por el TLCAN (Calva, 2008). A la fecha se cuenta con 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (Secretaría de Economía, 2015).

Existen en México, por lo menos, dos posiciones completamente opuestas sobre la importancia del sector agropecuario en la economía y sobre el impacto del TLCAN. La primera mide la importancia del sector nada más en términos monetarios y en su aportación al PIB, y evalúa el impacto del TLCAN únicamente a través de las cifras del comercio. La otra posición (aquí presentada) considera: *a*) el efecto multiplicador del sector agropecuario en las direcciones vertical y horizontal, es decir, mide el impacto sobre las industrias de insumos y las de transformación, transporte, servicio y comercio, y *b*) la multifuncionalidad de este sector, por ser la base de la alimentación y de la soberanía alimentaria, por generar empleos y divisas, por su impacto social y su importancia en la paz en el medio rural, por la protección del medio ambiente, la biodiversidad y el paisaje, por ser sostén de nuestra cultura alimentaria y parte importante de nuestra identidad nacional, etcétera. Esta segunda posición reconoce la existencia de varios campos en México, de lo que se deriva la necesidad de políticas diferenciadas hacia los tipos de productores y regiones características del país.

No obstante, en la política real de México predomina la primera posición, que desprecia y reprime a todas las corrientes organizadas en torno a la segunda percepción. Toma medidas de apoyo y protección solamente para los grandes agricultores y grupos asociados con el capital estadounidense y reduce la política agrícola al asistencialismo sin rumbo.

LAS ASIMETRÍAS, ANTES Y DESPUÉS DE LA FIRMA DEL TLCAN

Las relaciones comerciales entre México y sus socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, se caracterizan por múltiples asimetrías que explican el impacto negativo que ha tenido el TLCAN sobre el sector agropecuario.

Antes de la firma del tratado: asimetrías en la dotación de recursos naturales, niveles tecnológicos, capitalización de productores, apoyos y subsidios, etc. (véase cuadro 1A).

CUADRO 1A
ASIMETRÍAS ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ¹

<i>Variable</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>
Población (1 000) ²	127 540	322 180	36 290
Población rural (1 000) (2016) ²	25 938	59 667	6 518
Población agrícola (1 000) (2015) ³	5 500	2 109	19.5
Presión demográfica (hab/km ²)	65	33	36
Superficie total (1 000 ha) ²	195 820	962 909	997 061
Tierras arables (1 000 ha) ² (2014)	22 993.09	154 604.69	46 015
Tierra irrigada (1 000 ha) ⁴ (2014)	5 869	nd	nd
PIB US\$ mil mill. (2014 a precios de 2005) ⁵	1 066 952	14 701 679	1 365 053
PIB per cápita (us\$ 2014 a precios de 2005) ⁵	8 509	46 022	38 357
Índice de GINI (2015) ⁶	48.07	41.12	33.68
Rango de competitividad (lugar) 2014-2015 ⁷	61vo	3ro	15vo
Crecimiento de competitividad (lugar) 2013-2014	55vo	5to	14vo
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) (2014) ⁸	0.54	2.8	1.62
Gasto público en educación (% del gasto del gobierno) (2011) ⁸	19	12.93	12.22
Tractores agrícolas en servicio	248 640	4 470 905	733 050
(existencia en 2005) ⁹			
Salario promedio en tiempo completo (US\$/año) ¹⁰	4 189	44 928	39 660

CUADRO 1A (CONTINUACIÓN)

<i>Variable</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>
Subsidios agrícolas (% del valor de la producción) ¹¹ 2013	12.3	7.4	11.6
Importación agroalimentaria (2011/2013), ¹² valor en 1 000 de dólares	78 695 313	326 839 948	96 688 911
Exportación agroalimentaria (2011/2013), ¹² valor en 1 000 de dólares	66 025 218	433 861 486	130 002 443
Balanza comercial ¹² en 1 000 dólares (2011/2013)	-12 670 095	107 021 538	33 313 532
Rendimiento de maíz (t/ha) ¹³ (2014)	3.3	10.7	9.4

¹ Por variable se indica el año al que corresponde la información.

² Información de FAO <<http://fao.org/faostat/es/#data/OA>>.

³ México de <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/agricola2016_0.pdf>.

Canadá de <<https://www.statcan.gc.ca/pub/95-640-x/2016001/article/14811-eng.htm>>.

Estados Unidos de <https://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/Full_Report/Volume_1,_Chapter_1_US/st99_1_062_062.pdf>.

⁴ Información de FAO <<http://www.fao.org/faostat/es/#data/RL>>.

⁵ Información de FAO <<http://www.fao.org/faostat/es/#data/MK>>.

⁶ Índice de Gini de www.indexmundi.com/esdatos/indicadores/SI.POV.GINI.

⁷ The Global Competitiveness 2014-2015, <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf>.

⁸ Información de Banco Mundial <<https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?view=chart>> <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL:GBZS?view=chart>>

⁹ Información de FAO <<http://www.fao.org/faostat/es/#data/RM>>.

¹⁰ Información de OECD <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_541632.pdf>.

¹¹ Información de OECD <<https://data.oecd.org/agrpolity/agricultural-support.htm>>.

¹² Información de FAO <<http://www.fao.org/faostat/es/#data/TP>>.

¹³ Información de FAO <<http://www.fao.org/faostat/es/#data/QC>>.

FUENTE: elaboración propia con información de diversas instituciones.

En la competitividad del sector agrícola en México influyen varios factores, entre los que destacan la falta de organización de productores para enfrentar al mercado y el entorno institucional (Avendaño y Schwentesius, 2004). También está la falta de implementación de una política agrícola efectiva e integral que impulse la intensificación sustentable de la agricultura y el crecimiento de la productividad parcial y total de los factores, principalmente a través de un mayor apoyo a las actividades de investigación y

desarrollo (González y Alferes, 2010). Las ventajas comparativas, como la posición geográfica, el clima, recursos naturales o la mano de obra, permitieron la complementariedad con otros mercados y el aumento de la competitividad; sin embargo, actualmente ya no son cuestión determinante para asegurar la permanencia en los mercados (Ayala *et al.*, 2011).

Mala negociación del TLCAN para México:

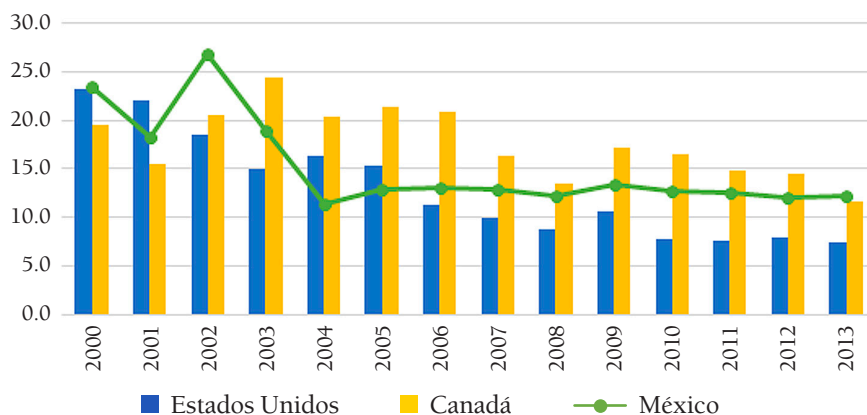
- 1) Se negoció sin tener la experiencia completa del TLC entre Estados Unidos y Canadá; los capítulos 19 y 20, referentes a diferendos y controversias comerciales, son insuficientes en su contenido para resolver realmente los conflictos. Su contenido lleva a un círculo vicioso sin solución.
- 2) No se excluyeron los productos más sensibles, como lo hizo Canadá (productos avícolas, lácteos); se aceptaron altas cuotas de importación sin cobro de aranceles para una gran diversidad de productos; no se consideró la posibilidad de revisión, suspensión, moratoria u otros instrumentos de protección a la planta productiva nacional.
- 3) Desigualdad jurídica: Estados Unidos negoció un Free Trade Agreement, un Acuerdo, mientras que para México es un Tratado (con carácter de ley), de ello se derivan márgenes jurídicos para la revisión del TLCAN. Estados Unidos dispone de mayor capacidad y poder de negociación (aprovecha el instrumento de lobby, estudios permanentes para evaluar, etcétera).

Después de la firma del tratado: los productores de Estados Unidos recibieron con la nueva Farm Bill, 70% más de apoyos. Los subsidios representaron en México el 19% de los ingresos de los productores, mientras que en los Estados Unidos el 21 por ciento.

La metodología de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) para estimar los apoyos a la agricultura, evidencia una gran inconsistencia en los apoyos a la agricultura en México, antes del TLCAN los niveles de apoyo en Estados Unidos y Canadá fueron muchos mayores que en México (Gómez y Schwentesius, 2003). Los productores estadounidenses tienen explotaciones promedio de 59 hectáreas de tierra arable, frente a 1.8 hectáreas en México (FAOSTAT). Sin embargo, a partir del año 2000, Estados Unidos comenzó a disminuir su participación en el PSE (figura 1), en Canadá el 18 % en promedio del valor de la producción es subsidio, mientras para Estados Unidos y México es de 13% y 15 %, respectivamente.

El presupuesto al sector agropecuario y pesca en México se redujo, en números reales, continuamente en el periodo 1990-2002. De 631 010 millones de pesos en 1994, año de inicio del tratado, a menos de 20% en el año 2001. A partir de 2003, es a través del Programa Especial Concurrente (PEC)

FIGURA 1
ESTIMACIÓN DE LOS APOYOS A LA AGRICULTURA DE ESTADOS UNIDOS,
CANADÁ Y MÉXICO: 2000-2013 (% DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN)



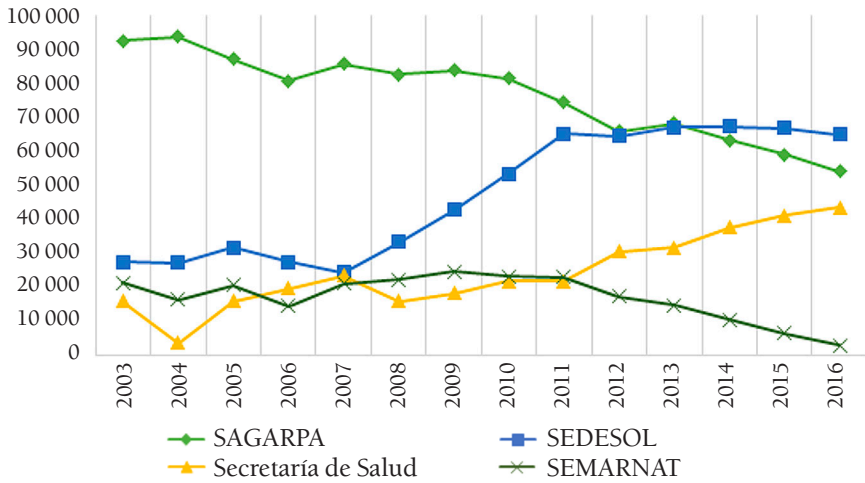
Finalmente, la productividad de un trabajador agrícola de Estados Unidos es 18 veces mayor (US\$39 000) que la de un trabajador en México (US\$2 164), según datos del Banco Mundial. FUENTE: elaboración propia con datos de OCDE, 2015.

para el Desarrollo Rural Sustentable, donde se muestra el conjunto de políticas públicas en materia de desarrollo rural, y por consiguiente los presupuestos de cada dependencia relacionada con el sector agropecuario (figura 2). Para el periodo 2003-2013, el presupuesto asignado a la SAGARPA tuvo una TCMA decreciente de -3.0%, caso contrario al de SEDESOL que incrementó su TCMA en 9.4%. Con lo que se demuestra que la mayor parte de los recursos a partir de 2007 han sido para la vertiente social, especialmente de subsidios de combate a la pobreza que no generan empleo ni fortalecen las actividades productivas (Robles, 2014).

EVALUACIÓN DEL TLCAN

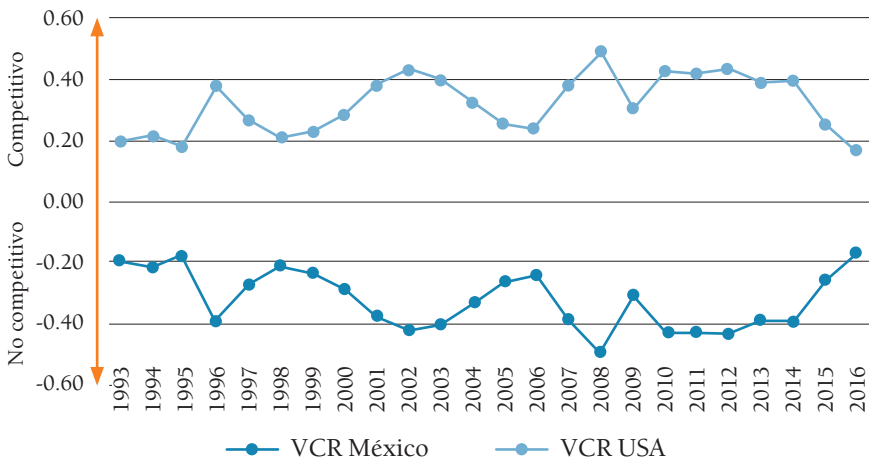
El sector agroalimentario en su conjunto tiene una competitividad negativa en la región del TLCAN (figura 3). De ser competitivo, en los años sesenta, México ha perdido paulatinamente competitividad y en la actualidad no ha sido capaz de acortar la brecha frente a Estados Unidos. La política del gobierno estadounidense expresa la importancia estratégica conferida al sector agrícola que le ha permitido a ese país, además de tener resuelta su necesidad de alimentos e insumos para la industria, controlar el mercado mundial agropecuario, ya sea mediante exportaciones a precios *dumping* o convirtiéndose en el principal comprador de diferentes productos como azúcar, café y cacao (Ornelas, 2003).

FIGURA 2
MÉXICO. PRESUPUESTO REAL PARA EL DESARROLLO RURAL: 2003-2013
(MILLONES DE PESOS DE 2010)



FUENTE: tomado de Robles en *Subsidios al campo en México*, 2014 y CEFP.

FIGURA 3
COMPETITIVIDAD DE LOS SECTORES AGROALIMENTARIOS DE MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS EN LA REGIÓN DEL TLCAN: 1993-2013



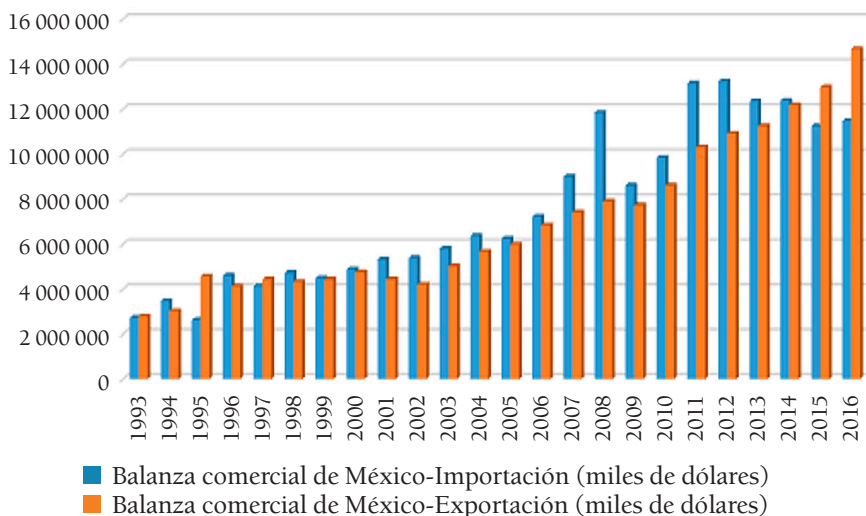
FUENTE: elaboración propia sobre la base de Índices Vollrath, con base en datos de FAO y Banco Mundial.

Antes del TLCAN, en 1993, México importó 8.8 millones de toneladas de granos y oleaginosas, duplicándose para el año 2013, ya que la importación fue de 16 millones de toneladas. Las importaciones de 1993 a 2013, en lo que va del TLCAN, ascienden a 273 millones de toneladas. Caso similar sucede con las carnes, la tasa media anual de crecimiento (TMAC) fue de 9.6% para el periodo 1994-2013, pasando de 193 000 a un millón 99 327 toneladas de carne (carne de cerdo, vacuno y pollo), situación similar ocurre con las frutas de clima templado, etc. Estas importaciones han desplazado a los productores nacionales, aumentando el desempleo en el campo.

También Puyana y Romero (2008) encontraron que desde la entrada en vigencia del TLCAN, México ha perdido peso en las importaciones totales de Estados Unidos y ha sido desplazado de este mercado por competidores externos, como lo sugiere su cálculo de Ventaja Comparativa Revelada (VCR) o índice de especialización desarrollado por Ballassa en 1967. Por ejemplo, el jitomate perdió el 60% del valor de su índice de especialización. Lo mismo, aunque en menor grado, sucede con frutas como el melón, las uvas y en general con las hortalizas.

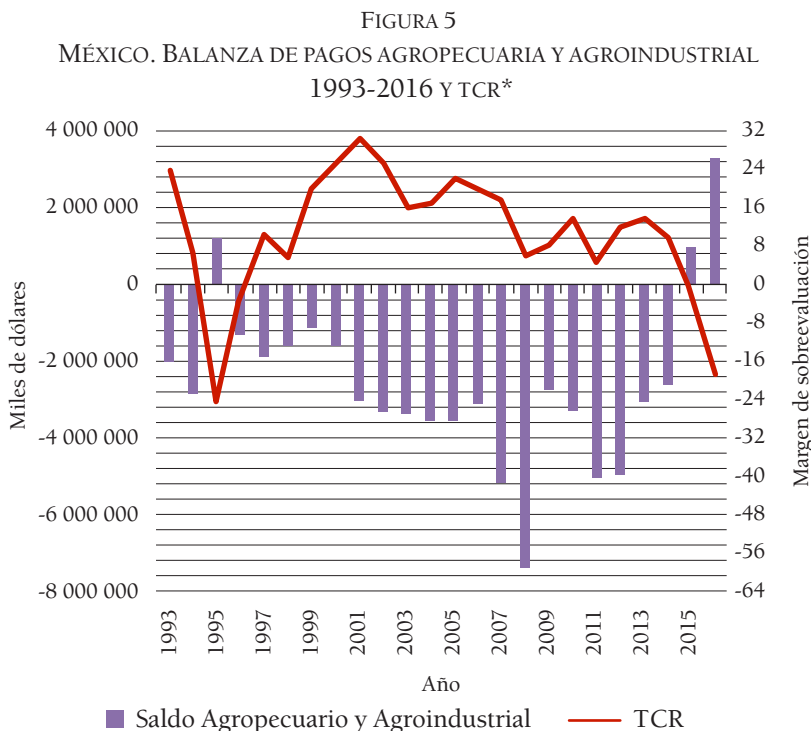
México tuvo una balanza comercial crónicamente deficitaria hasta 2014 (figura 4). A nueve años de iniciado el TLCAN, el déficit ascendió a 14 500 millones de dólares, cifra equivalente a 4.3 veces el presupuesto propuesto para el campo para el 2003. Para los 23 años que lleva el TLCAN, el déficit

FIGURA 4
MÉXICO. IMPORTACIONES DE ALIMENTOS Y BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA 1993-2016 (MILES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con datos de BIE-INEGI, 2017.

es de 12 631 265 000 de dólares, apenas 2015 y 2016 tuvieron un superávit de 1.7 y 3.2 millones de dólares, respectivamente. Este superávit se explica claramente con la sobrevaluación del peso en esos años (figura 5). Además de que la inestabilidad del peso ante el dólar incrementa la incertidumbre de los productores mexicanos de lograr un proceso de producción competitivo ante Estados Unidos y Canadá.



*Tipo de Cambio Real.

FUENTE: elaboración propia con información de Banco de México.

Este superávit se ha dado con la exportación de productos agroalimentarios como hortalizas, frutas, bebidas alcohólicas y vinagres, sólo de enero a junio de 2016 representaron el 28%, 25% y 18% del valor total de las exportaciones.

Caso del maíz

Respecto al cultivo del maíz, éste fue protegido por aranceles, pero en la práctica, México no aprovechó los márgenes negociados: nunca se cobraron los aranceles de las importaciones fuera de cuota en maíz, de tal suerte

que la pérdida fiscal durante el periodo del TLCAN es de casi 3 588 millones de dólares, nada más de las importaciones desde Estados Unidos (cuadro 1).

CUADRO 1
MÉXICO. PÉRDIDA DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR IMPORTACIONES
DE MAÍZ DE ESTADOS UNIDOS, FUERA DE CUOTA CON EL TLCAN: 1994-2001

<i>Año</i>	<i>Importación (t)</i>	<i>Cuota (t)</i>	<i>Sobrecuota (t)</i>	<i>Arancel (TLCAN) (US\$/t)</i>	<i>Pérdida fiscal (US\$)</i>
1989 -1993	2 148 215				
1994	3 054 111	2 575 000	479 111	197	94 384 867
1995	5 945 500	2 625 250	3 293 350	189	622 424 250
1996	6 384 561	2 731 817	3 616 744	181	654 630 664
1997	2 594 580	2 813 771	0	173	0
1998	5 277 342	2 898 184	2 379 158	164	390 181 912
1999	5 096 207	2 985 129	2 111 078	156	329 328 168
2000	5 179 134	3 074 682	2 104 452	139	292 518 828
2001	5 654 721	3 166 922	2 487 799	121	301 023 679
2002	5 512 911	3 261 930	2 250 981	104	234 102 024
2003	5 764 149	3 359 788	2 404 361	87	209 179 407
2004	5 518 690	3 460 581	2 058 109	69	142 009 521
2005	5 743 678	3 564 399	2 179 279	52	113 322 508
2006	7 609 940	3 671 331	3 938 609	34	133 912 706
2007	7 954 729	3 781 470	4 173 259	17	70 945 403
2008	9 145 987	Libre		0	
Total	88 584 455				3 587 963 937

FUENTE: elaboración propia con información de SIAVI-SE y SE.

En el cuadro 2 se pueden observar los principales países a los que exporta Estados Unidos, que es el mayor productor y principal exportador mundial de maíz, México le representa el 27% de su total de exportaciones, lo que

CUADRO 2
PRINCIPALES PAÍSES A LOS QUE EXPORTÓ ESTADOS UNIDOS
EN 2015 Y 2016

<i>País</i>	2015	2016	2015 (%)	2016 (%)
México	11 811 586	13 922 240	26.6	24.9
Japón	11 049 438	11 941 197	24.9	21.3
Corea del Sur	3 450 215	4 839 045	7.8	8.6
Colombia	4 354 592	4 527 583	9.8	8.1
Perú	1 742 869	2 690 128	3.9	4.8
Taiwán	1 815 770	2 672 708	4.1	4.8
Arabia Saudita	1 150 986	1 953 149	2.6	3.5
Venezuela	528 763	1 116 316	1.2	2.0
Egipto	967 744	962 188	2.2	1.7
Guatemala	811 608	954 811	1.8	1.7
Otros	6 757 235	10 397 263	15.2	18.6
Total	44 440 806	55 976 628	100.0	100.0

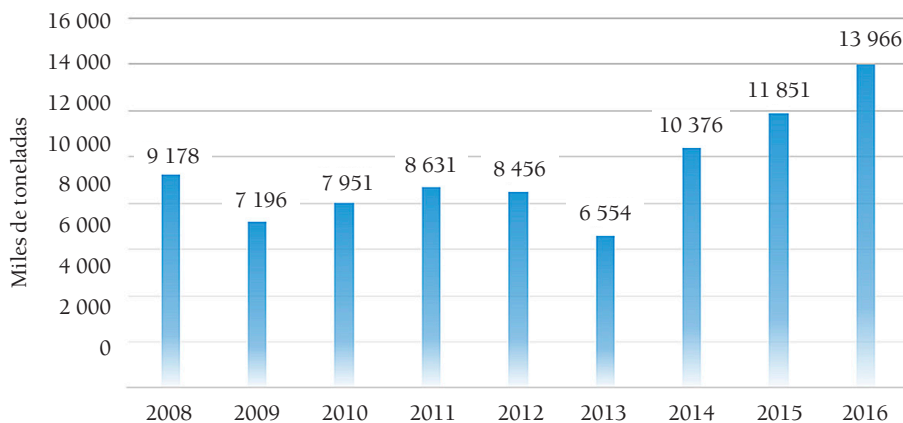
FUENTE: elaboración propia con información de Robles en *Subsidios al Campo en México*, 2015; y estimación para los años 2014-2016. Robles, B. H. M. 2015. Presupuesto del programa especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013, <frontealapobreza.mx/wp-content/uploads/2015/06/FUNDAR-2013-PEC.pdf>, consultado en septiembre de 2017.

significa una importante fuente de ingresos para los productores y que contribuye significativamente a la balanza comercial agrícola de Estados Unidos.

Para el periodo 2008-2016, la tasa media anual de crecimiento (TMAC) de las importaciones de maíz provenientes de Estados Unidos ha sido de 5.4% (figura 6), lo que refleja la dependencia del extranjero para satisfacer la demanda interna del grano y, por ende, el cómo se compromete la seguridad alimentaria del país.

Dentro de los principales insumos que participan en el proceso de producción de maíz, sobresale el uso de fertilizantes tanto en cantidad empleada para el cultivo como en lo que se destina a su compra. Sin embargo, los precios de los fertilizantes aumentan constantemente, mientras que el precio que recibe el productor presenta incrementos menores a lo largo de los años

FIGURA 6
EXPORTACIONES DE MAÍZ DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO



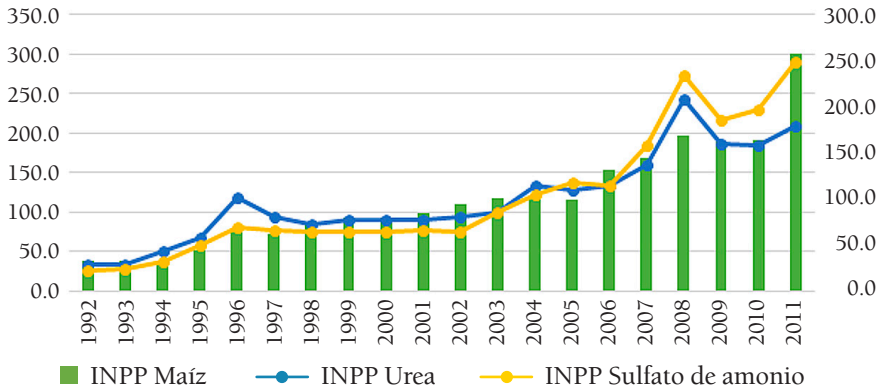
FUENTE: elaboración propia con información de SIAVI4 (Sistema de Información Arancelaria Vía Internet). Estadísticas anuales. www.economia-snci.gob.mx consultado: mayo de 2017). USDA (United States Department Agricultural), Gain Report <www.fas.usda.gov/GATS>, consultado: mayo de 2017). Coarse grains <<https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain-corn-coarsegrains.pdf>>, consultado en mayo de 2017.

(figura 7), lo que ya de por sí ubica en desventaja al productor de maíz frente a otros competidores externos. Guzmán *et al.*, (2014) encontraron para la zona del Bajío, que dentro del costo de producción de maíz, los fertilizantes representan el 71.1% en temporal y 58.8% en riego; además de que el uso de variedades de maíz con mayor potencial de rendimiento y sistemas intensivos de producción, demandan el uso de mayores cantidades de fertilizantes. Por tanto, a nivel nacional, en cualquier sistema de producción donde se emplee semilla mejorada, se incrementa el uso de fertilizantes para lograr los rendimientos por hectárea.

Caso del frijol

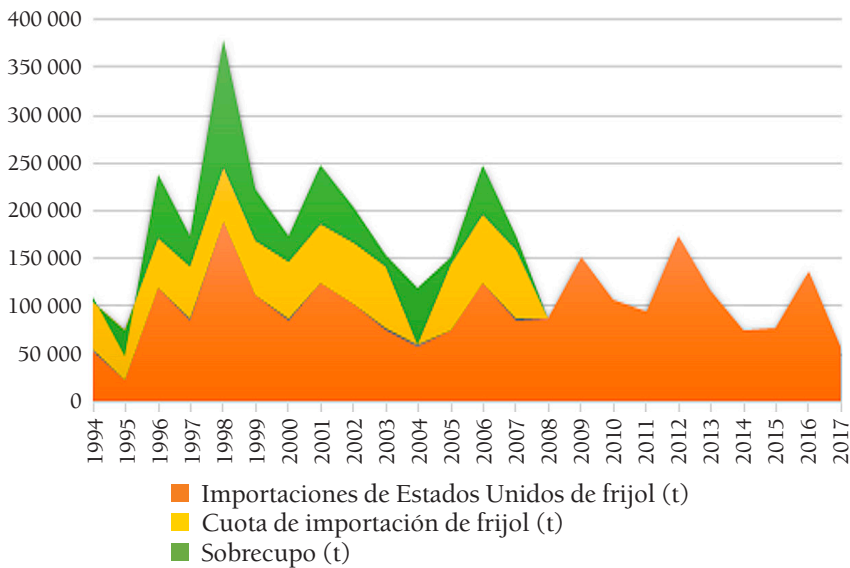
El frijol como producto básico se protegió con un arancel y éste fue disminuyendo de 1994 al año 2008, que es cuando desaparece esta protección comercial. Sin embargo, los aranceles y las cuotas de importación de 1994 al 2008 se pueden analizar en el figura 8. Al igual que el caso del maíz, en la práctica, México no aprovechó los márgenes negociados: nunca se cobraron los aranceles de las importaciones fuera de cuota, la pérdida fiscal durante el periodo del TLCAN es de 157 millones de dólares y nada más de las importaciones provenientes de Estados Unidos.

FIGURA 7
MÉXICO. ÍNDICE DE PRECIOS DE MAÍZ Y FERTILIZANTES



FUENTE: elaboración propia con información de INEGI, Índices de precios al productor. INEGI, 2017, Índice de precios al productor, Índices de precios genéricos para mercado nacional.

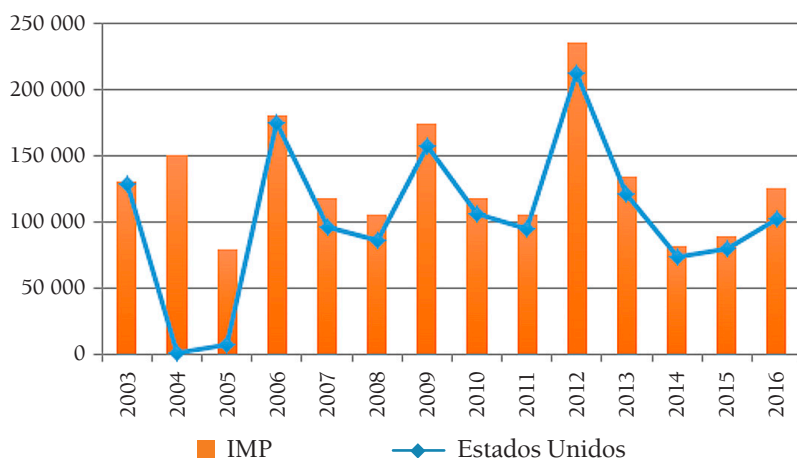
FIGURA 8
ESTADOS UNIDOS, CUOTA Y EXPORTACIÓN REAL DE FRIJOL A MÉXICO
1994-2017 (T)



FUENTE: elaboración propia con información de SIAVI4-SE y CEFP, 2004.

En frijol, México presenta una balanza comercial deficitaria, siendo 2012 el más bajo (figura 9). Las importaciones del grano alcanzaron su nivel máximo en 2012 y se redujeron en los dos años siguientes, para ubicarse en 85 206 toneladas. Para 2014-2015, el 81% de las importaciones de frijol correspondió a frijol negro y el 14.4% a frijol pinto, el 93% del volumen importado provino de Estados Unidos y sólo un 5.6% de Canadá. Por lo que las exportaciones de frijol son un componente clave para los productores en Estados Unidos (Ayala, 2016).

FIGURA 9
MÉXICO. IMPORTACIONES DE FRIJOL TOTAL Y LAS PROVENIENTES DE ESTADOS UNIDOS.

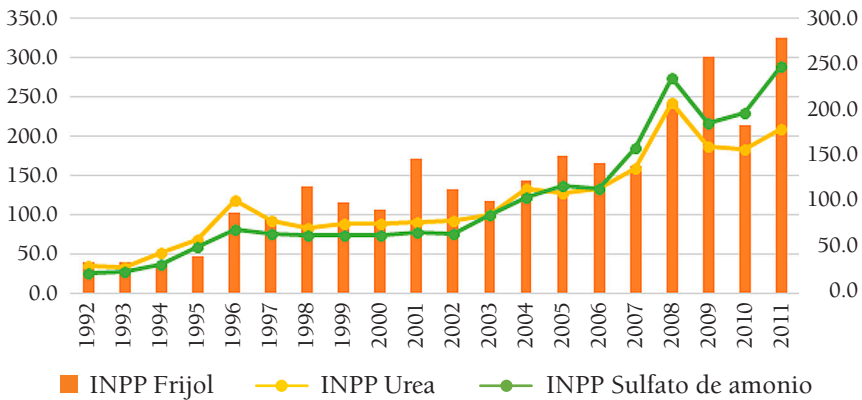


FUENTE: elaboración propia con información de FAOSTAT, <<http://www.fao.org/faostat/es/#data/TM>>, consultado en septiembre de 2017. SIAVI4 (Sistema de Información Arancelaria Vía Internet), Estadísticas anuales, <www.economia-snci.gob.mx>, consultado en mayo de 2017. USDA-ERS (United States Department Agricultural-Economic Research Service), The U.S. and Mexican Dry Beans Sectors, VGS-341-01, <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/39519/8054_vgs34101.pdf?v=41346>, consultado en agosto de 2017. Gain Report, <www.fas.usda.gov/GATS>, consultado en mayo de 2017.

Se puede observar que el comportamiento de los índices de precios del frijol y de los fertilizantes es similar (figura 10) al precio del frijol que el productor recibe al final del ciclo. Los fertilizantes son el insumo dentro del proceso de producción de frijol en el que el productor destina más recursos económicos. Es necesario apoyar al productor con tecnología de producción actualizada, así como en el análisis de suelos regionales que permitan mejorar las dosis de fertilizantes recomendadas, y con esto contribuir a la competitividad del productor de frijol y su colocación en los mercados. Ayala (2008) menciona que los problemas de rentabilidad del frijol son

resultado de factores que influyen en el proceso de producción, como las características agroecológicas de la región, además, también están los aspectos tecnológicos como el empleo inadecuado de fertilizantes, uso de semilla criolla y las numerosas prácticas agrícolas en el proceso de producción que incrementan los costos.

FIGURA 10
COMPORTAMIENTO DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS PARA FRIJOL Y FERTILIZANTES



FUENTE: elaboración propia con información de INEGI, Índices de precios al productor. INEGI, 2017, Índice de precios al productor, Índices de precios genéricos para mercado nacional, <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios/Estructura.aspx?idEstructura=1120003000400010&T=%C3%8Dndices%20de%20Precios%20al%20Productor&ST=%C3%8Dndices%20de%20precios%20de%20gen%C3%A9ricos%20para%20mercado%20nacional>>, consultado en diciembre de 2017.

Con lo visto en maíz y frijol se tiene que México no avanzó debidamente en la definición de normas, lo que permitió importaciones sin pagar el arancel y la falta de control fito y zosanitario, por ejemplo, en los casos de productos cárnicos. México no instrumentó medidas serias frente al contrabando: casos de frijol y arroz. Por lo que los impactos del TLCAN y su renegociación para el maíz y el frijol son diferentes, ya que cada producto debe renegociarse de manera diferente, dado los sistemas de producción agrícola imperante y sus costos de producción. Además, se debe promover el modificar la composición de los instrumentos de política con la finalidad de impulsar de manera sólida el crecimiento del campo mexicano. Los productores con alta productividad se encuentran dentro del mercado, mientras que los productores de autoconsumo se encuentran fuera. Lo anterior refleja que parte de la problemática del sector agrícola son las políticas públicas que se implementan, sin ver el alcance real de éstas con la diversidad de productores que existen en el campo mexicano, no sólo es el TLCAN (Ayala, 2016).

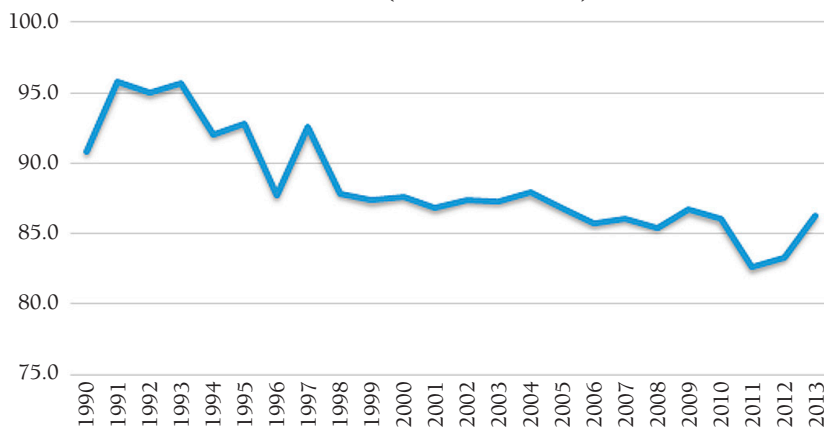
La política pública debe considerar las particularidades socio productivas, ambientales, organizacionales, alimenticias y culturales de los diversos sistemas agroalimentarios del país, además de potenciar las capacidades productivas en el campo, permitirá aumentar la disponibilidad de más y mejores alimentos para lograr la autosuficiencia (Tolentino, 2017). Además, Ornelas (2003) menciona que en el campo mexicano, donde vive la cuarta parte de los habitantes del país, sobrevive buena parte de la población más pobre de México, sin encontrar opción alguna a su condición.

Los datos demuestran que México perdió su soberanía alimentaria (figura 11, véanse también figuras 1A y 2A) por una mayor dependencia de las importaciones, que han generado una gran fuga de divisas. Sólo en granos y oleaginosas, México importó 68 mil millones de dólares entre 1994 y el 2013 (FAO, 2017), y año tras año crece la dependencia alimentaria.

A pesar del TLCAN, que se suponía atraería más inversión extranjera para el campo, generaría más empleo y aumentarían las remuneraciones de los trabajadores, la pobreza se ha incrementado. Según cifras de CONEVAL (2017), en 1994 había en México 19 millones de personas pobres y pasó a 24 millones para el 2016, lo que significó un incremento de 44 por ciento.

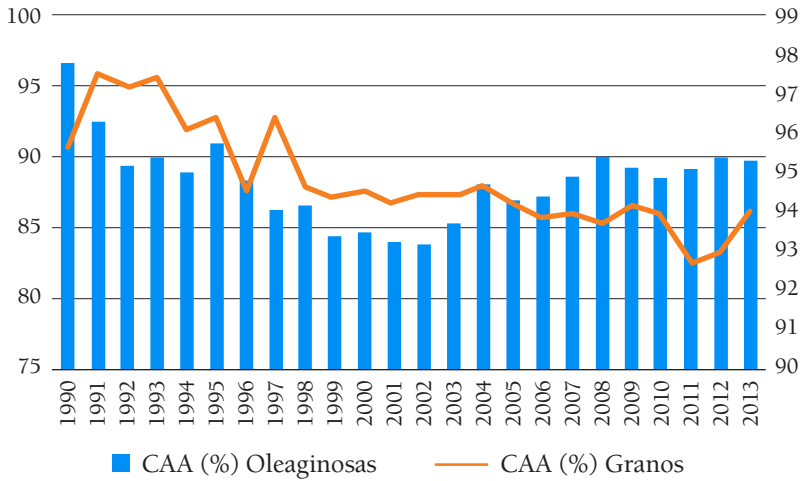
Las supuestas ventajas para los consumidores de tener acceso a alimentos más baratos a partir de las importaciones resulta ser demagogia. De 1994 a 2017, los precios de la canasta básica se han elevado 790%, mientras que los precios al productor agropecuario subieron 681%, según datos de INEGI. O sea, las importaciones masivas han presionado más sobre los precios de

FIGURA 11
MÉXICO. TENDENCIA DE PÉRDIDA DE AUTOSUFICIENCIA EN GRANOS
1990-2013 (% DEL CONSUMO)



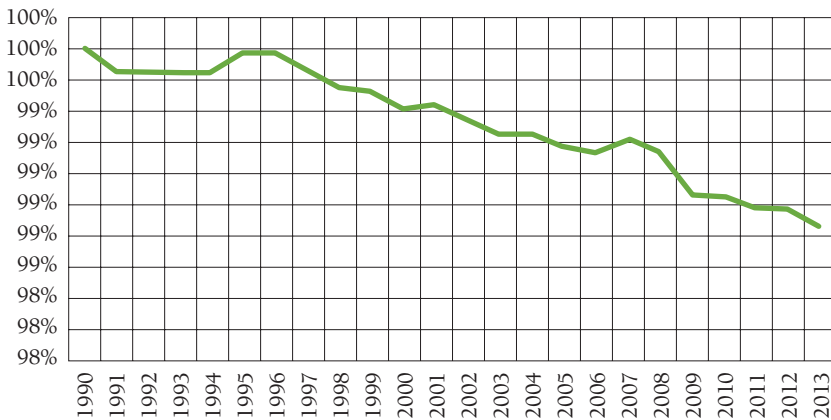
FUENTE: elaboración propia con base en datos de FAO.

FIGURA 1A
PÉRDIDA DE AUTOSUFICIENCIA EN GRANOS Y OLEAGINOSAS: 1990-2013



FUENTE: elaboración propia con información en FAO, varios años.

FIGURA 2A
MÉXICO. PÉRDIDA DE LA AUTOSUFICIENCIA EN CÁRNICOS: 1990-2013

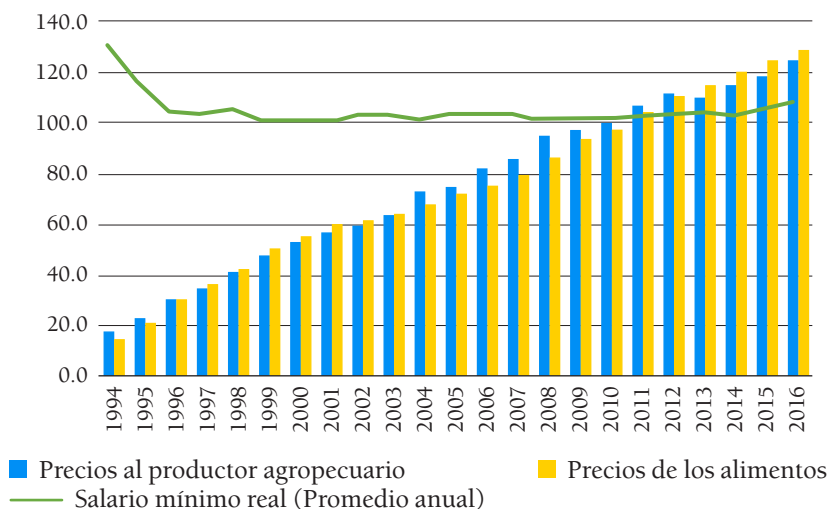


FUENTE: elaboración propia con información de FAO, varios años.

los productos agropecuarios primarios que sobre los precios al consumidor, además de que estos últimos continúan incrementándose. Sin embargo, el salario mínimo real se ha mantenido sin variaciones durante todo el periodo del TLCAN, así se observa en la figura 12.

FIGURA 12

MÉXICO. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y DE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR AGROPECUARIO: 1994-2016 (2010 =100)



FUENTE: elaboración propia con base en datos INEGI y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México.

El TLCAN ha ocasionado la transformación profunda en la historia de la agricultura mexicana. El presente y futuro de ésta ha sido trastocado, la opción de vida en el campo para la gran mayoría de los miles de productores está puesta en duda. Las organizaciones de productores pequeños, medianos y empresariales maiceros, sojeros, trigueros, frijoleros, arroceros, paperos, aldoneros, manzaneros, porcicultores, ganaderos, etc., que representan la gran mayoría de los agricultores y ganaderos del país, claman por renegociación. Ornelas (2003) señala que si bien el tratado ha permitido un proceso acelerado de integración de la economía mexicana a la estadounidense, esta integración ha sido subordinada y sin crecimiento económico, además con escasos logros en materia de bienestar para los mexicanos.

Puyana y Romero (2008) indican que la estructura de la producción, en valor, se ha modificado a favor de los productos exportables más rentables, los cuales ganan el terreno cedido por lo cereales. Esta evolución se refleja en la desaceleración del volumen de la producción y el consumo per cápita de la mayoría de productos agrícolas, el incremento del contenido importado en el consumo aparente de estos bienes y una mayor dependencia alimentaria de las importaciones.

De acuerdo a Avendaño *et al.* (2009), la integración comercial del TLCAN puede tener efectos positivos y negativos en las economías que la promueven,

dependiendo en gran medida del grado de apertura, el tipo de competencia que se genere y el nivel de desarrollo de los países. De ahí que la apertura comercial a través de la eliminación de barreras (arancelarias y no arancelarias), de forma multilateral o bien regionalmente, formando bloques comerciales, es sólo la fase más simple de la integración económica, por lo que los beneficios esperados de la concurrencia de los mercados y posible integración comercial pareciera que se limitan solamente a la libre competencia. Sin embargo, en un contexto más amplio, los efectos dependen del grado de apertura, el tipo de competencia que se genere dadas las estructuras prevalientes en el mercado y el nivel de desarrollo de los países (Calvo, 2000).

PERSPECTIVA PARA EL 2018

El TLCAN ha dejado atrás la protección arancelaria para todos los productos agropecuarios de importación.

- 1) Entre los productos más golpeados a partir de 2003 están: avícolas, porcícolas, papa, grasas animales, cebada, manzana y quesos frescos. Estos sectores contaron hasta el 31 de diciembre de 2002 con una protección de aranceles de 25% a 50% y/o cupos de importación.
- 2) La inestabilidad del peso ante el dólar incrementa la incertidumbre de los productores mexicanos de tener un proceso de producción competitivo ante Estados Unidos y Canadá.
- 3) La falta de políticas públicas al sector agropecuario de México donde se incentive su competitividad, lo coloca en desventaja ante políticas de Estados Unidos.
- 4) La acción de tomar el TLCAN por parte de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá como tema de discusión político, ha generado distractores para enfocarse en lo realmente importante para México. Se señala el hecho de ser economías desarrolladas las de Estados Unidos y Canadá, mientras México sigue siendo un país en desarrollo.
- 5) La desigualdad salarial en industrias de manufactura y agricultura crea para algunos países del TLCAN oportunidades, mientras que para otros significa pérdida de empleos y competitividad. Los bajos salarios en México han generado una competencia desleal por la inversión entre los países del TLCAN, situación señalada por el canadiense Jerry Díaz, líder de la UNIFOR Nacional (*Expansión*, 2017). Es de vital importancia para México se aborde el tema del salario mínimo o ahora denominado unidad de medida y actualización.

México cuenta con lo fundamental para que el sector agrícola prolifere, agua, tierra y energía, lo que es necesario son políticas públicas correctas que le garanticen seguridad a los productores, que se considere al campo como eje vertebral de desarrollo, un polo para erradicar las crisis por las que atraviesa, el cual puede generar que finalmente la soberanía alimentaria sea una realidad en el país (*La Jornada Zacatecas*, 2017).

Las autoridades mexicanas cuentan con lo necesario para identificar y saber sobre la importancia de reactivar la inversión en el campo sin tener que depender de otras naciones, pero su incapacidad, irresponsabilidad y, sobre todo, la falta de voluntad y sensibilidad para ello, ha provocado la caída de la producción y comercialización de los productos del campo a nivel nacional e internacional. Ahora los mexicanos consumimos productos de la canasta básica producidos en el extranjero (*La Jornada Zacatecas*, 2017).

Tras 23 años de vigencia del TLCAN, sus resultados se manifiestan según sector, subsector y actividad económica involucrada. Además, fuera de los productos hortofrutícolas de alto valor comercial, para la mayoría de los productos agroalimentarios la vigencia del TLCAN ha significado una pérdida de ingreso por reducción de precios, desplazamiento del mercado o desviación de apoyos hacia otros sectores prioritarios. Independientemente de la actual coyuntura de amenaza del gobierno de Estados Unidos por abandonar el TLCAN, los resultados hasta ahora sí justifican la renegociación del capítulo agropecuario.

PROPUESTA: REVISIÓN DEL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN

En virtud del papel estratégico de la agricultura como fuente generadora de empleo, productora de alimentos, de importancia para la protección del medio ambiente, por sus implicaciones sociales y culturales, etc., y en virtud de que no existen fondos de compensación para paliar los efectos del TLCAN, de que nunca el presupuesto asignado será suficiente para hacer competitivo al sector frente a la agricultura del país más poderoso del mundo, considerando el artículo 21 de la OMC (sobre la afectación de un tratado) y del artículo 89 constitucional, fracción 10 (desigualdad jurídica), y en virtud de las facultades que la nación le otorga al Poder Legislativo, se propone la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN. México no debe renunciar a su soberanía nacional y puede aprovechar todas las disposiciones previstas en su Constitución Política.

Una revisión y la suspensión parcial del TLCAN en protección de los productos más sensibles, afectarán a algunos intereses particulares, en especial a los importadores e intermediarios de los productos agropecuarios.

Pero, como hemos demostrado, no existe tanto beneficio para el consumidor como se está argumentando desde las esferas oficiales. Por otro lado, no habrá afectación para los exportadores mexicanos, siempre y cuando se aprovechen los márgenes de maniobra que permite la OMC para países en desarrollo.

Finalmente, el Estado mexicano fue quien, sin consultar en forma democrática a la sociedad, instrumentó la política de liberalización de la economía y firmó el TLCAN, es por ello que ellos tienen que responsabilizarse de los daños causados y tiene que instrumentar políticas que beneficien a la sociedad en su conjunto, no puede desligarse de las consecuencias de su política y, sobre todo, siempre debe tener clara su responsabilidad en bienestar de su población.

Por lo antes expuesto, además de una buena renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN, es necesario aplicar una nueva política de desarrollo integral del campo mexicano que ponga a la seguridad alimentaria como objetivo central.

BIBLIOGRAFÍA

- Avendaño R., B., y A.I. Acosta M. (2009), "Midiendo los resultados del comercio agropecuario mexicano en el contexto del TLCAN", en *Estudios Sociales*, Hermosillo, Son., 17(33), pp. 41-81, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572009000100002&lng=es&tlng=es>.
- Avendaño R., B. y R. Schwententesius R. (2004), "Factores de competitividad en la producción y exportación de hortalizas, el caso del Valle de Mexicali, B.C., México", en *Problemas del Desarrollo*, 36, pp. 160-192.
- Ayala G., A.V. (2016), "Algunos datos sobre maíz y frijol de México en el TLCAN", Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
- Ayala G., A.V., M. de la O O., y B. Carrera Ch. (2011), "¿Es competitivo el subsector de frutas en México?" *Revista Fuente*, 3, pp. 151-164.
- Ayala G., A.V., R. Schwentesius R., M.A. Gómez C., y G. Almaguer V. (2008), "Competitividad del frijol mexicano frente al de Estados Unidos en un contexto de liberalización comercial", *Región y Sociedad*, 42, pp. 37-62.
- Banco Mundial (2002), "Memorándum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo, sobre una Estrategia de asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos", Unidad para Colombia – México – Venezuela, Informe No. 23849-

- ME, 23 de abril de 2002, pp. 12 y 13, disponible en <http://bancomundial.org.mx/pdf/EAP_documento_Principal.pdf>, consultado en septiembre de 2012.
- Calva, J.L. (2008), “El Consenso de Washington en México y la reforma de las políticas agrícolas: resultados y alternativas”, en *Políticas Agrícolas para México*, R. Schwentesius y M.A. Gómez (comps.), Universidad Autónoma Chapingo/Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), México, 1ra. edición, p. 149.
- Calvo, A. (2000), *Integración económica y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, p. 210.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2017), “Evolución del salario mínimo real”, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/237396/SALARIO_MINIMO_REAL_INPC_Gral_May_2017.pdf>, consultado en octubre de 2017.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONSEVAL) (2017), “Líneas de bienestar y canasta básica”, disponible en <<http://coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>>, consultado en octubre de 2017.
- Expansión* (2017), “TLCAN 2.0 El futuro de Norteamérica, México se defiende en la discusión de salarios del TLCAN”, disponible en <<http://expansion.mx/economía/2017/09/03/mexico-se-defiende-en-la-discusion-de-salarios-del-tlcan>>, consultado en octubre de 2017.
- Gómez C., M.A. y R. Schwentesius R. (2003), “Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario mexicano, evaluación a 10 años”, en *Lecciones del TLCAN, El alto costo del libre comercio, Alianza Social Continental, Red mexicana de acción frente al libre comercio*, México, 1ra. edición, p. 116.
- González E., A., y M. Alferes V. (2010), “Competitividad y ventajas comparativas de la producción de maíz en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 1, pp. 381-396.
- Guzmán S., E.; M. de la Garza C., J.P. González F., J. Hernández M. (2014), “Análisis de los costos de producción de maíz en la Región Bajío de Guanajuato”, en *Revista Análisis Económico*, 70, pp. 145-156.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía/Banco de Información Económica (INEGI-BIE) (2017), disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie>>, consultado en septiembre de 2017.
- La Jornada Zacatecas* (2017), “El campo mexicano y la renegociación del TLCAN”, C.E. Márquez M., disponible en <<http://ljz.mx/2017/05/24/campo-mexicano-la-renegociacion-del-tlcan>>, consultado en noviembre de 2017.

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017), FAOSTAT, disponible en <<http://www.fao.org/faostat/>>.
- Organizations Economics Cooperation and Development (OCDE) (2015), “Agricultural support, Producer support (PSE), % of gross farm receipts”, disponible en <<https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm>>, consultado en marzo de 2015.
- Ornelas D., J. (2003), “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la crisis del campo mexicano”, en *Revista de la Facultad de Economía-BUAP*, 23, pp. 25-48.
- Proceso (2017), “El sector agropecuario, ancla del TLCAN”, J.C. Cruz V., 12 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/502809/sector-agropecuario-ancla-del-tlcan>>, consultado en noviembre de 2017.
- Puyana, A. y J. Romero (2008), “El sector agropecuario mexicano bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración”, en C. Barba Solano (comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Argentina, pp. 187-213.
- Robles B., H.M. (2014), “Presupuesto del programa especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013”, disponible en <SubsidiosalCampo.org.mx>.
- Ruiz F., M. (2014), “Sector agropecuario, 20 años del TLCAN”, *El financiero*, pagina 15. disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mariano-ruiz-funes/sector-agropecuario-20-anos-de>>.
- Sámano R., M.A. (2004), “El movimiento ¡El campo no aguanta más! Y el Acuerdo Nacional para el Campo, situación y perspectiva”, en *El Cotidiano*, 19, pp. 64-70.
- Sánchez A., A. (2004), “Del movimiento ¡El campo no aguanta más! A las movilizaciones sociales en la cumbre de la OMC en Cancún, Dependencia o soberanía alimentaria, esa es la cuestión... agraria”, en *El Cotidiano*, 19, pp. 41-56.
- SECIFO (1994), *Tratado de Libre Comercio, Texto oficial*, Porrúa, México.
- Secretaría de Economía (2015), “Comercio exterior/ países con Tratados y Acuerdos firmados con México”, disponible en <<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>>, consultado en septiembre de 2017.
- Swanson, A. (2017), “Las amenazas de Trump de acabar con el TLCAN pueden hacerse realidad”, *The New York Times*, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2017/10/12/trump-amenazas-salida-tlcan/?em_pos=large&emc=edit_bn_20171012&nl=boletin&nid=44741005&ref=headline&te=1>.

Tolentino M., J.M. (2017), “La situación de los granos básicos en México”, en F. Torres T. (coord.), *Implicaciones regionales de la seguridad alimentaria en la estructura del desarrollo económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 315-343.