

# El impacto de la globalización sobre el sistema alimentario en México

Magda Fritscher Mundt\*

En los últimos quince años, la agricultura mexicana ha sido adversamente afectada por políticas orientadas a hacerla partícipe del contexto de globalización que priva en el mundo. Habiendo sido en el pasado uno de los sectores con mayor carga de intervención estatal, hoy enfrenta una situación de indefensión frente al retiro del sostén oficial y a su incapacidad estructural para responder a los requisitos de competitividad impuestos por el orden global.

Este trabajo busca describir el proceso mencionado, apuntando al proceso de desestructuración que sufre el sector, tanto en sus estructuras internas como en su relación con el sistema agroindustrial. En particular, dirige su atención a los efectos críticos que genera sobre los productores y la sociedad rural en su conjunto.

## Introducción

**E**n la última década y media la sociedad mexicana sufrió modificaciones radicales. En el intento por modernizar y privatizar sus estructuras y prácticas, un sinnúmero de reformas transformaron la faz productiva del país. El Estado se retiraba del mundo económico y el tejido social sufría rupturas y reajustes dramáticos mientras los ciudadanos se esforzaban, no siempre con éxito, por readecuarse y afrontar los cambios. Al mismo tiempo, numerosos grupos de la población se dirigieron hacia otras latitudes en la búsqueda de nuevas oportunidades de sobrevivencia, cambiando el mapa demográfico del país y dando renovado empuje a las prácticas migratorias.

Con respecto al campo, el ritmo y carácter de las reformas fueron aún más abruptos, tanto porque se dieron en un periodo extraordinariamente

\* Profesora investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

corto como porque cualitativamente tuvieron un impacto más fuerte que en otros sectores. Esta última situación se explica por el hecho de que la presencia del Estado en el agro siempre fue más pronunciada que en otras ramas, constituyendo por lo general un verdadero soporte para el desarrollo de sus principales actividades. Así, la acción estatal, al desplegarse sobre espacios estratégicos de su vida productiva, como el financiero, el comercial, el transporte, los precios y en no pocos casos el procesamiento, era fundamental para su desempeño. Tal configuración emanaba de una concepción histórica respecto al lugar de lo rural en el desarrollo del país, con raíces en el cardenismo y luego sancionada por leyes *ad hoc* en los años setenta. La protección a los productores y las arraigadas nociones de seguridad alimentaria eran los principios básicos que orientaban dicha omnipresencia oficial. Así, el repliegue estatal a partir de los últimos años de la pasada década tuvo efectos dramáticos, pues quitó los pilares de sustentación de gran parte de la actividad, sin que hasta la fecha se observe el surgimiento de nuevos equilibrios en el orden económico y social.

Este trabajo busca apuntar a los aspectos básicos de esta desconstrucción en el ámbito rural, haciendo referencia al conjunto de la actividad, pero sobre todo al sector granero, el más representativo del país, en términos de superficie cosechada, valor producido y empleo, y además el más golpeado por las reformas. El estudio parte de reflexiones de carácter referencial respecto a las formas que asume la globalización en la agricultura y busca explicar cómo, en gran parte de los países, su irrupción se ve muchas veces acotada y refrenada por otro orden, el estatal, en representación de las voluntades colectivas nacionales. Ello ocurre aún hoy en desafío a las tendencias antiestatizantes e internacionales de las empresas globales, precisamente por el carácter estratégico que ocupa el sector en la vida de las naciones. A continuación se aborda el caso mexicano, observando el proceso descrito en sus distintas etapas, entre las cuales destaca, además del proceso de reestructuración institucional, la integración con Estados Unidos en el ámbito agrícola a través del Tratado de Libre Comercio (TLC). Finalmente se registran las principales repercusiones del nuevo modelo sobre la vida rural en los últimos años, a la vez que se advierte sobre su insustentabilidad, así como sobre la necesidad de nuevos cambios que en muchos casos implican el regreso de la presencia estatal al sector.

## El orden “global” y el entorno agrícola

Pocas dudas quedan hoy día respecto al papel que juegan las nuevas jerarquías globalizantes en la vida del planeta. Así, la economía de muchos países, sobre todo de aquellos en vías de desarrollo, depende en forma estrecha del capital financiero externo y de su dinámica móvil, aleatoria e inconstante. De ello nos hablan las grandes crisis de años recientes, como la mexicana, la rusa, la asiática y, más recientemente, la brasileña. En el terreno productivo, si bien la inversión se presenta con mayores ataduras que en el financiero —ya que está de por medio la difícil transferibilidad de maquinaria, equipo e infraestructura— las acciones económicas exigen también opciones de movilidad. Esto explica que el capital, en su forma productiva, favorecido en su dinámica por la disponibilidad de recursos novedosos, como lo son la informática y las telecomunicaciones, así como por la ubicuidad del capital financiero, recorra el globo en forma incesante en busca de posibilidades cada vez más atractivas de inversión. Esta situación exige la corresponsabilidad de los países que desean atraer dichos capitales, en el sentido de permitir a las empresas “globales” el libre acceso de capitales y mercancías a su territorio. Ello significa el establecimiento de zonas de libre comercio formales o informales, según la conveniencia de los países-eje de estas zonas económicas. A esta apertura comercial se añaden otras exigencias del nuevo capital, como lo son la supresión de complejos compromisos sindicales o de normas ecológicas, que significan costos adicionales para las empresas. Dichos requisitos se justifican a partir de una nueva dinámica productiva descentralizada que, en el afán por reducir costos, distribuye entre los países distintos encargos. La industria maquiladora, en la que tan sólo se ensamblan los productos producidos en otras latitudes, es un ejemplo extremo de esta práctica. Con ello, el movimiento transfronterizo de insumos y productos alcanza su máxima expresión.

Adicionalmente, junto con la internacionalización de los procesos productivos, los mercados están perdiendo sus características centrífugas anteriores. Es así como, con las aperturas comerciales, el enlace entre producción y consumo de masas, tan caro al modelo keynesiano de las décadas que siguieron a la última gran guerra, también tiende a desaparecer, en la medida en que los mercados se internacionalizan. La etapa en que vivimos es, desde esta perspectiva, netamente “desnacionalizante” (Chesnais, 1996; Soros, 1999).

No obstante, las tendencias esbozadas no se hacen extensivas a todos los renglones de la vida productiva. Hay en el mundo regiones enteras que quedan al margen, ya que no son atractivas o rentables para el capital de nuevo tipo. Aquí conviene rescatar la advertencia de Laurencin (1998) respecto a la existencia de factores productivos que difícilmente pueden ajustarse a la nueva dinámica. Entre ellos destacan aquellos incompatibles con la movilidad requerida, tales como las infraestructuras y la experiencia tecnológica, y los vinculados con los recursos naturales “inmovilizados por detrás de las fronteras”. Por lo que se refiere al carácter “inteligente” de la nueva dinámica, Henderson advierte la manera en que se privilegian factores como la innovación, la eficiencia y las estrategias inteligentes, en contraste con todo aquello que es fijo y dado por la naturaleza, a lo que califica como “accidentes históricos”, alejados de la capacidad de transformación del hombre (Henderson, 1998). La agricultura, en su calidad de actividad dependiente de suelos y climas entraría dentro de esta categoría “natural”. Su advertencia es importante pues por lo general se asume que dicho sector es idéntico a los demás y no presenta resistencias estructurales al nuevo orden. Veamos.

En la agricultura, actividad asociada directamente con suelos, climas y estaciones, la movilidad de los capitales se ve relativamente constreñida, pues la elección de una acción productiva tendrá siempre que tomar en cuenta los factores ambientales, la calidad y “vocación” de los suelos, junto con una temporalidad específica, la estacional. No basta, entonces, con mercados abiertos y desregulados, mano de obra barata y carencia de normas ecológicas u otros factores propicios para la opción empresarial. La inversión ahora está condicionada por los elementos naturales indicados y sólo se realizará en aquellos países en donde encuentre ventajas comparativas consumadas, siempre y cuando estén presentes las demás condiciones exigidas por el capital global (Fritscher, 1998a). Esto implica notables asimetrías entre los países del norte y los del sur, dado que los primeros son naturalmente propensos a la producción de los alimentos básicos de las dietas occidentales, que hoy tienden a universalizarse (granos, cárnicos y lácteos) y los últimos tienden a producir en su mayor parte bienes laterales: café, cacao, tabaco o caña, productos no fundamentales para la nutrición del ser humano. A últimas fechas, también se cultivan en el sur, con mayor éxito, las frutas y verduras de contraestación, que sirven de complemento alimentario a las dietas de las poblaciones del norte en la estación improductiva invernal. Ello, sin embargo, no es una situación

que aminore las asimetrías, en la medida en que estos productos son sólo complementarios a los primeros y no los sustituyen en una forma generalizada. En todo caso es útil señalar que es en la producción hortofrutícola en donde tiende a producirse con fuerza la injerencia de la empresa “global”, a través de la gestión directa o indirecta del proceso productivo.

No obstante, no es sólo el aspecto de la incapacidad de transferencia de los recursos agrícolas a otros escenarios el que entraña un obstáculo a la vía “global”. Existen además otros elementos, ligados de igual forma a la relevancia del factor “natural”, los cuales actúan todavía con mayor intensidad que el referido inicialmente. Ello se explica porque la agricultura ha sido históricamente regulada por el Estado e incluso hoy, en tiempos de globalización, perdura esta situación. La posibilidad de que esta condición se revierta en un mediano plazo es remota, lo que implica un formidable obstáculo para las acciones de las transnacionales en su proceso de ilimitada expansión. Las razones para que se suscite esta fuerte intervención estatal son básicamente dos: la primera nos remite al hecho de que los bienes agrícolas son indispensables para la sobrevivencia de la humanidad; la segunda es que su producción, debido a que se realiza sobre un contexto natural, aleatorio e imprevisible, se ve permanentemente amenazada.

La agricultura es a la vez estratégica y riesgosa, lo cual justifica la injerencia estatal en el proceso de producción y distribución de alimentos. El Estado busca, con sus acciones, combatir las frecuentes fluctuaciones en la producción alimentaria y su acceso, con medidas como la intervención de los mercados, el establecimiento de reservas, la fijación de precios de garantía, los subsidios a los productores, la protección de las fronteras, la restricción a los monopolios, etcétera. Estas acciones forman parte de estrategias de seguridad alimentaria, vigentes sobre todo en nuestro siglo, en especial a partir de la posguerra. Se han dado con mayor énfasis en las naciones desarrolladas del mundo capitalista y más recientemente en los países emergentes de Asia, pero también en los estados en desarrollo, aunque en forma más restringida. Así, en todo el mundo se compartió la estrategia del dirigismo estatal, dada la condición sensible del sector agropecuario.

En tiempos de globalización, sin embargo, es cuando la brecha entre unos países y otros se profundiza más, ya que los del norte siguen conservando sus políticas regulatorias “nacionales”, cuando el mundo en desarrollo se ha visto obligado a abandonarlas debido sobre todo a las

imposiciones de la banca mundial ante las naciones endeudadas. Así, la apertura comercial, el retiro estatal de las actividades de fomento productivo y la cancelación de subsidios son parte de las nuevas determinaciones externas. Con ello las asimetrías entre norte y sur se han hecho cada vez mayores, ya que a las ventajas comparativas de la primera región en la producción de los principales alimentos se añade la pervivencia de políticas de apoyo a los productores que en la otra parte del mundo han debido ser canceladas. Ello implica no sólo una competencia desigual, sino una fuerte amenaza para la seguridad alimentaria del mundo en desarrollo (McMichael y Myhre, 1991).

La agricultura internacional transita hoy por senderos divergentes. Las agriculturas desarrolladas han conocido reformas y no por ello han perdido sus prerrogativas en apoyos, subsidios y protección; en contraste con lo ocurrido en la parte más desfavorecida del planeta. La Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), llevada a efecto entre 1986 y 1993, no logró la liberalización de esta rama tal como lo pretendían algunos países, con los Estados Unidos a la cabeza. Los cambios introducidos en las reglas del comercio mundial fueron precarios, sobre todo porque una gran parte del mundo desarrollado, especialmente los países europeos y asiáticos, se opusieron a modificaciones más drásticas (Hathaway e Ingco, 1995). En suma, es poco probable que la agricultura pierda completamente su carácter “excepcional” en términos de la normatividad internacional aunque se estén produciendo ajustes y reformas en algunos países desarrollados, que ciertamente la flexibilizarán en el corto o mediano plazo. Estos cambios, sin embargo, no significan que el sector se abra indiscriminadamente a las tendencias mercantiles, incompatibles con las metas de seguridad alimentaria y equilibrio social (Fritscher, 1998a).

## **Las reformas en México: acciones y justificaciones**

En contraste con la situación internacional descrita, en los últimos años de la pasada década, el campo mexicano fue incluido en las estrategias neoliberales que desde hacía tiempo habían sido puestas en práctica para el conjunto de la economía mexicana. A partir de 1988 tuvo lugar el inicio de un proceso de abrupta reestructuración de las políticas sectoriales, tocando prácticamente todas las esferas de la vida productiva del agro.

Se trataba de retirar del sector la mayor parte de los apoyos, subsidios y demás regulaciones estatales que hasta entonces daban cuerpo al complejo quehacer de la sociedad rural, ordenamientos que incluso estaban plasmados en la legislación sectorial desde los años setenta. En medio de la vorágine antiestatista, las fronteras fueron abiertas para los alimentos externos, en particular los estadounidenses, que ingresaban al país no sólo sin permisos de importación sino incluso sin aranceles.

Por otra parte, se buscó también que el Estado se desembarazara del incómodo encargo constitucional de repartir tierras. A partir de 1992, las nuevas leyes se encaminaron a transmitir el derecho de propiedad individual a los ejidatarios, quienes habían sido usufructuarios de unas tierras consideradas por la legislación como de “propiedad social”. Ello se hacía con el afán de que, de igual forma que la producción, la propiedad de la tierra se rigiera por las leyes del mercado. En tanto este proceso avanzaba, otro factor vino a darle una mayor “certificación”: la inserción del sector en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. La inclusión de la agricultura en ese acuerdo indicaba la decisión de no ceder a presiones internas contrarias a las reformas, a la vez que le daba visos de continuidad y permanencia. Si bien el TLC no legislaba sobre subsidios y otros factores regulatorios, objetos de las reformas internas, lo hacía, sin embargo, en uno de sus flancos centrales: el de la liberalización comercial. La apertura de fronteras colocaba al agro mexicano en una situación de absoluta indefensión frente a Estados Unidos, socio principal y además primer país en la agricultura mundial. Aun cuando el Tratado buscó imprimir a la apertura un ritmo más coherente, al sustituir las anárquicas prácticas aperturistas de los primeros años con una agenda de desgravación arancelaria paulatina, otorgando a los productores un periodo “de gracia” que contemplaba hasta quince años para los productos más vulnerables, esto de hecho no se ha cumplido en ningún caso y a la fecha los productos importados entran libremente al país.

Más allá de la apuesta gubernamental por los principios de una macroeconomía “sana” como determinante de las nuevas medidas, había otras políticas vinculadas con la noción de que el agro debía sufrir una profunda modificación. Finalmente éstos eran, según los voceros oficiales, tiempos de globalización que, “como fenómeno de fin de siglo, suponen que las posiciones autárquicas y aislacionistas no prosperarán” (Tellez, 1994). El nuevo concepto de modernidad, según el mismo autor, se remite a la globalización, la mayor competencia internacional, la especialización y

las ventajas comparativas, así como “la integración eficiente de la agricultura mexicana en el contexto del comercio internacional”. Desde esta perspectiva, el país debería producir atendiendo a su verdadera “vocación” agrícola, es decir, especializándose en cultivos competitivos y no en aquellos que ofrecían nulas ventajas con respecto al exterior. Por lo tanto, la producción de granos y oleaginosas era desaconsejada debido a que el país no poseía los climas y suelos para ello; en cambio, el impulso a las frutas y hortalizas era una apuesta atractiva en la medida en que en ello el país destaca en el plano internacional. Se alentaba así la idea de una reconversión en el uso de suelos hacia prácticas productivas y elecciones de cultivos más compatibles con esta última opción. Esta vía se ajustaba en forma oportuna al hecho de que en el mercado mundial los precios de los productos básicos, como consecuencia de una sobreproducción, habían descendido sustantivamente en comparación con años anteriores: así, se podía exportar frutas y hortalizas y a la vez importar los primeros. Ello redundaría en beneficios para productores, consumidores y contribuyentes, dado que significaba una mayor redituabilidad en términos de producción, precios bajos para los consumidores de las ciudades y una disminución en los impuestos pagados por la población, pues se reducirían drásticamente los subsidios al campo. Con esto, se trastocaba profundamente el concepto de seguridad alimentaria que, hasta épocas recientes, se remitía a la capacidad del país para autoabastecerse en sus necesidades alimentarias básicas, importando tan sólo lo faltante. Ahora, en cambio, dicha noción se reducía a la capacidad para obtener divisas y así comprar en el exterior los alimentos básicos.

En el contexto internacional también soplaban vientos que abrían súbitamente novedosas perspectivas para los mercados agropecuarios, pues en 1986 había dado inicio la Ronda Uruguay del GATT, en donde, por vez primera, el tema central a debatir era la desregulación y la apertura comercial de la agricultura mundial. Los países desarrollados, principales protagonistas de la discusión, no manifestaron consenso en torno a la propuesta, situación que luego se expresó en resultados finales precarios, pero la controversia rompía por vez primera con la perspectiva, hasta entonces sancionada, respecto a la “excepcionalidad” del sector agrícola en términos de reglas comerciales. De hecho, el tema del GATT relativo a una nueva institucionalidad mundial en relación con el comercio agrícola fue varias veces esgrimido como justificación para la apertura agrícola en México, así los argumentos expuestos no correspondieran plenamente a los hechos.

No está por demás resaltar que la inclusión del agro en el TLC era una propuesta atractiva para los socios norteamericanos, no sólo por las inversiones que podían realizar en ciertos rubros en México, sino por las opciones de mercado que se abrían a sus productores de cereales y cárnicos, amenazados ya casi permanentemente por las condiciones de sobreproducción que afrontaban en el contexto mundial. Ello significaba una especie de ancla a los estadounidenses, en momentos en que había en aquel país muchos sectores reacios a la nueva propuesta comercial. El sector agropecuario era así una compensación, un “regalo” que, incluido en el paquete, inducía a su aceptación por los estadounidenses. Si bien no se debe descartar la fuerte presión de Estados Unidos para que México abriera sus mercados agrícolas, la hipótesis de que esta acción se debió en última instancia a la intención apenas descrita de parte de los negociadores mexicanos parece bastante verosímil. Este planteamiento queda reforzado con el ejemplo de las negociaciones “paralelas” que casi al final realizaron los negociadores de ambos lados, relativas a concesiones unilaterales de la parte mexicana con respecto a azúcar y cítricos.

No menos importante fue la circunstancia de que el campo era considerado por el equipo gobernante como un sector no sólo “incómodo” sino también anómalo, pues estaba sobrepoblado y, en términos nacionales, era poco productivo: concentraba un 26% de la población económicamente activa (PEA), pero sólo contribuía al Producto Interno Bruto (PIB) con un 7%. El ejemplo del equilibrio logrado en los países desarrollados debería ser tomado en cuenta, pues ahí la PEA rural no superaba un rango de entre el 3 y el 6%. La desregulación, la privatización, la apertura comercial y la conversión del ejido en propiedad individual tenderían a desconcentrar el sector y por lo tanto a lograr un mejor grado de equilibrio poblacional en el país. Finalmente, la nueva “modernidad” nacional tenía también que ver con la reducción de este inmenso contingente de población en el sector rural, según la visión de los estrategas oficiales.

## **Estado y agricultura: los fundamentos del sistema alimentario nacional**

Las políticas agrícolas del México moderno habían tenido como eje principal, al igual que en la mayor parte de las naciones a partir de los años cincuenta, la meta de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Si bien

hubo momentos en que la atracción por las importaciones y las ventajas comparativas prevaleció, por lo general no pasaba ésta de una actitud efímera y evanescente conforme los precios internacionales se elevaban. Tales principios llevaron a que se alentaran las exportaciones de los productos competitivos, cuidando que en básicos se hicieran importaciones tan sólo cuando la producción nacional fuera insuficiente. Las fronteras estaban sistemáticamente cerradas y para importar se requería de permisos institucionales: en básicos, las compras necesariamente se debían hacer a través del sector público.

Para cumplir en forma eficaz con el objetivo central del autoabasto, el Estado poseía una serie de roles de intermediación en el sistema alimentario, llegando en muchas ocasiones a sustituir a los agentes privados en sus funciones productivas y de comercialización. En este contexto, Conasupo, la empresa eje de dicho sistema en nuestro país, se convirtió con el tiempo en una extensa red de enlace entre productores e industriales y entre éstos y los consumidores, asumiendo funciones de primera importancia como el acopio, el almacenaje, el transporte, la distribución y, en no pocos casos, el mismo procesamiento de los productos. Su acción se daba sobre todo en los granos básicos, pero también en derivados de la producción animal, como la leche. En cuanto a los primeros, su participación era muy importante, con una injerencia en el proceso de comercialización que a principios de los años ochenta alcanzó proporciones del 55% en trigo, el 50% en frijol, el 20% en arroz, el 28% en soya, el 24% en sorgo, el 45% en la semilla de algodón y el 32% en maíz (OECD, 1997). Si además consideramos que la empresa detentaba el virtual monopolio de las importaciones de granos, su rango de participación en la comercialización interna era aún mayor.

Cabe agregar que en tanto compradora oficial de los productos agrícolas, a través de Boruconsa (Bodegas Rurales Conasupo) y ANDSA (Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.), la empresa pagaba precios de garantía, cuyo punto de referencia no eran los precios internacionales sino los costos medios del productor. Con ello, en varios periodos, los precios de los granos en México se situaron en niveles más elevados que los vigentes en el mercado mundial. Así, por ejemplo, si bien en los años setenta los precios internos fueron inferiores a los internacionales, en la década siguiente, motivados por la gran crisis mundial de sobreproducción y de la drástica caída en el valor de los alimentos, se mantuvieron muy por arriba de ellos (FIDA-IICA, 1995). Fue sólo a finales de la década cuando

volvieron a caer, ya bajo el influjo de las políticas neoliberales. Cabe mencionar, además, la relevancia de la empresa en el procesamiento de los alimentos, a través de una red de fábricas que incluía Miconsa (Maíz Industrializado Conasupo, S.A.), Liconsa (Leche Industrializada Conasupo, S.A.), Triconsa (Trigo Conasupo, S.A.) e Iconsa (Industrias Conasupo, S.A.), entre otras.

También otras empresas estatales cumplieron un papel de primera importancia dentro de la red alimentaria. Así Banrural (Banco Nacional de Crédito Rural) ofrecía generosos créditos a los agricultores con bajas tasas de interés, sin exigir en ocasiones su reembolso. La deuda en muchos casos era refinanciada y a veces condonada, por lo cual fungía de hecho como una administradora de transferencias a los productores en forma casi permanente. Cabe resaltar que esta permisividad en el manejo de los recursos financieros generó una situación incontrolable de corrupción en el interior de la institución.

De manera semejante, el banco oficial era vehículo de insumos subsidiados, como las semillas y los fertilizantes, ya que por lo general manejaba “créditos atados”. Los insumos distribuidos a los productores por esta vía procedían a su vez de empresas estatales, como Fertimex (Fertilizantes Mexicanos) y Pronase (Productora Nacional de Semillas), mismas que ofrecían sus productos a bajos precios, por lo general inferiores al costo internacional (FIDA-IICA, 1995). Así, se estimulaba la modernización tecnológica junto con apoyos nada despreciables a los productores. ANAGSA (Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.), a su vez, operaba como aseguradora oficial y, por lo general, con cuotas módicas cubría a los productores que eran sujetos del crédito del banco.

Este inmenso y costoso aparato volcado hacia el universo productivo rural sólo podía funcionar con base en fuertes transferencias gubernamentales que, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 1997), alcanzaron una suma cercana a los 9 mil millones de dólares en 1981, la más elevada en la historia del país. Su meta era abatir los costos de producción, sin que ello significara pérdidas para los productores, con lo cual se pretendía que los alimentos llegaran al consumidor a precios accesibles.

En otros productos, las industrias procesadoras estatales establecían por lo general un tipo de integración vertical con los productores: Tabamex (Tabacos Mexicanos), Inmecafé (Instituto Mexicano del Café) y los ingenios azucareros se desempeñaban como acreedores, compradores,

industrializadores y distribuidores de tabaco, café y caña y Albamex (Alimentos Balanceados Mexicanos) actuaba en el terreno de los forrajes para las actividades ganaderas y avícolas, satisfaciendo una parte menor de la oferta.

Es oportuno mencionar que este vasto imperio paraestatal alcanzaba a los productores mercantiles en forma diferencial, beneficiando en primera instancia a aquellos cuyo potencial productivo permitía obtener una mayor tajada en el acceso a créditos y subsidios. Por otra parte, excluía a los productores de subsistencia —si bien algunos de éstos se beneficiaban del crédito oficial—, los cuales poco a poco fueron siendo objeto de la atención estatal, al ser incluidos en otros programas de corte asistencial, mismos que en su mayoría eran administrados por Conasupo, a través del sistema Diconsa (Distribuidora Conasupo, S.A.) y que en el transcurso de los años se convirtió en una de las más nutridas redes de distribución alimentaria, no sólo en el país sino en todo el mundo, como lo señala Jonathan Fox (Fox, 1993). En los años noventa, sus tiendas sumaban 20 mil y el valor de sus ventas oscilaba en torno a los 800 millones de dólares (OECD, 1997).

## **Hacia un modelo agroalimentario de corte liberal**

Al finalizar los años ochenta, este extenso aparato regulatorio, que daba sustento al proyecto alimentario nacional, empezó a resquebrajarse. El equipo gobernante fue acometido por una especie de fundamentalismo economicista abocado a borrar de sus estrategias todos aquellos objetivos que no estuvieran estrechamente vinculados con los principios de competitividad o rentabilidad. Así fue como desaparecieron del nuevo proyecto gubernamental las preocupaciones vinculadas con la seguridad alimentaria y la noción de que el agro ocupaba un papel estratégico en la vida del país. Las metas que se impondrían a partir de entonces tenían que adecuarse necesariamente al horizonte de la integración y la globalización, las ventajas comparativas y la especialización. Teniendo en cuenta que sólo algunos cultivos de exportación cumplían con estas expectativas, era de preverse un futuro sombrío para la parte restante del agro nacional.

El cambio de proyecto implicaba el desmantelamiento de las instancias reguladoras previas, tanto de leyes como de organismos e instituciones. Desde 1988 dio inicio el proceso de apertura comercial para varios

bienes alimentarios, derogándose no sólo la exigencia de los permisos institucionales para importar, sino también en algunos casos los propios aranceles. Diversos productos, entre ellos la carne bovina, el sorgo, la soya y los granos procesados fueron liberados de inmediato, causando grandes estragos en la economía de los productores nacionales. Por otra parte, Conasupo perdió el monopolio en las importaciones de granos, conservándolo únicamente para productos como el maíz, el frijol y la leche. A partir del bienio 1990-1991 sus tareas de intermediación nacional se cancelarían abruptamente, quedando reducidas al maíz y al frijol (OECD, 1997). Con ello, los demás granos perdían los beneficios de la comercialización estatal, quedando sujetos a la demanda privada.

En concordancia con lo anterior fue revocada la política de precios de garantía para todos aquellos bienes a los cuales se había eliminado la protección. El nuevo mecanismo de fijación de precios dependía de los precios internacionales y además se agregaban los costos de internación y transporte al lugar de consumo. En la medida en que tenían lugar estas medidas, Conasupo iba sufriendo un rápido proceso de desincorporación, con la venta de sus instalaciones, bodegas, fábricas y equipo. De hecho, en el área de procesamiento industrial fueron vendidas Iconsa, Miconsa y gran parte de Liconsa. En el terreno de la comercialización y abasto, la empresa perdió Impecsa (supermercados, centros comerciales, tiendas y almacenes) y, a últimas fechas, ANDSA y Boruconsa (De la Fuente y Mackinlay, 1994).

Por otra parte, a partir de 1989 la banca rural oficial sufriría una fuerte reestructuración y se eliminarían las prácticas de subsidios y de condonación de deudas. Desde entonces las tasas de interés cobraron su valor comercial, volviéndose sumamente elevadas, dadas las condiciones críticas que asolaron el sector financiero. Una porción significativa de la antigua clientela de Banrural fue dirigida a otras instituciones: los productores de más recursos a FIRA (Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura y la Ganadería), en tanto los más empobrecidos a Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad). De hecho, la banca oficial sólo retuvo a un grupo de productores intermedios con potencial productivo. El área financiada por la banca oficial se restringió bruscamente de más de 7 millones de hectáreas a alrededor de un millón entre 1988 y 1995, en tanto el número de productores beneficiados disminuyó de 1.7 millones a cerca de 500 mil (OECD, 1997). Por lo que toca a Pronasol, se instituyó un sistema de crédito a la palabra, sin exigencia de garantías

o tasas de interés, gran parte del cual (un 53%) no fue pagado por los productores. Asimismo, la gran deuda de los agricultores, históricamente asumida por la banca oficial, se hizo efectiva, lo que para muchos significó un crédito impagable (aun frente a un sinnúmero de programas gubernamentales para reestructurar la cartera vencida), el embargo de sus bienes y la incapacidad para acceder nuevamente a algún tipo de crédito.

Adicionalmente, Fertimex y Pronase, empresas estatales que antes proporcionaban los insumos a los productores a precios por abajo del costo, fueron privatizadas o reorganizadas, con lo cual se elevaron los costos de producción, y el uso de estos productos se volvió inaccesible para la mayoría de los productores. Ello fue particularmente dramático en el caso de los abonos, dado que la fertilización del territorio agrícola mexicano había crecido sustantivamente en el transcurso de las anteriores décadas de “revolución verde”, gracias a su bajo costo y, ahora, con la privatización de Fertimex, era imposible mantener dicho ritmo. A partir de entonces muchos de estos bienes debieron ser adquiridos en el exterior, lo que los hizo prohibitivos no sólo en momentos de devaluación sino también en épocas de estabilidad monetaria, debido a que a los precios comerciales había que agregar los costos de transporte e internación. Algunos autores ponen de relieve la disminución en el uso de estos insumos por parte de los ejidatarios, en un claro proceso de regresión tecnológica a partir de 1990 (De Janvry *et al.*, 1997). Pronase fue reestructurada en 1991, y los subsidios de que disfrutaba hasta entonces fueron cancelados.

Otros insumos, como el agua, el diesel y la gasolina, cuya provisión era estatal, también perdieron sus apoyos, elevándose fuertemente sus costos.

Además fueron privatizadas o desincorporadas todas aquellas paraestatales que funcionaban junto al sector agrícola (Tabamex, Inmecafé, Azúcar S.A., con 62 ingenios, Albamex, Fidepal y otras más). Por lo general su infraestructura y equipo fueron adquiridas por empresas trasnacionales y sólo ocasionalmente se transfirieron a las organizaciones de productores.

## **El Tratado de Libre Comercio y la agricultura**

Hacia 1992 se emprendieron las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio entre los tres países norteamericanos. Pese a la gran polémica que en ese momento se desató en México respecto a la situación de la agricultura, el sector terminó por ser incluido en el pacto. Esto significó

que toda la producción alimentaria participaría, al cabo de quince años, en un mercado totalmente abierto, incluyendo los productos más sensibles, como el maíz, el frijol, la leche y otros. El tratado contemplaba una agenda de desgravación arancelaria, con plazos diferenciales para cada producto y por país. Los forrajes (soya y sorgo) y la carne bovina fueron liberados de inmediato, en tanto la mayoría de granos y derivados animales afrontan un plazo de diez años. En el caso de los productos más vulnerables, como el maíz, el frijol y la leche, la apertura total fue fijada para el año 2008. Para otros productos se consideraron cuotas de libre importación, las cuales, una vez rebasadas, exigen de los importadores elevados aranceles, mismos que irán bajando en forma gradual (Secofi, 1992).

El pacto fue presentado oficialmente como ventajoso para la parte mexicana, dado que el ritmo de desgravaciones para los productos importados por México era más lento que el acordado para la contraparte estadounidense. Como veremos posteriormente, las autoridades encargadas no han cumplido esta agenda, razón por la cual los alimentos del vecino país entran hoy libremente al país, sin cubrir la exigencia de los aranceles que debían cobrarse por el ingreso de los bienes que exceden las cuotas.

Si bien las reformas descritas se dieron independientemente del TLC y en muchos casos lo antecedieron, el pacto con los vecinos del norte vino a otorgarles reconocimiento y permanencia. Ello porque el objetivo integracionista presente en la apertura del comercio agrícola es finalmente el que comanda todo el proceso, ya que difícilmente se puede mantener un sistema de regulación interno cuando se carece de protección fronteriza. Así, no obstante que el acuerdo no habla explícitamente de la cancelación de los apoyos gubernamentales para ninguna de las partes y sólo pacta la total desgravación arancelaria, se entienden las dificultades o la escasa eficiencia de políticas internas tendientes a apoyar a los agricultores cuando el comercio se ha liberado. Aunque para Estados Unidos el acuerdo no significó la desactivación de su poderoso sistema regulatorio, ni parece afectarlo, para México, sin embargo, es determinante, debido a que entre el 80% y el 90% de las transacciones agropecuarias de nuestro país se realizan con Estados Unidos, lo que significa que la agricultura estará totalmente abierta a su influencia. En cambio, para aquel país los flujos comerciales con México sólo representan una fracción de entre el 5 y el 8% de su comercio alimentario, lo que explica el escaso impacto que ejerce sobre sus estructuras internas. Esta situación ilustra el diferente efecto del acuerdo sobre cada uno de los socios (Fritscher, 1998b).

Si se quiere apreciar adecuadamente el significado de la integración agrícola para México, es necesario, sin embargo, hablar de sus asimetrías respecto a Estados Unidos. Ante todo cabe mencionar que este último país es el principal productor mundial de maíz, sorgo, soya, carne bovina y de pollo y leche, y sus exportaciones de los tres primeros cubren aproximadamente el 80% del total mundial (Consejo Nacional Agropecuario, 1997). Esta nación cuenta con una agricultura que se beneficia de economías de escala, alta tecnología, incontrastables recursos naturales, una intensa regulación gubernamental, cuantiosos subsidios y un formidable aparato para colocar sus excedentes en el exterior. Nuestro país, en contraste, posee escasos recursos territoriales adecuados para la agricultura a gran escala, además de que su sistema de tenencia de la tierra, debido a la reforma agraria, está fragmentado en un sinnúmero de parcelas pequeñas en donde subsiste un conjunto de actividades no siempre volcadas al objetivo mercantil. Además, tal como se ha relatado en este trabajo, las reformas de los últimos años han acabado con cualesquier viso de regulación estatal, apoyos o protección, lo que significa que la integración con Estados Unidos se da en un muy mal momento, con una economía agrícola de pequeño porte y, salvo excepciones, de cuño campesino. México se encuentra expuesto a las vicisitudes de las ventajas comparativas, cuando sólo las posee en mínima escala.

En lo que toca a los productos básicos, México carece de competitividad. Según la FAO, 1994, en cuanto a granos, el grado de competitividad sólo atañe a un 22% de su superficie. También en carnes y lácteos nuestros costos son más altos que los del vecino país, mientras que los rendimientos son inferiores. Aun cuando se les agreguen los costos de internación y transporte a nuestro país, los precios de los bienes importados son inferiores a los internos. Esto ha causado una situación de profundo desequilibrio en el agro nacional, ya que los industriales prefieren importar sus insumos que comprarlos a los productores y ganaderos nacionales. Con ello, hay sobreproducción por dondequiera, que a su vez provoca devastación en el campo y entraña un grave riesgo para la soberanía alimentaria, en la medida en que los bienes afectados por la competencia externa son los que componen la dieta básica de la población.

Nuestra ventaja comparativa reside, en cambio, en cierto tipo de productos que, por razones climáticas, el país norteamericano no puede producir: los tropicales, como el café, el cacao, el tabaco, el azúcar y otros, además de las frutas y hortalizas de contraestación. En este último caso, se trata

de cosechas que se exportan en la temporada de otoño-invierno, cuando la agricultura estadounidense se ve afectada por problemas climatológicos. Pero aunque a crecido sustantivamente su demanda en los últimos años, no son de primera importancia en la alimentación de la población norteamericana, cuyo núcleo dietético está compuesto básicamente por cereales, cárnicos y derivados. Así, importamos en gran escala productos básicos estratégicos y exportamos productos menos importantes para la dieta, haciéndonos más vulnerables frente al vecino país. Esta asimetría no es sólo cuantitativa sino cualitativa, en la medida en que los productos intercambiados tienen una diferente connotación en importancia y grado de necesidad (Tarrío y Concheiro, 1998; Fritscher, 1998b).

## **Los programas de transición**

Dado el caos generado por las abruptas reformas implantadas en el agro mexicano, el gobierno buscó poner en marcha programas o fórmulas compensatorias que amortiguaran por lo menos en parte el costo social que causaban. Las nuevas medidas, sin embargo, deberían ser coyunturales y despojadas, en la medida de lo posible, de toda y cualquier “distorsión” con respecto al mercado, en concordancia con las visiones neoliberales de lo que debería ser a partir de entonces la ayuda gubernamental. Algunas de éstas fueron proyectadas para el ámbito de la producción y otras para el de la comercialización.

Con el fin de socorrer a los productores afectados por la apertura comercial, la supresión de los precios de garantía y el retiro de Conasupo, el gobierno creó en 1991 una nueva empresa titulada Aserca (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), cuyo encargo era encontrar canales de comercialización para los productos nacionales que sufrían la competencia del exterior. Se buscaba el enlace entre los productores y los consumidores industriales de los granos, en un afán de comercializar las cosechas. Como los precios de importación eran bajos y en algunos casos no cubrían los costos de producción internos, el Estado asumía el diferencial entre ambos, otorgando un subsidio a los industriales para que adquirieran las cosechas nacionales a precios más elevados que los del mercado internacional (Aserca, 1997). Los mecanismos oficiales encontrados para poner en práctica esas medidas fueron en un primer momento acuerdos de compra-venta y luego las subastas de granos. Estos programas,

orientados a los productores de granos, por lo general se activaban cuando se verificaban fuertes movilizaciones para encontrar salidas a la producción. Únicamente el maíz y el frijol fueron relevados de esta situación, ya que hasta 1997 siguieron atendidos por Conasupo. Al desaparecer esta empresa, dichos productores pasaron a ser atendidos por la nueva paraestatal, pero sólo en parte, ya que ésta no cuenta con recursos suficientes para cubrir con subsidios a la totalidad de la comercialización. De cualquier forma, la acción de Aserca siempre fue selectiva y en ocasiones aleatoria, ya que su presupuesto no permitía una atención generalizada a los productores. Así también se dirigía prioritariamente a los propietarios mejor ubicados, con mayores posibilidades de acopio y traslado rápido de la mercancía (Gascón Mercado, 1999).

A partir de 1994 se creó un nuevo programa, titulado Procampo (Programa de Apoyos Directos al Campo), con el fin de compensar la cancelación de los apoyos destinados a través de los precios de garantía. Se trata de subsidios otorgados ya no por la vía de la comercialización como anteriormente, sino por unidad de superficie. Ello significa que se otorga un pago fijo por hectárea independientemente de los rendimientos obtenidos o del destino de la producción (consumo inmediato o venta). Este subsidio ha sido calificado de asistencial, ya que es más ventajoso para aquellos productores pequeños, que poco o nada obtenían por la vía de los precios de garantía, en la medida en que no participaban del mercado. En cambio, de ninguna manera compensa la caída de los precios dado que, como valor fijo, no toma en cuenta la productividad obtenida. Así, contrasta con el subsidio anterior que era tanto más generoso cuanto más abundante fuera la producción, sin importar la dimensión del área utilizada (Fritscher, 1999).

Una mirada al mapa de distribución de Procampo nos ilustra su intención asistencialista: si bien cobija a tres millones de productores, el 88% de los beneficiados posee menos de cinco hectáreas. Se dirige en 80% a la agricultura temporalera y en más del 60% a la superficie maicera (Aserca, 1998; OECD, 1997). Es, tal como afirmábamos, un programa orientado a los productores pobres y de carácter asistencial. No obstante una cantidad significativa de los fondos alcanza a los productores de más de cinco hectáreas, y por ello es recibida con beneplácito, su importancia se ve relativizada dado que el subsidio sólo representa una parcela pequeña frente a los altos costos de producción que exigen los cultivos comerciales. Por otra parte, ni de lejos sustituye o compensa los subsidios anteriores

canalizados por la vía de los insumos, el crédito, los precios de garantía y los gastos de acopio y comercialización.

Con respecto a la producción, en 1996 se creó un programa bautizado “Alianza para el Campo”, que a través de apoyos gubernamentales busca una intensificación de la productividad agrícola. Se crearon subprogramas, los más importantes en términos de recursos otorgados son los destinados a la fertiirrigación, la mecanización y al fomento pecuario, en especial el establecimiento de praderas, la mejoría genética y el programa lechero. El subproyecto de mayor expresión con respecto a productores beneficiados fue el de “kilo por kilo”, que consiste en intercambiar con los productores semillas criollas por semillas mejoradas, canalizándose inicialmente al maíz y frijol y luego a soya, trigo y garbanzo. Dirigido a zonas temporaleras y a productores de menos de cinco hectáreas, atendió a 233 mil en 1998 y cubrió una superficie de 682 mil hectáreas. Los programas de fertiirrigación buscan modernizar los equipos de riego a fin de abaratar los costos de producción. La superficie beneficiada desde 1996 hasta 1998 fue de 317 mil hectáreas y los sistemas instalados equivalieron a 8.9 unidades. Con respecto al programa de mecanización, cubrió la compra y mantenimiento de sembradoras y tractores, alcanzando a 104 mil productores en 1998. Otros subprogramas en el rubro de desarrollo rural también fueron incluidos en Alianza para el Campo, alcanzando un mayor número de productores, los cuales, sin embargo, contaron con un aporte menor per cápita.

No obstante el esfuerzo desplegado, las transferencias más jugosas se hicieron a programas que se realizan en las zonas de riego, destinándose a productores con maquinaria, a quienes se exige una contraparte importante de las erogaciones, misma que para el año de 1998 equivalió a más del 50% de las aportaciones totales. Asimismo, es útil observar que el primer programa referido, “kilo por kilo”, el de mayor cobertura entre los productores, atendió el último año a un porcentaje no superior al 5% del total de éstos, a la vez que la superficie beneficiada representaba un porcentaje similar respecto a la total (Espinoza Ramírez, 1999).

## **Los resultados**

Las reformas descritas dejaron profundos lastres en el campo. La actividad agrícola se presenta hoy desestructurada, las cadenas productivas se han disociado, no existen canales de comercialización, las importaciones

abundan y desplazan la producción interna y, por dondequiera, cunde la sobreproducción.

Tal como se ha afirmado en este trabajo, las distintas empresas paraestatales eran el cimiento de una relación sistémica entre productores y consumidores, cuya dinámica y operatividad eran impensables sin su presencia. Hoy día, con la desactivación de estos núcleos, los vacíos entre las cadenas productivas no se han podido llenar. La empresa privada no ha accedido fácilmente al papel de puente en las tareas de acopio, comercialización y distribución de alimentos. Por lo general, este rol lo ocupan los intermediarios locales, en agravio de los productores, quienes ya no sólo tienen que sufragar los costos de las funciones de intermediación, antes prácticamente gratuitas, sino que además están sujetos a verdaderas extorsiones por parte de dichos agentes.

La agricultura de contrato y la integración vertical, si bien se siguen reproduciendo en ciertos cultivos, como la caña, el tabaco, el café, las hortalizas y otros, dada su tradición histórica, difícilmente se implantan en las superficies cerealeras, en donde la inmensa mayoría del intercambio entre productor e industrial no asume la forma directa. Si bien en algunos casos, como en Maseca, se empieza a dar este proceso, es aún incipiente y poco significativo. En ciertas regiones, los enlaces entre agricultores e industriales se han dado previamente, como en zonas del noroeste y el Bajío, sitios en donde se localizan algunos molinos de trigo o empresas productoras de alimentos balanceados. Sin embargo, lo que suele ocurrir es la disociación, sobretodo cuando ambas actividades se encuentran geográficamente distantes. Así, la mayor parte de las zonas de cultivo granero con potencialidad mercantil se ubican en el noroeste, norte y centro-norte del país, en tanto las de consumo se localizan en las grandes urbes, como Guadalajara, el Distrito Federal, Monterrey y Puebla. Anteriormente Conasupo cubría gratuitamente el transporte de los granos, servicio que fue cancelado con su supresión. Dado que a la fecha no se han activado sistemas comercializadores eficientes que compensen, así sea parcialmente, la función de enlace que ejercía la paraestatal, hoy día priva la desarticulación mencionada.

Lo que sucede con gran frecuencia es que, desde que se impuso la apertura comercial, los procesadores de granos eligen importar sus insumos del vecino país, prefiriendo esta vía a la compra directa a los agricultores nacionales. Ello debido a la distancia y a la falta de canales comercializadores adecuados, pero también porque se cree que el sistema de importaciones es más expedito, seguro y económico. Además, hay

que agregar el hecho nada trivial de que los importadores mexicanos tienden a ser financiados por el vecino país, con tasas de intereses mucho más cómodas que las de México. Al respecto, es oportuno recordar que Estados Unidos posee una extraordinaria infraestructura para la exportación de sus granos, con programas de créditos especiales, que resultan muy atractivos para los compradores externos. Estos programas constituyen de hecho prácticas desleales de comercio, pues incorporan subsidios a través de tasas blandas de interés. Si bien la Ronda Uruguay no ha determinado restricciones para su uso, la discusión al respecto está considerada en la agenda de las próximas negociaciones.

Así, en la actualidad, una de las grandes batallas en el campo mexicano se libra en el terreno de la comercialización. El retiro de Conasupo deja a los productores inmersos en una situación de total indefensión, pues las importaciones anulan al mercado de su producto. En la última década, un segmento importante de la producción de granos enfrentó esta situación, agravándose dicho fenómeno en los últimos dos años en razón de la desactivación de la paraestatal. Ante estas circunstancias, el Estado, a través de Aserca, tuvo que encontrar fórmulas de emergencia, sobre todo mediante las subastas, para dar cauce a la producción excedente. Sin embargo, como ello exigía subsidios elevados y su presupuesto era limitado, no siempre fue posible la mediación estatal, misma que se volvió cada vez más selectiva.

Entonces, se produce la gran paradoja de que en tanto cunde la sobreproducción en ciertas regiones del país, los saldos de la balanza comercial agropecuaria son siempre negativos, especialmente porque las importaciones alimentarias crecen año tras año. De hecho, este es un fenómeno que se ha vuelto permanente en la última década y, salvo en tres ocasiones (1990, 1991 y 1995), la brecha entre importaciones y exportaciones tiende a ensancharse. La situación se vuelve más aguda si consideramos la balanza agroalimentaria que incluye alimentos procesados, en donde el déficit es aún más acentuado (CNA, 1999; Sagar, 1999). Las importaciones agroalimentarias han crecido 374% entre 1988 y 1998, alcanzando en este último año la cifra de 8.2 mil millones de dólares (CNA, 1999). Dentro de este contexto, según cifras oficiales, las importaciones de productos agrícolas han aumentado en promedio 12% al año, en tanto las de productos cárnicos y derivados lo han hecho a una tasa de 24% en la última década,. Esto ocurre porque, como ya se indicó, los mercados agropecuarios de México están hoy totalmente abiertos, y si bien en el TLC se considera para muchos productos un periodo de des-

gravación lenta, éste no ha sido respetado. Al respecto, la instancia encargada de distribuir y vigilar los cupos de importación, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), alega que, de concretarse la recaudación relativa a los sobrecupos, el impacto inflacionario sobre la economía mexicana sería demasiado elevado. Así, en agravio de los productores, el pacto es hecho a un lado por las mismas instituciones.

Los precios internos de la mayoría de los alimentos básicos, en especial de los granos y las oleaginosas, han caído notablemente a partir de 1993 y 1994. Esto ocurrió aun cuando en los dos años siguientes, 1995 y 1996, estos productos registraron una súbita valorización en el mercado internacional (CEPAL, 1998). Esta situación, aunada al aumento en los costos del crédito y de insumos, producto de la cancelación en el uso de ciertos subsidios, vitales en la reducción de los costos de producción, han provocado que la actividad agropecuaria vaya perdiendo su rentabilidad. Hoy día la cartera vencida ha vuelto a incrementarse y alcanza una proporción extraordinariamente elevada respecto a los créditos nuevos (Carton de Grammont, 1999). Muchos productores comerciales han dejado sus tierras sin cultivar, incluso los mejor ubicados, y otros más, sobre todo los ejidatarios que poseen tierras de riego, las rentan. El paso, sin embargo, a la reconversión productiva (sustitución de granos por cultivos más competitivos) como una acción tendiente a reequilibrar la actividad y los ingresos no es factible por varios motivos; destaca en primera instancia la ausencia de fondos de parte de los productores, imprescindibles para acometer dicho movimiento. También es conocido que sólo en ciertas partes del territorio agrícola es viable el cambio de cultivos graneros a hortofrutícolas, a saber, las zonas irrigadas, ya que estos últimos son intensivos en la captación de agua. Y como en México las áreas temporaleras son las que abundan, una sustitución masiva de granos por hortalizas es impensable.

Como consecuencia se registra una reducción en el crecimiento de las actividades productivas sectoriales. Según datos presentados por la CEPAL (1998), la superficie cosechada total es hoy menor a la que privaba hace diez años, cuando aún no se habían iniciado las reformas. Esta situación es especialmente severa en trigo, arroz, soya y otros cultivos de gran peso en la alimentación humana y animal en nuestro país. En sorgo, se concretó una espectacular caída en los años noventa, seguida de una recuperación en el último bienio. En maíz y frijol, en donde la protección se conservó hasta 1994, hubo una fuerte recuperación, seguida por una caída en 1996 y luego un estancamiento. La actividad ganadera (bovina y porcina)

también observó signos críticos y la reducción de los rebaños, que hoy son de menor envergadura que hace un decenio. Con respecto a la producción neta por habitante, las estadísticas muestran una reducción en casi todos los productos agrícolas, la carne de bovino incluida. Así, en tanto la población creció casi dos puntos porcentuales al año en la última década, la producción agrícola y cárnica quedó muy rezagada, con una tasa anual de crecimiento equivalente a 0.8% (Presidencia de la República, 2000; CNA, 1999).

Finalmente, todos los productos registran un coeficiente de dependencia del exterior incrementado en el transcurso de la última década, que en algunos casos alcanza proporciones críticas, como el arroz (50%) y el trigo (30%), situación que constituye un signo de alerta para el país en lo que se refiere a su seguridad alimentaria. En soya, las importaciones ascienden a casi el 100% de la oferta total, habiéndose prácticamente extinguido su cultivo en tierras nacionales.

En empleo, los indicadores son también dramáticos, apuntando a una diferencia notable entre la población económicamente activa y la población ocupada: la brecha era en 1995 nada menos que de 2.2 millones de personas, habiéndose incrementado la desocupación en casi 700 mil personas desde 1988. En términos relativos, la tasa de desempleo evolucionó entre ambas fechas del 15.8 al 22.6%, según datos de la CEPAL (1998).

Por lo general, todos los productores para el mercado interno sufrieron mermas, incluidos los mejor ubicados. En forma más severa, fueron afectados los productores intermedios o pequeños vinculados al mercado y aumentó de manera ostensible la práctica de migrar temporalmente para conseguir recursos externos, dejando la producción en manos de aquella parte de la familia cuya mano de obra posee costos de oportunidad externos bajos o nulos, en especial las mujeres en edad reproductiva, los niños y los ancianos. Las estadísticas indican cómo se incrementó el número de mujeres a cargo de la explotación familiar (Carton de Grammont, 1999).

## **Consideraciones finales**

Este trabajo dejó constancia de las formas que asumió en el campo el desmantelamiento de las estructuras estatales. Asimismo habló de sus efectos caóticos sobre la vida productiva y social del sector. Por otra parte, observó su insustentabilidad, al indicar la ausencia de estructuras alternativas compensatorias que pudieran propiciar nuevos equilibrios a la

sociedad rural. Finalmente advirtió sobre los riesgos de seguridad alimentaria que conlleva el nuevo modelo, no sólo porque depende demasiado del vecino país para su consumo alimentario, sino también porque tiene que gastar en la compra externa de alimentos las precarias divisas generadas en otros sectores.

De todo ello podemos inferir que México hizo a un lado una serie de principios que aun hoy, en un contexto de globalización, rigen para un gran número de sociedades. Tal como se ha afirmado, la agricultura es una actividad estratégica que, como tal, debe ser protegida de tendencias desarticuladoras propias del momento actual. Los ejemplos que nos proporcionan los países desarrollados son un testimonio de que en aquella parte del mundo esta actividad no será fácilmente abandonada a las reglas del mercado o de las transnacionales y que el Estado será un actor central en el contexto agropecuario, cumpliendo con sus tareas de vigilancia y regulación.

En el caso de México, este señalamiento comparativo posee una connotación especial, ya que se trata de un país que, dadas sus condiciones físico-territoriales, es especialmente vulnerable y puede fácilmente perder su seguridad alimentaria. La integración con Estados Unidos acentúa su debilidad en virtud de las asimetrías descritas previamente y que privan en casi todos los ámbitos: las políticas públicas, los recursos naturales, la tecnología, las economías de escala y otros. Además, la gran cantidad de población que sobrevive en el interior de sus fronteras rurales merece un mejor destino que el desempleo, la pobreza o la expulsión, especialmente cuando las alternativas de sobrevivencia en las urbes son exiguas.

Urge pues revisar las políticas aplicadas al agro en los últimos años y, a la luz del caos generado internamente y de las experiencias de otros países, reconstruir los eslabones y los equilibrios perdidos. En este contexto se requerirá una vez más de la acción estatal, no obstante que ello signifique una rectificación difícil de aceptar, y más cuando para los ideólogos fundamentalistas de nuestro tiempo el Estado y la nación han quedado atrás como entidades obsoletas.

## **Bibliografía**

Aserca

1997-98 *Claridades agropecuarias*, México.

Carton de Grammont, H.

1999 *El sector agropecuario y el desarrollo rural en la perspectiva de la*

*globalización*, ponencia presentada en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California, julio.

CEPAL

1998 *Información Básica del Sector Agropecuario Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1980-1997*, CEPAL, Santiago de Chile.

Chesnais, F.

1996 *A mundializacao do capital*, Xama, Sao Paulo.

Consejo Nacional Agropecuario (CNA)

1997 *Estadísticas Básicas: 1987-1996 Sector Agropecuario*, CNA, México.

1999 *Estadísticas Básicas: 1989-1998 Sector Agropecuario*, CNA, México

De Janvry, A., E. Sadoulet y G. Gordillo

1997 *Mexico's second agrarian reform*, Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California, San Diego.

De La Fuente, J. y H. Mackinlay

1994 "El movimiento campesino y las políticas de concertación y desincorporación de las empresas estatales: 1989-1994", en *Campo y ciudad en una era de transición*, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

Espinosa Ramírez, A.

1999 "La Alianza para el Campo. Políticas y resultados", en *Mercado de Valores*, NAFINSA, México, abril.

FAO

1994 *México: la política agrícola en el mediano plazo*, documento técnico núm. 1, Roma.

FIDA-IICA

1995 *Reformas del sector agrícola y el campesinado en México*, San José.

Fritscher, M.

1998a "Agricultura y globalización: escenarios y controversias", en *Globalización, crisis y desarrollo rural en América Latina*, ALASRU/UACH, México.

1998b "La reforma agrícola multilateral frente al TLC", en María Tarrío y Luciano Conchiero, *La sociedad frente al mercado*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/La Jornada, México.

1999 "Reforma y crisis en el México rural", en Luz Ma. Espinosa Cortés, *Sector agropecuario y alternativas comunitarias de seguridad alimentaria y nutrición en México*, Plaza y Valdés, México.

- Fox, J.  
 1993 *The Politics of Food in Mexico*, Cornell University Press, Nueva York.
- Gascón Mercado, J.  
 1999 *La intervención del Estado en la comercialización agropecuaria*, Cámara de Diputados, México, agosto (inédito).
- Hathaway, D. E. y M. D. Ingco  
 1995 "Agricultural liberalization under the Uruguay Round", en W. Martin y A. Winters, *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Henderson, D.  
 1998 "Between the Farm Gate and the Dinner Plate: motivations for industrial change in the processed food sector", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- Laurencin, J.-P.  
 1998 "A empresa face a globalizacao da economia", en *Ensaio FEE*, vol. 19, núm. 1, Porto Alegre.
- OECD  
 1997 *Examen de las políticas agrícolas de México*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- Presidencia de la República  
 2000 *VI Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
- McMichael, P. y D. Myhre  
 1991 "Global regulation vs. the nation-state: agro-food systems and the new politics of capital", en *Capital & Class*, núm. 43.
- Sagar  
 1998 *Análisis coyuntural*, México, noviembre-diciembre.
- Secofi  
 1992 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, cap. VII, anexo 302-2, México.
- Soros, G.  
 1999 *La crisis del capitalismo global*, Plaza Janés, México.
- Tarrío, Ma. y L. Concheiro  
 1998 "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la agricultura mexicana", en *La sociedad frente al mercado*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/La Jornada, México.
- Téllez, L.  
 1994 *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Fondo de Cultura Económica, México.