

Los granos básicos en México ante la apertura comercial, 1980- 2001

María de Lourdes Flores Alonso
Apoyo estadístico de Alejandro Moreno García.

La apertura comercial que ha experimentado la economía mexicana desde 1986 implicó, entre otras cosas, un cambio sustancial de las políticas agrícolas y comerciales, con el objetivo central de alcanzar la competitividad en el sector. Estas modificaciones han tenido profundas consecuencias en la producción de granos básicos, en la balanza comercial agrícola y en las condiciones de vida de la mayoría de los productores dedicados a su cultivo. La radical y acelerada liberalización comercial no permitió lograr la competitividad de estos productos, dejando, además desprotegidos a los productores mexicanos en un contexto en que las políticas agrícolas recientes han sido insuficientes para enfrentar la competencia de Canadá y, sobre todo, de Estados Unidos.

El crecimiento de la agricultura depende de las condiciones climáticas¹, del crecimiento demográfico, las variaciones en el tipo de cambio, el funcionamiento macroeconómico y de las políticas agrícolas y comerciales. En este ensayo sólo se presenta un panorama general de las repercusiones de la apertura comercial en la producción de los granos básicos: arroz, frijol, maíz, sorgo y trigo.

En los procesos de apertura comercial de todos los países, iniciados en los años ochenta, uno de los sectores más complejos y controvertidos en las negociaciones internacionales ha sido el sector agropecuario, pues las discusiones incluyen el contenido y la orientación de sus políticas que tienen objetivos diferentes en cada país. Antes de los procesos de apertura comercial de Canadá, Estados Unidos y México, sus respectivos sectores agrícolas estaban sumamente protegidos. Estas políticas se centraban, principalmente, en los granos básicos y en las oleaginosas, ya que constituyen la base de la alimentación humana y animal.

En México, las reformas en la política agrícola han afectado adversamente la evolución de la producción y la balanza comercial de granos básicos y con ello, el empleo e ingresos rurales. Vale decir, los objetivos de modernización y competitividad agrícolas no han promovido el desarrollo rural.

¹ De acuerdo con una investigación sobre los efectos del clima en términos de valor, “indica que cada evento del ‘Niño’ (considerado que este se manifiesta a finales de año) reduce (en promedio) 6.9 % el valor de la producción agrícola del siguiente años (año de sequía). Este valor en términos del año base (1996) suma alrededor de 1,681 millones de pesos, cifra que representa entre 6 y 7 % del PIB agrícola para ese año.”, Véase Juan Manuel Torres, *El Impacto económico del fenómeno “el Niño” en la agricultura mexicana*, Reportes de Investigación Económica, CIDE, México, septiembre de 2002, pág. 8.

En el transcurso de los últimos quince disminuyó la participación de la producción agropecuaria en el PIB total, de casi 8 por ciento en 1988 a 4.4 por ciento en el 2001. (Véase cuadro 1). No obstante, la estructura subsectorial agropecuaria se ha mantenido relativamente invariable, ya que la participación de la agricultura ha oscilado en torno al 65 por ciento del producto total agropecuario, la ganadería al 27 por ciento, la silvicultura al 4.5 por ciento y la pesca 3.5 por ciento. La producción de los granos básicos también ha permanecido relativamente constante pues representó el 23 por ciento de la producción agrícola en 1980, el 24 en 1994 y el 22.4 por ciento en 2001.²

Entre 1986 y 2001 la participación del empleo agropecuario en el empleo total disminuyó del 26.8 al 18.1 por ciento. Esto significa que, pese a la menor participación de la producción

Cuadro 1

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PIB TOTAL (Porcentajes)			
	México ^{1/}	EE.UU.	Canadá
PIB Agropecuario/PIB total			
Promedio 1986-1988	7.7	1.9	2.7
Promedio 1992-1994	6.2	1.7	2.2
Promedio 1997-1999	4.9	1.5	2.2

1/ Para el caso de México porcentajes calculados con base en cifras a precios corrientes.
Fuente: Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 2002, Anexo, pág. 305.

agropecuaria en el PIB total, la estructura del PIB agropecuario no ha variado, mientras que el empleo agrícola disminuyó casi 9 por ciento. El hecho de que el 65 por ciento del PIB agropecuario corresponda a la agricultura implica que esta actividad es la principal generadora de empleos e ingresos en las zonas rurales. (Cuadro 2)

En contraste, en Canadá y Estados Unidos la participación del sector agropecuario en el PIB total ha registrado una ligera disminución.

La producción agrícola mexicana ha tenido menores tasas de crecimiento que las de la economía en su conjunto, ya que durante el periodo 1990-2000, el PIB agropecuario creció en promedio 1.6 por ciento y el PIB total 3.4 por ciento. La tasa de crecimiento promedio de la población en esos años fue de 1.8 por ciento, lo que se tradujo en una insuficiente oferta de bienes agropecuarios para atender la demanda de estos productos.

² Incluye maíz, arroz, trigo, frijol y sorgo. Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 2002, Anexo, pág. 303.

Para el 2000, la población rural era de 24.5 millones de personas y la población económicamente activa de 10.7 millones. Se estima que 6.6 millones de trabajadores rurales carecían de tierras, 3.1 millones eran poseedores de predios. Entre las consecuencias del rezago agropecuario, se encuentra la migración de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos cuyos salarios son enviados a sus lugares de origen. El 45 por ciento de las familias ejidales reportaron un familiar trabajando en Estados Unidos y más del 80 por ciento un pariente viviendo fuera de su comunidad. Se calcula que para el 2001, el 56% de los ingresos del campo provenían de las remesas de los trabajadores migrantes, porcentaje equivalente a unos 9 mil millones de dólares anuales. Existe una relación directa entre el flujo de ingresos provenientes del exterior y las unidades de producción de menor tamaño. Por otra parte, el aumento de la incidencia de la pobreza rural está asociado a la caída del nivel de actividad agropecuaria y a las reformas aplicadas al sector.³

Cuadro 2

MÉXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EMPLEO EN EL SECTOR AGROPECUARIO											
Concepto	1988	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^{p/}	2002 ¹
PRODUCTO INTERNO BRUTO											
PIB agropecuario/PIB total (%) ^{2/}	7.9	7.8	5.7	5.5	6.1	5.5	5.2	4.6	4.1	4.4	4.2
Estructura PIB agropecuario (%)^{3/}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	62.5	68.6	67.8	65.5	66.1	63.6	65.6	65.3	62.9	64.4	65.2
Ganadería	28.7	23.7	25	27.1	27.5	29.4	27.3	26.8	28.7	27.4	27.2
Silvicultura	5.1	4.6	4.3	4	3.7	4	4.4	4.9	5.3	5.3	5.3
Pesca	3.7	3.2	2.9	3.3	2.8	3	2.8	3	3.2	2.9	2.3
EMPLEO											
Población ocupada en actividades agropecuarias/ Población total ocupada (%) ^{4/}	n. d.	26.8	26.9	24.7	22.5	24.1	20.2	21	18.1	18.1	18.1

1/Los datos del PIB corresponden al primer semestre.
2/ La relación del PIB agropecuario entre el PIB total, corresponde al valor agregado bruto a precios básicos del sector agropecuario. Si al valor agregado bruto total a precios básicos se adiciona el monto neto total de impuestos menos subsidios a los productos, se obtiene el Producto Interno Bruto Total a precios de mercado, calculados con base en cifras a precios corrientes.
El PIB agropecuario incluye a la actividad agropecuaria, silvicultura y pesca. Para 1999 cifras revisadas por INEGI.
3/La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. Estructura con base en cifras a precios corrientes. Cifras de 1999 revisadas por INEGI.
4/ Datos obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo. Las cifras consignadas para 1990 y 1994 corresponden a 1991 y 1993, respectivamente.
n. d. No disponible.
p/ Cifras preliminares.
Fuente: Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 2002, Anexo, pág. 304

Las políticas agrícolas mexicanas antes del GATT y del TLCAN estuvieron sujetas a los propósitos del modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva instaurado a partir de los años 1945-1950. Ese modelo alentó un fuerte sesgo urbano del crecimiento y del desarrollo a costa de la competitividad y los ingresos

³ Dirección General de Estudios para el Desarrollo Rural, *Perspectiva del sector rural ante la apertura de mercados*, Subsecretaría de Desarrollo Rural, SAGARPA, México, 2002, pp. 4-6; Alberto Arroyo Picard, (Coord.), *Resultados de 7 años del TLCAN en México: lecciones para la negociación del ALCA*, México, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, apoyada por Oxfam Internacional, noviembre de 2001, pp. 74-87.

de numerosos productores de granos básicos vinculados al mercado y de productores de subsistencia de maíz y frijol.

Uno de los principales objetivos de la política agrícola aplicada durante la fase sustitutiva fue incrementar la producción agrícola para garantizar la producción de alimentos e insumos agropecuarios baratos para promover la industrialización. La política agrícola fue esencialmente compensatoria, pues para apoyar la industrialización, la política agrícola tenía la función de resarcir, mediante subsidios, el deterioro de los términos de intercambio entre la agricultura y los otros sectores de la economía. Estas medidas junto con la forma en que se administraron los recursos provocaron serias distorsiones económicas convirtiendo a la agricultura en una actividad relativamente ineficiente. El desarrollo agrícola se sustentaba, principalmente en subsidios directos a la producción, a la comercialización y transformación, subsidios a través de precios subvencionados y del crédito, además de una fuerte protección ante las mercancías agropecuarias externas. El agotamiento de ese modelo de desarrollo, se manifestó a mediados de los sesenta en los desequilibrios que afloraron en el sector agrícola, entre otros. En síntesis, las políticas agrícolas conspiraron contra la competitividad agropecuaria y el desarrollo rural.

Al comenzar el decenio 1980, la crisis económica y financiera condujo a un viraje en el modelo económico: se iniciaron una serie de reformas regulatorias y estructurales; y el objetivo primordial de la política económica fue la transformación acelerada de una economía cerrada y orientada al mercado interno a otra muy abierta y más integrada a la economía internacional. En materia agropecuaria las transformaciones arrancaron con la adhesión de México al GATT en 1986; se aceleraron con el cambio en la política agrícola experimentado a partir de 1989 con el lanzamiento de un programa de modernización del agro centrado en la promoción de los mercados. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 y de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en 1995 las reformas estructurales agrícolas se intensificaron: las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas fueron privatizadas o liquidadas; los subsidios a la producción fueron eliminados y

sustituidos por pagos directos a los productores y se liberalizó el comercio exterior de casi todos los bienes agrícolas.⁴

Las reformas fundamentales al sector agrícola ante la apertura comercial fueron:

- *Política agraria*: Reforma al artículo 27 Constitucional en 1992, con el fin de alentar el mercado de tierras y facilitar las economías de escala.
- *Política de financiamiento rural*: Cambios en 1998 para individualizar los créditos y los seguros agrícolas, elegibilidad de los productores según su potencial productivo para acceder al financiamiento de Banrural, la banca comercial o Pronasol; privatización del seguro agropecuario, liquidación de la Aseguradora Nacional Agropecuaria, S.A. y creación de Agroasemex,
- *Política comercial*: fin del monopolio de Conasupo en el comercio exterior de granos (1989); supresión de los permisos previos de importación en sorgo, soya y demás oleaginosas en 1989; y los de trigo, frijol, maíz y cebada en 1993; eliminación de los precios de garantía y de la obligación de Conasupo de comprar trigo, arroz, sorgo, soya y oleaginosas en 1989; Conasupo es declarado organismo comprador de última instancia de maíz y frijol en 1993, hasta su liquidación en 1998: Entre 1995 y 1998 las bodegas de almacenamiento de granos básicos de Conasupo son transferidas a particulares.⁵
- *Política de subsidios*: Eliminación y/o disminución de los subsidios a los insumos como semillas, créditos, fertilizantes, apoyo a precios de mercado, tarifas de agua y luz a agricultores; privatización de Fertimex en 1992, supresión de los precios de garantía del arroz, sorgo, trigo, soya y diversas oleaginosas en 1989; desaparición de los precios de garantía del maíz y frijol en 1993; eliminación de los subsidios a la comercialización del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal en 1995; desaparición gradual del sistema Conasupo entre 1989 y 1995, organismo que se dedicaba a la compra, almacenamiento,

⁴ El Acuerdo de la Ronda Uruguay el GATT de 1995 incluyó por primera vez a la agricultura. El GATT se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Examen de las políticas agrícolas de México, políticas nacionales y comercio agrícola*, Paris, OCED Publications, 1997, pp. 13-105

⁵ Las filiales de Conasupo dedicadas al almacenamiento eran Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa) y Almacenes Nacionales de Depósito (Andsa).

transporte, transformación, comercialización, distribución y venta al menudeo de productos agropecuarios y de bienes de consumo popular.

- En 1991 se creó el organismo Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) para apuntalar la formación de mercados privados. En 1994 inició la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, Procampo, que se constituyó en eje central del nuevo enfoque que transformó la orientación de los subsidios agrícolas. Procampo tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales, principalmente de temporal, mediante entregas monetarias por hectárea ó fracción de ésta, de superficies elegibles de maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, algodón, cártamo, soya y arroz. A partir de 1995 los subsidios incluyen otros cultivos para diversificar la actividad económica.⁶
- En 1996 se lanzó el Programa Alianza para el Campo, la principal iniciativa para elevar la productividad agrícola que el incluye a Procampo y otros programas. El presupuesto de Alianza para el Campo, denominada desde enero de 2002 Alianza Contigo, cubre pagos por tonelada, a través de ASERCA, a los compradores de primera mano de trigo, maíz y sorgo en diversos estados del país.⁷

Este conjunto de cambios en las políticas afectaron directamente la producción de granos básicos.

Tendencias en la producción de granos básicos, 1980-2000.

Maíz.- El 71 por ciento del maíz se produce en zonas de temporal. De 1995 a la fecha la superficie de maíz de riego tiende a declinar, al igual que la de temporal, aunque ésta tiende a ser más constante. La apertura comercial iniciada con la adhesión al GATT (1986) coincide con una caída en la producción de maíz, aunque con el inicio del TLCAN se observa un lento pero progresivo aumento en la producción de maíz basada en el aumento de los rendimientos, ya que la

⁶ Procampo es un programa a 15 años, consistente en pagos directos a los productores para compensar la eliminación de subsidios a la producción, de los precios de garantía y la protección ante las importaciones agrícolas, www.procampo.gob.mx

⁷ Rita Schwentesius R.; Manuel Ángel Gómez Cruz y Ana de Ita Rubio, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Comisión de Agricultura, LVII Legislatura, México, Palacio Legislativo, julio de 2002; pp. 33-34.

superficie cultivada aumenta sólo 7 por ciento. Las importaciones de maíz entre 1989 y 2000 aumentaron 35 por ciento.

Frijol.-Se aprecia una ligera tendencia al alza en la producción de frijol sustentada en la ampliación de la superficie cultivada en tanto que los rendimientos prácticamente se mantienen constantes. El frijol es un cultivo básicamente de temporal, zonas en donde se cosecha entre el 80 y el 90 por ciento de la producción total. La producción de frijol, en general ha sido suficiente para cubrir la demanda interna, ya que las importaciones promedian un 10 por ciento entre 1980 y 2000, dependiendo del año agrícola.

Arroz.- La producción de arroz registra una franca tendencia a disminuir, los rendimientos muestran un ligero aumento, mientras que la superficie cosechada cae en más del 50%. Se importa de Estados Unidos el 50% del arroz para cubrir la demanda interna. Las importaciones de arroz provenientes de ese país aumentaron 184 por ciento entre 1980 y 2000.

Sorgo.- La tendencia a la producción de sorgo registró un significativo aumento en el lapso 1980-1985; principalmente por el aumento en la superficie cultivada. A partir de 1990 la producción, los rendimientos y la superficie tienden a permanecer constantes. Las importaciones provenientes de Estados Unidos aumentan notablemente – se duplican- entre 1989 y 2000.

Trigo.- Entre 1980 y 1994 la producción de trigo registró un constante aumento, mismo que se revierte desde 1995 hasta 2001, que empieza a observarse una tendencia decreciente. Los rendimientos experimentaron un aumento apreciable al pasar de 3.8 a 4,8 toneladas por hectárea mientras que la superficie cultivada tiende a declinar paulatinamente. Entre 1989 y 2000 las importaciones de trigo provenientes de los Estados Unidos se elevaron en 317.8 por ciento.⁸

En suma, la apertura comercial y el cambio de políticas han ocasionado una declinación en la producción granos básicos y, en consecuencia, las importaciones

⁸ Cálculos propios a partir de información obtenida del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Estadísticas Básicas del Sector Agropecuario, 1980-2000*, CEFP/009/2001; México, Palacio Legislativo, junio de 2001, pp. 29-69.

provenientes de los Estados Unidos han aumentado significativamente.⁹ La tendencia decreciente en la producción de granos básicos no parece ser provocada por la apertura comercial, pues diversos desequilibrios sectoriales eran observables desde mediados de los sesenta. Sin embargo, la evolución reciente de la producción, la superficie y los rendimientos sugieren que la apertura reforzó esa tendencia., en lugar de revertirla mediante los incentivos que generarían la apertura y los programas de modernización.

El TLCAN y los granos básicos.

Con el TLCAN los tres países están obligados a eliminar todos los aranceles y barreras no arancelarias al comercio y la inversión en un plazo máximo de 15 años a partir de la entrada en vigor del Tratado (enero/1994-enero/2008). Dentro de ese periodo se establecieron tiempos distintos de desgravación arancelaria según la sensibilidad de cada producto, referida ésta a su importancia en el producto, empleo e ingreso agrícolas por una parte y, por la otra, a las asimetrías y vulnerabilidad ante las importaciones de los socios comerciales. Los plazos establecidos varían desde la desgravación inmediata, hasta 5, 10 y 15 años. Buena parte de los bienes agrícolas fueron liberados con el ingreso de México al GATT en 1986. (Veáse cuadro 3)

Cuadro 3	
Cronología de la desgravación arancelaria de granos básicos	
1° enero/1994	Estados Unidos: supresión de aranceles a maíz, sorgo México: eliminación de aranceles a sorgo.
1° enero/ 1998	Estados Unidos: eliminación de aranceles a trigo suave
1° enero/2003	Estados Unidos eliminación de aranceles al trigo duro y arroz. México: eliminación de aranceles a trigo, arroz.
1° enero/2008	México: Eliminación de aranceles a maíz y frijol.
Fuente: John Link, Steven Zahniser, (Editors), <i>NAFTA</i> , Economic Research Service, United States Department of Agriculture, International Trade Reports, WRS-99-1, Pág. 15, www.econ.ag.gov	

Aún cuando continúa la fase de transición el proceso de supresión de aranceles para los productos agrícolas prácticamente ha concluido.¹⁰ “El Tratado

⁹ Al iniciar la apertura comercial en 1986 se mantuvieron algunos subsidios principalmente vía precios a los granos básicos lo que favoreció un aumento temporal de su producción, en particular del maíz.

¹⁰ John Link, Steven Zahniser, (Editors), *NAFTA*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, WRS-99-1, International Agriculture and Trade Reports, pp. 3-30, www.econ.ag.gov

de Libre Comercio de América del Norte, es el primer tratado que asocia como iguales a dos países desarrollados y a uno subdesarrollado. La negociación del capítulo agrícola entre México y Estados Unidos, es la más radical pues incluye todo el comercio agrícola y agroalimentario ningún producto se excluyó del tratado y los márgenes de protección pactados estuvieron muy por abajo de los negociados en el GATT en el año siguiente.”¹¹

El Capítulo 7 aborda las provisiones y acuerdos relacionados con el sector agropecuario, que incluyen las siguientes áreas: i) subsidios o apoyos internos, ii) subsidios o apoyos a la exportación, iii) medidas sanitarias y fitosanitarias, iv) órdenes de comercialización y, v) reglas de origen.

Los tres primeros puntos fueron negociados trilateralmente, mientras que el acceso a mercados y órdenes comerciales se negociaron bilateralmente, esto es, entre México-Canadá, México-Estados Unidos, Estados Unidos-Canadá.¹²

En lo que respecta al acceso a mercados (Artículo 703, Sección a), el Tratado concuerda con las medidas y procedimientos establecidos por el GATT en lo relativo a acceso a mercados y salvaguardas. Pero es diferente en cuanto al mayor grado de apertura y velocidad de la liberalización. Hay que destacar que los compromisos con la Ronda Uruguay del GATT en la primera fase de implementación fueron mucho más flexibles que los comprometidos con el TLCAN. Sin embargo, las autoridades mexicanas consideraron que las negociaciones para el acceso a mercados brindarían el tiempo necesario para que el sector agropecuario nacional lograra la competitividad al final del periodo de transición.

El artículo 302 del TLCAN sobre ‘Desgravación Arancelaria’ establece que, a petición y de acuerdo a las partes, se puede acelerar la cancelación de aranceles sin necesidad de renegociar el Tratado o modificar su texto. Conforme a los compromisos con el GATT durante el periodo de ejecución 1995-2004, los países de menor desarrollo están obligados a disminuir un 24 por ciento los aranceles; con una reducción mínima del 10 por ciento para cada rubro. México,

¹¹ Rita Schwentesius, et, al., Op. Cit., pp. 31-52

¹² El Tratado de Libre comercio entre Canadá y Estados Unidos entró en vigor en 1989.

con el TLCAN, se comprometió a liberalizar para el 2004 la totalidad del comercio agropecuario, reduciendo a cero sus tarifas, excepto las de productos agropecuarios considerados muy sensibles, que se mantendrán protegidos hasta el 2008. En las negociaciones del GATT de 1995, cuya primera fase culmina en el 2004, quedaron incluidos los compromisos del TLCAN, dando trato de 'nación más favorecida' a Canadá y Estados Unidos, fijándose aranceles mayores para el resto de países.

En lo que a barreras no arancelarias se refiere –negociadas bilateralmente– México y Estados Unidos acordaron suprimir todas las barreras no arancelarias, mientras que Canadá se negó a liberalizar las restricciones a la importación de lácteos, aves, huevos y azúcar; productos en los que mantendrá barreras arancelarias y no arancelarias.¹³

México mantuvo permisos de importación para los mismos bienes a los que Canadá impuso aranceles. Los periodos de desgravación entre México y Canadá para el resto de productos son los mismos que para Estados Unidos. En México la mayoría de los aranceles a productos agropecuarios no son mayores al 20 por ciento, ya que en 1987 el gobierno superó sus compromisos con el GATT y disminuyó unilateralmente el nivel arancelario de más del 100 por ciento en 1986, a 20 por ciento en 1987, en tanto que el GATT establecía una reducción del 50 por ciento.

En México, antes de que iniciara el TLCAN, los permisos previos de importación que aún quedaban fueron convertidos en aranceles o en aranceles-cuota temporales de acuerdo al método de tarificación del GATT, basado en el promedio anual de protección vigente en el periodo 1989-1991.¹⁴ Fueron eliminados todos los permisos previos de importación que aún aplicaba a varios productos agrícolas, entre los que estaban maíz, frijol y trigo. Los permisos de importación del trigo cambiaron a aranceles, en tanto que los permisos de importación del maíz y el frijol se transformaron en aranceles-cuota temporales.

¹³ *Ibidem*, pág. 22

¹⁴ Un arancel-cuota temporal consiste en fijar una cuota a la de importación del producto con un arancel preferencial. Una vez alcanzada esa cantidad o cuota se aplican aranceles más altos a las cantidades adicionales.

Los volúmenes fijados en la cuota serían importados con arancel cero – independientemente del arancel establecido—y el volumen de la cuota crecería al 3 por ciento anual.¹⁵ La eliminación de los aranceles para los volúmenes fuera de cuota tendría un periodo de transición de 10 años; excepto para el maíz, frijol y leche en polvo, cuyo periodo de transición es de 15 años.¹⁶ A las importaciones de maíz no se han aplicado los aranceles –cuotas pactadas, por lo que, de facto, en este producto existe un mercado abierto. Al momento de iniciar el TLCAN más de la mitad del comercio agrícola entre México y Estados Unidos estaba exento de aranceles.

El Tratado permite los subsidios a las exportaciones si el país importador está de acuerdo o si éste recibe subsidios de otros países.¹⁷

En cuanto al mecanismo de salvaguardas, se estableció que operaría los primeros diez años del tratado en productos sensibles a las importaciones. La salvaguarda consiste en una protección adicional para ciertos productos agrícolas que opera cuando las importaciones de alguno de los socios sobrepasan la cuota fijada para el periodo. Con la salvaguarda un volumen del comercio ingresa con las tarifas preferenciales del Tratado, rebasado el nivel, el país importador aplica el arancel preexistente a la vigencia del Tratado o bien se aplica el arancel correspondiente a la nación más favorecida sin que supera la tarifa vigente en julio de 1991. Entre ambas se aplica la más baja.

El comercio agrícola

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el comercio entre los tres países integrantes se ha incrementado sustancialmente, tanto en tamaño como en importancia relativa, aunque el impacto en la producción interna y en las balanzas comerciales agropecuarias ha sido diferente para cada uno de ellos.

¹⁵ También incluía cebada, mijo, malta, copra, huevo, pollo, productos avícolas, leche y algunos lácteos, grasas, aceites animales, café, caña de azúcar y tabaco. Para la cebada sería del 5 por ciento anual.

¹⁶ Schwentesius, et. al., op. cit., pág. 22.

¹⁷ Esta provisión ha permitido a Estados Unidos mantener el Programa de Incentivos a la Exportación de Lácteos para promover la exportación de estos productos a México. Asimismo, Canadá y Estados Unidos han usado las garantías de crédito gubernamentales a los productores, no consideradas subsidios a la exportación en el Tratado, para alentar las exportaciones de granos y oleaginosas a México. Steven Zahniser, et. al., Op. Cit., pp. 2-5.

La balanza agropecuaria mexicana ha sido deficitaria en todos los años del TLCAN con Estados Unidos, a excepción de 1995, esto debido a la devaluación del peso, que tuvo como resultado un saldo positivo en la balanza a consecuencia de la caída de las importaciones en 23 por ciento.¹⁸

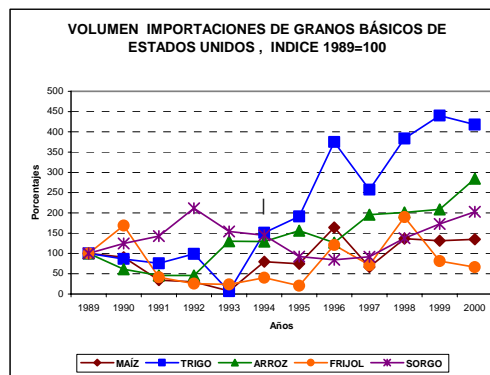
Cabe señalar que los productos que han experimentado los cambios comerciales más significativos a consecuencia del TLCAN son aquellos que tenían las tarifas y barreras arancelarias más altas antes del Tratado y que durante los primeros años experimentaron las mayores reducciones arancelarias.¹⁹

México es importador neto de alimentos, pues el 80 por ciento de las importaciones agrícolas corresponde a granos básicos. Entre 1989 y 2000, medidas en términos de valor, las importaciones de granos básicos de Estados Unidos pasaron de 907,081 a 1, 283,898 millones de dólares, es decir se incrementaron 41.5 por ciento. En términos de volumen, pasaron de 6, 876,897 a 12, 263,916 toneladas, lo que representa un aumento del 78.3 por ciento.²⁰ (Gráfica 1)

Los apoyos al sector agrícola

El monto de los subsidios al sector agropecuario en cada uno de los países del TLCAN son variables, pero la magnitud de los que reciben los granjeros estadounidenses es extraordinaria. El porcentaje del Equivalente del Subsidio al Productor canalizado a los granos básicos en los últimos tres años es similar al de

Gráfica 1



Fuente: Foreign Agricultural Trade of the United States, [www.ers.usda.gov/db/FATUS/ezttable.asp?DS=FATUSXY&REPORT=\[TABLE=C*M\]\[ROW=Y\]](http://www.ers.usda.gov/db/FATUS/ezttable.asp?DS=FATUSXY&REPORT=[TABLE=C*M][ROW=Y])

¹⁸ En 1995 la fuerte devaluación del peso favoreció el aumento del valor de las exportaciones mexicanas y redujo el monto de las importaciones por la pérdida del poder de compra ocasionado por la devaluación. Steven Zahinser; Op. cit., pág. v.

¹⁹ Comisiones de Agricultura, Comercio, Ganadería, Patrimonio y Fomento Industrial; y Comité de Asuntos Internacionales, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, *Los efectos a seis años de operación del Tratado tripartita de libre comercio de América del Norte (TLCAN) en los diversos sectores económicos de México*; México; Palacio Legislativo, mayo de 2000; Tomo III, capítulos 2 y 3, pp. 47-71,

²⁰ Steven Zahniser, et. al; *Op. Cit.* pp. 19-20; Foreign Agricultural Trade of the United States [www.ers.usd.gov/db/FATUS/ezttable.asp?DS=FATUSXY&REPORT=\[C*M\]\[ROW=Y\]\[COL=A\]&COLSTUB=EXPORTS&ROWSTUB=YEAR&RUNID=1795](http://www.ers.usd.gov/db/FATUS/ezttable.asp?DS=FATUSXY&REPORT=[C*M][ROW=Y][COL=A]&COLSTUB=EXPORTS&ROWSTUB=YEAR&RUNID=1795)

sus contrapartes comerciales.²¹ Sin embargo, es menester destacar que el punto de partida para los mismos es una estructura económica completamente asimétrica. (Cuadro 4)

En el momento en que México inició su acelerado proceso de apertura comercial (1986) los subsidios cayeron abruptamente, (Cuadro 5)

mientras que los agricultores de Estados Unidos y de Canadá recibieron sólidos

apoyos continuando con los esfuerzos realizados en décadas anteriores para edificar agriculturas fuertes y competitivas.

Sin duda, la producción de granos básicos en México recibió también apoyos considerables, pero sus objetivos fueron

compensatorios antes que la eficiencia y la competitividad.

Cuadro 4

CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO					
ESTIMACIÓN DEL APOYO TOTAL AL SECTOR AGROPECUARIO					
País	Año				
	1986-88	1999-2001	1999	2000	2001 ^P
Canadá	7,161	5,231	5,006	5,535	5,154
Estados Unidos	68,540	95,455	99,018	92,089	95,259
México	1,287	6,999	5,710	7,396	7,892
SUBSIDIOS A TRAVÉS DE SERVICIOS GENERALES ¹					
País	Año				
	1986-88	1999-2001	1999	2000	2001 ^P
Canadá	1,464	1,302	1,297	1,382	1,227
Estados Unidos	15,233	22,831	22,539	21,832	24,121
México	680	665	508	627	859

Cuadro 5

CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO					
ESTIMACIÓN DEL APOYO TOTAL AL SECTOR AGROPECUARIO					
Porcentaje del Equivalente del Subsidio al Productor					
	1986-88	1999-2001	1999	2000	2001 ^p
Canadá	34	18	18	19	17
Estados Unidos	25	23	25	22	21
México	-1	18	15	19	19
Equivalente del Subsidio al Productor					
% Destinado a Granos Básicos, 1986-2001					
	Trigo	Maíz	Otros Granos	Arroz	Oleaginosas
Canadá	15	18	11	n.c.	14
Estados Unidos	46	42	42	41	26
México	39	33	33	31	48

²¹El Producer Support Estimate, PSE en inglés; de la OCDE, “Mide el valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes a los productores agrícolas, medido por la producción bruta, a partir de las medidas de política que apoyan a la agricultura, sin considerar su naturaleza, objetivos o impacto en la producción o el ingreso agrícolas. El valor monetario global del ESP depende del tamaño y estructura del sector agrícola de cada país, al igual que de la unidad monetaria empleada. El ESP expresado en relación al número de productores o del área agrícola está determinado por las diferencias entre países en la dotación de recursos, número, tipo y tamaño de las propiedades. En contraste, el ESP expresado en porcentajes de los ingresos brutos agrícolas, muestra la magnitud del apoyo a los productores agrícolas, sin considerar la estructura sectorial de la economía. Por ello, el porcentaje del ESP es ampliamente utilizado para comparar el apoyo agrícola entre países y mercancías.”, OCDE, *Agricultural Policies in OCED Countries, Monitoring and Evaluation*; Paris, 2002, pág. 59