



Casa abierta al tiempo

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

---

DIVISIÓN:

CSH.

CARRERA:

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN.

TÍTULO:

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA EN MÉXICO, A PARTIR DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.**

POR LOS ALUMNOS:

AVELARDE MARTINEZ CYNTIA

(201323047)

LÓPEZ VERGARA AQUILES ALEJANDRO

(201324166)

MERAZ ZAMORA DIANA MAYELI

(201323576)

ASESOR:

  
MTRO. FERNANDO OLVERA HERNÁNDEZ

SEPTIEMBRE DE 2005



**Universidad Autónoma Metropolitana**  
*Unidad Iztapalapa*

---

DIVISIÓN:  
CSH.

CARRERA:  
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN.

TÍTULO:

*POLITICAS PÚBLICAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DEL SECTOR AGRICOLA  
EN MEXICO, A PARTIR DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.*

POR LOS ALUMNOS:

AVELARDE MARTINEZ CYNTIA  
(201323047)

LÓPEZ VERGARA AQUILES ALEJANDRO  
(201324166)

MERAZ ZAMORA DIANA MAYELI  
(201323576)

ASESOR:

---

MTRO. FERNANDO OLVERA HERNÁNDEZ

SEPTIEMBRE DE 2005

## METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### POLÍTICAS PÚBLICAS

Cuando se pregunta uno: ¿Por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres?, la idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye menciona que una política pública es *aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*, Frohock menciona que una política pública es: una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.<sup>1</sup>

A nuestro parecer una política pública es una decisión gubernamental para llegar a la resolución de un problema en una comunidad, ciudad o país, con la finalidad de dar solución a dicha problemática. No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que este dada.

Carlos Ruiz Sánchez en su Manual para la elaboración de políticas públicas estipula seis pasos:

1. Identificar y definir los problemas.
2. Percibir la problemática actual o futura.
3. Seleccionar soluciones.
4. Establecer objetivos o metas.
5. Seleccionar los medios.
6. Implementarla.

Todos los pasos son indispensables. Hay que establecer claramente a quien afecta, en donde se presenta, cuanto miden las alteraciones que provoca el problema, aspectos sociales y políticos en el lugar que se quiera implementar la política, ya que la mayoría de las veces la ideología-política del gobierno impide la realización del objetivo planteado.

---

<sup>1</sup> Carlos Ruiz Sánchez, “Manual para la elaboración de políticas públicas”.

Cuando analicemos la solución al problema para el cual creamos la política pública es conveniente analizar los siguientes elementos:

- Respaldo ideológico-político.
- Valoración de los criterios políticos.
- Valoración de los criterios técnicos.
- Valoración de los criterios administrativos.

También hay que considerar los recursos con los que podemos contar para la planeación y consecuente implementación de nuestra política, tanto tecnológicos como administrativos, organización operativa, gasto, etc.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN EN MÉXICO A PARTIR DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

A partir del tratado de libre comercio firmado en 1994 por Canadá, Estados Unidos y México, se da una gran apertura comercial en la cuál se eliminan muchas barreras arancelarias que permiten la exportación e importación de una gran cantidad de productos entre estos tres países.

El motivo por el cual elegimos este tema es debido a que consideramos que el sector agropecuario en México es uno de los más importantes y que ha sido afectado a partir de 1994 por el Tratado de libre comercio de América del Norte, ya que mediante este se ha visto incrementado las exportaciones de productos agrícolas, más sin embargo también se han incrementado las importaciones de este tipo de productos ya con un proceso químico de por medio.

Después de cuatro décadas de intervención gubernamental en la agricultura, desde la mitad de los años ochenta, los gobiernos mexicanos han reducido su intervención directa en este sector. La liberalización ha abarcado la mayor parte de las áreas del sector agropecuario: desde la abolición y venta de empresas públicas relacionadas con la alimentación (destacando la desaparición de CONASUPO), hasta la eliminación de los precios de garantía y de otros subsidios directos a los productores agropecuarios, la reforma ejidal y la liberalización del comercio tras el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en la Ronda de Uruguay, y el TLCAN.

En lo que respecta al TLCAN y la agricultura, algunos productos fueron liberados en enero de 1994, cuando comenzó el Tratado; otros -considerados más susceptibles por los gobiernos que firmaron el acuerdo- fueron liberados anualmente, hasta alcanzar la liberalización total en enero de 2003 o de 2008 (fríjol, maíz y leche en polvo).

Paralelo al proceso de liberalización, instituciones y programas relacionados con la agricultura y el sector rural fueron puestos en marcha por el gobierno de Salinas

(1989-1994) y Zedillo (1995-2000) y que el de Fox ha continuado con ciertas modificaciones. PROCAMPO, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agrícola (ASERCA) y Alianza para el Campo fueron creados para que los productores agropecuarios pudieran enfrentar la competencia extranjera y para transformar la estructura de la producción del campo mexicano.

## **Los pronósticos sobre los efectos de las reformas y del TLCAN**

- 1) El comercio agrícola en América del Norte aumentará considerablemente, en especial entre México y los Estados Unidos (EUA).
- 2) La eliminación de los precios de garantía y el TLCAN provocará una reducción en los precios de los cultivos básicos (cebada, maíz, oleaginosas, sorgo y trigo), ya que éstos seguirán de cerca de los precios de los Estados Unidos.
- 3) La oferta agrícola de México se reestructurará, y la producción se tornará más eficiente.
  - Los productores nacionales de cultivos básicos se verán obligados a competir con agricultores de Canadá y los Estados Unidos, la competencia aumentará la productividad y reducirá el abastecimiento nacional de dichos cultivos.
  - Los agricultores sustituirán su producción de cultivos básicos por cultivos de exportación (hortalizas y frutas).

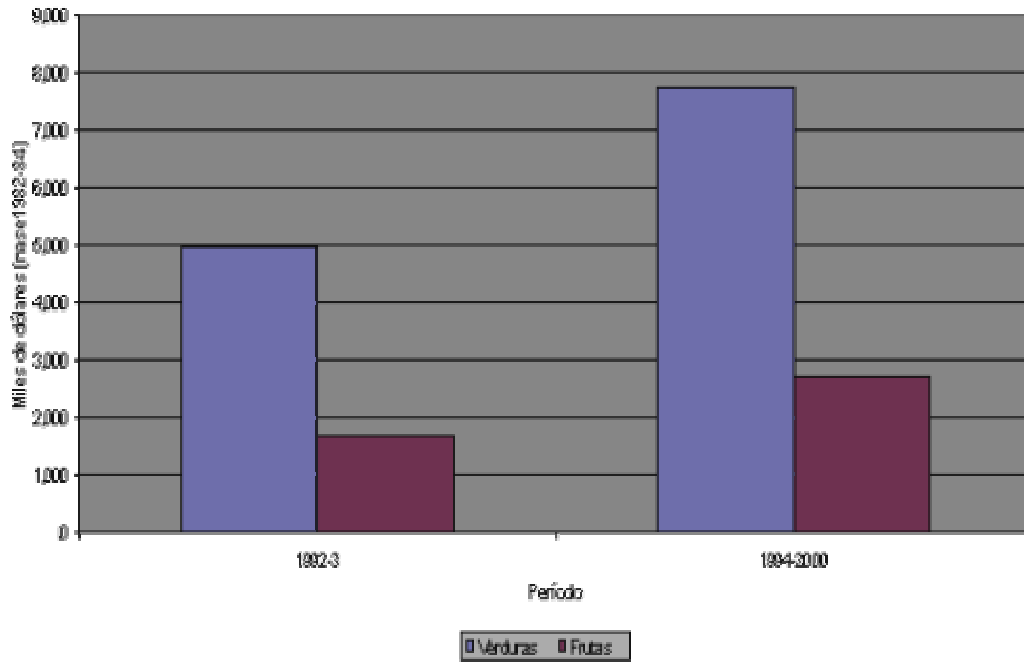
Como se esperaba, el comercio agrícola en general ha aumentado desde que se puso en marcha el TLCAN y éste ha sido el caso de cada uno de los principales cultivos de exportación e importación (Gráficos 1 y 2). Aunque el déficit de México en el comercio agrícola de cultivos y plantaciones ha crecido, las tendencias de aumento en las importaciones de cultivos básicos han estado presentes desde antes del TLCAN.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Programa de Estudios del Cambio Económico y Sustentabilidad del Agro Mexicano. (PRECESAM), Colegio de México

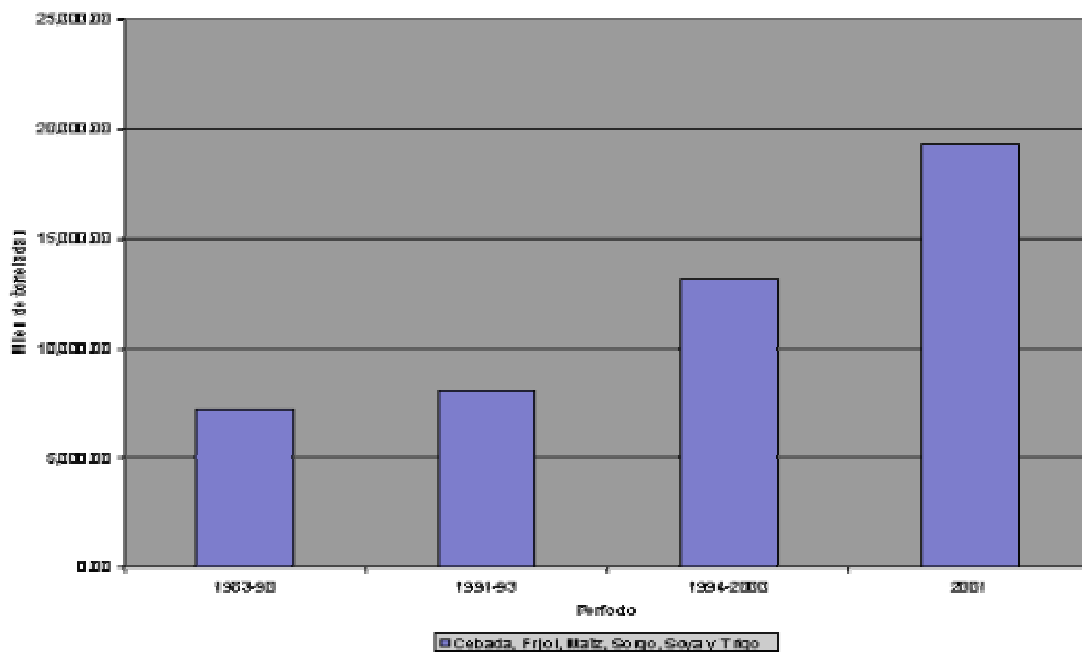
**Gráfico 1**

1. Exportaciones a EUA de las principales verduras y frutas



**Gráfico 2**

Importaciones de los principales cultivos básicos (promedios anuales)



**TEMA: POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TITULO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DEL SECTOR AGRICOLA EN MÉXICO, A PARTIR DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.**

**DELIMITACIÓN DEL TEMA:**

**TIEMPO:**

Empezaremos a realizar este estudio a partir del año de 1994 que fue el año en que se puso en práctica el Tratado de Libre Comercio con América del norte, hasta el sexenio actual del Presidente Vicente Fox Quesada, analizaremos las políticas de los periodos presidenciales que incluyan al sector agropecuario, durante este lapso.

Daremos una breve explicación de los acontecimientos previos a la firma del TLC , así como la desestabilidad económica y política que había en el país en esos momento , todo esto para entender las razones que llevaron al gobierno mexicano a que el país abriera sus puertas al mercado exterior.

**FORMA:**

En esta investigación abordaremos las políticas públicas de exportación e importación del sector agropecuario en México, ya que el sector agropecuario es uno de los más vulnerables a la liberalización de nuestro comercio con Estados Unidos y Canadá, y uno de los sectores que se encuentran en mayor desventaja en comparación con Estados Unidos y Canadá, ya que la brecha tecnológica de México respecto a los otros países del norte, así como nuestra inferioridad en tierra y factores climáticos y aunado a todo esto la gran diferencia en las políticas agropecuarias de fomento que existe en Estados Unidos y Canadá y la enorme canalización de apoyos y subsidios al sector primario con las que cuentan los países del norte, nos deja en gran desventaja competitiva.

Por ello es de nuestro interés el sector agropecuario pues a sido uno de los sectores más afectados ya que el gobierno mexicano asimilo como benéfico la firma del TLC sin antes haber realizado un estudio de Productividad de los sectores y de sus ramas.

**LUGAR:**

Para llevar acabo nuestra investigación teórica visitaremos las secretaria que intervienen en el desarrollo agrícola como es la SAGARPA, La Secretaria de Economía, y el Centro de Investigación para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo, CIESTAAM.

## A. ANTECEDENTES: EL GATT

El GATT es un acuerdo intergubernamental o tratado multilateral de comercio que consigna derechos y obligaciones recíprocos en función de sus objetivos y principios. El GATT es, -Jacques Icolette Neme- Un tratado convertido por la fuerza de las cosas en una organización para regular el comercio y reducir los obstáculos a los intercambios a nivel internacional., después de la segunda guerra mundial Estados Unidos busco la formación de la Organización Internacional de Comercio (OIC) que ante sus ojos propiciaría además de una eficiencia económica la creación de un paz duradera. De la idea de la creación de la OIC, en una de las reuniones que sostuvieron en Ginebra de 1947 entre estadounidenses e ingleses, surgió el GATT como acuerdo arancelario negociado en dicha ronda.

El acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se estableció en Ginebra en 1947, con la finalidad de crear un marco que regulara y promoviera el comercio internacional.

El GATT, en 1947 se regía por medidas provisionales y era un acuerdo carente de organización oficial que garantizase su aplicación. Los signatarios del GATT, conocidos con el nombre de partes contratantes, aplicaron el GATT de conformidad con los **Protocolos de Aplicación Provisional** (PAP), y la secretaría que administraba el GATT mantuvo el nombre de Comisión Interna de la Organización Internacional de Comercio (CIOIC). Estos Acuerdos provisionales perduraron hasta 1994, cuando en el Acta Final de la Ronda de Uruguay se dispuso la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)



## A.1 OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DEL GATT

Podemos decir que el Acuerdo de 1947 proponía establecer un marco disciplinado y transparente que pudiera permitir reducir obstáculos al comercio internacional. Se incluyeron en este Acuerdo, algunos principios y disposiciones básicas. Entre los elementos más importantes del Acuerdo se encontraban:

- ***La no discriminación: el principio de la nación más favorecida (NMF).***- Esta consiste en que cada una de las partes del GATT debe ofrecer a las demás partes las condiciones de comercio más favorables, es decir que cada parte contratante debe tratar a las demás partes contratantes del mismo modo en que trata a su nación más favorecida.
- ***La reciprocidad.***- Los beneficios del acuerdo bilateral entre partes contratantes, con respecto a la reducción arancelaria, se extienden al mismo tiempo a las demás partes contratantes. Este se relaciona con la necesidad de reservar a las demás partes contratantes el mismo trato recibido de ellas.
- ***La transparencia.***- Para crear un sistema transparente de comercio, fue fundamental armonizar los sistemas de protección de las importaciones, de modo que los obstáculos al comercio pudieran reducirse en el proceso de negociaciones.
- ***La reducción arancelaria.***- Antes de establecerse el GATT, los aranceles representaban la principal forma de protección al comercio, por lo que las negociaciones en los primeros años se centraron en la reducción arancelaria. En el GATT de 1947 se exponen las obligaciones de las partes contratantes a este respecto.

Algunos otros instrumentos y principios de los que dispone el GATT para la realización de sus fines son:

- La multilateralidad que se instrumenta mediante el otorgamiento de facilidades que los países se obligan a conceder a todos los demás firmantes, bajo el principio de la nación más favorecida.
- La compensación por el retiro y disminución de las concesiones arancelarias otorgadas durante el curso de negociaciones comerciales efectuadas en su ceno, para restablecer el equilibrio de las concesiones negociadas y evitar el uso de medidas en represarías que pudiera aplicar algún país, por los aumentos en las restricciones que se le impusieran a sus mercancías para entrar a otro país.
- La aceptación de Uniones Aduaneras o zonas de libre comercio, para la que las disposiciones contenidas en el GATT exige que los aranceles y disposiciones que afecten el comercio en los países que las integran, no sea más restrictivo que los existentes, antes de la creación de dichos grupos en su relación con los demás países miembros del Acuerdo.

### Rondas de negociaciones del GATT

Ronda	Fecha	N. de países Miembros	Valor del comercio (en miles de millones de dólares EE.UU.)	N. de concesiones arancelarias
Ginebra	<b>1947</b>	23	10	45000
Annecy	<b>1949</b>	33	-	5000
Torquay	<b>1950</b>	34	-	8700
Ginebra	<b>1956</b>	22	2,5	-
Dillon	<b>1960-61</b>	45	4,9	4400
Kennedy	<b>1962-67</b>	48	40	-
tokio	<b>1973-79</b>	99	300	-
Uruguay	<b>1986-93</b>	118	-	-

## A.2 MÉXICO EN EL GATT

Desde la creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, México rechazó su adhesión, esto principalmente fundamentado en la idea que tenían sus gobernantes de crear un Estado fuerte y autónomo que pudiera autosatisfacer sus necesidades sin la dependencia del exterior, es decir buscaba un crecimiento endógeno.

En México, se pensaba que a mayor integración a la economía internacional, menor sería el grado de autonomía del Estado para planificar el desarrollo, y así se incrementaría la independencia del país respecto al exterior.

Sin embargo, el establecimiento de políticas económicas cerradas trajo como consecuencia el incremento de la dependencia externa en términos de deuda, y además no se logró el crecimiento económico del país, debido a que se había agotado el modelo de sustitución de importaciones<sup>3</sup>, ya que este nunca funcionó como debió, pues el mundo se encontraba inmerso en el comercio internacional, además de que México únicamente exportaba bienes de consumo y algunos bienes intermedios, mientras que en la mayoría de los bienes intermedios y de capital no hubo un avance en el proceso.

México durante el período de López Portillo decidió aplazar su entrada al GATT ya que él pensaba que la entrada a este acuerdo no implicaba un orden económico internacional más justo, además que él prefería las negociaciones bilaterales a las multilaterales. En palabras del mismo López Portillo: "Consideramos que no bastan las normas liberalizadoras del comercio para promover un orden económico mundial más justo. Veríamos comprometida la certidumbre y objetivo de nuestro plan mundial con posibles variantes en el de

---

<sup>3</sup> Modelo basado, en el que el abastecimiento de ciertos bienes desde el exterior, es remplazado en todo o en parte por producción local

suministro a contratantes y preferimos avanzar en la concepción de un nuevo orden económico más justo, aunque tengamos que acudir, fuera del GATT a las negociaciones bilaterales como hasta ahora lo hemos hecho”.\*

Por otra parte Estados Unidos pretendía inducir a México para su ingreso al GATT, o en su defecto para la firma de un acuerdo de ENTENDIMIENTO, el cual contemplaba el reconocimiento a México de país en desarrollo y en contraprestación nuestro país se comprometía entre otras a no utilizar el programa de precios preferenciales para productos petroquímicos básicos, sin embargo López Portillo no quiso suscribir el entendimiento quizás porque su período de gobierno llegaba a su fin.

Con el rechazo de la firma del ENTENDIMIENTO<sup>4</sup>, la actitud de Estados Unidos hacia México en materia de exportaciones se agudizó ya que utilizaron prácticamente cualquier pretexto para aplicar medidas proteccionistas cuya consecuencia era el pago de derechos compensatorios o el depósito del monto\* correspondiente a favor del fisco Norte Americano.

Al iniciar el gobierno de Miguel de la Madrid, éste se enfrentó a una de las más graves crisis económicas en nuestro país. Entre otras medidas, se propusieron un programa inmediato de reordenación económica, una ley de planeación, y un plan de desarrollo, con varios planes sectoriales que implementaban los propósitos y objetivos del programa inmediato de reordenación económica.

Miguel de la Madrid contemplo la entrada al GATT debido a:

- La necesidad del país de liberalizar su economía y ser más competitivo internacionalmente.

---

\* MALPICA L., QUE ES EL GATT; pp. II.

<sup>4</sup> ENTENDIMIENTO, que se firmó finalmente en 1985, durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

\* De enero del 1981 hubo una carga fiscal por más de 13 millones de dólares por este concepto.

- A la problemática comercial entre nuestro país y nuestro principal socio Estados Unidos.
- Por el hecho de que nuestros principales socios pertenecen al Acuerdo General, y debíamos tener bases comunes.

Ante esta situación, Miguel de la Madrid planteaba en que se insistiera en que el estímulo al desarrollo en el contexto económico exigía que nuestro país adoptara políticas económicas orientadas hacia el exterior y desarrollara una base exportadora.

En un artículo escrito por de la Madrid en la revista estadounidense *Foreign Affairs*, el presidente concluye “El problema fundamental es incrementar la competitividad de nuestras exportaciones no petroleras y establecer flujos de capital neto que aceleren la recuperación de la economía de México.”<sup>5</sup>

Debido al gran endeudamiento exterior que tenía que satisfacer México, y a su poca demanda interna el gobierno reconocía la necesidad de abrir sus fronteras y pertenecer a la dinámica comercial.

El 24 de Agosto de 1986, México se convierte en el 92º miembro del GATT.

Sin embargo, más importante que este acuerdo multilateral, fueron las negociaciones, ya mencionadas anteriormente en un contexto bilateral, con nuestro principal socio Estados Unidos.

Al entrar México como miembro del GATT, éste lo hizo en condición de país en desarrollo, y por lo tanto incluía la concesión de disposiciones mas favorables, se promovió un carácter prioritario al sector agropecuario del país ya que este constituye un base fundamental para la economía mexicana. A partir del supuesto

---

<sup>5</sup> Miguel de la Madrid, “México: los nuevos retos”, 63, *Foreign Affairs*, 1984.

de que el comercio agrícola era la parte donde el GATT se encontraba más atrasado.

“El protocolo de adhesión se circunscribió plenamente a la constitución política, a las leyes que salvaguardan la vigencia y el ejercicio de la soberanía nacional, y se ajusto a lo dispuesto en el plan nacional de desarrollo<sup>6</sup> y sus programas sectoriales, particularmente en el programa nacional de desarrollo rural integral vigente”.

Posteriormente en el año de 1986 se llevo a cabo la octava ronda de negociaciones denominada como la “Ronda de Uruguay”, donde por primera vez se le dio la importancia debida al tema de la agricultura.

### **A.3 LA RONDA URUGUAY**

Se puede decir que los temas de la agricultura en las anteriores rondas de negociaciones no tuvieron éxito, ya que se les daba mayor importancia a los temas relacionados con las manufacturas y productos industriales, los primeros intentos de negociación respecto al tema de la agricultura fue en la Ronda Dillon (1960–1961), pero no hubo mucho avance y no se llego mas que anunciar principios generales y declaraciones políticas, eso mismo sucedió en las Rondas Kennedy (1962–1967), donde los europeos no fueron capaces de negociar productos agrícolas y nunca se pudo conseguir un determinación de los márgenes de apoyo a la Agricultura y por último en la Ronda Tokio (1973-1979) , donde no se logro mas que unas modestas reducciones de las barreras arancelarias y esfuerzos menores para revisar el código de subsidios que no redundaron en mayores avances.

---

<sup>6</sup> Plan que establece la revisión de la participación relativa de los créditos preferenciales en su monto y en su costo con el fin de asegurar la eficiencia económica en la asignación de recursos, y reducir al mínimo necesario los subsidios financieros, 1983-1988. [www.sagarpa.com.mx](http://www.sagarpa.com.mx)

La casi nula participación de la agricultura en las Rondas anteriores del GATT, propicio entre otras cosas la creación de acuerdos internacionales de productos básicos, en general ineficientes los cuales cubrían solo trigo, café azúcar y caucho, y su objetivo principal era reglamentar las exportaciones de los productores, estabilizar los precios del mercado, mediante controles y reservas reguladoras, a excepción del café la falta de cláusulas económicas en los demás convenios y las dificultades para disciplinar a los productores hicieron prácticamente inoperantes dichos convenios. “En septiembre de 1986 las partes contratantes del GATT en una importante declaración ministerial lanzaron la Ronda Uruguay, la que por primera vez pretendía enfrentar el fondo del problema del proteccionismo agrícola”\*.

### **Las políticas de los principales miembros del GATT en la agricultura antes de la Ronda de Uruguay.**

Como ya se menciona anteriormente, la agricultura nunca fue un tema relevante dentro de las negociaciones del GATT, hasta la Ronda Uruguay, esto último debido a las circunstancias económicas que atravesaron los principales miembros del GATT en dicho tema. Estos países, principalmente fueron: Estados Unidos, La Comunidad Económica Europea, Japón, así como las de los países en desarrollo.

A continuación haremos un breve análisis de las situaciones económicas de cada uno de los países, para poder comparar y analizar las circunstancias de México y sus posiciones negociadoras en el GATT.

En el caso de la Comunidad Europea, como experiencia de las dos guerras mundiales, tenía una política altamente exitosa, con una lógica productivista, la

---

\* Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carvajal; México en la Ronda Uruguay: el caso de la agricultura., enero de 1989.

cual tenía como objetivo proteger la agricultura de los países signatarios para producir alimentos. Para llevar a cabo esto, contaba con la Política Agrícola Común (PAC)<sup>7</sup>, que consideraba dos aspectos: “precios comunes para los productores de todos los países miembros” y “una preferencia absoluta por los productores locales sobre los competidores externos a la comunidad, para lograr esto recurrieron a un variable levy (exacción o impuesto variable)<sup>8</sup>.

Sin embargo, la PAC no premedito que habría que financiar la acumulación de reservas y gastos crecientes para subsidiar las exportaciones, pues ella suponía que el mercado mundial crecería en forma sostenida con precios estables, pero este mercado disminuyó en forma acelerada. Por ello era de pensarse que la Comunidad Europea aceptara dentro del marco del GATT, el congelamiento o gradual desmantelamiento de los subsidios.

Por otra parte, Japón que experimentó escasez de productos alimentarios debido a los estragos que ocasiono la segunda Guerra Mundial, y queriendo buscar la autosuficiencia en productos básicos, sobre todo en términos de arroz, desarrolló una política de austeridad basada en el principio de autosuficiencia; para lograr esto, se restringió drásticamente la importación de productos finales, lo que a la larga produjo precios internos por encima de los internacionales. Finalmente Japón alcanzó la autosuficiencia en arroz, ya que aunque sus granjas eran muy pequeñas estas eran muy rentables, lo que hizo que acumulará importantes excedentes que canalizo en forma subsidiada a mercados de exportación.

Sin embargo, Japón que hasta ese momento había puesto en práctica una política restrictiva a la importación de productos agrícolas que ocasionaba altos precios en los productos para los consumidores, empezó a encontrar límites, por

---

<sup>7</sup> Forma de intervención múltiple en los mercados.

<sup>8</sup> Acción y efecto de exigir, con aplicación a impuestos, prestaciones, multas, deuda, etc, cobro injusto y violento.

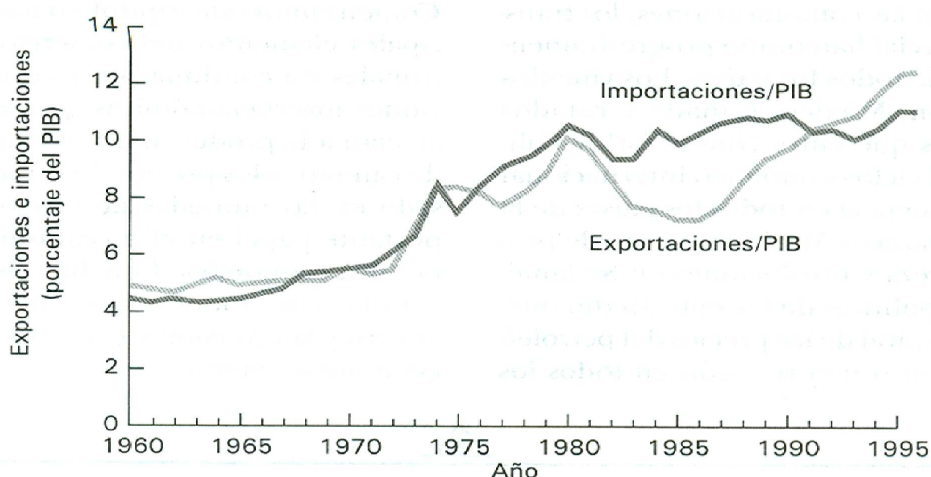


un lado debido a los costos internos de alimentación, por lo que accedió a discutir sobre ello en las negociaciones del GATT.

Estados Unidos contaba con una política agrícola, la cual tiene tenía pilares básicos: 1)precios de garantía o precios de apoyo, para lograr un precio mínimo remunerador al agricultor, 2)control de la producción, a menudo con esquemas de compensación fiscal, para reducir el área bajo cultivo d determinadas cosechas cuando estas sean grandes, 3) el uso de lo que se llama subsidio o pagos de compensación, cuando el precio del mercado, es sensiblemente menor a un precio objetivo, determinado como el deseable para mantener estable los ingresos de los agricultores.

A mitad de la década de los ochentas, cuando cayeron las exportaciones estadounidenses y se acumularon excedentes importantes, el gobierno optó por dar subsidios a las exportaciones y al mismo tiempo de imponer cuotas de importación a productos agrícolas. La siguiente gráfica muestra que las importaciones fueron mayores que las exportaciones en EUA durante la década de los ochenta.

**EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE EUA (% del PIB)**



Debido a los dramáticos cambios en la economía mundial donde se encontraba una recesión masiva, hubo un cambio en las condiciones agrícolas. Desde 1981 hasta prácticamente 1985, el dólar se sobrevaluó hasta un 40% y los precios de las materias primas y otros bienes básicos o agrícolas descendieron de manera impresionante. Entonces EUA empieza a revertir su política, iniciando un programa de retiro masivo de tierras bajo cultivo conocido como pago en especie o PIK<sup>9</sup>, sin embargo el efecto fue poco significativo y de corta duración ya que los precios aumentaron muy poco, pues en 1984 nuevamente empezaron a tener excedentes y bajaron los precios. Por esto, Estados Unidos tiene un interés primordial, para que se lleve a cabo una nueva Ronda de Negociaciones donde se trate a fondo el tema de la agricultura.

Por último, en lo que respecta a los países en desarrollo, se puede decir que estos buscaban incrementar sus exportaciones, que les permitiera un crecimiento económico o en su defecto salir de una recesión, como fue el caso de México que busco abrir su fronteras, al haber llegado al fin de una política de sustitución de importaciones que ya no funcionaba.

A este tipo de países, se les concedió un trato especial que se encuentra dentro de las estipulaciones del GATT; del cual se hará mención más adelante.

Estados Unidos, para destacar su empeño por la liberalización, abrió las negociaciones con una solicitud poco realista en defensa de la opción “cero por cero”, presentado en Julio de 1987, la cual proponía la eliminación gradual a un período de diez años, de todas las subvenciones<sup>10</sup> a la agricultura y restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas, y la armonización de las medidas sanitarias y de seguridad a nivel mundial, el grupo Cairns (Canadá,

---

<sup>9</sup> Este programa funcionaba mediante un pago relativo al valor de los excedentes en productos.

<sup>10</sup> Pago del Estado a una empresa u hogar que suministra o consume una mercancía.

Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Fiji y Hungría) a poya esta opción. Más sin embargo, la Comunidad Europea se oponía completamente a las reformas generalizadas, y deseaba negociar las concesiones producto por producto centrándose principalmente en el concepto de “reequilibrio”. Japón por su parte, coincidía con la Comunidad Europea ya que buscaba proteger a sus agricultores contra la competencia internacional, sobre todo en el sector del arroz para que tuvieran trato especial. Los países en desarrollo insistían en la necesidad de recibir un trato especial y diferenciado de las negociaciones, ya que para ellos el sector agrícola era de suma importancia para su economía y además aludían a que las nuevas normas del GATT no debían obstaculizar el crecimiento del sector agrícola, pues esta imponían excesivas limitaciones a las políticas de apoyo gubernamental.

En vista de que la Comunidad Europea como los otros miembros del GATT, habían rechazado su posición negociadora de “cero por cero”, abandonó esta posición en el acuerdo de Ginebra llevado a cabo en 1989. A finales de 1991 se presentó una propuesta de acta final conocida como la propuesta Dunkel esta propuesta cubrió el tema agrícola así como las demás áreas objeto de la negociación de la Ronda y con ellas se pretendía dar fin a la misma, existía una presión al interior de la Comunidad Europea para reformar la PAC y esto fue el elemento que le dio a las negociaciones del GATT el impulso necesario, la PAC fue reformado por medio del plan Mac Sharry el cual se aprobó en mayo de 1992.

Sin embargo siguieron habiendo obstáculos que impedían llegar a un acuerdo en el seno del GATT; y fue ante estas circunstancias que Estados Unidos y la Comunidad Europea entablaron una serie de negociaciones multilaterales que terminaron en el acuerdo conocido como el acuerdo de Blair House, esta última ofreció una salida a la difícil situación en la que se hallaba el grupo de negociaciones sobre la agricultura en 1993 cuando la Ronda estaba por terminar.

Finalmente se logró un consenso sobre la manera en que debía integrarse a la agricultura en el marco del GATT, y sobre los compromisos que ello implicaría. El Acuerdo sobre la Agricultura se incluyó en el “Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”. Como consecuencia, la agricultura se sometió a las disciplinas del GATT.

#### **A.4 RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY EN MATERIA DE AGRICULTURA.**

Al cabo de siete años, el 15 de diciembre de 1993 se concluyeron las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay, el acta final firmada en Marrakesh en abril de 1994, se incluyó un **Acuerdo sobre la Agricultura**. Como consecuencia, la agricultura se sometió a las disciplinas del GATT.

El objetivo era reformar los principios y disciplinas relativos a las políticas agrícolas y reducir distorsiones en el comercio de productos agropecuarios causado por el proteccionismo y la ayuda interna a la agricultura.

La finalidad del acuerdo era contrarrestar las políticas que habían creado distorsiones en la producción y el comercio agrícola a nivel mundial. Estas políticas se dividían en tres categorías: restricción del acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación. El acuerdo contiene artículos que se referían a estas tres categorías, y en él se hace referencia a ellas como:

- Acceso a mercados (Art. 4);
- Compromisos en materia de ayuda interna (Art. 6);
- Compromisos en materia de subvenciones a la exportación (Art. 9).

**RESTRICCIONES DEL ACCESO A LOS MERCADOS.** La aplicación de políticas de sostenimiento de los precios podía ocasionar costos considerables a los contribuyentes y los consumidores. De esta manera, el mantenimiento de una diferencia positiva entre los precios del mercado interno y los del mercado mundial de productos agrícolas obligaría a los consumidores nacionales a pagar más por los productos alimentarios de lo que pagarían en un entorno comercial más liberal.

Cada país fijó el valor exacto de los compromisos arancelarios consignados en las Listas con arreglo a las normas establecidas en las Modalidades, e incluso en el caso de que no se hubiese señalado estrictamente a las Modalidades, las Listas resultantes seguían siendo jurídicamente vinculantes. Dentro de esta sección también se establece con respecto a los obstáculos no arancelarios donde se exige que: La utilización de los obstáculos a las importaciones por los estados miembros se limite a los aranceles especificados en sus Listas nacionales, y de este modo se elimine la utilización de obstáculos no arancelarios al comercio, salvo los exentos de conformidad con las disposiciones del artículo 5, que se refiere a las Disposiciones de Salvaguardia especial y el Trato especial, que veremos más adelante.

Las disposiciones y los compromisos establecidos por el acuerdo y las listas nacionales con respecto al acceso a los mercados correspondían varios elementos importantes que se dividían en cuatro esferas principalmente:

1. *Arancelización y disminución de aranceles.* La arancelización significa que es necesario suprimir barreras no arancelarias concretas (contingentes, gravámenes variables, precios mínimos de importación, regímenes de licencias discrecionales, medidas comerciales públicas, acuerdos de limitación voluntaria y medidas similares aplicadas en la frontera) y convertirlas en un arancel equivalente, el proceso de arancelización supone la conversión de la tasa media de protección ofrecida por los obstáculos no

arancelarios en el periodo de base (1986-1988) en un equivalente arancelario, y de esta manera establecer una tasa arancelaria básica aplicable a cada producto incluido en el acuerdo, para llevar a cabo este proceso se supone calcular el precio cuña<sup>11</sup>, es decir, la diferencia entre el precio interno y un precio internacional de referencia en cualquier momento. El acuerdo contenía las siguientes disposiciones:

- a. Los países tienen que transformar sus obstáculos no arancelarios en equivalentes arancelarios. Estos equivalentes arancelarios se han establecido para el período de base (1986-1988), y se incorporan en las listas nacionales como la ~~tasa básica~~ tasa básica arancelaria.
- b. Los países en desarrollo pueden optar por ofrecer aranceles consolidados en lugar de fijar equivalentes arancelarios.
- c. Se desalienta la aplicación de obstáculos no arancelarios en el futuro, a reserva de algunas exenciones.
- d. Tomando en cuenta el período de base, los países desarrollados y en desarrollo llevarán a cabo la disminución de aranceles respecto de cada producto, de la manera siguiente (cabe señalar que este período de base y su forma de desgravación varía de producto en producto):
  - i. Para los países desarrollados, mediante un promedio sin ponderar del 36%, y sujeto a una reducción mínima del 15% en cada línea arancelaria durante el período de aplicación de 6 años.
  - ii. Para los países en desarrollo, los compromisos son del 24% y el 10% respectivamente, y el período de aplicación se extiende a diez años.

---

<sup>11</sup> La fórmula para calcular el precio cuña es: 
$$T = 100 \times \frac{(P_d - P_w)}{P_w}$$

Donde: T= el equivalente arancelario  
Pd= el precio interno  
Pw= el precio c.i.f ajustado.

- 
- iii. Para los países menos adelantados no se prevén compromisos de reducción.

Con el proceso de arancelización prácticamente no quedarán obstáculos no arancelarios que afecten al comercio agrícola, y habrá mayor transparencia para los comerciantes agrícolas y los responsables de la toma de decisiones. Ello se reforzará por medio de la consolidación de prácticamente todos los aranceles. El alcance de las concesiones arancelarias antes de la Ronda Uruguay puede verse en el siguiente cuadro, el cual muestra como antes del Acuerdo el 18% de los productos agrícolas contaba con derechos arancelarios consolidados. Con el Acuerdo, asciende a casi 100%.

GRUPOS DE PAÍSES O REGIÓN	NÚMERO DE LÍNEAS	VALOR DE IMPORTACIÓN	PORCENTAJE DE LÍNEAS ARANCELARIAS CONSOLIDADAS		PORCENTAJE DE IMPORTACIONES CON ARANCELES CONSOLIDADOS	
			Antes RU	Después RU	Antes RU	Después RU
<b>Por principales grupos de países:</b>						
Economías desarrolladas	14976	84.2	58	100	81	100
Economías en desarrollo	23615	30.4	18	100	25	100
Economías en transición	2841	4.8	51	100	54	100
<b>Por determinadas regiones:</b>						
América del Norte	2297	19.6	92	100	96	100
América Latina	8867	5.6	36	100	74	100
Europa Occidental	11345	38.4	45	100	87	100
Europa Central	3502	5.7	45	100	50	100
Asia	12660	49.1	17	100	40	100



Las ventajas que obtuvieron los países en desarrollo, de las reducciones arancelarias en los productos agropecuarios, en los países desarrollados son las siguientes:

<b>PRODUCTOS</b>	<b>OCDE</b>	<b>UE</b>	<b>EE.UU.</b>	<b>JAPÓN</b>	<b>PRINCIPALES PAÍSES BENEFICIARIOS</b>
Café, té cacao	35	41	21		Burundi, Camerún, RCA, CDI, Ghana, Kenya, Sri Lanka, Uganda, Zaire
Frutas y hortalizas	36	28	39	33	Swazilandia, Cabo Verde, Mozambique
Espicias	35	28	39	33	Madagascar
Productos pecuarios	32	42	34	30	Botswana
Semillas oleaginosas	40	42	42	34	Gambia, Senegal
Tabaco	36	25	41	46	Malawi, Zimbabwe
Otros	48	48	51	16	Benin, Burkina, Chad, Malí.

Otro suceso que ha desencadenado el proceso de arancelización es que ha determinado en los países en desarrollo un número elevado de consolidaciones. Los productos afectados son semejantes a los de los países desarrollados, es decir cereales, semillas oleaginosas, productos cárnicos y lácteos, aunque

también se incluyen algunos productos tropicales, como café, té y especias. Es de particular interés los compromisos en materia de contingentes arancelarios, que alcanzan los niveles más altos en el caso de los cereales, seguidos de los aceites vegetales y las semillas oleaginosas, en muchos casos, los contingentes arancelarios han servido simplemente para convertir las limitaciones voluntarias de las exportaciones (LVE), ya que los contingentes se asignan a los mismos países, las ventajas de los contingentes arancelarios consisten en que conforme a las condiciones del Acuerdo no se reducirán, y ofrecerán una mayor seguridad de mercado a los beneficiarios.

El cuadro que a continuación se presenta registra los países en desarrollo con compromisos respecto a contingentes de acceso, subvenciones a la exportación y reducciones de la ayuda interna.

REGIÓN Y PAÍS	CONTINGENTES ARANCELARIOS	SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN	AYUDA INTERNA
AFRICA			
Marruecos	X		X
Túnez	X		
ASIA			
China	X	X	
Indonesia	X	X	
Corea, Rep.	X		X
De			
Malasia	X		
Filipinas	X		
Tailandia	X		
AMÉRICA			

LATINA			
Barbados	X		X
Brasil		X	X
Colombia	X	X	X
Costa Rica	X		X
El Salvador	X		
Guatemala	X		X
México	X	X	
Nicaragua	X		
Uruguay		X	
Venezuela	X	X	X

2. *Compromisos en materia de acceso a los mercados:* Su objetivo es promover el desarrollo del comercio y garantizar el mantenimiento de los mercados de exportación existentes, los países están obligados a:

- Mantener los niveles actuales de acceso para cada producto cuando el nivel actual se basa en el volumen de importaciones durante el período de base (1986-1988).
- Establecer un acceso mínimo no inferior al 3% del consumo interno durante el período de base, cuando el volumen actual de importaciones es insignificante. Este nivel mínimo aumentará al 5% en el año 2000, en el caso de los países desarrollados, y en el año 2004 en el caso de los países en desarrollo.

El último punto se aplica únicamente a los países que emprendieron la arancelización, y son pocos los países en desarrollo que han seguido este camino.

3. *Trato especial y disposiciones de salvaguardias especiales:* Es importante señalar el modo en que las disposiciones establecieron diferencias según se

trate de países en desarrollo y países menos adelantados, o de países desarrollados. Este “trato especial y diferenciado”, en lo que concierne al Acuerdo sobre la Agricultura se dijo que:

- ❖ El Acuerdo ha mantenido los principios del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, adoptado en las primeras rondas del GATT.
- ❖ Mantiene y refuerza la distinción entre países en desarrollo y países menos adelantados.

Los países desarrollados deberían de participar plenamente en las nuevas disciplinas, mientras que para los países en desarrollo los compromisos son menos exigentes ya que para estos países las concesiones previstas tienden a ser menores; los compromisos de reducción representan por lo general dos tercios de aquéllos en los países desarrollados, y los períodos de aplicación se han extendido a 10 años en lugar de seis, además de que estos pueden solicitar un trato especial en condiciones de acceso mínimo menos exigentes si se trata de un producto agropecuario primario que sea esencial y predominante en la dieta tradicional del país. Por otro lado, los países menos adelantados, además de disfrutar de los mismos beneficios que los países en desarrollo, pueden solicitar varias otras exenciones. El trato especial autoriza mantener los obstáculos no arancelarios para algunos productos sensibles, pero también es de suma importancia conocer los obstáculos no arancelarios prohibidos que se presentan en la siguiente lista:

- Las restricciones cuantitativas de las importaciones;
- Los gravámenes variables a las importaciones;
- Los precios mínimos de las importaciones;
- Los regímenes de licencias de importación discrecionales;

- El mantenimiento de medidas no arancelarias por medio de empresas comerciales del Estado;
- Las limitaciones voluntarias de las exportaciones;
- Las medidas similares aplicadas en la frontera que no sean los derechos de aduana propiamente dichos.

En lo que corresponde a las Disposiciones de salvaguardia especial autorizan a los países a aumentarlas, ya sea para impedir un aumento considerable del volumen de importaciones, o para evitar que un descenso brusco de los precios de las importaciones produzca una baja excesiva de los precios internos.

**POLÍTICAS DE AYUDA INTERNA.** Estas políticas comprendían una variedad de medidas encaminadas a aumentar los ingresos de los productores y sostener la rentabilidad de la agricultura nacional.

La ayuda interna podía asumir la forma de pagos directos que suponían la transferencia directa del dinero del gobierno a los productores; podía concederse a través de políticas que intervenían en el mercado con la finalidad de aumentar el precio de la producción agropecuaria o de disminuir los insumos; o bien ser la consecuencia de la prestación pública de servicios dirigidos específicamente a los productores agrícolas.

Las políticas que ocasionaban más distorsiones en el comercio son aquellas que ofrecían grandes incentivos a los agricultores de las principales regiones productoras del mundo para producir cantidades considerablemente mayores de un determinado producto de lo que hubieran producido de no mediar tales políticas.

---

**Las siguientes políticas suelen tener efectos de distorsión del comercio:**

- **Sostenimiento de los precios de mercado.** Esto se refiere a que los precios del mercado interno, superan a los precios del mercado mundial, lo cual lleva a que ganen más de lo que hubieran ganando vendiendo sus productos en condiciones de libre mercado. Este tipo de ayuda podía introducirse mediante:
  - *La intervención del gobierno.* A través de esta, el gobierno se comprometía a comprar la producción agrícola, para así mantener un precio mínimo garantizado, para proteger a sus productores de algún descenso en el precio.
  - *Los controles de frontera que limiten el nivel de las exportaciones.* Cuando el precio de un producto de consumo nacional interno este elevado, el gobierno interviene controlando las exportaciones para que así el producto se quede en el país y haya más oferta, lo cual promueve que baje el precio del producto.

Las políticas agropecuarias generalmente se caracterizan por la combinación de la intervención del gobierno y los controles en frontera, pues si se lleva a cabo la aplicación de una sola de estas medidas probablemente favorezca una fuga en provecho de aquellos a los que no estaba destinada la ayuda.

- **Pagos compensatorios.** Se trata de pagos directos a los productores, realizados con miras a reducir la diferencia entre un precio bajo de mercado, y el precio mínimo garantizado, fijado y administrado por el gobierno.

- **Subvenciones<sup>12</sup> a los insumos.** Tiene por objeto reducir el costo unitario que pagan los productores para la utilización de insumos agrícolas. Con este tipo de subvenciones los productores agrícolas podían producir más con los recursos financieros otorgados.

Los compromisos de ayuda interna se dirigen en gran parte a los países desarrollados, en los que la ayuda interna al sector agrario ha alcanzado niveles sumamente elevados en los últimos decenios. Estas limitaciones al diseño de las políticas deben lograrse mediante:

- La cuantificación de toda ayuda interna que, según el Acuerdo, tenga efectos de distorsión del comercio, es decir, la creación de lo que se conoce con el nombre de Medida Global de la Ayuda (MGA); y,
- la disminución progresiva de estas medidas cuantitativas.

En la siguiente grafica se observa las reducciones de la ayuda interna a los productores agrícola, estas reducciones se refieren a los niveles totales de ayuda y no a cada uno de los productos, esto con respecto a la MGA; expresada en millones de dólares EE.UU.

<b>PARTICIPANTES</b>	<b>BASE</b>	<b>FINAL</b>	<b>VARIACIÓN PORCENTUAL</b>
Unión Europea	92.390	76.903	-17
Japón	35.472	28.378	-20
Estados Unidos	23.879	19.103	-20
México	9.669	8.387	-13
República de Corea	4.086	3.543	-13
Venezuela	1.305	1.131	-13

<sup>12</sup> Venir en auxilio de uno o acudir a las necesidades de una cosa. Las subvenciones contribuyen principalmente a efectuar una acción antiinflacionista, al establecimiento del equilibrio, etc.

Brasil	1.053	912	-13
Tailandia	866	745	-13
Australia	460	368	-20
Colombia	398	345	-13
Marruecos	93	81	-13
Túnez	76	66	-13
Costa Rica	18	16	-13

Los países desarrollados incluidos en el Cuadro anterior son aquéllos cuyas exportaciones interesan a los países en desarrollo. Por ejemplo: 9 700 millones de dólares para México y 1 300 millones de dólares para Venezuela. Por consiguiente, al final del periodo de aplicación los niveles de ayuda se reducirán en dichos países a 8 400 millones de dólares para México y 1 100 millones de dólares para Venezuela.

**LA MEDIDA GLOBAL DE AYUDA.-** Se trata de una medida que cuantifica, en términos monetarios, algunos aspectos de la ayuda otorgada por las políticas agropecuarias. Para estimar el nivel de ayuda otorgada al sector agropecuario, en el Acuerdo se mencionan cuatro diferentes medidas de la ayuda que son las siguientes:

- ❖ La MGA referida a productos específicos.
- ❖ La MGA no referida a productos específicos.
- ❖ La Medida de la Ayuda Equivalente.
- ❖ La MGA Total.

De conformidad con la definición dada en las Modalidades, los compromisos en materia de ayuda interna suponen una reducción del 20 % (13.3% para los países en desarrollo) de la MGS total de Base (1986-1988), que se ha de realizar en tramos anuales iguales durante el período de aplicación que



se inicia en el año de 1995 y que para los países desarrollados dura seis años y diez años para los países en desarrollo.

En el Acuerdo por primera vez se reconoce oficialmente la existencia de un vínculo estrecho entre las políticas de ayuda interna y las políticas comerciales, ya que se pretende que en un futuro el Acuerdo introduce en el derecho mercantil internacional limitaciones a la formulación de las políticas internas, y con lo anterior se vera reducido el margen de maniobra de las autoridades responsables, por consiguiente, es probable que las políticas que “distorsionan” el comercio agrícola se vuelvan cada vez más insostenibles, este Acuerdo tiende a influir sobre las políticas internas de los países desarrollados en donde como ya se menciona el sector agrícola se ha visto sumamente subsidiado.

Debido a las asimetrías que hay entre los países en desarrollo y los países desarrollados respecto a la ayuda interna ya que las políticas agrícolas de los países en desarrollo han tendido a gravar el sector agrícola más que a ayudarlo, y que en los países en desarrollo en materia de ayuda al sector agrícola se justifican a menudo como parte de un programa de desarrollo económico más global, se les otorgan las siguientes exenciones en lo que corresponde a los compromisos de reducción de la ayuda:

- Las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura;
- Las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos.

Es importante señalar que el cálculo de la MGA Corriente, no tomara en cuenta la ayuda interna que se ajuste a los dos criterios anteriores.

En el futuro, los países tendrán que arbitrar formas de ayudar a los agricultores por medio de políticas que no distorsionen el comercio. Tanto más

cuanto que los efectos en los niveles de ayuda interna se expresan en valores nominales y, por consiguiente, se reducirán con la inflación.

**SUBVENCIONES A LAS EXPORTACIONES.** En los países desarrollados, existen grandes ayudas a los productores, lo cual ocasiona que haya excedentes, los cuáles son dirigidos a las exportaciones, pero si el precio interno de un producto supera el precio mundial del mismo, la venta de los excedentes en el mercado mundial solo arroja pérdidas, salvo que el exportador reciba subvenciones.

Estas habían sido una característica de las soluciones adoptadas por los gobiernos para colocar sus excedentes gracias a ellas países como Estados Unidos y la Comunidad Europea habían podido vender grandes cantidades de excedentes en el mercado mundial, provocando la caída de precios internacionales en muchos productos agrícolas, y el aumento de la inestabilidad de los precios mundiales.

Lo esencial del Acuerdo en materia de subvenciones a la exportación consiste en que:

- ❖ Las subvenciones a la exportación, medidas en términos de volumen de exportaciones subvencionadas y gastos presupuestarios destinados a las subvenciones, han sido limitadas a niveles no mayores de los del período de base.
- ❖ Los países se comprometen a reducir las subvenciones a la exportación de un número considerable de productos agrícolas, especificados en una lista de 22 productos.

Los países en desarrollo el acuerdo les concedió algunas exenciones estas son temporales y limitadas, se les permite, sólo durante el período de aplicación, fomentar las exportaciones con subvenciones destinadas a reducir el costo de la comercialización, la transformación y el transporte, siempre que su aplicación no represente una elusión de los compromisos de reducción.

Esos compromisos de reducción, la Ronda Uruguay les exige a esos países:

- ⇒ Una reducción del 24%, durante el período decenal de aplicación de los gastos presupuestarios en concepto de subvenciones a la exportación para el período de base (1986-1991 ó 1991-1992, según el que se más alto).
- ⇒ También se les exigen reducciones en el volumen de los productos subvencionados: una reducción del 14% del nivel del período de base durante diez años.
- ⇒ Las reducciones se realizarán en tramos anuales iguales por producto específico. Los países menos adelantados no están obligados a hacer reducciones.

En materia de las prohibiciones y limitaciones a las exportaciones; para los países exportadores netos de un determinado producto alimenticio, con inclusión de los países en desarrollo, exportadores de estos mismos productos se aplican las siguientes disposiciones con respecto a las limitaciones de las exportaciones:

- El país que establezca la prohibición o restricción a la exportación tomarán debidamente “en consideración” los defectos que esta prohibición o restricción en la seguridad alimentaría de los países importadores.
- Antes de establecer una prohibición o restricción de de la exportación, el país debe notificarla por producto, con la mayor anticipación posible al comité de agricultura, informando sobre la naturaleza y la duración de esa medida. A demás, debe informar a cualquier miembro que este interesado en el resultado y que solicite un examen previo.

El Acuerdo permite que los otros países miembros aplique sanciones cuando no se apliquen estas dos sanciones. Pero no sugiere cuales deberían ser esas sanciones.

Durante el periodo de aplicación el valor de las subvenciones directas, a la exportación se reducirán en 36%, lo que representa un descenso de 22 500 millones de dólares a 14 500 millones de dólares, la mitad de los cuales corresponde a la Unión Europea. Estas reducciones tendrán un impacto positivo para los países exportadores en desarrollo en los mercados tradicionalmente muy subvencionados: Trigo, carne de vacuno, cereales secundarios, productos lácteos y azúcar.

La disminución del empleo de las subvenciones a la exportación, aunque podría presentar algunas dificultades para los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos, debería resultar beneficiosa para los países en desarrollo que son exportadores.

Participantes	Subvenciones a la exportación			Desglose de las subvenciones a la exportación por productos
	Base	Final	Variación	
Unión Europea	13 274	8 496	-36	Carne de bovino (19%), trigo (17%), cereales secundarios (13%), mantequilla (13%), otros productos lácteos (10%)
Estados Unidos	929	594	-36	Trigo (61%), leche desnatada en polvo (14%)
México	748	553	-26	Azúcar (76%), preparados de cereales (21%)
Colombia	371	287	-23	Arroz (32%), algodón (20%), frutas y hortalizas (23%)
Turquía	157	98	-37	Frutas y hortalizas (36%), trigo (23%)
Australia	107	69	-36	Otros productos lácteos (32%), leche desnatada en polvo (27%), queso (25%), mantequilla (16%)
Brasil	96	73	-24	Azúcar (56%), frutas y hortalizas (30%)
Indonesia	28	22	-24	Arroz (100%)
Uruguay	2	1	-23	Arroz (83%), mantequilla (12%)

Fuente: Secretaría del GATT.

---

## **B. MÉXICO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES: COMERCIO AGROALIMENTARIO CON LOS PAÍSES CON QUE HA SUSCRITO TRATADOS INTERNACIONALES**

La política comercial de México en el sector agropecuario ha permitido que el comercio de estos productos se haya incrementado de manera notable con los países con los cuales México tiene signados acuerdos comerciales, lo cual tiende a configurar un sistema alimentario cada vez más integrado con el exterior.

Esto se debe a que independientemente del Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá, México ha buscado la creación de acuerdos con América Latina y la Unión Europea.

Durante 1990, el comercio total agroalimentario de México con los países con los cuales se firmaron acuerdos comerciales antes de 1999 fue de 5.8 mil millones, mientras que en 1999 fue de 13.17 mil millones de dólares, es decir un incremento del 127.07 por ciento.\*

Con esto último podemos observar que los acuerdos comerciales en materia agrícola han generado grandes avances (127% del 1990 a 1999), por lo cual consideramos importante el análisis de cada uno de ellos.

A continuación, analizaremos las ventajas que cada uno de estos tratados han traído a México a partir de su creación y como estos han repercutido en las políticas públicas agroalimentarias.

---

\* Balance de una década. Andrés Casco y Andrés Rosenzweig (compiladores). IICA

## B.1 TLC MÉXICO – COSTA RICA

### Objetivos:

Eliminar barreras al comercio; promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación bilateral, regional y multilateral.\*

### Características

El Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica se firmo el 5 de Abril de 1994 y entro en vigor el 1 de Enero de 1995. Los temas tratados fueron: Disposiciones iniciales y generales, Definiciones generales, Trato nacional y acceso de bienes a mercado, sector agropecuario, Medidas zoosanitarias y fitosanitarias, Reglas de origen, Procedimientos aduaneros, Medidas de salvaguardia, Disposiciones en materia de cuotas compensatorias, Principios generales sobre el comercio de servicios, Entrada temporal de personas de negocios, Medidas relativas a la normalización, Compras del sector público, Propiedad intelectual, Publicación, notificación y administración de garantías de audiencia y legalidad, Administración del tratado, Solución de controversias, Excepciones y Disposiciones finales.

### Análisis

El Tratado de Libre Comercio México- Costa Rica, constituyo un gran avance en la estrategia de política de negociaciones comerciales internacionales de México, la cual busca ampliar, diversificar y mejorar el acceso de los productos nacionales a los mercados externos, permite obtener reciprocidad a nuestro

---

\* Tratado de Libre Comercio con Costa Rica. Secretaría de economía. [www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx)

proceso de liberalización comercial, reduce la vulnerabilidad de nuestros exportadores ante medidas unilaterales por parte de nuestros socios comerciales y fomenta los flujos de inversión extranjera directa hacia México.

El capítulo de acceso a mercados establece la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias entre las partes. Se establecieron plazos de desgravación que permiten a los sectores productivos de Costa Rica y de México ajustarse a la apertura comercial, cuidando la sensibilidad de los diferentes sectores productivos de los países. Reconociendo la asimetría en las economías, México se abrirá más rápido que Costa Rica, tanto en tasas base como en plazos de desgravación,

Las reglas de origen son los requisitos mínimos de fabricación, contenido o elaboración en la región que debe cumplir un producto para poder ser considerado como originario de la región compuesta por Costa Rica y México; es decir, para que el producto tenga derecho a los beneficios del tratado en materia de aranceles aduaneros. Las reglas de origen negociadas en este acuerdo siguen la misma metodología que los demás tratados negociados en el continente y su propósito es fomentar la utilización de insumos de la región.

Los bienes serán considerados de la región cuando: sean totalmente obtenidos o producidos en la región, cumplan con un cambio de clasificación arancelaria específico para ese bien, o cumplan con un requisito de contenido regional. El valor general de contenido regional aplicable será de 50%.

El tratado estableció mecanismos en materia aduanera para que los bienes originarios puedan gozar del trato arancelario preferencial establecido en el tratado, y para verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

Se establecerán procedimientos claros y expeditos para que las autoridades aduaneras verifiquen el origen. Así mismo, con el fin de dar certidumbre y seguridad jurídica al productor, exportador o importador, éste podrá solicitar a la

autoridad aduanera del país importador, resoluciones o dictámenes anticipados, relativos a la determinación y certificación del origen de los bienes.

### **BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA MÉXICO-COSTA RICA, 1990-1999 (miles de dólares)**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuaria	(1,834)	(13,837)	(5,458)	(2,827)	752	2,456	1,001	206	4064	1718
Exportaciones	137	200	29	739	2457	2,975	4,297	4,537	6503	4101
Importaciones	1971	14, 037	5,486	3,566	1,706	519	3,296	4,331	2439	2384
Agroindustria	(546)	1210	8	(2504)	(5,744)	1,953	(20,349)	(26,463)	(12,727)	(20500)
Exportaciones	2501	2796	3523	4550	5756	8,483	13,695	15037	20147	22786
Importaciones	3047	1586	3515	7053	11,499	6,531	34,043	41500	32874	43286
Agroalimentaria	(2380)	(12627)	(5449)	(5331)	(4992)	4,409	(19,347)	(26,257)	(8,663)	(18782)
Exportaciones	2639	2997	3552	5288	8213	11,458	17992	19574	26650	26887
Importaciones	5018	15623	9001	10619	13205	7,049	37339	45831	35313	45669
Com. Agroalimentario	7,657	18,620	12,552	15,907	21,418	18,507	55,331	65405	61,963	72,556

Fuente SAGAR con datos de SECOFI

Como podemos observar, los flujos comerciales en el sector agroalimentario de México en este país se han incrementado en los últimos años al pasar de 7.7 millones de dólares en 1990 a 72.6 millones en 1999. La balanza comercial agroalimentaria como podemos ver es de un déficit para México. Las exportaciones agroalimentarias de México a Costa Rica mostraron un mayor dinamismo que las importaciones, por lo cual el déficit en 1999 fue de solo 18.8 millones de dólares.

## **B.2 TLC MÉXICO-CHILE**

### **Objetivos**

Eliminar barreras al comercio; promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos



efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación bilateral, regional y multilateral.\*

### **Características**

El Tratado de Libre Comercio México-Chile se firmo el 17 de Abril de 1998 y entro en vigor el 1 de Agosto de 1999. Los temas tratados fueron: Disposiciones iniciales y generales, Definiciones generales, Trato nacional y acceso de bienes a mercado, sector agropecuario, Medidas zoosanitarias y fitosanitarias, Reglas de origen, Procedimientos aduaneros, Medidas de salvaguardia, Disposiciones en materia de cuotas compensatorias, Principios generales sobre el comercio de servicios, Entrada temporal de personas de negocios, Medidas relativas a la normalización, Compras del sector público, Propiedad intelectual, Publicación, notificación y administración de garantías de audiencia y legalidad, Administración del tratado, Solución de controversias, Excepciones y Disposiciones finales.

### **Análisis**

El Tratado de Libre Comercio México- Chile, constituyo un gran avance en la estrategia de política de negociaciones comerciales internacionales de México, la cual busca ampliar, diversificar y mejorar el acceso de los productos nacionales a los mercados externos, permite obtener reciprocidad a nuestro proceso de liberalización comercial, reduce la vulnerabilidad de nuestros exportadores ante medidas unilaterales por parte de nuestros socios comerciales y fomenta los flujos de inversión extranjera directa hacia México.

El capítulo de acceso a mercados establece la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias entre las partes. Se establecieron plazos de desgravación que permiten a los sectores productivos de Chile y de México ajustarse a la apertura comercial, cuidando la sensibilidad de los diferentes sectores productivos

---

\* Tratado de libre comercio con Chile. Secretaría de economía. [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

---

de los países. Reconociendo la asimetría en las economías, México se abrirá más rápido que Chile, tanto en tasas base como en plazos de desgravación.

Los acuerdos de alcance parcial en gran medida se integran y se consolidan dentro del tratado, lo cual da una mayor certidumbre y permite avanzar en la relación comercial entre los países firmantes.

Las reglas de origen son los requisitos mínimos de fabricación, contenido o elaboración en la región que debe cumplir un producto para poder ser considerado como originario de la región compuesta por Chile y México; es decir, para que el producto tenga derecho a los beneficios del tratado en materia de aranceles aduaneros.

Las reglas de origen negociadas en este acuerdo siguen la misma metodología que los demás tratados negociados en el continente y su propósito es fomentar la utilización de insumos de la región.

Los bienes serán considerados de la región cuando: sean totalmente obtenidos o producidos en la región, cumplan con un cambio de clasificación arancelaria específico para ese bien, o cumplan con un requisito de contenido regional. El valor general de contenido regional aplicable será de 50%.

El tratado estableció mecanismos en materia aduanera para que los bienes originarios puedan gozar del trato arancelario preferencial establecido en el tratado, y para verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

Se establecerán procedimientos claros y expeditos para que las autoridades aduaneras verifiquen el origen. Así mismo, con el fin de dar certidumbre y seguridad jurídica al productor, exportador o importador, éste podrá solicitar a la autoridad aduanera del país importador, resoluciones o dictámenes anticipados, relativos a la determinación y certificación del origen de los bienes.

## BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA MÉXICO-CHILE, 1990-1999 (miles de dólares)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuaria	(5990)	(6526)	(22522)	(40844)	(83464)	(28733)	(32845)	(45376)	(74603)	(99927)
Exportaciones	1926	76	150	196	762	1967	1058	2479	1282	1830
Importaciones	7916	6602	22672	41040	84226	30700	33903	47855	75885	101756
Agroindustria	(1145)	(601)	(6826)	(9132)	(13527)	(11486)	(6682)	(9980)	(17716)	(39413)
Exportaciones	1133	1756	2272	2652	4694	7390	10127	14822	13640	15084
Importaciones	2278	2358	9097	11783	18221	18877	16808	24802	31356	54497
Agroalimentaria	(7135)	(7127)	(29348)	(49976)	(96991)	(40219)	(39526)	(55357)	(92319)	(139340)
Exportaciones	3059	1832	2422	2848	5456	9357	11184	17301	14922	16913
Importaciones	10193	8959	31769	52823	102447	49576	50711	72658	107241	56253
Com. Agroalimentario	13252	10792	34191	55671	107903	58934	61895	89959	122163	173166

Fuente SAGAR con datos de SECOFI

Como podemos observar, en el sector agroalimentario, a partir del acuerdo firmado el comercio creció de 13.3 millones de dólares en 1990 a 173.2 millones de dólares en 1999. Con esto podemos observar que el comercio en materia agrícola tuvo un gran avance y creció en más de un 300%

### B.3 TLC MÉXICO-COLOMBIA Y VENEZUELA

#### Objetivo:

Eliminar barreras al comercio; promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.\*

\* Tratado de Libre Comercio México-Colombia y Venezuela. Secretaría de economía.  
[www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx)

## **Características**

El Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres se firmo el 13 de Junio de 1994 y entro en vigor el 1 de Enero de 1995. Los temas tratados fueron: Disposiciones iniciales y generales, Definiciones generales, Trato nacional y acceso de bienes a mercado, sector Automotor, sector agropecuario, Medidas zoosanitarias y fitosanitarias, Reglas de origen, Procedimientos aduaneros, Salvaguardias, Prácticas desleales de comercio internacional, Principios generales sobre el comercio de servicios, Normas técnicas, Compras del sector público, Políticas en materia de empresas del estado, Entrada temporal de personas de negocios, Inversión, Propiedad intelectual, Transparencia, Administración del tratado, Solución de Controversias, Excepciones y Disposiciones finales.

El Tratado es un conjunto de reglas que los tres países acuerdan para vender y comprar productos y servicios, se llama de libre comercio porque estas reglas definen como y cuando se eliminaran las barreras a libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones; esto es, como y cuando se eliminaran los permisos, las cuotas y las licencias y particularmente las tarifas y aranceles; es decir, los impuestos que se cobran por importar una mercancía.

También es un acuerdo que crea los mecanismos para dar solución a las diferencias que siempre surgen en las relaciones comerciales entre las naciones.

## **Análisis**

Los tres países confirman su compromiso de promover el empleo y el crecimiento económico en la región, mediante la expansión del comercio y las oportunidades de inversión. Ratifican su convicción de que el Tratado permitirá aumentar la competitividad de las empresas mexicanas, canadienses y estadounidenses, sin descuidar la protección del medio ambiente. Y reiteran el compromiso de promover el desarrollo sostenible y proteger, ampliar y hacer cada

---

día más efectivos los derechos laborales, así como mejorar las condiciones de trabajo en los tres países.

Las reglas de origen son los requisitos mínimos de fabricación, contenido o elaboración en la región que debe cumplir un producto para poder ser considerado como originario de la región compuesta por EL Grupo de los Tres; es decir, para que el producto tenga derecho a los beneficios del tratado en materia de aranceles aduaneros.

Las reglas de origen negociadas en este acuerdo siguen la misma metodología que los demás tratados negociados en el continente y su propósito es fomentar la utilización de insumos de la región.

Los bienes serán considerados de la región cuando: sean totalmente obtenidos o producidos en la región, cumplan con un cambio de clasificación arancelaria específico para ese bien, o cumplan con un requisito de contenido regional. El valor general de contenido regional aplicable será de 50%.

El tratado establecerá mecanismos en materia aduanera para que los bienes originarios puedan gozar del trato arancelario preferencial establecido en el tratado, y para verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

Se establecerán procedimientos claros y expeditos para que las autoridades aduaneras verifiquen el origen. Así mismo, con el fin de dar certidumbre y seguridad jurídica al productor, exportador o importador, éste podrá solicitar a la autoridad aduanera del país importador, resoluciones o dictámenes anticipados, relativos a la determinación y certificación del origen de los bienes.

**BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA MÉXICO-COLOMBIA Y  
VENEZUELA, 1990-1999 (miles de dólares)**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuaria	766	(482)	(117)	(348)	1165	6069	9659	9643	13822	8951
Exportaciones	3184	595	419	1746	4587	8013	13352	10867	17995	18461
Importaciones	2418	1077	537	2094	3422	1944	3693	1224	4174	9510
Agroindustria	(6502)	(1365)	1272	2828	240	10088	1513	19170	22454	22075
Exportaciones	1619	2511	5268	8069	12927	18906	22560	31493	39653	40715
Importaciones	8131	3877	3996	5241	12687	8818	21047	12324	17199	18640
Agroalimentaria	(5746)	(1847)	1155	2480	1405	16157	11172	28813	36273	31027
Exportaciones	4803	3106	5688	9815	17514	26919	35913	42361	57648	59177
Importaciones	10549	4953	4533	7335	16109	10763	24741	13548	21373	28150
Com. Agroalimentario	15352	8059	10220	17150	33623	37683	60653	55908	79021	87327

Fuente SAGAR con datos de SECOFI

A partir de estos datos, se puede observar como entre 1990 y 1999 el comercio agroalimentario de México con este bloque se ha multiplicado por más de 5 veces, al pasar de 15.4 a 87.3 millones de dólares. Además, a partir de 1992, México.

#### **B.4 TLC MÉXICO-UNIÓN EUROPEA (TLCUEM)**

Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Reino Unido y Suecia

##### **Objetivos:**

Establecer un marco para fomentar el desarrollo del intercambio de bienes y servicios, incluyendo una liberalización bilateral y preferencial, progresiva y

reciproca del comercio de bienes y servicios que tenga en cuenta determinados productos y sectores de servicios, y de conformidad con las normas pertinentes de la OMC de México y los 15 países miembros de la Unión Europea. Eliminar barreras al comercio; promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación regional y multilateral. \*

### **Características**

El Tratado es un conjunto de reglas que los 15 países miembros de la Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Reino Unido y Suecia) y México acuerdan para vender y comprar productos y servicios, se llama de libre comercio porque estas reglas definen como y cuando se eliminarán las barreras a libre paso de los productos y servicios entre las naciones, esto es, como y cuando se eliminarán los permisos, las cuotas y las licencias y particularmente las tarifas y aranceles; es decir, los impuestos que se cobran por importar una mercancía.

También es un acuerdo que crea los mecanismos para dar solución a las diferencias que se siempre surgen en las relaciones comerciales entre las naciones.

El 14 de julio de 1998 inició formalmente la negociación comercial con el establecimiento del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino. Del 30 de septiembre al 2 de octubre se realizó una reunión preparatoria en México para acordar el programa de trabajo y estructura de la negociación.

---

\* Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea. Secretaría de economía. [www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx).

Se llevaron 9 rondas de negociación, el 25 de noviembre del 1999 concluyo la ronda de negociación del TLCUEM.

El TLCUEM fue enviado por el Ejecutivo Federal ala consideración del H. Senado de la República el 29 de febrero de 2000 como parte integrante del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea. El Acuerdo fue aprobado el 20 de marzo de 2000.

En la Unión Europea, el Acuerdo Global ha sido aprobado por el Parlamento Europeo y las instancias legislativas de los 15 Estados miembro. Asimismo, el 20 de marzo de 2000, el Consejo de Ministros de la UE aprobó los resultados de las negociaciones en el marco del Acuerdo Interino.

La instalación del Consejo Conjunto México - Unión Europea y la firma de la declaración de Lisboa se llevó a cabo el 23 de marzo de 2000.

El Tratado de Libre Comercio entre México y la UE entró en vigor en 1° de julio de 2000.

El Tratado de Libre Comercio negociado con la UE, tiene un contenido similar a los demás Tratados de Libre comercio que México ha celebrado, sin embargo si estructura es diferente debido al ámbito de competencia existente entre la Unión Europea.

### **Análisis**

El primero de julio pasado entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea. Este tratado es parte de uno de los instrumentos de política exterior más ambiciosos que México ha celebrado: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, conocido como: Acuerdo Global. En sus tres vertientes, diálogo



---

político; cooperación; y liberalización comercial, el acuerdo contiene los elementos para dar un nuevo ímpetu a la relación bilateral.

En materia política, el acuerdo institucionaliza el diálogo a nivel presidencial, ministerial, y de altos funcionarios, lo que otorga a México un foro privilegiado para abrir la vía de nuevas formas de cooperación en favor de los objetivos comunes, incluso mediante iniciativas conjuntas en el plano internacional y, más concretamente, en los ámbitos de la paz, la seguridad y el desarrollo regional.

En materia de cooperación, el acuerdo global prevé la posibilidad de actuar en veintinueve sectores, entre los que se incluyen la sociedad de la información; formación y educación; lucha contra las drogas; asuntos sociales y de superación de la pobreza; refugiados; derechos humanos y democracia.

En materia comercial, el Acuerdo Global sentó las bases para la creación del tratado de libre comercio entre México y la Unión Europea. Se trata del acuerdo comercial más ambicioso que la Unión ha suscrito hasta la fecha. El tratado prevé la eliminación total de aranceles en el sector industrial a más tardar el primero de enero de 2007; promueve las complementariedades en el sector agrícola; y, otorga un marco jurídico para la liberalización del comercio de servicios, la promoción de los flujos de inversión directa, la protección de los derechos de propiedad intelectual, las compras de gobierno y la solución de controversias.

**BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA MÉXICO-UNIÓN EUROPEA,  
1990-1999 (miles de dólares).**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuaria	(267541)	20096	(190198)	(121024)	34017	51177	(35387)	(24686)	105778	87424
Exportaciones	109528	150579	133746	124433	163941	183288	235791	279413	233753	197570
Importaciones	377069	130483	323944	245458	129923	132110	271178	304099	127975	110146
Agroindustria	(377567)	(273414)	(348036)	(302120)	(363074)	(140204)	(63132)	(98902)	(70598)	(157877)
Exportaciones	49584	77557	79453	71067	89939	122855	197154	209998	268385	233184
Importaciones	427151	350971	427490	373187	453013	263059	260286	308900	338983	391061
Agroalimentaria	(645109)	253318	(538934)	(423145)	(329057)	(89027)	(98518)	(123589)	35180	(70453)
Exportaciones	159112	228136	213200	125500	253879	306143	432945	489411	502138	430753
Importaciones	804220	481454	751434	618645	582936	395170	531464	613000	466958	501207
Com. Agroalimentario	963332	709590	964634	814145	836816	701313	964409	1102411	969095	931960

Fuente SAGAR con datos de SECOFI

Como podemos inferir, de acuerdo a los datos apreciados en la tabla, el comercio agroalimentario con la Unión Europea se ha mantenido estable. Sin embargo, durante la mayoría de los años México ha obtenido un déficit en materia agropecuaria y agroalimentaria y principalmente en materia agroindustrial, donde siempre se ha observado un déficit.

---

## CAPITULO 1

### EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

#### 1.1 INTRODUCCIÓN

Las economías de escala<sup>1</sup> que generan los mercados económicos ampliados aseguran a las empresas niveles óptimos de producción, que minimizan los costos medios por unidad fabricada. Además, los mercados amplios, por la diversidad de sus patrones de consumo, abren a las empresas espacios específicos de demanda, denominados “nichos de mercado”.

El buen funcionamiento de los mercados permite una asignación más eficiente de los recursos y asegura que estos se dirijan a las actividades más productivas.

El comercio exterior<sup>2</sup> permite generar empleos estables, más productivos y mejor remunerados; aumenta la capacidad de compra de las mayorías; les da acceso a una mayor cantidad y diversidad de bienes, y propicia finalmente, una mejor distribución del ingreso.

Por ello, México había buscado ampliar y profundizar sus relaciones comerciales con todas las regiones y países del mundo, tomando en cuenta la naturaleza y monto de sus intercambios; la complementariedad de las economías y el potencial de desarrollo.

---

<sup>1</sup> Son producciones en donde se disminuye el costo unitario de fabricación al aumentar las capacidades y el volumen de producción, así se reparten los costos fijos entre cada unidad producida, disminuyendo así los costos de producción.

<sup>2</sup> compra y venta de mercancías entre países

Un tratado o acuerdo de libre comercio (TLC) es un contrato mediante el cual las partes se comprometen a eliminar los obstáculos arancelarios en el intercambio comercial, y a establecer foros para dirimir las controversias que se susciten entre las partes.

Los obstáculos arancelarios se refieren a los gravámenes en la introducción de las mercancías importadas. Los obstáculos no arancelarios se refieren a medidas de tipo fitosanitario, de embalaje y de normas varias que impiden la introducción de mercancías de un país a otro.

La eliminación de barreras al comercio permite:

- Aumentar las exportaciones
- Aumentar las inversiones
- Aumentar los empleos
- Aumentar los salarios

Celebrar un tratado de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, nos lleva a preguntar por qué y para qué.

Estados Unidos es y ha sido siempre nuestro mayor mercado. Sin embargo, muchos productos mexicanos enfrentan obstáculos para ingresar a ese país.

El TLC extiende de manera natural el modelo de desarrollo, las reformas estructurales y las políticas de estabilización constituyen el punto de partida indispensable para esperar los beneficios de eficiencia, bienestar y distribución del ingreso, comúnmente postulados como justificación de un acuerdo comercial de esta naturaleza.

---

El TLC con Estados Unidos y Canadá buscó tener los siguientes efectos:

- Crear la zona de libre comercio más grande del mundo
- Elevar el nivel de vida de los mexicanos

A finales del siglo XX México realizó profundas transformaciones<sup>3</sup>. De la revolución de 1910 emergió un país dinámico y pujante que transitó de una economía, predominantemente agrícola a una industria, que ocupa hoy el decimoquinto lugar entre las naciones del mundo.

Gracias a la apertura comercial realizada en la década de los ochenta, México se convirtió en un exportador de productos no petroleros.

Las exportaciones totales de México, incluyendo maquila, ascendieron a 41,122 millones de dólares en 1990. De ese total, el 73% se dirigió a Estados Unidos, lo que hace de México su tercer socio comercial después de Canadá y Japón.

En México se esperaba que con el TLC se respetará irrestrictamente el texto constitucional y guardará congruencia con todas sus disposiciones. La fortaleza económica que se lograra permitiría cumplir con los fines básicos de la Constitución: consolidar la soberanía, promover el desarrollo y alcanzar la justicia.

El TLC sería compatible con las disposiciones del GATT para favorecer el comercio mundial y evitar la creación de “fortalezas económicas”, cosa que no ha sucedido así.

---

<sup>3</sup> El cambio más importante en el sexenio de Miguel de la Madrid hubo una transformación estructural del aparato paraestatal, llegando a una privatización de las 100 empresas más importantes.

Es importante haber creado la mayor zona de libre comercio del mundo porque la competencia internacional se agudiza, los países se agrupan para sumar esfuerzos y los que no lo hagan se quedar atrás.

## 1.2 SITUACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DURANTE LA FIRMA DEL TLC

En esencia, podemos definir al TLC, como el libre acceso de mercancías y servicios al mercado, de los tres países, es decir, México, Estados Unidos y Canadá. En este acuerdo se busca principalmente suprimir los plazos de desgravación, cuándo aún existan los aranceles y establecer mecanismos para reducir todas las barreras no arancelarias, sanitarias, fitosanitarias y normas técnicas que son obstáculo al comercio.

Sin embargo, podemos ver que en el sector agrícola, desde un inicio y hasta la actualidad, México no ha salido tan beneficiado como se esperaba y que la firma del Tratado ha traído beneficios desiguales entre los tres países, quedando México en la peor situación, como a continuación se analizará.

Al firmarse el Tratado de Libre Comercio, podemos decir que eran esencialmente tres los puntos que caracterizaban la política en México:

- En primer lugar, se tenían altas tasas de interés frente a la baja rentabilidad que permitía la actividad.
- El mercado interno mexicano se encontraba muy contraído al estar en ese entonces reducido el poder de compra a solo el 50% de lo que se podía adquirir en 1982.
- Las importaciones eran un aspecto fundamental de la política comercial para garantizar el consumo manteniendo bajos los precios.\*

---

\* El TLC y su impacto en el sector agropecuario. Gómez Cruz Manuel Angel.

Entre las razones del gobierno para firmar el TLC, a pesar de las profundas asimetrías que se podían observar en México con respecto a EE.UU. y Canadá, se encontraban que:

En primera instancia, el modelo económico adoptado durante largo tiempo, el famoso modelo de “Sustitución de Importaciones” (de protección a nuestra planta productiva y políticas paternalistas), había llegado a su fin, es decir, era necesario un cambio en la política que buscará abrir la economía, y así se creará un nuevo mercado.

Así mismo, la tendencia a la confrontación de bloques económicos, provocó que en ese entonces los gobernantes de México pensarán que podríamos quedar fuera del mercado mundial y por lo tanto buscaron (a nuestro parecer de manera apresurada) la integración a uno y aprovechar dentro de este las supuestas ventajas que traería consigo esta integración.

Por último, podemos mencionar que la incorporación de México en el TLC, desde el punto de vista del gobierno mexicano, implicaba una visión de participación en el mercado mundial de los productores nacionales.

Sin embargo, el gobierno mexicano no reconoció, los graves problemas que en ese entonces afrontaba la agricultura mexicana y el atraso que tenía comparándola con la producción agrícola en otros países; y no solo eso, sino que prácticamente dejó en manos del sector privado y extranjero el desarrollo del campo, sin tomar en cuenta las asimetrías que hacían prácticamente imposible que México pudiera competir con los dos países, al menos no en el corto e inclusive mediano plazo. Esta situación puede verse claramente en el siguiente cuadro situado por FAO.

### Asimetría entre México, Estados Unidos y Canadá

		México	EUA	Canadá
Producto Nacional <sup>1)</sup>	(Mil. dls.) <sup>1)</sup>	282.8	5'672.6	575.8
Producto por habitante <sup>1)</sup>	(dólares)	3'415.4	22'455.3	21'695.1
Tierra cultivada <sup>2)</sup>	(mill. de ha)	21	188	45
Tierra cultivada/hab. <sup>2)</sup>	(ha)	2.7	61.4	97.4
Tierra cultivada/trab. agric. <sup>2)</sup>	(ha)	0.6	5.9	1.7
Nivel de productividad 1980 <sup>3)</sup>	(EUA = 100)	18.21	100	82.24
Crecimiento anual de la productividad <sup>3)</sup>	(%)	0.31	2.88	1.55
Subsidios agrícolas	% del PIBA <sup>4)</sup>	2.9	35	43
Exportaciones totales 1990	(mill. dls.) <sup>5)</sup>	26,950.270	392,627.400	126,981.000
Exportaciones agrop. 1990	(mill. dls.)	1,720.706	45,188.000	9,181.220
Importaciones totales 1990	(mill. dls.)	31,089.953	516,717.000	116,484.000
Importaciones agropecuarias	(mill. dls.)	1,829.933	27,072.600	7,100.640

Fuente: FAO. Anuario de producción, Roma 1991

México, al entrar al TLCAN, lo hace sin hacer un verdadero análisis de la situación de la economía y de la industria mexicana, y deja desprotegidas a muchas industrias que al entrar en competencia con los mercados internacionales son totalmente afectadas como lo veremos más adelante durante el desarrollo de nuestro trabajo.

### 1.3 OBJETIVOS DEL TLC

El contexto económico internacional en el que México participaba cuando se inició el TLC se caracterizaba por un activo proceso de transformación:

- Donde se integran nuevos participantes (hay una apertura a muchos países para integrarse al comercio internacional).
- Se conforman bloques comerciales (los países se organizaban para aliarse y lograr mejoras económicas).
- Se globalizan los procesos productivos (estos procesos productivos son conocidos internacionalmente e igualados).
- Se acentúan las políticas proteccionistas internacionales (cada país trataba de proteger su comercio con otras naciones).



- Se acrecienta la competencia en los mercados de exportación y de importación. (la competencia es muy fuerte en cuanto al comercio exterior).

El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, fue una respuesta oportuna a los cambios que estaban teniendo lugar en el contexto económico internacional.

El TLC permitió aprovechar la complementariedad existente entre las economías de México, Estados Unidos y Canadá, tanto en la dotación de recursos, como en los procesos productivos, incrementando la competitividad de toda la región respecto al resto del mundo.

El Tratado de Libre Comercio pretendía:

- Promover un mejor y más seguro acceso de los productos mexicanos para Estados Unidos y Canadá. (mejor acceso, con reglas de sanidad, seguridad)
- Reducir la vulnerabilidad de las exportaciones mexicanas ante medidas unilaterales y discrecionales.
- Permitir a México profundizar el cambio estructural de su economía, al proporcionar el crecimiento y el fortalecimiento de la industria nacional mediante un sector exportador sólido y con mayores niveles de competitividad.
- Coadyuvar en la creación de más empleos, más productivos, que incrementen el bienestar de la población nacional. (Ayudar al incremento de empleos mediante un ritmo más acelerado de comercio).

- Garantizar un acceso permanente y seguro de las exportaciones mexicanas, mediante la disminución total, pero paulatina de los aranceles y las barreras no arancelarias y la creación de mecanismos justos y expeditos para la solución de controversias entre los países, a fin de aplicar medidas similares.

El tratado contribuiría a que los tres países incluidos enfrentaran exitosamente los retos derivados del proceso de globalización económica que estaba teniendo lugar en todo el mundo.

Para que el tratado coadyuvara efectivamente al apuntalamiento de nuestra competitividad sería necesario que incorporara, por lo menos las siguientes características:

- a) El tratado debería abarcar la liberación del comercio de bienes, servicios y flujos de inversión, con estricto apego a lo establecido por nuestra constitución.
- b) Debía ser compatible con el GATT, conforma a las disposiciones del acuerdo de aranceles y comercio.
- c) Se deberían eliminar los aranceles entre las partes integrantes, con la gradualidad que asegure un período de transición suficiente que evite el desquiciamiento de la actividad en algún sector de nuestra economía.
- d) Se debían eliminar las barreras no arancelarias que enfrentan nuestras exportaciones.
- e) Debería negociarse reglas de origen, a fin de evitar triangulaciones en la comercialización de productos que desvirtuaran el propósito del tratado.

- f) El tratado debía contener reglas precisas para evitar el uso de subsidios distorsionantes del comercio exterior que afectaran las condiciones de competencia y
- g) Debería incluirse un capítulo específico sobre resolución de controversias, con el objetivo de eliminar la vulnerabilidad de nuestros exportadores ante medidas unilaterales.

El tratado, que contendría estos siete elementos debía en principio garantizar a nuestro país acceso pleno a los mercados de Canadá y Estados Unidos, y contribuir al arraigo de la competitividad en la economía.\*

#### 1.4 FIRMA Y CONTENIDO DEL TLC

Con fecha del día jueves 17 de Diciembre de 1992 y con una ceremonia casi simultánea en los tres países, los presidentes Brian Mulroney de Canadá, Carlos Salinas de Gortari de México y George Bush de Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.\*

Sólo quedaba pendiente la aprobación final del poder Legislativo de cada uno de los países firmantes que se realizó también de manera simultánea el 17 Noviembre de 1993.\*

Al firmar el Tratado de Libre Comercio, el Presidente Carlos Salinas dijo que para México era vital que el tratado se apegara a la Constitución, reafirmó que el

---

\* Andere E, Kesell G, "México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio", México, p-15

\* La Jornada, 18 diciembre 1992, página principal.

\* La jornada, 17 noviembre 1993,p-8

país permanecería como nación soberana y ofreció asegurar los derechos laborales de todos los trabajadores mexicanos, “para que alcancen niveles internacionales tanto en productividad como en ingreso”.\*

El presidente insistió en que el TLC sería un instrumento “adicional” en la estrategia de modernización del país, al que se le debía dar su justa dimensión.

### 1.5 CONTENIDO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Con el propósito de avanzar en las negociaciones, éstas se agruparon en seis áreas básicas:

- Acceso al Mercado
- Reglas de Comercio
- Servicio
- Inversión
- Propiedad Intelectual
- Solución de Controversias

Estas áreas las cubrían 20 grupos de trabajo. Los asuntos que atendían los grupos se relacionaban directamente con el propósito fundamental de incrementar la competitividad de la región.

### BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS

La eliminación de estas restricciones al comercio es el elemento fundamental del tratado esto permitiría que la producción de bienes y servicios de

---

\* Reforma, 18 diciembre 1992

los países miembros se realizara en las plantas productivas de mayor eficiencia. La intensificación del comercio fortalecería el desarrollo de economías de escala.

## 1.6 REGLAS DE ORIGEN

El objetivo básico de este grupo era asegurarse que los beneficios derivados de la liberalización comercial se compartieran entre los tres países. Las reglas de origen debían diseñarse para evitar un acceso preferencial injustificado de otros países en la región; sin embargo, no deberían ser tan restrictivas que eliminaran las fuentes mismas de competitividad. Estas reglas se definirían de manera tal que maximizaran los beneficios de la integración regional, en el contexto de la globalización creciente de la economía internacional.

### *Reglas de origen*

La firma de un Tratado de Libre Comercio implicaría la creación de la mayor zona comercial del mundo, por ello a través de las reglas de origen se determinarían los productos que gozarán de trato preferencial sobre los provenientes de países ajenos a la región.

Hay cuatro métodos que se utilizan para la determinación del origen de un producto, estos son:

#### 1. PORCENTAJE DE CONTENIDO REGIONAL:

Este criterio toma en cuenta el valor de los insumos regionales más el costo directo de procesamiento en la región, si el contenido regional del producto es superior a un porcentaje predeterminado del valor, el bien es considerado originario de la región. Este método presenta inconvenientes: opera contra países con salarios relativamente bajos, al ser menor el costo directo de la mano de obra por unidad producida, a demás de la variación en los precios de los insumos y

materias primas utilizadas en la fabricación del producto. Tiene otra desventaja este método, puede ser fácilmente distorsionado con propósitos proteccionistas.

## 2. *CAMBIO EN LA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA:*

Conocido como “salto arancelario”, obliga a que la exportación de un bien, con preferencia, se realice bajo una fracción arancelaria distinta a las fracciones por las cuales ingresaron los insumos a la región. Es suficiente con que la empresa identifique la clasificación del producto que elabora y de sus insumos importados de fuera de la región para saber si su producto gozará de trato preferencial. Una de las desventajas de este método es que en algunos productos, el cambio en clasificación arancelaria no es suficiente para otorgar claridad al origen.

## 3. *TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL:*

Con este método, una transformación sustancial ocurre cuando un artículo adquiere, dentro de un proceso productivo, un nombre, características y uso diferentes a aquellos materiales utilizados para su elaboración.

## 4. *DETERMINACIÓN DE PROCESOS PRODUCTIVOS ESPECÍFICOS:*

Este método consiste en definir los procesos de fabricación que determinan el origen de los bienes y que deben dar lugar a una modificación significativa de los materiales importados de fuera de la región.

Las reglas deben actualizarse continuamente, conforme ocurren nuevos desarrollos tecnológicos.

El grupo de negociación de Reglas de Origen ha convenido en utilizar el método número dos, cambio en la clasificación arancelaria, también llamados “salto arancelario”, como el principal criterio para definir los productos que gozarán de trato preferencial, en algunos casos se complementará con el método de contenido regional.

Uno de los objetivos del grupo de Reglas de Origen es diseñar una fórmula de contenido regional que sea operativa y congruente con los sistemas de contabilidad de los tres países.\*

### COMPRAS GUBERNAMENTALES

La liberalización comercial en esta área beneficiaría a las empresas, a través de un mayor acceso a los mercados y a las entidades públicas, que obtendría mayor calidad y precios más reducidos como resultado de una competencia más intensa entre los proveedores.

### AGRICULTURA

El sector agrícola se había caracterizado por políticas de intervención de mercado intensas y cambiantes que afectaban los ingresos de productores y consumidores, y el déficit público.

América del Norte abarcaba condiciones que permitían a los tres países producir un amplio espectro de productos agrícolas, dadas las diferencias en climas, suelos y tipos de cosecha. Los acuerdos en este grupo permitirían la complementariedad óptima. El objetivo mexicano en este importante tema era lograr un acceso estable y permanente de nuestras exportaciones agrícolas a Estados Unidos y Canadá. Ello, con el fin de eliminar la incertidumbre que ocasionaban los aranceles estacionales, las barreras fitosanitarias innecesarias y otros obstáculos al comercio.

### SECTOR AUTOMOTRIZ

---

\* Secretaría de Comercio y fomento Industrial, folleto 13237, "Tratado de Libre Comercio en América", Universidad Autónoma Chapingo.

Dada la importancia crítica de esta industria para la economía de los tres países sería necesario crear un grupo especial.

La ventaja que México tenía en algunos subsectores de la industria de auto partes que son intensivos en mano de obra permitiría a los productores automotrices reducir costos y aumentar su competitividad.

Al eliminarse las restricciones al acceso a los mercados. América del Norte sería un mercado enorme y en expansión y una de las regiones productora de autos más competitivas en el mundo y podría enfrentar el desafío de Asia y Europa.

#### OTROS SECTORES INDUSTRIALES

Los procesos de producción de mayor importancia a nivel mundial todavía eran altamente intensivos en el uso de energía y de algunos insumos petroquímicos básicos. Las abundantes reservas de petróleo y de gas en América del Norte le asegurarían un alto grado de competitividad. Los textiles y el vestido estaban sujetos a intensa competencia mundial, en especial de los países asiáticos.

El TLC debía contribuir a mejorar la competitividad regional, mediante la eliminación de las restricciones cuantitativas para el comercio intraregional.

#### SALVAGUARDAS

Bajo circunstancias especiales, tales como un cambio drástico en las condiciones de un mercado específico que pudieran afectar a los productores domésticos, el acuerdo de libre comercio contendría elementos de salvaguarda o de restricciones temporales y contingentes.



En tales circunstancias el país afectado podía imponer, por ejemplo, un arancel temporal.

### DUMPING SUBSIDIOS Y MEDIDAS CONTRA PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO

Se requeriría legislación que protegiera a los productores de manufacturas en contra de discriminación en los precios y de subsidios a las exportaciones, mediante impuestos compensatorios y medidas antidumping.

### NORMAS TÉCNICAS DE SALUD Y SEGURIDAD

El objetivo de este grupo era asegurar el derecho de los gobiernos a imponer restricciones para proteger la vida y la salud de los consumidores, sin afectar la capacidad de los productores para mover sus bienes libremente en la región. Sería crucial que estas regulaciones no se conviertan en barreras no arancelarias.

### PRINCIPIOS GENERALES PARA EL COMERCIO DE SERVICIOS

Los servicios habían requerido un análisis especial. El propósito de este grupo era ir más allá de los resultados previsibles de la Ronda Uruguay y del GATT y establecer reglas claras para el libre flujo de los servicios.

### SERVICIOS FINANCIEROS Y SEGUROS

Este apartado requería un trato aparte, porque cualquier inestabilidad del sector tenía un impacto potencial sobre la seguridad de los ahorros del público y sobre la liquidez del sistema de pagos. Esta diferencia de los servicios financieros no significa que la región no se beneficiaría de su liberación, sino que se debían

considerar las características específicas del sector. Una liberalización bien realizada podría darles a los oferentes y demandantes de fondos un campo más amplio de servicios financieros.

### TRANSPORTE TERRESTRE

Los tres países habían realizado programas agresivos de desregularización en esta materia para promover la competitividad. El objeto de este grupo era el de ampliar las consultas sobre regulación de transporte terrestre y el facilitar proyectos conjuntos.

### TELECOMUNICACIONES

Las telecomunicaciones serían fundamentales para la competitividad internacional.

### OTROS SERVICIOS

Este grupo estaba a cargo de los demás servicios, incluyendo construcción, servicios profesionales, de mantenimiento, transporte marítimo, bienes raíces, etc.

### INVERSIÓN EXTRANJERA

Este grupo estaba involucrado con uno de los elementos más importantes para la competitividad de la región: la movilidad del capital. Por ello, era esencial que la inversión dentro de los países de América del Norte se realizaría dentro de un marco que garantizara la seguridad de largo plazo del capital y la estabilidad de las políticas macroeconómicas.

### DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

La protección de los derechos de la propiedad intelectual proveería de incentivos a la innovación y sería crucial en muchas decisiones de inversión.

Con la protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual, la región de América del Norte, continuaría generando las tecnologías más avanzadas.

### SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Con objeto de garantizar la solución ágil de controversias que originaran como resultado del tratado, era necesario establecer un sistema neutral y rápido para hacer cumplir las reglas comerciales con base en principios de justicia y de competencia balanceada.

### COOPERACIÓN AMBIENTAL

La importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente de los tres territorios y la cooperación en estos terrenos era y sigue siendo un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable en beneficio de las generaciones presentes y futuras, se reafirmaría el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, así como su responsabilidad de velar porque las actividades bajo su jurisdicción o control no causara daño al medio ambiente de otros estados ni a zonas fuera de los límites de jurisdicción nacional.

### COOPERACIÓN LABORAL

El acuerdo laboral buscaba promover una mayor cooperación entre México, Canadá y Estados Unidos, a través del intercambio de información y de estadísticas y el desarrollo de programas en beneficio de los trabajadores;

---

asegurar la aplicación efectiva de las leyes laborales de cada país, y estimular la competitividad con base en el mejoramiento de la productividad, la calidad y la innovación.

El acuerdo también preveía las relaciones en la Organización Internacional del Trabajo e incluía la reafirmación de principios ya plasmados en nuestro marco legal.

---

## CAPITULO 2

### EL SECTOR AGRÍCOLA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

#### 2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS CON RELACIÓN AL TLC EN EL SECTOR AGRÍCOLA.

Hasta 1986, prácticamente todos los productos agrícolas estaban sujetos a requisito de permisos previos de importación: En los años subsecuentes se fueron liberando de este requisito muchos de ellos, con aranceles inferiores a los consolidados en el GATT.<sup>4</sup>

En 1990, la concepción de la política agrícola se modifica. El Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 establece como una de sus vertientes de acción el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas del país en productos agrícolas. Se revalorizó el potencial de exportación del país en una amplia gama de productos agrícolas, tales como granos y hortalizas.

Los objetivos que persigue la política comercial de México en el sector son\*:

- Maximizar los beneficios derivados de una especialización creciente de la producción de acuerdo con las ventajas comparativas regionales.
- Fomentar la exportación de productos primarios con valor agregado

---

<sup>4</sup> Los principales productos liberados en este periodo son: sorgo, soya, y otras oleaginosas (0%). Se eliminaron la totalidad de los permisos previos siendo sustituidos por protección arancelaria no mayor al 20%. Durante la negociación del TLC, solo tres cultivos básicos estaban sujetos a permiso previo: Maíz, frijol y trigo. Permanecían permisos previos para papa, cebada y malta, manzana y uva, y tabaco, principalmente.

\* Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

- Acceso a precios internacionales para los insumos que utiliza el sector.
- Obtener márgenes de maniobra para canalizar apoyos a las actividades agrícolas, compatibles con los requerimientos que plantea el ajuste estructural del sector.
- Impedir que subsidios a la exportación y prácticas de “dumping”<sup>5</sup> generen competencia desleal.
- Fortalecer la inversión en el sector tanto nacional como extranjera, así como la transferencia de tecnología.
- Detonar alianzas estratégicas que faciliten la comercialización de los productos mexicanos al exterior.

Destacan por su importancia el Acuerdo Sobre Agricultura en la Organización Mundial de Comercio (OMC, 1995), el Tratado de Libre Comercio (TLC, 1994).

Las negociaciones con TLC se iniciaron en 1991 con el objetivo primordial de impulsar el crecimiento económico, el empleo y el nivel de vida a través de las exportaciones, la transferencia de tecnología y la inversión extranjera directa. Los aranceles aplicables para productos agropecuarios son relativamente elevados tanto en EE.UU. y Canadá sobresaliendo los productos hortícolas y frutícolas, lo cual generaba incertidumbre en los exportadores mexicanos y lógicamente frenaba la inversión.

---

<sup>5</sup> Es la introducción de mercancías al territorio mexicano a un precio inferior al precio al que dicha mercancía se vende para el consumo interno en el país exportador.

Tanto en los EE.UU., Canadá y México, el momento político favoreció el lanzamiento de una negociación de gran alcance como el TLC. Las ventajas que se percibían de la globalización eran claramente superiores a los costos. Prueba de ello es que los EE.UU. no han concretado ningún otro acuerdo comercial posterior al TLC, a pesar del interés que han mostrado otros países de América Latina.<sup>6</sup>

Para los socios de México, el TLC implica acceso preferencial a un mercado atractivo como lo es el mexicano, pero también competencia con un país cuyos costos laborales son menores. Para EE.UU. y Canadá, los granos eran una prioridad, dadas las necesidades de consumo de México y la naturaleza de su agricultura, mientras que en el sector de las hortalizas y frutas percibían la amenaza de las importaciones mexicanas. Para México la situación era la contraria: sensibilidades en granos y expectativas favorables en otros productos.

Los patrones de producción y comercio entre los tres países implicaron que un balance aceptable tendría que involucrar a todos los productos agropecuarios. El TLC se convierte así en el primer acuerdo comercial en el mundo que incorporó a la totalidad de estos productos, sin ninguna excepción<sup>7</sup>.

Las premisas teóricas sobre las que se basaron los hacedores de política económica, al abrir el sector agropecuario a la competencia internacional, incluían el supuesto de una elevada capacidad de respuesta de los factores de producción y del producto a los cambios en los precios relativos. El rezago agrícola era atribuido a las políticas establecidas durante el modelo de sustitución de importaciones que privilegió el crecimiento del sector manufacturero. Por consiguiente, las políticas recomendadas para acelerar el sector que figuran en primer plano, están todas las acciones encaminadas a promover la libertad de

---

<sup>6</sup> Países como Chile, Argentina, Brasil

<sup>7</sup> no hubo excepciones entre México y los EE.UU.; sin embargo Canadá excluyó los productos avícolas y los lácteos con las otras partes.

mercado. También se contemplaba la fragmentación en la tenencia de la tierra como un obstáculo para aumentar la productividad en el campo, razón por la cual se reformó el artículo 27 constitucional.

El crecimiento del sector agrícola es el resultado de un complejo proceso en el cual los agricultores aumentan el uso de los factores productivos: tierra, trabajo y capital, o modifican su tecnología, en respuesta a cambios en las condiciones de rentabilidad de la actividad agropecuaria. Dichos cambios se derivan de la interrelación entre precios, salarios, infraestructura, servicios públicos y desarrollo tecnológico\*. Estos elementos determinan, en el corto plazo, una limitada respuesta de la oferta agrícola agregada a cambios en los precios de los productos y los insumos. Para productos individuales, la capacidad de respuesta es mayor ya que se pueden sustituir cultivos usando los mismos factores de producción\*.

La expansión de la frontera agrícola tiene limitaciones físicas naturales y se estrecha más aún si se introducen políticas de conservación ambiental, como la protección a las reservas naturales, a las cuencas hídricas, por ejemplo.

Tampoco es ilimitada la oferta de mano de obra, antes por el contrario, esta tiende a decrecer. En principio, la participación de la mano de obra agrícola en la total decrece con el proceso de desarrollo, pero hay factores económicos que afectan la velocidad de esta caída. Por ejemplo, las diferencias de ingreso entre los sectores, la brecha salarial entre el campo y la ciudad y las tasas de desempleo urbano inciden sobre la decisión de migrar\*.

---

\* Véase Lipton, M. (1991).

\* H. Binswanger, (1989).

\* Binswanger, H. op cit. pp 243.



## 2.2 EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO AL ENTRAR EN VIGENCIA EL TLCAN

### 2.2.1 DUALIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO

Cuando se negoció el TLCAN, prevalecía, como hasta ahora, una dualidad que implicaba que ciertos segmentos de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y pesca mexicanas tuvieran una productividad baja respecto a la de los socios comerciales y en relación a la productividad del trabajo del resto de la economía mexicana. Esta dualidad emerge de la fragmentación de la propiedad de la tierra y de ciertos instrumentos de política sectorial que favorecieron la agricultura moderna, mecanizable y orientada a las exportaciones o a producir insumos industriales.

En esas condiciones, el ritmo y alcance de la desgravación induciría efectos de ajuste diferenciados y la concentración de los efectos dinámicos de la liberación comercial en los segmentos y en los países más productivos.

En un estudio de 1995 Enrique Hernández Laos encontró lo siguiente:

“De acuerdo con nuestras estimaciones, el nivel relativo de producto por persona ocupada en las actividades primarias en México equivalía, al inicio de los setenta, a sólo una sexta parte (16.4%) del de Estados Unidos; proporción que sólo habría aumentado ligeramente en los siguientes años, para alcanzar el 17.3% en 1981 y descender de nueva cuenta durante los ochenta a menores niveles relativos que los anteriores (15.9%).”\*

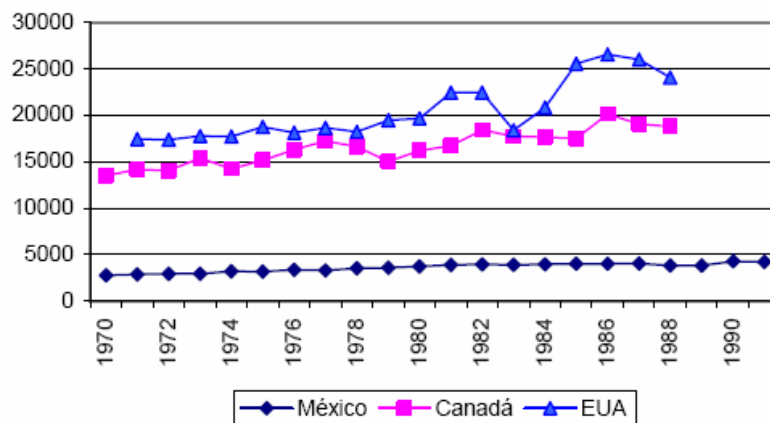
---

\* Hernández Laos (1994). P. 42.

Véanse Gráficas B1 y B2. El mismo autor explica esa baja productividad del sector agropecuario como consecuencia de sus características duales:

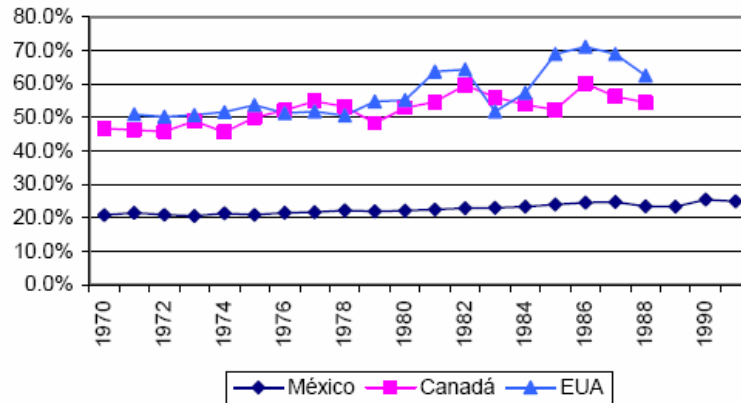
“El considerable rezago de la productividad laboral en el sector agropecuario mexicano deriva, muy probablemente, de las características duales de nuestra agricultura: un extenso subsector campesino en condiciones precarias de capitalización y mecanización por persona ocupada, orientado a la producción de cultivos básicos preferentemente maíz y frijol frente a un reducido grupo de grandes empresarios agrícolas, orientados a la producción para exportación, en especial de frutas y hortalizas. Aunque desconocemos las condiciones imperantes en el agro de los otros dos países prevalecen condiciones menos heterogéneas y considerablemente más elevadas de mecanización y de productividad por persona ocupada entre sus respectivos agricultores y granjeros.”

**Gráfica B1.1**  
**NIVELES COMPARATIVOS DE PRODUCTIVIDAD DE LA POBLACION OCUPADA:**  
**AGRICULTURA Y SILVICULTURA, ENTRE MEXICO EUA Y CANADA ANTES DEL TLCAN**  
 (Miles de dólares de EUA evaluados a la PPA\*-1985)



\* Paridad del poder adquisitivo.  
 Fuente: Hernández Laos (1994). P. 42 y 43.

**Gráfica B1.2**  
**NIVELES RELATIVOS DE PRODUCTIVIDAD DE LA POBLACION OCUPADA EN LA**  
**AGRICULTURA Y SILVICULTURA CON RESPECTO A LA PRODUCTIVIDAD MEDIA DE SUS**  
**RESPECTIVAS ECONOMÍAS.**



Fuente: Hernández Laos (1994). P. 42 y 43.

## 2.3 EL CAPITULO AGROPECUARIO DEL TLCAN

### 2.3.1 ASPECTOS NEGOCIADOS

La negociación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, constituye un paso sobresaliente en el proceso de liberalización de la economía nacional emprendido al mediar la década de los años ochenta, en respuesta a la crisis de la deuda que estalló en México (1982).

México es una de las economías de tamaño intermedio más abiertas del orbe, integra una compleja red de acuerdos de libre comercio que son un ejemplo de “*el regionalismo abierto*”<sup>13</sup>.

Los aranceles mexicanos en relación con los de todo el mundo se han abatido y el flujo de bienes, servicios y capitales es prácticamente libre.

Se ha sugerido que en el caso de la agricultura, el TLCAN constituyó un complemento de la política de modernización del sector iniciada con la reforma del artículo No 27 de la Constitución de la Nación, con las medidas adoptadas con motivo del acceso al GATT y aquellas instrumentadas en el marco de los programas de ajuste estructural.

México ha firmado acuerdos de integración regional, que se basan en los elementos de las zonas de libre comercio, con una muy diversa gama de países: los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio y, por la otra, con un grupo de países de menor desarrollo de Centro y Sur América. Recientemente ha concluido las negociaciones con Japón.

---

<sup>13</sup> Esto es pactar en acuerdos de integración económica regional, preferencias comerciales geográficamente discriminatorias y, a la vez, reducir las barreras comerciales en el marco multilateral.

Tomados en conjunto, los acuerdos, si bien contienen riesgos, presentan oportunidades. Para el sector agropecuario y agroindustrial, México enfrenta, por una parte complementariedad y, por la otra competitividad (en el sentido que se produce lo mismo a precios relativos diferentes).

En principio, los objetivos del TLCAN, desde la perspectiva mexicana fueron, entre otros:

- Lograr un acceso más seguro al mercado de Estados Unidos
- utilizar los acuerdos comerciales para consolidar las reformas políticas internas
- atraer las inversiones extranjeras
- establecer un mecanismo de solución de controversias entre las partes
- asegurar un crecimiento económico más acelerado y sostenido, y con ello desalentar la emigración a los Estados Unidos.

***En la agricultura, se mencionan, los siguientes:***

- Garantizar el acceso libre de los productos mexicanos a los mercados de Canadá y los Estados Unidos
- Asegurar una transición con plazos suficientemente largos para permitir el ajuste equilibrado del sector
- Brindar certidumbre y un horizonte de planeación de largo plazo al productor
- Asegurar el acceso de los productores a los insumos en condiciones de competitividad internacional

- Garantizar el derecho a establecer un sistema moderno de apoyos directos que sustituya a los otorgados a través de mecanismos de protección comercial
- Procurar términos de intercambio que propicien un cambio a cultivos o actividades que generen mayor ingreso para el productor.
- Crear mecanismos operativos que eliminen la discreción en la administración de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Un cambio de la posición mexicana en las negociaciones del TLCAN se produjo en agricultura, cuando aceptó eliminar gradualmente, y sin excepciones, todos los aranceles ordinarios. México quería excluir el maíz y el frijol. Los Estados Unidos excluirían tomates, cítricos, azúcar y otras legumbres que interesaban a México. Para ambos países "resultaba más fácil negociar y hacer aceptar un acuerdo de acceso irrestricto a los mercados que tratar de negociar y definir una lista de excepciones" <sup>14</sup>

### **¿En qué Consistieron los Compromisos Sectoriales en el TLCAN?**

México había liberalizado la agricultura antes de las negociaciones del TLCAN, OCDE<sup>15</sup>, (1997). En 1991 el arancel consolidado promedio era 12% y se eliminaron las licencias de importación, salvo para los alimentos básicos como el maíz y el frijol, la leche en polvo, los huevos y las aves.

---

<sup>14</sup> (Gifford, 2001).

<sup>15</sup> Los principales objetivos de la OMC son administrar y aplicar los acuerdos comerciales-multilaterales y plurilaterales; ser foro de negociaciones comerciales multilaterales y servir de marco para la aplicación de sus resultados; administrar los procedimientos de solución de diferencias comerciales; supervisar las políticas comerciales; y cooperar con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para lograr una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial.

El TLCAN, en el sector agropecuario constituye sendos acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos, Estados Unidos y Canadá y México con Canadá, en los cuales se integró en buena parte el cuerpo del acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos.

Como México pidió cierta reciprocidad en el Tratado, obtuvo un trato preferencial al otorgársele un período máximo de transición de 15 años 26 para liberalizar por completo el comercio agrícola. Se acordaron cuotas de importación libres de aranceles, que se aplicarían durante el período de desgravación. Al fin del lograr la liberalización para las frutas y las hortalizas (cítricos, fresas, tomates, caña de azúcar y otros productos) en los que México es competitivo.

#### *Acceso a Mercados*

El acuerdo bilateral de México y Estados Unidos sobre la agricultura entrañaba lo siguiente:

- Ambos países aceptaban eliminar todas las barreras no arancelarias para enero de 1994, y mantener al mismo tiempo mecanismos de protección para mercancías sensibles (para el caso de México, salvaguardas en cerdo, café instantáneo, papa congelada y manzana).
- Todos los aranceles agrícolas debían suprimirse gradualmente en tres periodos quinquenales sucesivos hasta liberalizar por completo el comercio de productos 26 México otorgó el mismo plazo a los Estados Unidos, para sus productos sensibles agrícolas para el año 2008;
- En cuanto a las barreras sanitarias y fitosanitarias, ambos acuerdos permitían a ambos países establecer las medidas que consideraran adecuadas, con la condición de que se basaran en principios científicos;
- La creación de mecanismos para evitar las prácticas desleales y solucionar las controversias.

**Los Estados Unidos aceptaban:**

- Eliminar todas las restricciones cuantitativas y establecer contingentes arancelarios;
- Otorgar períodos de transición más prolongados en áreas sensibles como el maíz, el frijol, las hortalizas, el jugo de naranja y el azúcar;
- Abrir el mercado inmediatamente a 61% de las exportaciones agrícolas mexicanas, con inclusión de los productos más importantes como el ganado y varias frutas y hortalizas;
- Reservar para las exportaciones agrícolas mexicanas más importantes, como los tomates, un período de diez años para la supresión gradual de los aranceles;
- Liberalizar, con un criterio estacional, algunas exportaciones mexicanas importantes (pepinos, melones), aunque manteniendo un período de protección de 15 años durante la temporada estadounidense;
- Otorgar a México cuotas de jugo de naranja concentrado y congelado, que conservan un período de protección de 15 años;
- Mantener un período de protección de 15 años para el azúcar, aunque México podría exportar 25,000 toneladas métricas durante los primeros seis años. Al séptimo año la cuota correspondería al superávit de azúcar del país;
- Mantener salvaguardias (snap back) en períodos estacionales sobre algunas exportaciones fundamentales de México, como los tomates, las berenjenas, los pimientos, las calabazas, las sandías y las cebollas.

**México concedió a los Estados Unidos lo siguiente:**

- La liberalización inmediata de 35% de las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. El resto está sujeto a un período de transición más prolongado;



- El establecimiento de un período de transición de 15 años para el maíz, a partir de un arancel base de 215% con reducciones anuales de 8.6 punto porcentuales para los primeros seis años, y de 18.2% para los nueve años restantes.
- Una liberalización gradual, basada en una reducción lenta de los aranceles y un cupo fijo, libre de aranceles, para el maíz, cebada y malta, el frijol, la papas fresca, la carne de aves, las grasas animales, la leche y los huevos. El cupo se determina sobre la base del volumen promedio importado durante los tres años precedentes.

### **Compromisos de Canadá y México:**

- La liberalización inmediata de 80% de las importaciones agrícolas provenientes de México, con inclusión del jugo de naranja;
- La apertura inmediata del mercado mexicano a 40.3% de las importaciones de Canadá;
- El comercio restante entre ambos países quedaba sujeto a períodos de supresión gradual de entre 5 y 15 años, aunque manteniendo excepciones para los productos lácteos, las aves, los huevos y el azúcar.

El ritmo de la apertura se definió en las listas de productos para los cuales se determinó

diferentes etapas de liberalización, los productos críticos para los cuales se acordaron con cuotas y aranceles a desmontar paulatinamente durante un período de 15 años que culmina en 2008. En esta lista México logró incluir comercio por un valor mayor que el que recibieron los Estados Unidos, por lo que se considera que protegió en mayor medida sus productos sensibles.

México renunció a pedir algún tratamiento especial en virtud de su menor desarrollo. “En efecto, se acordó, tan temprano como 1990, durante la reunión de Houston que Mexico no sería tratado como país en desarrollo en las negociaciones, lo que significaba que no recibiría tratamiento preferencial en materias tales como períodos de transición para la eliminación de aranceles

---

### **Derechos Anti-dumping y Salvaguardas.**

Se acordó que el apoyo interno y las exportaciones a terceros países debía negociarse en el marco multilateral de la Ronda Uruguay del GATT. Esta alternativa dio a los tres países mayor poder de negociación con la Unión Europea (Smith, 1993). Cada una de las partes conserva el derecho de aplicar derechos compensatorios a las importaciones agrícolas subsidiadas, de conformidad con las obligaciones establecidas en la OMC. La aplicación de subsidios a las exportaciones de productos agrícolas entre Canadá, Estados Unidos y México se considera "inadecuado".

Sin embargo, los tres países pueden aplicar subsidios a los productos exportados entre sí, a fin de contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, principalmente de la Unión Europea.

Las investigaciones anti-dumping se han convertido en un factor creciente de tensiones entre los países miembros del TLCAN, la aplicación de medidas comerciales correctivas en el TLCAN tiene dos efectos: por un lado, permite proteger a los productores nacionales y, por el otro, dificulta el acceso a los mercados de exportación.

### **Medidas sanitarias y fitosanitarias.**

Los compromisos se basan en los acuerdos del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (CUSFTA) sobre esta materia —considerados por muchos como innovadores— y que sirvieron como modelo para la Ronda Uruguay. La meta era reconocer que no podían utilizarse las normas sanitarias y fitosanitarias para soslayar la liberalización. Al mismo tiempo, era preciso garantizar la protección sanitaria de las plantas, los animales y los seres humanos.

## 2.4 IMPACTO DEL TLCAN EN EL SECTOR AGRARIO DE MÉXICO

En 1993 el campo mexicano se encontraba en una severa recesión, ya que en diversas regiones los diferentes tipos de productores pasaban por una crisis la cual afectaba principalmente a los pequeños productores, un ejemplo muy claro de la crisis del mercado nacional, era la situación de los citricultores, donde en 1992 el precio de venta por tonelada de naranja era inferior al punto de equilibrio, un costo promedio de 170 mil pesos por tonelada frente a un precio de mercado de 150 mil pesos. Es decir, ni siquiera obtenían la inversión. Otro ejemplo es el de la naranja “agostera”, en la cual el precio por árbol se redujo hasta 50 pesos por kilo, cuando su costo rebasaba la cantidad de 150 pesos y hubo ocasiones en esa temporada que incluso no tenía precio, es decir no podía venderse en ningún momento frente a una inmensa población con grandes carencias y necesidades. Esta situación tuvo fuerte impacto social sobre los campesinos. Ya en ese momento 900 mil productores que daban sustento a cerca de 5 millones de habitantes estaban en cartera vencida, siendo rescatados por BANRURAL y el PRONASOL. No todas estas situaciones se encontraban de esta forma por el TLCAN que aún no entraba en vigor, pero si por la principal política agrícola emprendida por el Estado y la apertura comercial que se enmarcaban acordes y dentro de las condiciones no escritas. La política hacia el campo que se encontraba en esos momentos tenía las siguientes características:

- ✨ Retirada del Estado de la fase productiva a través de la venta de paraestatales como Fertimex, Ingenios, Albamex, Molinos, Aceiteras, etc.
- ✨ Desregulación del mercado a través de la desaparición de los precios de garantía (a excepción de maíz y frijol) dejando los precios agropecuarios al libre juego de las fuerzas de la economía.

- ☀ Apertura comercial que permite la entrada de productos altamente subsidiados de EUA y pone en una situación de competencia desleal a los productores mexicanos.
- ☀ Reforma a la legislación agraria, liberando el 50% de las tierras del país que se ubican en el régimen ejidal.
- ☀ Desregulación administrativa en las instituciones de atención al campo. Restricción del crédito, del seguro agrícola, retiro de la asistencia técnica, disminución de la inversión hacia el sector, reducción de los fondos de estímulo a la inversión, etc.
- ☀ Apoyo prioritario al sector privado y a la exportación a través de la separación de los productores en tres grupos productivos.
- ☀ Promoción de la inversión privada en el campo a través de nuevos modelos de asociación entre campesinos y empresarios.

Por otro lado se tenían altas tasas de interés frente a la baja rentabilidad que permite la actividad. Por ejemplo en EUA el interés era en esos momentos del 6%, es decir sólo la quinta parte de los existentes en México. Además muchos pequeños productores sólo tenían acceso a un crédito que se prestaba a tasas mensuales entre 10, 15 y hasta 20%.

Con respecto al mercado interno, se encontraba muy contraído al reducirse el poder de compra de nuestra población bajo la política oficial actual, a sólo el 50% de lo que se podía adquirir en el años de 1982.

En lo que se refiere a las importaciones como un aspecto fundamental de la política de apertura comercial para garantizar el consumo manteniendo bajos los precios. Otra de sus funciones era la de alentar la competitividad entre los

productores mexicanos y los otros países con los que tenemos como ya lo mencionamos grandes asimetrías, con los que no estábamos en igualdad de condiciones para realizar la producción y la comercialización. En realidad las importaciones de productos agropecuarios han dado el golpe de gracia a nuestros productores nacionales.

#### 2.4.1 SITUACIÓN DE LOS GRANOS DENTRO DEL TLC

EUA y Canadá son potencias mundiales en la producción de granos y exportadores netos mientras que México depende de las importaciones, en el siguiente cuadro podemos ver las asimetrías en cuanto a producción de maíz de estos tres países.

<b>MAIZ</b>	<b>MEXICO</b> <b>1986-1990</b>	<b>EUA</b> <b>1988-1990</b>	<b>CANADÁ</b> <b>1988-1990</b>
SUPERFICIE (mil ha)	6,005	25,617	1,008
PRODUCCIÓN (mil t)	10,088	172,619	6,260
RENDIMIENTO (t/ha)	1.68	6.68	6.20
IMPORTACIÓN (mil t)	3,834	73	665
IMP. EN % DEL MUNDIAL	5.31	-----	.92
EXPORTACION (mil t)	--	51,751	243
EXP. EN % MUNDIAL.	--	72.2	0.34

FUENTE: FAO: Anuario de producción, Roma, Varios años.

Sin embargo, en ciertas regiones y con ciertos tipos de productores existen posibilidades de competir, así en el caso del sur de Sonora y una pequeña porción de Jalisco. Pero es muy importante también el considerar los costos de producción en los que incurre cada uno de los países en granos básicos y oleaginosas.

#### PROMEDIO 1987-1989 (US \$/t)

	MEXICO	EUA	MEX/EUA	CANADA	MEX/CAN
MAIZ	258.62	92.74	2.79		
TRIGO	115.28	103.45	1.11	93.11	1.64
ARROZ	224.20	189.89	1.18		
SORGO	152.51	89.25	1.71		
CEBADA	222.09	153.50	1.45	69.93	3.18
SOYA	324.64	184.26	1.76		
FRIJOL	641.17	219.53	2.92		

FUENTE: CALVA, J.L., Efectos de un Tratado Trilateral de Libre Comercio en el sector agropecuario mexicano. Juan Pablos Ed., México, D.F., 1992, pp. 26-27.

Tomaremos como ejemplo principal del impacto del TLCAN la producción del maíz, ya que es nuestro principal cultivo, pues en ese año cubría aproximadamente el 38% de la superficie nacional y lo producían 2,7 millones de agricultores que representan el 57% del total.

En la actualidad el 50% de la superficie cultivada en México y el 80% de nuestros campesinos más de 2.5 millones, la mayoría con predios menores a cinco hectáreas se dedica al cultivo de maíz. Anualmente se producen alrededor de 18.2 millones de toneladas en 8.5 millones de hectáreas pues es el principal cultivo para la alimentación y la base cultural de la civilización mesoamericana. Pero la política de liberalización agrícola garantizada por el TLCAN ha premiado

sistemáticamente la importación de maíz de Estados Unidos, en favor de las corporaciones transnacionales y en contra de los productores.

Es importante ver los costos de transporte de la producción norteamericana para ser ubicada en México oscilan en 20 dólares por tonelada<sup>16</sup>. Así, nuestro producto básico principal se encontraba en una real desventaja frente a EUA y si consideramos los acuerdos que se tomaron respecto a todo lo que aceptó México, se pronosticaba que grandes áreas maiceras de nuestro país serían abandonadas con toda la secuela social que ello implica, dado el gran número de familias que dependen de la producción de este grano y todos los efectos multiplicadores que genera y que serán trasladados hacia EUA, al importarse el maíz de dicho país.

En las negociaciones el maíz se ubica en la categoría de plazo extra largo, con desgravación a 15 años, iniciando el 1 ero de enero de 1994 con arancel 215%, en el siguiente cuadro se muestran el sistema arancelario y de desgravación de granos básicos dentro del TLCAN.

PRODUCTO	ARANCEL (%)	PLAZO	CUOTA (t) PARA EUA	CUOTA (t) PARA CANADA
MAIZ	215	C*	2,500,000	1,000
TRIGO	15	C	----	----
ARROZ	10 – 20	C	----	----
SORGO	15	A	----	----
CEBADA	128	C*	120,000	30,000
SOYA	10	C	----	----
FRÍJOL	139	C	50,000	1,500

FUENTE: SECOFI: Tratado de Libre Comercio, Anexo de Aranceles, 1992.

<sup>16</sup> CONTRERAS RUIZ, M., et. Al., Perspectivas de la producción de trigo..., op. Cit., pp. 90 – 91.

También se estableció una cuota de importación, y por tanto con arancel cero, de la cifra nada despreciable de 2.5 millones de toneladas, lo que equivale a la siembra en nuestro país de una superficie de 1.5 millones de hectáreas aproximadamente o el 113% de la cantidad importada durante los años 1989 a 1991. Tendríamos 7 años para ser competitivos con EUA, pues el precio de garantía del maíz, se encontraba fijado por arriba del precio internacional por consiguiente dejaba de ser protegido por el arancel en ese lapso.

Por lo anterior, el gobierno norteamericano estimaba incrementar con la firma del TLCAN sus exportaciones de granos a México, en el caso de sorgo se proyectaba la exportación de 3.6 millones de toneladas que equivaldrían al 54.6% del consumo nacional estimado para 1995 y en el caso de maíz la cantidad de 6.6 millones de toneladas o el 42.3% del consumo nacional.

En la siguiente gráfica se observa el escenario de la producción, del consumo y de las importaciones de granos básicos de México hasta 1995 (en 1000t).

	<b>1986- 1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>MAIZ</b>						
PROA.	10,088	10,088	9,613	9,110	8,537	9,055
CONS.	13,922	14,238	14,905	15,624	16,412	15,703
IMPORT.	3,824	4,150	5,292	6,514	7,875	6,648
<b>TRIGO</b>						
PROD.	3,779	3,829	3,749	3,668	3,566	3,467



CONS.	4,351	4,445	4,551	4,658	4,765	4,867
IMPORT.	572	616	802	990	1,199	1,400
<b>ARROZ</b>						
PROD.	325	325	329	334	337	343
CONS.	419	428	435	443	452	460
IMPORT.	94	103	106	109	115	117
<b>SORGO</b>						
PROD.	17,957	18,063	17,325	16,549	15,684	14,748
CONS.	24,424	24,900	25,855	26,882	28,001	29,292
IMPORT.	6,467	6,837	8,530	10,333	12,317	14,544
<b>SOYA</b>						
PROD.	646	662	654	628	606	585
CONS.	2,289	2,333	2,457	2,593	2,755	2,940
IMPORT.	1,643	1,671	1,812	1,965	2,149	2,355

Fuente: NAFTA: op. Cit., p.36

**Productos Principales: Importaciones de EUA a México  
Enero a Diciembre 2003 contra Enero a Diciembre 2002**

GRUPO	VALOR IMPORT (US\$ MILLONES)		CAMBIO (%) ANUAL	PART.(%) AGRIC: CAMBIO NETO	DE GRUPO EN TOTAL		INDICADOR DESEMP REL. DOM.	
	ENE-JUNIO				ENE-JUNIO			
	2002	2003			ABSOLUTO	2002		2003
Principales	5456.13	5888.1	431.98	7.9	100	100	100	1
Habas de soya	788.14	980.78	192.63	24.4	44.59	14.45	16.66	3.09
Maíz	585.18	653.19	68.01	11.6	15.74	10.73	11.09	1.47

Res, tern. F.C	592.47	601.87	9.4	1.6	2.18	10.86	10.22	0.2
Vegetales Prep o Cv	375.28	437.63	62.35	16.6	14.43	6.88	7.43	2.1
Algodón x.hilachas	319.4	426.78	107.37	33.6	24.86	5.85	7.25	4.25
Trigo sin moler	349.64	393.23	43.59	12.5	10.09	6.41	6.68	1.57
Variedad carne F.C	355.07	359.42	4.35	1.2	1.01	6.51	6.1	0.15
Sorgo	436.51	310.57	-125.94	-28.9	-29.16	8	5.27	-3.64
Semill.Campo.Jardín	270.48	220.65	-49.83	-18.4	-11.54	4.96	3.75	-2.33
Otros forrajes	147.34	152.75	5.41	3.7	1.25	2.7	2.59	0.46
Carne porcino F.C	124.21	152.48	28.28	22.8	6.55	2.28	2.59	2.88
Arroz palay molido	103.32	140.26	36.94	35.8	8.55	1.89	2.38	4.52
Pavo F.C	75.9	129.92	54.02	71.2	12.51	1.39	2.21	8.99
Otr prod. de granos	109.78	129.7	19.92	18.1	4.61	2.01	2.2	2.29
Pollo F.C	77.26	106.08	28.83	37.3	6.67	1.42	1.8	4.71
Sebo no comestible	91.59	105.66	14.07	15.4	3.26	1.68	1.79	1.94
Leche Descrem Plv	63.67	98.93	35.26	55.4	8.16	1.17	1.68	6.99
Otr aceit.cera veget	159.27	84.7	-74.57	-46.8	-17.26	2.92	1.44	-5.91
Otr prod. lácteos	65.08	83.09	18.01	27.7	4.17	1.19	1.41	3.5
Aceite de soya	94.86	81.75	871.39	918.6	201.72	1.74	1.39	116.03
Manzanas Frescas	83.97	70.87	-13.1	-15.6	-3.03	1.54	1.2	-1.97
Prod sim.de azúcar	45.76	69.48	23.71	51.8	5.49	0.84	1.18	6.55
Cuero bovino Ent.	61.52	64.97	3.45	5.6	0.8	1.13	1.1	0.71
Ganado	74.83	22.08	-52.75	-70.5	-12.21	1.37	0.38	-8.9
Aceite de girasol	5.58	11.26	5.67	101.6	1.31	0.1	0.19	12.83

Fuente de Datos: FATUS, Foreign Agricultural Trade of the United States, USDA, ERS.

Análisis y Presentación: SIAP, Servicio de Información Estadística Agropecuaria y Pesquera, SAGARPA.

**Productos Principales: Exportaciones a EUA**

**Enero a Diciembre 2004 contra Enero a Diciembre 2003**

GRUPO	VALOR EXPORT (US\$ MILLONES)			CAMBIO (%) ANUAL	PART.(%) DE GRUPO EN TOTAL AGRIC:		INDICADOR DESEMP REL. DOM.	
	ENE-DIC		CAMBIO ABSOLUTO		CAMBIO NETO	ENE-DIC		
	2002	2003				2002		2003
<b>Principales</b>	<b>5361.79</b>	<b>6126.21</b>	<b>764.42</b>	<b>14.3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>1</b>
<u>Bebidas de</u>								
<u>malta</u>	1067.88	1163.41	95.53	8.9	12.5	19.92	18.99	0.63
<u>Tomates</u>	760.76	749.96	-10.79	-1.4	-1.41	14.19	12.24	-0.1
<u>Ganado</u>								
<u>bovino</u>	470.38	542.99	72.61	15.4	9.5	8.77	8.86	1.08
<u>Pimientos</u>								
<u>(chiles)</u>	355.12	462.98	107.87	30.4	14.11	6.62	7.56	2.13
<u>Pepinos</u>	219.41	279.76	60.35	27.5	7.89	4.09	4.57	1.93
<b>Otr bebidas</b>	<b>202.56</b>	<b>268.28</b>	<b>65.72</b>	<b>32.4</b>	<b>8.6</b>	<b>3.78</b>	<b>4.38</b>	<b>2.28</b>
<u>Prod. de</u>								
<u>confitería</u>	212.94	259.33	46.39	21.8	6.07	3.97	4.23	1.53
<u>Uvas frescas</u>	226.12	206.63	-19.48	-8.6	-2.55	4.22	3.37	-0.6
<b>Otr hort. P.Cv</b>	<b>165.11</b>	<b>197.67</b>	<b>32.56</b>	<b>19.7</b>	<b>4.26</b>	<b>3.08</b>	<b>3.23</b>	<b>1.38</b>
<u>Calabacitas</u>	172.61	176.37	3.76	2.2	0.49	3.22	2.88	0.15
<u>Coliflor, brócoli</u>								
<u>F.</u>	145.59	170.77	25.19	17.3	3.3	2.72	2.79	1.21
<b>Bisquet y</b>								
<u>waffles</u>	141.54	166.59	1444.6	1020.6	188.98	2.64	2.72	71.59
<b>Otr veget. F.C</b>	<b>130.23</b>	<b>155.71</b>	<b>25.48</b>	<b>19.6</b>	<b>3.33</b>	<b>2.43</b>	<b>2.54</b>	<b>1.37</b>
<u>Cebollas</u>	121.34	147.2	25.86	21.3	3.38	2.26	2.4	1.49
<u>Nuez</u>								
<u>pecanera</u>	85.93	139.16	53.23	61.9	6.96	1.6	2.27	4.34
<u>Cítricos F.</u>	93.35	136.78	43.43	46.5	5.68	1.74	2.23	3.26
<b>Otr frutas F.C</b>	<b>87.38</b>	<b>135.69</b>	<b>48.32</b>	<b>55.3</b>	<b>6.32</b>	<b>1.63</b>	<b>2.21</b>	<b>3.88</b>
<b>Otr frut P.Cv</b>	<b>103.41</b>	<b>131.25</b>	<b>27.85</b>	<b>26.9</b>	<b>3.64</b>	<b>1.93</b>	<b>2.14</b>	<b>1.89</b>
<u>Melones</u>	91.44	130.62	39.17	42.8	5.12	1.71	2.13	3
<u>Café y sus</u>								
<u>prod.</u>	151.55	120.85	-30.7	-20.3	-4.02	2.83	1.97	-1.42
<u>Fresas F.C</u>	96.94	108.07	11.13	11.5	1.46	1.81	1.76	0.81
<b>Otr granos y</b>								
<u>prep.</u>	85.97	99.84	13.87	16.1	1.81	1.6	1.63	1.13
<u>Mangos</u>	100.19	92.54	-7.64	-7.6	-1	1.87	1.51	-0.54
<u>Espárragos</u>								
<u>F.C</u>	67.4	73.37	5.97	8.9	0.78	1.26	1.2	0.62

Jugo de naranja	6.66	10.38	3.72	55.8	0.49	0.12	0.17	3.91
-----------------	------	-------	------	------	------	------	------	------

Fuente de Datos: FATUS, Foreign Agricultural Trade of the United States, USDA, ERS.

Análisis y Presentación: SIAP, Servicio de Información Estadística Agropecuaria y Pesquera, SAGARPA

Podemos ver que las exportaciones que realiza México son en su mayoría productos tropicales, más sin en cambio México realiza importaciones mucho mayores en productos como son el maíz y el haba de soya, esto perjudica a México como ya lo dijimos, el maíz es el principal cultivo campesino al que se dedican cerca de 2.8 millones de productores, 85 por ciento de ellos con parcelas menores a cinco hectáreas. Se cultiva en 8 millones de hectáreas de las que se obtienen más de 18 millones de toneladas cada año. En México aún después de diez años de TLCAN más de la mitad de la superficie cultivable se siembra con maíz.

El maíz contó con permiso previo de importación hasta 1993, lo que permitía que las importaciones únicamente fueran complementarias y controladas por el Estado. El TLCAN obligó a eliminar el permiso previo de importación antes de entrar en vigor y a transformarlo en aranceles.

Ya que el maíz fue considerado junto con el frijol y la leche en polvo, productos muy sensibles a las importaciones, en el TLCAN se acordaron los plazos más largos de liberalización que se vencen al inicio del 2008 y un sistema de protección a través de aranceles-cuota. La cuota inicial para las importaciones de maíz de Estados Unidos fue de 2.5 millones de toneladas y de 1,000 toneladas para Canadá. Estas cuotas ingresan al país sin arancel y aumentan 3 por ciento cada año. Pero cualquier volumen por arriba de la cuota tenía derecho a un arancel que iniciaría en 215%, para compensar las diferencias de precios internos e internacionales (que existían entre 1989 y 1992) y que se reduciría hasta llegar cero en el 2008.

Por decisión unilateral del gobierno mexicano este sistema de protección del maíz no ha funcionado. En 1993 con una producción interna de 18.1 millones de toneladas únicamente se importaron 152 mil toneladas de maíz, pero a partir de 1996, a pesar de que la producción se mantuvo arriba de los 18 millones de toneladas, las importaciones crecieron exponencialmente a 5.8 millones de toneladas y desde 1998 a la fecha se han mantenido cercanas a los 6 millones de toneladas cada año.

Las importaciones han provocado la reducción de los precios del maíz a los productores nacionales. Entre 1993 y el 2003 los precios a los productores de maíz se han reducido en 50 por ciento, en tanto que los subsidios de Procampo se redujeron en cerca del 30%.

Los únicos beneficiados han sido los importadores de maíz, entre ellos el sector pecuario que absorbe 54 por ciento de las importaciones anuales; el almidonero que importa el 31 por ciento; el harinero el 11.2 por ciento; y alrededor de otro 10 por ciento importado por la industria de la masa y la tortilla y el sector cerealero.

Dentro de las empresas importadoras de maíz se encuentran varias de las empresas transnacionales más fuertes en el mercado mundial de granos. La mitad de las importaciones del año 2001 y 2002, las absorbieron nueve grandes empresas de capital mexicano o estadounidense: Arancia-Corn Products International, Minsa, Maseca, Archer Daniels Midland (ADM), Diconsa, Cargill, Bachoco y Pilgrims Pride. Varias de ellas están vinculadas entre sí a través de asociaciones, o conversiones.

A principios de 1999 el gobierno mexicano desapareció a la Conasupo. Maseca, Minsa, Cargill y Arancia se convirtieron también en las principales compradoras de la cosecha de los productores mexicanos. Las empresas

transnacionales fortalecen su presencia en el campo nacional a costa de los campesinos.

Para los primeros meses del 2000, el gobierno optó por dividir las fracciones arancelarias del maíz en blanco y amarillo. Durante el año 2001, el Congreso de la Unión obligó al Ejecutivo a tasar con aranceles las importaciones de maíz por arriba de la cuota del TLCAN, ante las enormes dificultades de comercialización que enfrentaban los productores. El presidente Fox estableció un arancel simbólico de 1 por ciento para el maíz blanco y de 3 por ciento para el maíz amarillo, en lugar del arancel permitido por el TLCAN de 127.1 por ciento. Para el año 2002 el Congreso obligó al ejecutivo a reducir en 500 mil toneladas las importaciones.

Las importaciones de maíz amarillo se han convertido en un verdadero problema; además las importaciones de maíz quebrado que no tienen arancel han aumentado desde el año 2001. Para el año 2003 se importaron 2.7 millones de toneladas de maíz quebrado equivalentes al 32% de las importaciones de maíz que ascendieron ese año a 8.4 millones de toneladas.

México durante los años del TLCAN ha perdido soberanía alimentaria en el maíz, pues en 1993 las importaciones fueron equivalentes al 0.8% del consumo y para el 2003, incluyendo maíz quebrado son equivalentes al 46% del consumo.

La situación del frijol ha sido similar a la del maíz, ya que en el TLCAN fue protegido por un arancel cuota de 139% para las importaciones de Estados Unidos que rebasaran la cuota de 50 mil toneladas y la de 1,500 toneladas para Canadá. En 1996, 1998, 2000, 2001 el gobierno mexicano aumentó los cupos de importación sin arancel, tanto los provenientes de Estados Unidos como de Canadá. En algunos de esos años se acercaron a más del triple de la cuota, y en ningún caso pagaron el arancel acordado para su protección. Los productores de

fríjol se enfrentan cada año a dificultades de comercialización pues se mantienen inventarios sin comercializar desde 1998, debido a la desaparición de Conasupo.

Productores agrícolas demandan la introducción de restricciones cuantitativas a las importaciones de los productos de las cadenas agropecuarias clasificadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como básicas y estratégicas para la seguridad y soberanía alimentaria: maíz, fríjol, caña de azúcar, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovino, porcino, aves y pescado.

La mayoría de estos productos quedaron totalmente liberados en el año 2003, y se encuentran sin ninguna protección. Pero esta demanda no se consideró, pues implica la revisar, renegociar y modificar el TLCAN, cosa que parece prácticamente imposible.

México ha perdido soberanía alimentaria, para el año 2003 la producción nacional de arroz se redujo en 40% respecto a la de 1994, mientras aumentaron sus importaciones. Actualmente sólo producimos un cuarto del arroz que consumimos.

La producción de soya casi desapareció al sólo quedar un 20% de la que se producía antes del TLCAN. El 98% de la soya que consumimos es importada.

La producción de sorgo aumentó ligeramente pero también sus importaciones han aumentado considerablemente. Un tercio del sorgo que consume el ganado es importado.

El volumen de producción de trigo se ha reducido en 18% desde 1989, aunque tenemos muy buenos rendimientos. Las importaciones han aumentado y ahora importamos más de la mitad de lo que producimos.

Por todo lo anterior es necesario usar la protección con aranceles y establecer volúmenes máximos de importación entre el 5 y 20% del consumo nacional aparente para impulsar un verdadero programa de fomento a la producción nacional. Proponíamos proteger toda la cadena de producción ya que actualmente los productores de ganado y los industriales han aprovechado la reducción de los precios y las importaciones de granos básicos.

En síntesis podemos afirmar que los productores de granos básicos y oleaginosas, alrededor de 3.2 millones de productores y sus familias han sido sacrificados para beneficiar con precios baratos a los ganaderos o industrias productoras de carne, a los industriales como los productores de harinas, cereales, botanas, galletas, pan, arroz pulido, etc. Muchos de ellos empresas transnacionales.

El sector agroalimentario ocupaba antes del TLCAN cerca de 25.5% de la población ocupada total, pero en el periodo TLCAN ha perdido más de 700 mil empleos y actualmente sólo ocupa al 19% de la población. La migración rural a Estados Unidos ilustra la crisis campesina. Después de diez años de TLCAN la migración aumentó en 350%.

Es de suma importancia que el gobierno mexicano adopte medidas y una mayora hacia las importaciones de lo contrario el campo mexicano no aguantara, debe cobrar los aranceles permitidos por el TLCAN a cualquier volumen que sobrepase la cuota pero, además, exigir que no contenga StarLink, y que el grano transgénico esté segregado y etiquetado. En tanto no existan estas regulaciones mínimas, debe declarar una moratoria a todas las importaciones de maíz provenientes de Estados Unidos.



---

## CAPITULO 3

### POLITICAS PUBLICAS

#### 3.1 “POLÍTICAS PUBLICAS, CONCEPTUALIZACIÓN Y APLICACIÓN AL INTERIOR DEL SECTOR AGROPECUARIO”

La llamada escuela politics-policy<sup>17</sup> nos ha ido aportando un volumen significativo de estudios y análisis en los que renace la preocupación por la formación de decisiones políticas y su puesta en marcha, para mejorar la situación, económica, política y social de nuestro país. Esta llamada escuela pretende la incorporación de datos y teoremas en los procesos de liberación y decisión para mejorar la acción pública.

Un tema trascendental en la Administración Pública es el estudio de las Políticas Públicas, abarcando desde su planteamiento, análisis, evaluación y su posterior implementación.

Para el desarrollo de cualquier Estado, es indispensable contar con instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con formas que den solución y con Políticas Públicas muy bien implementadas.

Las políticas públicas deben analizarse, ya que el desarrollo de un país va a depender solo si se tiene la capacidad estratégica y administrativa, para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena capacidad estratégica y la convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado, instituciones, organizaciones y autoridades; solo

---

<sup>17</sup> Politics-Policy conceptos básicos introducidos por los anglosajones. Politics: política, la lucha por el poder, Policy: se propone traducir políticas publicas, termino de política seguido por un adjetivo (social, agrícola, etc.), hace referencia a la acción pública.

esta convivencia dará la estabilidad en el sistema social, económico y político que por consecuencia dará un impulso al desarrollo, para situar al país en una buena posición, con respecto a sus competidores en el ámbito mundial.

Las mismas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad”. “Son concebidas como “productos del sistema político”, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado”

Por lo dicho anteriormente, creemos que las Políticas Públicas son, sin duda, la parte ejecutora más importante de la Administración Pública, políticas públicas, eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un país con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad que se presente a través del tiempo.

### **3.2 ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Estas políticas públicas también deben ser consideradas como un “proceso decisional”. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo.

En otras palabras podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo y para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales de cada país.

Una vez establecida esta definición de políticas públicas, trataremos de abordar algunos de los instrumentos que utilizan las instituciones de gobierno que elaboran políticas públicas, que vienen a ser instrumentos de acción de las políticas públicas.

Dichos instrumentos son:

- **Las normas jurídicas.** Estas constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discreción en el actuar de los que la elaboran y ejecutan.
- **Servicios de personal.** Elaborar las políticas requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización que son utilizadas en la Administración Pública, son las encargadas de elaborar las políticas y de la realización práctica.
- **Recursos materiales.** Aquí se destacan principalmente los financieros. Para poder llevar a cabo las políticas públicas es necesario que la Administración tenga recursos, esta los obtiene en su mayoría del pago de impuestos que los ciudadanos hacen. Sin recursos financieros, la Administración no podría realizar la inmensa mayoría de políticas que realiza.

- **Persuasión.** Este representa un instrumento efectivo muy importante, ya que los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

### 3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU PROCESO DE ELABORACIÓN

En esta parte del trabajo desarrollado, atenderemos los principales pasos para la elaboración de políticas públicas.

Es una serie de momentos y pasos, que nos podrían facilitar la elaboración de políticas públicas. Por supuesto que dependiendo de los niveles de complejidad que afronta el país respecto a su capacidad de decisión, problemática de su población y de los recursos que pondrá en juego, estos momentos se recorrerán con mayor o menor agilidad.

#### I. Estructuración de los problemas públicos.

La fase de estructuración de los problemas públicos es la primera fase en las diversas corrientes que existen en la *policy science*. Recordemos que el punto donde precisamente existen divergencias es al momento de tomar la decisión, dividiéndose básicamente los autores en seis grupos:

- Racionalismo o *rational-comprehensive theory*,
- Incrementalismo o *disjointed-incremental theory*,
- Tercer enfoque o *mixed scanning*,
- Racionalidad limitada o *satisficing behavior*,
- *Errotetic rationality*.
- Interacción social de Majone.

En todas las posturas, con excepción de la “interacción social”, se reconoce a la fase de estructuración de los problemas como la primera acción para generar

información que permita tomar las decisiones públicas. Cabe mencionar que la postura de la “interacción social” es la única que se opone pues sostiene que “la formulación del problema no es el primer paso sino el último del análisis”.<sup>18</sup>

No debemos perder de vista la definición de nuestra disciplina: el análisis de políticas un tipo de análisis que genera información de tal manera que mejora la base de juicio para el ejercicio de las decisiones. En consecuencia, la estructuración de un problema público debe cumplir con la tarea de proporcionar la información suficiente para describir dicho problema. La estructuración de los problemas consiste en el uso de métodos para descubrir los elementos críticos de un problema, sus relaciones causales y los juicios de valor implicados.<sup>19</sup>

Lo anterior quiere decir, que la instalación de "el problema" como necesidad a ser resuelta, es decir, todo el recorrido de presiones, demandas, discusiones desde el momento en que alguno de los sectores de la sociedad reconoce una situación problemática, que afecta sus intereses, la ubica como una necesidad social, se moviliza para plantearla como demanda y presiona y negocia hasta que logra incluirla como parte de la agenda del gobierno.

Definir los problemas públicos supone un momento decisivo en toda la trayectoria de la política pues el grupo que "define", conceptualiza y explica un problema, por el simple hecho de hacerlo, de la manera como lo haga, está determinando.

---

<sup>18</sup> Aguilar, Luis F., *La hechura de las políticas*, ED. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

<sup>19</sup> Dunn, William N., *Public policy analysis*, Ed. Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1994.

## II. Técnicas para la estructuración de problemas.

### a) *Análisis de presunciones.*

Es una técnica que permite identificar los elementos y causas de un problema, con base a los presupuestos que asume una persona o un grupo de personas. A veces es expresado como deseos o metas que debe alcanzar una política pública y asumiendo que la causa del problema es aquel elemento al que se dirigen sus acciones. Un ejemplo es el de la inseguridad, cuando en un gran número de programas de gobierno se propone como objetivo general de una política el aumentar la presencia policial. Aquí se asume que la falta de elementos que vigilen las calles es uno de los factores causales del problema.

Dicha técnica es muy útil para definir un problema que causa controversia entre los diferentes actores políticos en una sociedad. Permite crear modelos causales (verbales o simbólicos) a partir de las diferentes creencias o presunciones manifestadas por los actores, funcionarios y ciudadanos.

La técnica se concreta con los siguientes pasos:

- Identificación de los actores políticos: se debe identificar, priorizar y jerarquizar a las diferentes personas que puedan aportar conocimiento acerca del problema o que puedan interferir con la implementación de alguna política. Los actores deben responder con propuestas para la resolución del problema.
- Búsqueda de los presuntos factores que causan el problema con base a la recomendación que propone cada uno de los actores, sean explícitas o implícitas.

- 
- Comparación y evaluación de la colección de recomendaciones y de sus presunciones y de acuerdo a la certeza que manifieste cada uno de los actores respecto a sus presunciones.
  - Jerarquización de las presunciones en términos de su relativa certeza e importancia a los diferentes actores.
  - La creación de una nueva conceptualización del problema con base a las presunciones aceptables y síntesis de las los diferentes puntos de vista.

#### ***b) Análisis de límites***

La mayoría de los problemas son muy complejos. Difícilmente el analista encontrará un problema delimitado en lo económico, político, social, etc. Hay ocasiones en que las opiniones acerca de un problema son contrapuestas. Por ejemplo, hay quienes opinan que la pobreza es un problema económico, otros que es un problema cultural, otros político, etc. Es importante que un analista encuentre los límites de un problema para proponer soluciones dirigidas a resolver eficientemente el problema.

Para concretar esta técnica es necesario manejarla en tres etapas que se describen a continuación:

- Bola de nieve. Consiste en contactar a las personas que conozcan del problema y puedan aportar definiciones del mismo y pedirles que proporcionen el nombre de otras dos personas.

- Acumulación. Consiste en acumular los diferentes elementos de las definiciones proporcionadas por las personas determinadas en la primera etapa.
- Delimitación. Las ideas que cada uno de los participantes aporten se acumulan desechándose aquellas que ya fueron mencionadas y hasta lograr que no se aporte una nueva idea.

### **c) Análisis de clasificación**

Es una técnica para clarificar los conceptos usados en la definición y clasificación de las situaciones problemáticas. Esta basado en dos procedimientos: división lógica y clasificación lógica. Cuando seleccionamos una clase y lo partimos en sus partes componentes, el proceso es denominado *división lógica*; al contrario, cuando involucramos la combinación de situaciones, objetos o personas en categorías más complejas, es denominado *clasificación lógica*.

Por ejemplo, analizando la pobreza podríamos utilizar la división lógica para clasificar a las familias en dos grupos: familias cuyo ingreso es superior o inferior a al umbral de marginación. Podemos además utilizar sobre estas dos subclases la clasificación lógica, al añadir la variable de apoyos gubernamentales, en la base de ingresos antes y después de dichos apoyos y modificándose o clarificándose más el problema, al permitir determinar familias de atención prioritaria.

### **d) Análisis de jerarquía**

Es una técnica para identificar las causas posibles de una situación problemática.



No existe una regla certera para deducir causas de efectos, o efectos de causas, pero permite asumir las posibles causas generando un marco teórico para estructurar relaciones causales en una situación dada.

El análisis de jerarquía permite a un analista identificar tres posibles tipos de causas:

- Causas posibles: son eventos o acciones que, aunque remoto, pueden contribuir a la ocurrencia de una situación de problema dado.
- Causas plausibles: son aquellas que, en la base de la investigación científica o la experiencia directa, se cree que forzan una importante influencia en la ocurrencia de una situación juzgada a ser problemática.
- Causa accionable: es aquella sujeta de manipularse o controlarse por las autoridades decisoras.

#### **e) *Lluvia de ideas***

Es quizá el método más conocido y sirve para generar ideas, objetivos y estrategias que ayuden a identificar y conceptualizar un problema. Sin embargo, es importante puntualizar algunas recomendaciones para alcanzar al máximo su potencial:

- El grupo participante debe estar compuesto por personas conocedoras del problema que se pretende estructurar, esto es por expertos.
- Debe separarse en dos partes: la generación de ideas y la evaluación de dichas ideas. Esto permite evitar el criticar prematuramente.

- 
- La atmósfera del ejercicio de lluvia de ideas debe ser tan abierta y permisible tanto como sea posible en la etapa de generación de las ideas.
  - La etapa de evaluación de ideas debe iniciar una vez que se haya agotado exhaustivamente la primera etapa.
  - Al final de la etapa de evaluación, el grupo debe priorizar las ideas e incorporarlas en un proyecto que contenga la conceptualización del problema y sus soluciones potenciales.

Quizá esta última técnica sea la más utilizada, pero no debemos perder de vista que la misma no puede generar por sí misma políticas en sí, pues a partir de las ideas que genere, continúa el proceso de evaluación económica y técnica, por ejemplo, y la toma de la decisión para su implementación. A veces se confunde el ejercicio como una actividad decisora en sí, por lo que hay que dejar claro desde el inicio las metas en la estructuración del problema.

Otros puntos importantes:

- Se realiza una formación de grupos de trabajo sobre la situación a resolver, que investigan dimensiones de la problemática, tanto cuantitativas como cualitativas, sus interrelaciones e interdependencias con otros hechos.
- El estado cuenta con un reconocimiento de la problemática social y económica, fruto de una campaña política que supuso visitas, entrevistas y eventos con la población.
- La población, a través de sus organizaciones ha manifestado demandas concretas en función de resolver problemas o situaciones de las cuales se derivan obstáculos a su desarrollo y bienestar.

- Las formas y los canales de interlocución determinan en gran parte la concepción que ambas partes tendrán sobre la problemática y sus posibles satisfactores.

### **III. Espacios formales de representación social y política para el análisis y la discusión.**

- Establecimiento de "espacios" de análisis y de discusión, asegurando la representatividad de los diversos actores, seguros de que quienes discuten y analizan son los que tienen el mandato y la capacidad para hacerlo ya que conocen las dimensiones del "asunto" del que se habla.
- Estas primeras discusiones terminarán con alguna propuesta de investigación amplia, participativa, coordinada por personas sabedoras del tema y de su articulación con las otras facetas de la problemática general.
- Se hace necesario profundizar en las dimensiones reales de la situación que se pretende modificar. Estas dimensiones suponen conocer aspectos cuantitativos como número real de afectados e interesados por el "asunto", el impacto de la situación sobre otros aspectos de la vida de la población y además aspectos cualitativos como pueden ser: las actitudes y conductas que genera esta situación en la población, la posición que asume frente al "asunto", sus deseos y capacidades de movilización para alterar la situación incluyéndose como elemento activo en los planes y programas que pudieran proponerse, etc.

### **IV. Identificación de las causas y tendencias a futuro**

Reconocimiento de los elementos que generaron la situación, es decir cuáles son las causas directas e indirectas y en una visión hacia el futuro proyección de las tendencias en el comportamiento de la situación. Grupos que son afectados en forma directa, indirecta, en forma positiva, negativa, relación que se da y que se dará entre los diversos grupos.

## **V. Construcción de una visión de estrategia**

Construcción de una visión amplia conceptual que responda a por qué y para qué diseñar propuestas de política social o económica al respecto. Es decir, plantear los por qué y hacia qué tipo de municipio queremos llegar y cómo la elaboración de políticas sociales y su implementación facilitan y hacen posible ese camino.

## **VI. Valorar las diversas opciones**

Teniendo clara la situación que queremos modificar y por qué queremos hacerlo, debemos ubicar las formas alternativas, múltiples, variadas complementarias o no. Conocer las formas y mecanismos aplicados en situaciones similares, por otros estados o países; las experiencias desarrolladas por diversos sectores de la sociedad y valorar impactos se hace necesario para ampliar el repertorio de salidas.

## **VII. Diagnóstico de recursos**

Ubicar los recursos financieros, institucionales, sociales, profesionales con que contamos y con los que podríamos contar, ya sean económicos y/o sociales. Reconocer creativa y novedosamente, con su peso propio a todos los factores sumables en un esfuerzo común, nos abrirá posibilidades y modalidades de acción.

## **VIII. Elaboración de planes y proyectos**

Elaboración de planes tanto de cobertura amplia como planes de alcance focalizado con énfasis en los sectores y grupos más afectados por la crisis económica.

## **IX. Instalación de órganos de seguimiento**

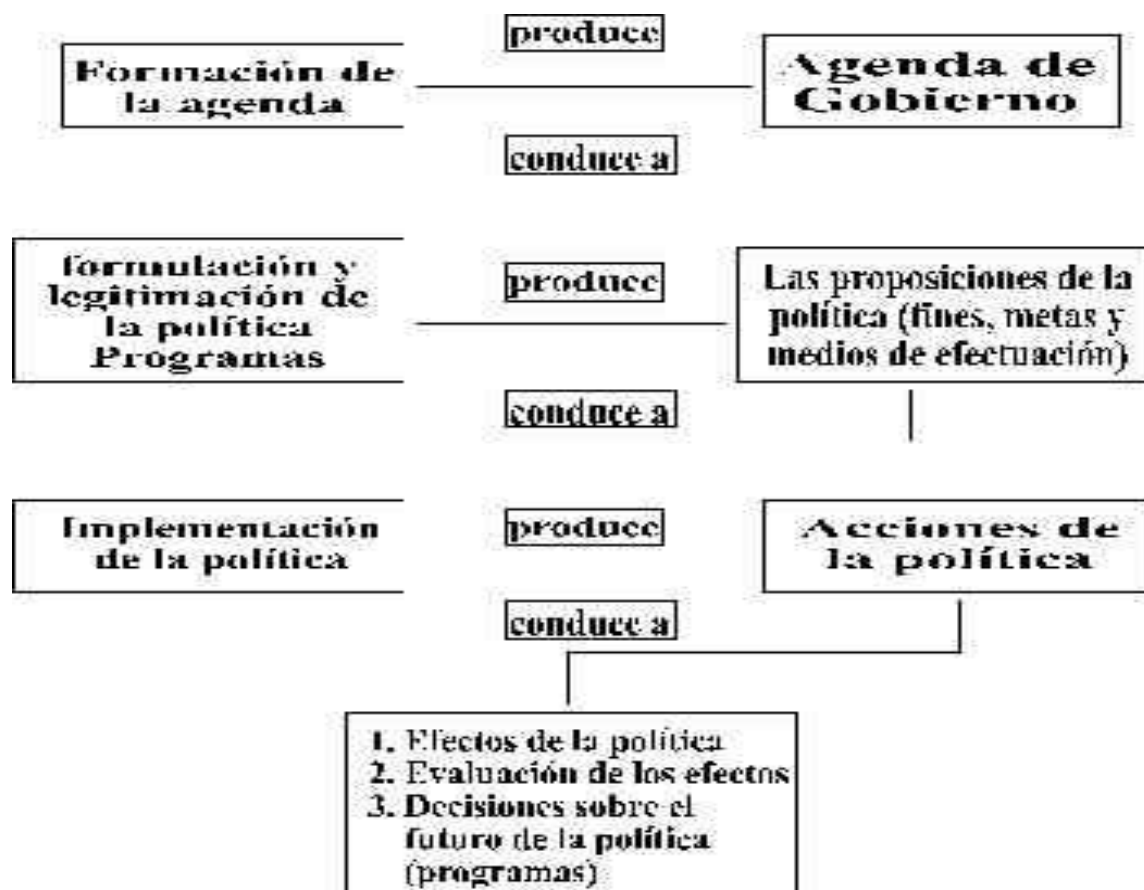
Organización de los recursos que entrarán en juego, lo que supone elegir formas de coordinaciones adecuadas, ágiles, que aseguren eficiencia, transparencia y representación.

#### **X. Previsión de mecanismos de evaluación**

Ir constando la puesta en marcha de las acciones planeadas y los beneficios que de ellas se derivan nos permitirá continuar en ese camino y hacer los ajustes necesarios en los momentos precisos. Recordemos que el alterar algún aspecto de la vida de la población trae forzosamente modificaciones en muchos campos, algunos los previmos, otros no conocerlas y seguirlas es necesario.

En resumen, podemos mencionar tres momentos más importantes en la trayectoria de las políticas públicas:

- Iniciado por el encuentro de la propuesta, la demanda, la necesidad, entre los dos elementos clave, la población (grupos, sectores) y representantes del gobierno. Encuentro que puede asumir un sinnúmero de modalidades y tonalidades. A través de representantes, de diversas formas de liderazgos y voceros, con representaciones más o menos "representativas" e incluyendo un peso social más o menos contundente, con capacidad de presión.

Una mirada al proceso de las políticas<sup>20</sup>

- Un segundo momento que supondrá la fase técnica, de realización de consultas, estudios, investigaciones que le den imagen concreta a la decisión, convirtiéndola en propuestas, en planes y programas.

<sup>20</sup> Citado por Luis F. Aguilar Villanueva "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno" Gpo. ED. Miguel Ángel Porrúa, 1993

La valoración de los recursos destinables, las vías institucionales para la aplicación de programas, las coordinaciones interinstitucionales, etc. Esta fase llamada de implementación de las políticas, proceso por demás complejo.

La implementación de las políticas supone la concurrencia de múltiples actores, todos ellos con dinámicas y visiones propias, así como de instituciones, cada una con sus propios ritmos e inercias, intervienen los tiempos políticos y una serie de elementos del contexto que hacen difícil una previsión y el control de los procesos.

- Un tercer momento, que mucho ayudará a las personas, grupos, instituciones que se mueven en el mundo de las políticas públicas, se da en torno al análisis objetivo, sistematización, valoración y difusión que del proceso en su conjunto se haga de cada experiencia.

Hacer seguimientos precisos, evaluar desde diversos puntos de vista, escribir y publicar, discutir y aportar a la sociedad en su conjunto, dará elementos de riqueza para ser tomados en cuenta en experiencias similares.

### **3.4 POLITICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

En el campo la crisis ha causado estragos. De los efectos detectados destacan la reducción de áreas sembradas de cultivos básicos, incremento de carteras vencidas y aumento del número de productores sin acceso al crédito, reducción del monto del financiamiento y de la inversión pública, incremento sustantivo de los costos de producción y creación de una política comercial que privilegia las importaciones, las condiciones socioeconómicas en el medio rural mexicano han sido precarias, pero en la últimas décadas se ha agudizado aún más la pobreza.

La cantidad de mexicanos que viven en condiciones de pobreza (40 millones) expresa un gran rezago social, y esto no puede legitimarse con el cumplimiento de variables macroeconómicas, y menos aún si los programas empleados no coadyuvan al bienestar de la población rural.

En los últimos años los diseñadores de la política agropecuaria apostaron a las fuerzas del mercado como el motor para modernizar el campo. En ese sentido, impulsaron diversas reformas políticas, jurídicas e institucionales, y redujeron la propiedad del Estado. Todas estas medidas se diseñaron para facilitar la intervención en el mercado de los agentes privados, sin regulaciones estatales.

#### **3.4.1. Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)**

Cuando tomó posesión de la presidencia de la República el licenciado Carlos Salinas de Gortari, se puede decir que México ya había superado la crisis de la llamada “década trágica” (1970-1982), así como las derivadas de los desastres ocurridos durante el anterior gobierno; en efecto, el PIB empezaba de nuevo a crecer, la inflación a ceder y el déficit público a disminuir e igualmente se habían iniciado por el Presidente de la República dos transformaciones estructurales fundamentales al sistema económico mexicano: la privatización del enorme e ineficiente aparato paraestatal que competía deslealmente con las empresas privadas produciendo todo género de mercancías y servicios y el sistema proteccionista a ultranza que había convertido a la industria nacional en obsoleta y no competitiva en los mercados internacionales; además el Pacto de Solidaridad había comprometido al gobierno a luchar contra la inflación por medio del saneamiento de las finanzas públicas.



El Presidente Salinas fue continuador de la política de de la Madrid pero más que eso la profundizó, la amplió y le dió un contenido doctrinario más claro; desde el principio de su mandato fustigó el modelo mercantilista-dirigista existente en México por décadas, atacando en especial al proteccionismo, al intervencionismo gubernamental en la vida económica y a la política expansionista basada en los déficit públicos y en la inflación.

### **Cambios a las políticas públicas**

- En 1992 hubo un gran giro: las reformas al Artículo 27 constitucional anunciaron el fin del reparto y de las restricciones mayores en los derechos de los campesinos.
- No habría más órganos ni procedimientos políticos para zanjar litigios agrarios, sino instancias y procesos jurisdiccionales. "Esta nueva jurisdicción agraria debió nacer con la conciencia de una adversidad histórica: los campesinos no han confiado en los tribunales".
- Se confirmaron formas de tenencia de las tierras existentes, la pequeña propiedad, la ejidal y la comunal.
- Se dieron libertad a los ejidatarios para disponer de su tierra, ya sea rentándola, hipotecándola o vendiéndola y permitieron la asociación de ejidos con pequeños propietarios o empresas.
- Otra modificación importante fue el cambio de régimen del subsidios agrícolas; se estableció el Programa de Apoyo Directo al Campo, PROCAMPO, por el cual se dan a los campesinos apoyos directos por hectárea que sustituyen gradualmente el subsidio implícito en los precios de garantía

- El retiro de Apoyos para el sector agropecuario, año 94 a comparación del 98.<sup>21</sup>

	1988	1994	Variación 1994/1988 (%)
Crédito de avío ejercido por Banrural para superficies de riego (miles de nuevos pesos*)	3 337 582	1 242 381	-62.8
Crédito de avío ejercido por Banrural para superficies de temporal (miles de nuevos pesos*)	5 108 207	369 837	-92.8
Superficie de riego habitada por Banrural (miles de hectáreas)	1 505	651	-56.7
Superficie de temporal habitada por Banrural (miles de hectáreas)	5 765	409	-92.9
Participación del sector en el otorgamiento de crédito de la banca de desarrollo (%)	12.7	6.7	-47.2
Superficie asegurada de riego (miles de hectáreas)	1 534	294	-80.8
Superficie asegurada de temporal (miles de hectáreas)	4 714	163	-96.5
Ventas de semillas certificadas (toneladas)	80 139	18 837	-76.6
Servicio de asistencia técnica (miles de hectáreas)	14 235	5 800	-59.3
Gasto federal en ciencia y tecnología agropecuaria (miles de nuevos pesos*)	488 935	381 246	-22.0
Participación del sector agropecuario en el gasto federal en ciencia y tecnología (%)	13.7	7.0	-48.9

<sup>21</sup> Pesos constantes de 1994. Fuente: Cálculo propio en base a Salinas de Gortari, Sexto informe de gobierno 1994.

### 3.4.2. Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

Los factores políticos siempre han influido decisivamente en la economía; para que haya desarrollo es necesaria la inversión y ésta depende de la disponibilidad de ahorros, de una tasa de interés atractiva y de las expectativas de tener rendimientos futuros que sobrepasen los recursos que se arriesgan en el momento de la inversión. Las expectativas a su vez dependen de las circunstancias presentes económicas, sociales y de las que razonablemente se esperan en el porvenir. El solo temor a la inestabilidad política y social puede retraer la inversión.

El Presidente Zedillo afirmó que México ha sufrido por ir tras espejismos de un desarrollo fácil y rápido cuando el desarrollo sólo se producirá de manera gradual y firme con disciplina fiscal y monetaria, con inflación a la baja y con mayor ahorro doméstico y por ello no se puede relajar el esfuerzo ni es posible que en las circunstancias actuales el gasto público sea el motor del desarrollo. En la ceremonia inaugural de la Vigésimo-Sexta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, el Dr. Zedillo afirmó que la producción y distribución de alimentos para una población mundial en constante crecimiento "es uno de los mayores desafíos para los pueblos y los gobiernos en el Siglo XXI." Agregó que en México, como en los demás países de la región "el esfuerzo por la seguridad alimentaria es, al mismo tiempo, una lucha por el fortalecimiento productivo del campo, por la justicia social y por la superación de la pobreza." Con todo lo acontecido, realizó cambios a las políticas públicas en el sector agrario:

- Se puso en marcha el Programa de Apoyo Financiero al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE), para beneficiar al 100% de los deudores.

- Se creó el Programa Alianza para el Campo, que tiene por objeto incrementar la productividad y rentabilidad de las unidades de producción, ofreciéndoles más y mejor infraestructura, tecnologías y capacitación.

### 3.4.3. Sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006).

Durante el sexenio actual, podemos decir a grandes rasgos que el Estado Mexicano no ha avanzado en materia agrícola, el cual parece que con el lapso del tiempo, en lugar de mejorar, está empeorando en el largo plazo.

La situación social y económica del campo mexicano, se ha visto afectada por tres hechos:

- La conclusión, el 31 de diciembre del 2003, del plazo establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para eliminar las salvaguardas al sector agropecuario mexicano.<sup>22</sup>
- La entrada en vigor en Estados Unidos de la “Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural”, promulgada por George Bush el 13 de mayo de 2002, donde se acuerda subsidiar a los agricultores estadounidenses con más de 183 mil millones de dólares durante los próximos 10 años.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Desde el primero de enero de 2003, se importan libremente a México productos porcícolas, avícolas, bovinos, el trigo, arroz, cebada, malta, papas frescas y refrigeradas, café, lácteos (excepto leche en polvo), caña de azúcar, lactosa, fructosa, glucosa, melaza de caña y artículos de confitería, vinos de uva, tabaco, copra, grasas, aceites y ceras vegetales, duraznos, chabacanos y peras; así como jitomate fresco, zanahorias a granel y empaquetadas, manzana, jugo de naranja, hortalizas frescas y en conserva, fresas sin procesar y en conserva, cebollas, pepinos y pepinillos.

<sup>23</sup> La ley establece un esquema de apoyo directo a los productores de granos básicos y precios de garantía para todos los productos, así como un programa de conservación que engloba pagos compensatorios por las tierras no cultivadas y otorga recursos para la recuperación de suelos. En particular, el grueso de los subsidios, cerca de 49 mil millones de dólares, se destinará a los programas por producto en apoyo a ocho cultivos: algodón, trigo, maíz, sorgo, arroz, cebada, avena y soya, todos exportables a México.

- La falta de respuestas eficaces del gobierno federal frente a la difícil situación del campo.<sup>24</sup>

El gobierno de Vicente Fox Quesada, ha mantenido en el campo el énfasis privatizador (el cual podemos decir que fue iniciado con las reformas al artículo 27 constitucional durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari) y de libre mercado, políticas que han significado la destrucción de la propiedad ejidal y el aumento de las dificultades para producir y comercializar que enfrentan los agricultores mexicanos cuyos apoyos, además de haberse reducido, se concentran en unos cuantos productores; situación y condición que les impide competir con los agricultores norteamericanos que reciben multimillonarios subsidios y apoyos diversos; y de igual forma con los agricultores Canadienses que poseen tecnologías mucho más avanzadas para la explotación de la tierra.

Frente a esta situación, el movimiento campesino realizó fuertes movilizaciones sociales que concluyeron el 28 de abril de 2003 con la firma de un “Acuerdo Nacional para el Campo” (ANC), donde el gobierno se comprometía a realizar, “antes del 31 de diciembre de 2003 y con la participación de las organizaciones campesinas y de productores, una evaluación integral de los impactos que sobre la agricultura mexicana tendrían tanto el TLCAN como la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural de Estados Unidos”, con el propósito de contemplar la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN y tomar medidas en apoyo a los agricultores para enfrentar la competencia. El ANC establece la obligación del gobierno de enviar al Congreso una iniciativa de “Ley Federal de Plantación Agropecuaria”, que tuviera como sustento “el concepto de

---

<sup>24</sup> Como respuesta a la movilización campesina y a las acciones unilaterales de Estados Unidos, el gobierno foxista propuso un “blindaje” que nunca quedó claro en que consiste. Al anunciarlo se dijo que contemplaba la aplicación de medidas concretas para los mercados de granos y oleaginosas, lácteos y pecuario, “pues son los más sensibles frente a las importaciones estadounidenses, y constituyen una protección ante los efectos de la apertura comercial en el TLCAN en 2003”. En todo caso, las autoridades sólo proponen medidas administrativas que, de ninguna manera, podrán enfrentar con eficacia la crisis del campo.

soberanía y seguridad alimentaria, además de incluir y concretar el “derecho a la alimentación”. Finalmente, el ANC reconocía la necesidad de llevar a cabo “una reforma estructural de las instituciones y programas públicos rurales, que buscará concretar, coordinar y especializar los instrumentos clave para el desarrollo del campo”.

Sin embargo, a más de dos años de firmado el ANC, muchas organizaciones campesinas acusan al gobierno federal de “incumplido” pues no hay avances en los aspectos prioritarios del ANC, como las reformas legislativas para mejorar las condiciones del sector y la evaluación del capítulo agropecuario del TLCAN.

La crisis del campo se expresa en una evidente pérdida de una mayor dependencia hacia Estados Unidos, dependencia que a nuestro parecer cada día se asienta más, lo que significó que en el año agrícola 2003/04 (junio/julio) México haya importado 6.5 millones de toneladas de maíz; 4.4 millones de toneladas de frijol; 3.4 millones de toneladas de trigo y 17.8 millones de granos forrajeros y, según el gobierno estadounidense, la tendencia de las importaciones mexicanas de granos básicos es a seguir creciendo.<sup>25</sup> Todo esto ha ocasionado que el valor de la producción del sector agropecuario, haya descendido al 5.8 por ciento del PIB.

Durante el sexenio de Vicente Fox, se generaron muchas expectativas e hicieron promesas que hasta la fecha no se ha visto reflejadas en la realidad, pese a que el presidente no es el único responsable por la situación del país, la desilusión y el desencanto llevan su nombre.

Se puede decir que a cuatro años de iniciado su gobierno, se ha convertido en certeza la idea de que la alternancia no conduce, necesariamente, al cambio. Aún

---

<sup>25</sup> *El Financiero*, 5 de abril de 2004. pp. 11

---

resulta difícil explicar cómo, reconociendo el gobierno la existencia de 54 millones de mexicanos viviendo en la pobreza y en pobreza extrema, o que nuestro país ocupa el lugar 50 en el ámbito mundial en cuanto a ingreso por habitante y que se ubica en la segunda mitad de la tabla mundial del Índice de Desarrollo Humano, la prioridad del gobierno de Vicente Fox siga siendo controlar la inflación, cuando la experiencia muestra que la inflación controlada, a costa del crecimiento, no mejora el bienestar de la población ni contribuye a disminuir la magnitud de la pobreza.

Tampoco resulta sencillo explicar por qué, ante la desaceleración económica, no se ha tomado la decisión de utilizar el gasto público como instrumento para reactivar la producción, el empleo y la demanda. La ortodoxia rigurosa, o la incompetencia gubernamental, se han levantado como los obstáculos más difíciles de vencer para solventar las crecientes dificultades económicas del país.

Son muchas las asignaturas pendientes del gobierno, no solo en materia agrícola, sin embargo, tal parece que la dependencia económica cada vez más aguda con los Estados Unidos y nuestras profundas asimetrías con nuestros socios en el TLCAN, pone a México en una situación cada vez más difícil, en donde la producción agrícola nacional atraviesa por crisis cada vez mayores.

---

## CONCLUSIONES

A manera de conclusión podemos decir que en México, las controversias y los conflictos seguirán latentes si no existe una revisión obligada del TLCAN, que ha sido en términos generales malo para la mayoría de los sectores rurales y es un espejismo la afirmación de que México es parte del primer mundo, pues en lo que respecta al sector agrario la mayoría de los productores cuentan con pequeñas extensiones de tierra lo cual hace que la productividad de sus cultivos sea mucho menor de la que genera los productores de los otras partes firmantes del TLCAN.

La nueva política para el campo no puede ignorar las profundas asimetrías que tiene México con EUA y Canadá, y deberá realizar una evaluación de los productos del sector agrario que necesiten mayores subsidios, así como formular programas de capacitación para los pequeños productores sobre nuevas tecnologías para el desarrollo de sus cultivos, ya que en los países industrializados cuentan con grandes adelantos en tecnológicos y mediante esto poder hacerlos competitivos ante los productos de importación.

Para lograr una mejora en el sector agrario, a nuestro parecer es necesaria la aplicación de políticas y alternativas que a continuación se mencionan:

- Aplicar políticas para elevar la productividad de todas las actividades agropecuarias a medida que se detenga el retroceso cada vez más acentuado del sector agrario.
- Insistir en la necesidad de elevar la productividad, con mayor efectividad para que los productores nacionales que compiten con las importaciones puedan tener mejores oportunidades ya que si no se eleva la productividad, México puede perder la ventaja sobre sus competidores expresada en las preferencias arancelarias recibidas en el TLCAN.



- Los esquemas de subsidios más que aumentarse, deben de reestructurarse de manera que la producción interna responda mejor ante los impulsos de la demanda. Esto puede lograrse reestructurando los apoyos de manera que se favorezca la concentración productiva de la tierra y permita aprovecharla en cultivos más rentables.
- Se requiere por lo tanto reestructurar el sector agropecuario mexicano para poder enfrentar eficazmente los retos y oportunidades que presenta el actual contexto internacional de apertura de mercados y para dar empleo a muchos mexicanos que no pueden ser ocupados en otras partes.
- Para que el sector agropecuario se dinamice y eleve su competitividad se requiere una estrategia de desarrollo adecuada la cual involucre de igual forma a los pequeños y medianos agricultores.
- Se requiere de una política de estado para el campo con gran visión de largo plazo, con miras a elevar la participación del sector en la generación del PIB, en forma eficiente y competitiva.
- México debe de implementar un mayor control de las importaciones en cuestión de normas fitosanitarias, que además de ser necesario para no poner en riesgo la salud de su población lo puede utilizar como protección para su mercado interno.

***“Consideramos que la agricultura mexicana es y debe de ser un sector viable dentro de un marco de apertura comercial, para que el país también lo sea”.***

## BIBLIOGRAFIA

- ❖ Cruz Gómez Ángel Manuel, Rindermann Tesius Schwentesius Rita, Gonzalez Gómez Gerardo; Las Negociaciones del Sector Agropecuario de México en el TLC; Centro Dee Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agricultura y de la Agricultura Mundial Departamento de Sociología Rural; Universidad Autónoma Chapingo, enero de 1993.
- ❖ Cruz Gómez Ángel Manuel, El TLC y su impacto en el sector agropecuario de México, Biblioteca central de la U.A.CH. V.1 No.9 Revista Agronegocios en México, noviembre 1992.
- ❖ Diario Oficial de la Federación. Ventas del mercado interno. 2 de Febrero del 2004. pp. 17
- ❖ Diario Oficial de la Federación. Precio de exportación. 2 de Febrero de 2004. p. 7
- ❖ FAO 1995, Repercusiones de la Ronda Uruguay en la Agricultura; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- ❖ FAO; Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina; Estudios FAO Desarrollo económico y social No. 108 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- ❖ Fernández Luiselli Cassio, Carvajal Vidal Carlos., México en la Ronda Uruguay: El Caso de la Agricultura., IICA.
- ❖ José Romero y Alicia Puyana; Evaluación Integral de los Impactos e Instrumentación del Capítulo Agropecuario del TLCAN.
- ❖ Periódico La Jornada 2003, Renegociación del Capitulo Agropecuario en el TLCAN.
- ❖ Recopilación de Periódico el Financiero 2004 – 2005.
- ❖ Resultados de la discusión de Dallas 21 de febrero de 1992; Tratado de Libre Comercio, Universidad Autónoma Chapingo.

- ❖ Revista Vértigo. El DF incentiva la competitividad. Año IV N. 189. 31 de Octubre de 2004. pp.
- ❖ Stephen Healy; Richard Pearce; Michael Stockbridge., El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo, Manual de Capacitación; FAO Roma 1999.

### **INSTITUCIONES VISITADAS PARA LA RECOPIACION DE DATOS PARA NUESTRO ESTUDIO**

- ❖ La Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- ❖ La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- ❖ La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- ❖ Secretaría de Educación Pública (SEP).
- ❖ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).
- ❖ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- ❖ Secretaría de Economía.
- ❖ Centro de Investigación para la mejora de maíz y trigo (CIMMYT).

# ÍNDICE

	<b>PÁGINA</b>
<b>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
Política Públicas .....	1
Políticas Públicas de Exportación e Importación En México a partir del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.....	2
Delimitación del Tema.....	5
<b>ANTECEDENTES</b>	
<b>A. Antecedentes: el GATT</b>	
A.1 Objetivos y Principios del GATT .....	7
A.2 México en el GATT .....	9
A.3 La Ronda Uruguay.....	12
A.4 Resultados en la Ronda Uruguay en Materia de Agricultura.....	18
<b>B. México en los Tratados Internacionales: Comercio Agroalimentario con los países con que ha suscrito Tratados Internacionales.</b>	
B.1 TLC México – Costa Rica.....	36
B.2 TLC México – Chile.....	38
B.3 TLC México- Colombia Venezuela .....	41
B.4 TLC México- Unión Europea (TLCUEM).....	44
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO, CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS.</b>	
1.1 Introducción .....	49
1.2 Situación del Estado Mexicano en la Firma del TLC.....	52
1.3 Objetivos del TLC .....	54
1.4 Firma y Contenido del TLC .....	57
1.5 Contenido del Tratado de Libre Comercio.....	58
1.6 Reglas de Origen .....	59

## **CAPÍTULO 2**

### **EL SECTOR AGRÍCOLA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO**

2.1 Aspectos Históricos con Relación al TLC en el sector agrícola .....	67
2.2 El Sector Agropecuario Mexicano al entrar en vigencia el TLCAN .....	71
2.2.1 Dualidad del Sector Agropecuario .....	71
2.3 El capítulo Agropecuario del TLCAN .....	74
2.3.1 Aspectos Negociados .....	74
2.4 Impacto del TLCAN en el Sector Agrario de México .....	81
2.4.1 Situación de los granos dentro del TLC .....	83

## **CAPITULO 3**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS**

3.1 Políticas Públicas, Conceptualización y Aplicación Al Interior del Sector Agropecuario.....	95
3.2 ¿Qué son las Políticas Públicas? .....	96
3.3 Políticas Públicas y su Proceso de Elaboración .....	98
3.4 Políticas Públicas en el Sector Agropecuario .....	109
3.4.1 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari.....	110
3.4.2 Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	113
3.4.3 Sexenio de Vicente Fox Quesada.....	114
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>118</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>120</b>

