

El Programa de Apoyos Directos al Campo y
su relación con el Tratado de Libre Comercio
de América del Norte. El caso del maíz

Fredyd Torres Oregón

Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
de José Azueta, Zihuatanejo, Guerrero

El Programa de Apoyos Directos al Campo y su relación con
el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
El caso del maíz

Fredyd Torres Oregón

Resumen *Abstract*

Con la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en enero de 1994 entre México, Estados Unidos y Canadá se eliminó todo tipo de subsidio gubernamental al campo mexicano producto de los acuerdos en esa materia. La principal razón, según el modelo de economía abierta es que éstos distorsionan el sistema de precios en el mercado y la asignación eficiente de recursos. En ese sentido, el gobierno mexicano diseñó el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) con el fin de compensar los efectos negativos que pudieran tener los productores nacionales de maíz y otros cultivos básicos por la apertura comercial.

With the start of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in January, 1994 among Mexico, United States and Canada, all kinds of government subsidy for Mexican agriculture were eliminated, a result of the agreements in that area. The main reason, according to the open economy model, is that subsidies distort the market price system and the efficient assignation of resources. Accordingly, the Mexican Government designed the Program of Direct Support for the Countryside (PROCAMPO) with the purpose of compensating for the negative effects that national producers of corn and other basic crops could suffer because of commercial liberalization.

Palabras clave: apertura comercial, TLC, subsidios, PROCAMPO, maíz, productores.

Key words: commercial liberalization, Free Trade Agreement (TLC), Program of Direct Supports to the Countryside (PROCAMPO), corn, producers.

Introducción

A partir del año 2008 podrá entrar a México cualquier volumen de maíz de los Estados Unidos o Canadá sin que haya restricción alguna por parte de las autoridades mexicanas. La cantidad de maíz importado estará en función de la demanda interna y no habrá impuestos o gravámenes al respecto.

Ese escenario se deriva de los acuerdos comerciales en materia agrícola al que llegaron las autoridades mexicanas con sus homólogos de los Estados Unidos y Canadá en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Al realizarse la negociación y acuerdo de Libre Comercio entre el gobierno mexicano y los países citados, México aceleraba su proceso de apertura económica y se ajustaba a las reglas del libre comercio mundial. Esto implicaba por una parte revisar los esquemas de apoyos y subsidios que el gobierno mexicano destinaba a productores de cultivos básicos como el maíz, frijol, arroz, etc., los cuales les permitía entre otros beneficios protegerse de las fluctuaciones de los precios internacionales de granos básicos. A nivel local el gobierno fijaba un precio de garantía.

Por el otro lado, ajustarse a las reglas del comercio internacional mediante el Acuerdo Comercial, implicaba que los productores rurales mexicanos elevarían sus niveles de productividad y por esta vía ser competitivos pero ya sin los apoyos y subsidios gubernamentales. Para el modelo de economía abierta los apoyos y subsidios gubernamentales distorsionan el sistema de precios en el mercado y la asignación eficiente de recursos, por tal motivo deben desaparecer.

En ese sentido, a partir de la entrada del Tratado de Libre Comercio (TLC) en enero de 1994, el gobierno mexicano diseñó para el campo un nuevo esquema o programa de apoyo para miles de productores de cultivos básicos llamado Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), que sin ser un subsidio o apoyo directo, cumpliría un fin compensatorio. Este tendría un carácter temporal mientras los productores rurales se fueran adecuando a las nuevas condiciones de la apertura comercial. Recordemos también que años previos a la firma del Tratado se realizaron en México reformas al artículo 127 constitucional con el mismo fin.

El PROCAMPO se calendarizó a partir de la entrada del Acuerdo para un periodo de 15 años con apoyos que se deslizan hasta desa-

parecer. Para el año 2008 el mercado de maíz, entre otros, será totalmente liberado y los productores no tendrán más PROCAMPO.

Por otra parte, la situación que prevalece actualmente, de acuerdo a campesinos y productores de maíz¹ es que con la entrada en vigor del TLC los problemas en su sector se han agudizado con mayor fuerza: penetración de importaciones de maíz superiores a la cuota establecida en el TLC; la reducción de los recursos monetarios en términos reales del PROCAMPO; y los crecientes aumentos en los subsidios de los Estados Unidos a sus productores a pesar de la prohibición en los acuerdos del TLC, situación que desde el punto de la competitividad los pone en desventaja frente a sus socios comerciales.

Con estos antecedentes, en el presente trabajo nuestro principal objetivo es analizar de manera teórica algunos aspectos relacionados con el diseño e implementación del PROCAMPO y demostrar empíricamente a través de una serie de cálculos y procedimientos matemáticos si los recursos económicos que el gobierno otorga a los productores mexicanos de maíz a través del PROCAMPO son suficientes para mantener niveles de competitividad en el marco de la apertura comercial con Estados Unidos y Canadá, específicamente con el primero.

1 Con la finalidad de que al lector le quede claro que cuando nos referimos a campesinos y productores de maíz nos estamos refiriendo aquellos que independientemente que reciban apoyos del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) participan en la producción de maíz. Para Robles y García (1994: 227) y con base a otros trabajos han descrito tres grupos de productores campesinos que cultivan maíz: los compradores netos del grano, los productores autosuficientes y los vendedores netos del grano. En el primer grupo están incluidos dos tipos de productores: a) los productores de abasto estricto (consumen todo lo que producen) que no alcanzan la autosuficiencia, y b) productores que venden parte o toda su producción para después comprar nuevamente maíz en el mercado subsidiado (e. G., en las tiendas locales de Conasupo). El segundo grupo, de productores autosuficientes, está conformado por productores de autoabasto estricto que no participan o lo hacen erráticamente en los mercados de maíz, ya que la generación de excedentes en caso de presentarse, se debe más a factores aleatorios propios de la producción agrícola que a decisiones de producción. Por último, el grupo de los excedentarios netos puede o no consumir parte del maíz que produce y vende excedentes en el mercado. Aunque no existen estadísticas nacionales del número de campesinos ubicados en cada estrato, diversos autores consideran que los campesinos deficitarios y autosuficientes constituyen de 50 a 60% del total de los productores maiceros.

1. ¿Qué es el PROCAMPO?

El programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO), es un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la SAGARPA. Tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales.

El apoyo de PROCAMPO consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de ésta, que se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada (elegible) en el programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad operativa.

El PROCAMPO se instrumentó a fines de 1993. Tiene como objetivo apoyar el ingreso de los productores rurales mediante la entrega de un subsidio directo que el Gobierno Federal otorga por conducto de ACERCA, órgano desconcentrado de la SAGARPA. Está dirigido a los productores nacionales para compensar su situación con la de otros productores de otros países que reciben subsidios y concurren al mercado internacional de productos agropecuarios.

El plazo de vigencia del programa es de quince años: inició en el ciclo agrícola Otoño-Invierno 1993/1994 y termina en el primavera-verano 2008. Su operación se regula por el Decreto del 25 de julio de 1994 y su fe de erratas del 26 de septiembre del mismo año, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Los recursos son autorizados anualmente en el presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se define como uno de los objetivos rectores del desarrollo rural el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias, y en el Programa de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006(PSA) se propone lograr un crecimiento con calidad del sector agropecuario y convertir al PROCAMPO en un mecanismo ágil y oportuno que induzca a la capitalización con los apoyos recibidos.

Con lo anterior, el gobierno de Vicente Fox respecto a PROCAMPO fue fijado cuatro líneas estratégicas: 1) simplificación de normas de operación, 2) Innovación de medios de pago, 3) Desarrollo informático para mayor transparencia y viabilidad, 4) Iniciativa de ley para la capitalización del PROCAMPO y varios proyectos que se implementaron desde el primer año de gobierno.

Fredyd Torres Oregón

Para el gobierno de Vicente Fox, el PROCAMPO posee una importancia estratégica. Cada año otorga apoyos que representan una proporción significativa de los recursos federales destinados al agro, su universo de atención es de 2.8 millones de productores, que representan casi el 40% de las personas que se ocupan en labores agropecuarias². (SAGARPA, 2003:4)

2. Cambios en la operación de PROCAMPO

Bajo la visión y supervisión del gobierno del cambio funcionarios del mismo argumentan que al programa se le imprimió una nueva orientación para beneficiar a los grupos de población más vulnerables y generar oportunidades de desarrollo en zonas indígenas y en las de alta y muy alta marginación. Asimismo, mencionan que se han atendido en forma preferente a los productores rurales que menos tienen, a los que, por lo general, siembran en terrenos de dimensiones reducidas, poco fértiles, y cuya producción se consume en el propio hogar.

Así también, en concordancia con el PND y el PSA, durante el periodo 2001-2002 se realizaron importantes cambios e innovaciones al PROCAMPO. Todas las estrategias rectoras y los procesos y proyectos se pusieron en práctica.

Primera estrategia: simplificación de las normas de operación

Fue más oportuna la entrega del apoyo de PROCAMPO. Las reglas de la operación tradicional del Programa se redujeron de 104 a 22 numerales en 2001 y a 17 en 2002. Con la nueva normatividad se estableció un plazo máximo de 35 días para la entrega del apoyo, 25 días menos que el que manejó la administración pasada.

Con el redondeo se incrementaron los apoyos para los productores de ingresos bajos. Por primera vez a los del ciclo Primavera-verano se les dio una cantidad equivalente a la cuota de una hectárea cuando laboraron predios de tamaño menor a esa superficie.

² La población ocupada en labores agropecuarias es de 7.1 millones de personas. "Encuesta nacional de Empleo 2000", Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El pago del apoyo antes de la siembra hizo posible que los productores recibieran cursos cuando más lo necesitaron. La sesión de derechos se aplicó únicamente para los que no fueron sujetos de este beneficio.

Se desconcentró la determinación del calendario de inicio de las operaciones. Cada gobierno estatal decidió la fecha de apertura de ventanillas para las inscripciones y pagos en consideración del criterio y consejo agropecuario.

Segunda estrategia: innovación de medios de pago

Los agricultores recibieron los apoyos de manera directa por la aplicación del “depósito en cuenta de cheques” y la “tarjeta electrónica PROCAMPO”. Durante 2002, el 14% de los recursos entregados se depositaron en bancos.

Se tornó más expedito el canje del Cheque PROCAMPO. La contratación adecuada de los servicios bancarios propició que aumentara de 25 a 39 % la presencia directa de las instituciones bancarias en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), y de 33 a 50% la capacidad de hacer efectivos los documentos de pago en el CADER correspondiente a su emisión.

Tercera estrategia: desarrollo informático para mayor transparencia y viabilidad

Las innovaciones y mejoras en la informática agilizaron la operación y contribuyeron en el combate a la corrupción. Al hacer uso óptimo de equipo se redujeron los costos del procesamiento de la información y de la emisión de cheques.

Con las medidas de seguridad adoptadas fue minimizada la posibilidad de alterar sin autorización la base de datos.

El rediseño del Sistema de Información Geográfica de ACERCA y su instrumentación paulatina han provocado el desarrollo y la verificación de siembras mediante imágenes captadas desde satélites para sustituir la supervisión directa de los predios.

Con la informática difundida de la página de Internet: <http://www.procampo.gob.mx/>, televisión, radio y conferencias de prensa, y cálculos de los indicadores de los resultados y de gestión del PROCAMPO, fue transparentada la ejecución del programa.

Cuarta estrategia: iniciativa de ley para la capitalización del PROCAMPO

Se promovió ante el H. Congreso de la Unión la iniciativa de ley. Una vez promulgada se elaboraron las Reglas de Operación del sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO, cuyas disposiciones abren a los productores la posibilidad de obtener de forma inmediata los apoyos que recibirían en los próximos seis años.

La Ley y las reglas de operación del sistema de garantías se elaboraron con la opinión de los productores y de instancias privadas y gubernamentales, después de una consulta intensa.

Se firmaron convenios con la Asociación de Banqueros de México, FIRA (Fideicomiso Rural Agropecuario), BANRURAL, BANORTE, BITAL, Banco del Bajío, y Arrendadora John Deere, para proporcionar las mejores condiciones crediticias en torno a los beneficios. Durante el último cuatrimestre de 2002 se inscribieron al programa 22,906 productores, habiéndose autorizado créditos por 25 millones de pesos para 118 proyectos en Puebla y Chiapas que implican 8,474 hectáreas y 1,012 beneficiados.

3. ¿Por qué PROCAMPO?

El contexto bajo el cual surgió el programa responde a la apertura de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno se planteó la modernización del campo mexicano que entre otras reformas implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario. *“Las reformas se complementaron con programas para compensar los efectos de ingresos negativos que pudieran tener los productores de cultivos tradicionales por la liberalización comercial, la falta de los servicios institucionales, y la supresión de subsidios”* (Alain De Janvri, 2000:124). En lo particular, sustituyó el esquema de subsidio basados en los precios de garantía el cual se dijo no beneficiaba a un número importante de productores.

PROCAMPO surge como un mecanismo de apoyo local por parte del gobierno mexicano hacia el productor agrícola, tomando en cuenta los resultados y consensos a los que han llegado los principales países del primer y tercer mundo exportadores de granos y oleaginosas en foros de discusión sobre el libre comercio.

Se llegó a consensos en torno de que todo subsidio o apoyo por parte de los gobiernos hacia su agricultura mediante la disminu-

El Programa de Apoyos Directos al Campo y su relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El caso del maíz

ción de los costos de producción del productor (precios de garantía, fertilizantes, abonos, herbicidas, funguicidas, créditos gubernamentales, etc.) distorsiona el sistema de precios en el mercado y la asignación eficiente de los recursos, así como también, competencia desleal del comercio internacional.

Por ello, a partir de 1994 y con la entrada en vigor del TLC, los subsidios indirectos como fueron los precios de garantía de cultivos básicos, insumos, créditos, etc., se eliminaron. En ese sentido se crea PROCAMPO y que mediante apoyos financieros directos al ingreso de los productores constituía un apoyo más redistributivo pues se proporciona a todos los productores de granos básicos; sin embargo, el monto de subsidios de PROCAMPO se redujo paulatinamente y para el año 2001 es 34% menor que el año inicial (1994), a pesar del compromiso del gobierno de mantenerlo constante (cuadro 2).

Cuadro 2
Recursos otorgados a PROCAMPO
1994-2002

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002p
Recursos otorgados (millones de pesos) (1)	4 847.7	5 864.0	6 793.4	7 533.0	8 491.7	9 372.2	10 378.9	11 004.6	12 419.7
Apoyos otorgados para la siembra (pesos/hect) (2)									
Otño-Invierno	330.0	400.0	440.0	484.0	556.0	626.0	708.0	778.0	829.0
Primavera-Verano	350.0	440.0	484.0	556.0	626.0	708.0	778.0	829.0	873.0
Superficie Apoyada (miles de hectáreas)	13625.1	13321.3	14305.5	13884.9	13869.1	13527.6	13571.0	14420.0	13900.0
Temporal	n.d	10651.2	11106.8	10933.8	10895.0	10820.2	10751.0	10460.8	10953.2
Riego	n.d	2670.1	3198.7	2951.1	2974.1	2820.0	2820.0	2959.4	2946.8
Productores beneficiados (miles de productores) (3)	3 295	2 934	2 987	2 850	2 780	2 724	2 681	2 695	2 800
ejidales y comunales	n.d	2 445	2 511	2 390	2 343	2 302	2 265	2 267	2 352
Pequeña propiedad	n.d	432	419	405	385	371	365	376	392
Otros (ambos) (4)	n.d	57	57	55	52	51	51	52	56

(1) Las cifras del 1994 a 2000 son las reportadas de la cuenta de Hacienda Pública Federal.

(2) Cifras a precios corrientes. Para 2002 se refiere al presupuesto autorizado. El monto considera los recursos para ampliar hasta una hectárea el apoyo a los beneficiarios que siembran menos de dicha extensión.

(3) El desglose se refiere a los productores que siembran en tierras con ese tipo de tenencia.

(4) Incluye productores que siembran predios ejidales y de la pequeña propiedad.

p/ cifras preliminares.

Fuente: Apoyos y servicios a la Comercialización Agropecuaria. SAGARPA, del 2do. Informe de Gobierno de Vicente Fox Q. 2002.

Asimismo, los problemas de los productores agrícolas para sustituir sus cosechas por cultivos básicos más rentables, frente a la reducción de aranceles acordada en el TLCAN, el incremento de las importaciones, y la eliminación de Conasupo obligaron al gobierno a establecer un Programa de Apoyo a la Comercialización a partir de 1995. El programa inició apoyando seis granos: arroz, trigo, sorgo, soya, cártamo, algodón.

El programa no apoyaba ni al maíz ni al frijol. En 1996 se incluyó al maíz, y se suspendió el apoyo al trigo por ese año. Los apoyos a la comercialización constituyen una parte cada vez más importante del precio, pero solo apoyan cierta proporción de la producción, en regiones determinadas y ha provocado la polarización de los productores.

El gobierno mexicano proporciona estos apoyos como un mecanismo de paliar la inconformidad de los productores en los lugares en donde están más organizados para la comercialización de sus cosechas. Estos apoyos se focalizan en estados con producción excedentaria, y no en los estados que destinan una parte importante al autoconsumo. Sin embargo, los productores de todas las regiones, venden al menos una parte de sus cosechas al mercado.

Ellos no reciben subsidios a la comercialización y recibirá un precio mucho menor por su cosecha. En los estados en que este apoyo no existe, los productores desorganizados reportan grandes dificultades para desplazar sus productos a cualquier precio.

Cuadro 1
México: principales subsidios a los productores
(Millones de pesos y millones de pesos de 1994)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Apoyo a precios	14,718	8,576								
Apoyo a precios real	15,743	8,576								
Procampo		4,484	5,864	6,793	7,533	8,402	9,372	10,379	11,005	12,420
Procampo real		4,848	4,344	3,746	3,442	3,347	3,169	3,205	3,195	3,415
Apoyos a la comercialización			607	555	2,068	1,574	1,574	2,829	5,134	3,233
Comercialización real			597	306	946	532	532	904	1,491	889
Alianza para el campo				1,880	2,918	4,513	4,513	4,738	6,313	8,665
Alianza campo real				1,036	1,334	1,385	1,526	1,463	1,833	2,382
TOTAL subsidios	14,718	13,424	6,671	9,229	12,520	13,935	15,469	18,045	22,461	24,317
TOTAL subsidios reales	15,743	13,424	4,941	5,087	5,721	5,493	5,227	5,572	6,519	6,886
INPC 1994=100	93.5	100	135.0	181.4	218.8	295.8		323.8	344.4	363.68

Fuente: Rivera, 1999, SECAM con base en: Apoyo a precios según OCDE, examen de las políticas agrícolas de México, VFQ, segundo informe de gobierno, 2002.

Los recursos para subsidios a la comercialización aumentaron en 150% y equivalen en el año 2001 a la mitad de los recursos de PROCAMPO. Este año, el maíz, el trigo y el sorgo fueron los productos más apoyados. El frijol no cuenta con este tipo de subsidios, mientras que el estado de Sinaloa es el estado que recibe más subsidios a la comercialización.

4. ¿Cómo se relaciona PROCAMPO con el TLC?

En el TLCAN los acuerdos en materia de apoyos internos gubernamentales y subsidios al sector agropecuario se reafirman en el capítulo VII del Tratado. Se convienen compromisos comunes entre los tres países, así como acuerdos separados para el comercio de México con Estados Unidos y Canadá y entre las dos contrapartes de México.

Los países se comprometen a avanzar hacia políticas de apoyo (subvenciones) “*que tengan mínimos efectos de distorsión [...] en el comercio*”³. Al respecto, ni el tratado ni en la OMC se define o interpreta el significado de la palabra “mínimo”. Ésta se presta a confusiones y quizá habrá controversias futuras por ser una apreciación subjetiva, la cual depende de si es exportador o importador. Para las exportaciones de Estados Unidos apoyadas con enormes recursos presupuestarios, ciertas subvenciones pueden considerarse como de efectos mínimos. En determinadas zonas de México el daño puede ser muy grande.

Respecto a los subsidios a la exportación, los países miembro se “*reservan el derecho de aplicar cuotas compensatorias a las importaciones subsidiadas de productos agropecuarios provenientes del territorio de cualquier país, sea o no parte*”⁴ (Ortiz y Alcaraz, 2001: 511)

Los subsidios deben ser notificados por los países exportadores que los aplican.

El importador puede pedir que se elimine el subsidio o “minimizar” el efecto desfavorable en su mercado⁵. Por consiguiente, el sistema de subsidios y subvenciones debe operar en forma clara, esto

3 Artículo 704 del TLCAN.

4 Artículo 705, párrafo 6 inciso b, del TLCAN.

5 Artículo 705, párrafo 4, del TLCAN.

es, no debe haber sorpresas, aunque puede haber interpretaciones diferentes entre lo que es o no un subsidio o subvención que crea distorsiones en el comercio. Pero la transparencia no evita el daño a los productores mexicanos si se considera que los subsidios a las exportaciones agropecuarias de Estados Unidos, entre otros contribuyen a deprimir los precios internacionales.

Mientras que en 1993 solo se importaban 152 000 toneladas de maíz, en 1996 y 1998 las compras al exterior superaron los cinco millones de toneladas. (García, 2001: 812)

Aún cuando el gobierno de Estados Unidos pudiera entender que sus programas de subvenciones (ayuda interna) tienen consecuencias “mínimas” para justificarlos en la OMC o que no deben considerarse subsidios, la verdad es que poseen todas las características de los específicos e influyen en el precio de la exportación y es muy probable que los productos agropecuarios exportados a México, por sus volúmenes, han provocado o pueden provocar daño a la producción nacional.

De acuerdo al gobierno estadounidense las subvenciones y los subsidios se justifican, pues de otra forma no se podría competir con las exportaciones subsidiadas de otros países, principalmente de la Unión Europea.

Estados Unidos notifica a la OMC los productos que subsidia y aquellos en los que acepta reducir pero no eliminar la medida: trigo, granos en bruto, arroz, aceites vegetales, mantequilla sólida y líquida, leche en polvo, queso y otros productos lecheros, carne bovina, cerdos y aves⁶.

Quando en un área de libre comercio se eliminan las barreras arancelarias la única defensa que los productores tienen es su propia eficiencia productiva. Es obvio que México no puede enfrascarse en una guerra de subsidios con Estados Unidos. El camino es solicitar el inicio de investigaciones administrativas por subvenciones o subsidios conforme a la Ley de Comercio Exterior. (Alcaraz y Alcaraz, 2001:512)

Efectivamente una guerra de subsidios entre México y Estados Unidos no sería la mejor estrategia para proteger su agricultura, dado que, producto de las restricciones económicas y el bajo crecimiento económico de México, éste no cuenta ni contará con los recursos suficientes para subsidiar aquellos productos agrícolas que

6 US Uruguay Round Schedule, GATT

son afectados por los subsidios o subvenciones que realiza el gobierno de los Estados Unidos.

En el mejor de los casos, de acuerdo a R. Schwentesius y José Luís Calva (2001) en *"la cartera vencida del sector agropecuario. Evolución –causas-soluciones"* señalan [...] que con base al pleno reconocimiento de la multifuncionalidad y del potencial del sector agropecuario para la sociedad mexicana en su conjunto, se deben desarrollar una política integral de fomento cimentada en criterios de costos y beneficios económicos, sociales y ambientales, no sólo en su costo financiero.

Reformar el PROCAMPO en sus modos de operación o sustituirlos por programas más diferenciados en beneficio de los pequeños agricultores ganaderos; eliminar de la Alianza para el Campo el sesgo que favorece a grandes empresas. (Schwentesius y Gómez, 2001:545)

5. PROCAMPO en el TLC

Al suprimirse los apoyos y subsidios gubernamentales, los cuales cumplían entre otras funciones la de abaratar los costos de producción del productor agrícola mexicano mediante un precio de garantía por arriba del precio internacional, y por esa vía mantener precios bajos de los principales productos básicos de la dieta del mexicano (maíz, frijol, arroz), con la firma y entrada en vigor del TLC dichos apoyos se suprimen.

Desde sus primeros días, el gobierno de Salinas de Gortari reafirmó definiciones: se trataría básicamente de: a) eliminar subsidios indiscriminados y promover los subsidios "selectivos" y promover los subsidios "selectivos" o "dirigidos"; b) eliminar una buena parte de la intervención gubernamental liberalizando precios (excepto maíz y frijol); c) reducir el rol de los paraestatales en mercado, almacenamiento y procesamiento de productos agropecuarios; descentralizar y reducir funciones de la SARH y de otras dependencias gubernamentales, y ello, dentro del marco de un nuevo, más amplio y eficiente programa de inversiones pública en la agricultura.⁷ (Moguel y Bartra, 1995: 173)

7 Estos lineamientos o compromisos del gobierno mexicano quedaron claramente definidos en el marco de intención" que dio base al Agricultural Sector Adjustment Loan I, del Banco Mundial, signado por el gobierno en 1988.

El argumento para suprimir estos apoyos, se refiere a que los subsidios gubernamentales distorsionan el sistema de precios, van en contra del libre juego de la oferta y la demanda en el mercado y perjudican al resto de productores agrícolas en el ámbito mundial.

Al eliminarse en 1990 los precios de garantía para todos los cultivos, a excepción del maíz y el frijol, un gran número de productores, sobre todo del noroeste, dejaron de sembrar trigo y soya, principalmente y comenzaron a sembrar maíz. (Salcedo, 2003: 75)

Sin embargo, reconociendo por parte de los gobiernos de los tres países que integran el TLC las diferencias en términos de productividad de sus agriculturas, así como los tiempos y procesos para adecuarse a las nuevas reglas de competencia y dejar inmediatamente al libre juego de la oferta y demanda los productos agrícolas, el gobierno de México diseñó un mecanismo de apoyo financiero para aquellos productores de granos y oleaginosas, sobre todo pensando en aquellos que podrían ser más vulnerables a la competencia.

Este mecanismo, como ya lo hemos señalado, fue PROCAMPO, el cual desde la óptica gubernamental cumpliría dos funciones esenciales: el primero, no alteraría el sistema de precios prevaleciente pues dicho apoyo va directamente al ingreso del productor y no a los costos de producción.

En ese sentido, con PROCAMPO el gobierno estaría cumpliéndoles a aquellos productores que antaño quedaban fuera de todo apoyo gubernamental. *“Solo de ese modo, se dijo, los productores tendrían alicientes para efectuar la llamada conversión productiva y contribuir a la recuperación de bosques y selvas y la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas”.* (Zorrilla, 2003: 85)

Segundo, compensar las probables pérdidas en las ganancias de los productores agrícolas al someterse, producto del TLC, a un esquema de competencia de libre mercado, mediante un sistema de precios internacionales de productos agrícolas.

Por ello, *“PROCAMPO, quedó vinculado desde 1993 con el Tratado de Libre Comercio (TLC), lo que obligó a abrir aún más la frontera y la entrada de productos agrícolas”.* (Zorrilla, 2003: 85)

Del total de hectáreas apoyadas por PROCAMPO (cuadro 2), sobresalen las de temporal, superiores a las hectáreas de riego, las cuales solo constituyen del total de recursos otorgados, alrededor del 25%.

El Programa de Apoyos Directos al Campo y su relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El caso del maíz

Cuadro 2
Recursos otorgados a PROCAMPO
1994-2002

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002p
Recursos otorgados (millones de pesos) (1)	4 847.7	5 864.0	6 793.4	7 533.0	8 491.7	9 372.2	10378.9	11004.6	12419.7
Apoyos otorgados para la siembra (pesos/hect) (2)									
Otoño-Invierno	330.0	400.0	440.0	484.0	556.0	626.0	708.0	778.0	829.0
Primavera-Verano	350.0	440.0	484.0	556.0	626.0	708.0	778.0	829.0	873.0
Superficie Apoyada (miles de hectáreas)	13625.1	13321.3	14305.5	13884.9	13869.1	13527.6	13571.0	14420.0	13900.0
Temporal	n.d.	10651.2	11106.8	10933.8	10895.0	10820.2	10751.0	10460.8	10953.2
Riego	n.d.	2670.1	3198.7	2951.1	2974.1	2820.0	2820.0	2959.4	2946.8
Productores beneficiados (miles de productores) (3)	2 295	2 934	2 987	2 850	2 780	2 724	2 681	2 695	2 800
ejidales y comunales	n.d.	2 445	2 511	2 390	2 343	2 302	2 265	2 267	2 352
Pequeña propiedad	n.d.	432	419	405	385	371	365	376	392
Otros (ambas) (4)	n.d.	57	57	55	52	51	51	52	56

(1) Las cifras del 1994 a 2000 son las reportadas de la cuenta de Hacienda Pública Federal.

(2) Cifras a precios corrientes. Para 2002 se refiere al presupuesto autorizado. El monto considera los recursos para ampliar hasta una hectárea el apoyo a los beneficiarios que siembran menos de dicha extensión.

(3) El desglose se refiere a los productores que siembran en tierras con ese tipo de tenencia.

(4) Incluye productores que siembran predios ejidales y de la pequeña propiedad.

P/ cifras preliminares.

Fuente: Apoyos y servicios a la Comercialización Agropecuaria. SAGARPA, del 2do. Informe de Gobierno de Vicente Fox Q. 2002.

Asimismo, del total de productores beneficiados de PROCAMPO, son ejidales y comunales quienes constituyen la mayor parte. De ellos 2 millones aproximadamente se ocupan a la producción de maíz.

Los montos otorgados a PROCAMPO por hectárea en términos reales de "los 330 pesos de 1993 que se establecieron para el ciclo Otoño-Invierno 1993-1994, se redujeron a 323 en 1994, a 270 en 1995, a 228 en 1996, a 214 en 1997, a 210 en 1998, a 206 en 1999, y repuntaron a 208 en 2000 y 209 en 2001. Una disminución real de 27% en siete años". (Zorrilla, 2003: 85)

6. Metodología para el cálculo de la ganancia por tonelada de maíz en México y estados unidos, y el papel del PROCAMPO

En el presente trabajo, nos hemos dado la tarea de analizar el PROCAMPO, mecanismo de apoyo a los productores de maíz y otros cultivos impulsado y financiado por el gobierno federal como parte de las nuevas reglas del comercio acordadas en el TLC.

Como es bien sabido en la teoría económica, una de las vías para ser competitivos en el mercado de bienes y servicios es mediante el sistema de precios. Estos a su vez están determinados por los costos fijos medios, la relación insumo-producto (C_i/Q), la productividad del trabajo (inversa de L/Q), la tasa salarial (w), y la ganancia por unidad de producto.

Con estos determinantes del precio, realizamos una serie de cálculos matemáticos para evaluar:

1. La productividad media laboral con base a la población dedicada a la producción de maíz de México y Estados Unidos entre la producción total (expresadas en toneladas), respectivamente.
2. Realizamos el cálculo de salarios o costo unitario de la mano de obra, en otras palabras, el coste laboral por unidad de producto, que es igual a la razón entre el salario real (W) y la productividad media del trabajo (PML);
3. La relación insumo-producto. Este factor o determinante del precio, opera por medio de los requerimientos técnicos de insumos por unidad de producto y de los precios de los insumos.

Para el cálculo de los costos de producción (toneladas) en el ámbito nacional utilizamos las fuentes de los informes de *Encuesta Nacional de Costos, Coeficientes Técnicos y Rendimientos* en la producción agrícola del maíz 1997 de Servicio de Información Estadística Agroalimentaria y pesquera, SAGARPA.

Para simplificar el análisis homologamos los costos de producción nacional en dólares y determinamos los costos de producción. Dichos costos son expresados como costes medios (ton.). Calcularemos ahora la ganancia media del productor de maíz y evaluaremos el papel del PROCAMPO, tenemos:

$$1. CT + GT = IT$$

$$CT + GT = p.q.$$

Donde CT = costos totales;

GT = ganancias totales;

IT = Ingresos totales;

$p \cdot q$ = precio por cantidad.

Dividimos los costes y ganancias totales entre cantidad de unidades:

$$CT/q + GT/q = p$$

$$= cm + gm = p$$

$$gm = p - cm$$

donde cm = costos medios;

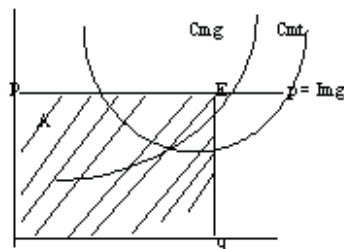
gm = ganancias medias;

p = precio.

El equilibrio a corto plazo del productor se alcanza en el punto E, donde el coste marginal es igual al ingreso marginal. O bien, dado que el ingreso marginal es igual al precio para un productor en competencia perfecta, el equilibrio a corto plazo ocurre al nivel de producción en que el coste marginal es igual al precio.

La parte sombreada A corresponde al área de ganancias del productor (gráfica 1).

Gráfica 1. Elevación del beneficio máximo del productor.

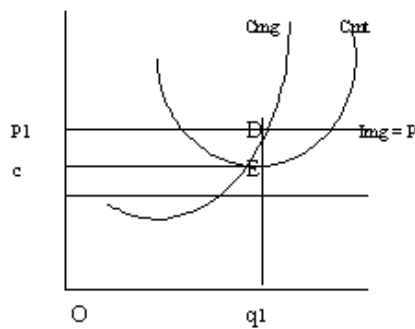


La igualdad del precio y el coste marginal garantiza que el beneficio está en el nivel máximo o la pérdida al nivel mínimo. Si se obtienen beneficios o pérdidas, solo se puede determinar comparando el precio con el coste medio total correspondiente al nivel de producción en equilibrio. Si el precio es mayor que el coste unitario, el productor obtendrá un beneficio o ganancia a corto plazo. En cambio, si el coste unitario es mayor que el precio, se incurrirá en una pérdida.

Cmg y Cmt representan el coste marginal y coste medio total. El equilibrio en el corto plazo se alcanza cuando se producen Oq uni-

dades por periodo. En este punto, el ingreso total (precio por cantidad) está dado por el área del rectángulo $OqDp1$. El coste total (coste unitario por cantidad) es el área $OqEc$. El ingreso total es mayor que el coste total, y el área del rectángulo $DEcP1$ representa el beneficio o ganancia (gráfica 2).

Gráfica 2. Ganancias a corto plazo.



Supongamos ahora que el equilibrio del mercado se establece en el precio $OP2$. En este caso, el nivel óptimo de producción será $Oq2$ unidades por periodo. El ingreso total es el área $Oq2FP2$, y el coste total es $Oq2ML$. El coste total es mayor que el ingreso total, y se incurre en pérdidas, representada por el área $P2FML$. (Gráfica 3)

Por lo tanto, si los precios son menores que los costos medios el resultado a corto plazo es una pérdida o ganancias negativas.

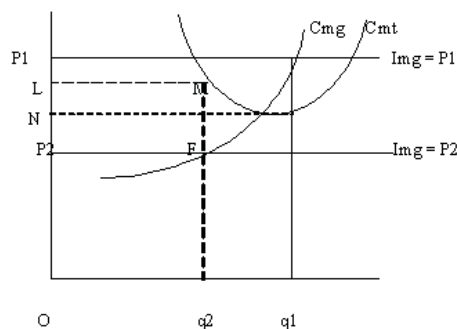
Esta situación es la que prevalece con el productor de maíz en México. Sus costos medios por unidad (toneladas) son mayores que el precio o ingresos marginales lo que representa una ganancia por unidad negativa, veamos:

$$cm + Gm = Pn \text{ (precio nacional)}$$

$$cm + Gm = P^* \text{ (precio internacional)}$$

$$\text{Por lo tanto: } Gm = P^* - cm$$

Gráfica 3. Pérdidas a corto plazo.



7. Cálculos

A partir de las ecuaciones expresadas líneas atrás y con base a los datos nacionales de precios al productor de maíz (ton.) del cuadro 3 durante 1997 (promedio de ambos ciclos) y, los costes de producción por tonelada de maíz en México para ese mismo año tenemos:

A. Caso México (año 1997)

$$1. \text{ cm} + \text{Gm} = \text{Pn}$$

$$\text{Pn} - \text{cm} = \text{Gm}$$

$$1322.5 - 2596.57 = -1,274.077$$

$$\text{gm} = -1,274.07 \text{ pesos / ton.}$$

Calculamos la ganancia del productor de maíz nacional con base al precio internacional del grano para ese mismo año el cual es de aproximadamente 105.00 dólares (precios de granos seleccionados en EE.UU. en *Claridades Agropecuarias*, num. 108/agosto 2002, p.33):

$$2. \text{ cm} + \text{Gm} = \text{P}^*$$

$$\text{P}^* - \text{cm} = \text{g}$$

$$105.0 - 327.85 = -222.35$$

$$\text{gm} = -222.35 \text{ (dólares/ton.)}$$

Cuadro 3
Precios de granos y oleaginosas pagadas al productor (1) (pesos / ton.)

CICLO AGRÍCOLA	MAÍZ ELANCO	MAÍZ NO ELANCO
Otoño-invierno 93-94	650.0	540.0
Prim.-verano 94	650.0	540.0
Otoño-invierno 94-95	815.0	680.0
Prim.-verano 95	1100.0	n.d
Otoño-invierno 95-96 (2)	1300.0	n.d
Prim.-verano 96 (3)	1235.0	n.d
Otoño-invierno 96-97 (3)	1290.0	n.d
Prim.-verano 97 (3)	1235 a 1355	n.d
Otoño-invierno 97-98 (3)	1315.0	n.d
Prim.-verano 98 (3)	1200 a 1600	n.d
Otoño-invierno 98-99 (4)	1350.0	n.d
Prim.-verano 99	1456.0	n.d
Otoño-invierno 99-2000	1536.0	n.d
Prim.-verano 2000	1505.0	n.d
Otoño-invierno 2000-2001	1521.0	n.d
Prim.-verano 2001 (e)	1452.0	n.d
Otoño-invierno 2001-2002 (e)	1680.0	n.d
Prim.-verano 2002 (e)	1610.0	n.d

Fuente: <http://Informe.presidencia.gob.mx>

- (1) A partir del ciclo 0-1 96-97 los precios de vigente en cada región productora y/o consumidora, se determina con base en precios de indiferencia. Por lo cual, no es posible determinar un precio sustentable, dada la diversidad de zonas consumidoras y productoras.
- (2) En maíz blanco, frijol preferente, trigo y sorgo, las cifras corresponden al precio regional pagado al productor en piso de bodega, CONASUPD.
- (3) Las cifras corresponden al precio regional pagado al productor en piso de bodega CONASUPD.
- (4) Precios reportados por las bodegas estatales de la SAGARPA, correspondiente a los principales estados productores.

Comparando ganancias por tonelada de maíz entre México y Estados Unidos (este último país con base a los costes de producción de 1999 los cuales son del orden de 98.27 dólares por tonelada. y el precio pagado al productor para el mismo año alrededor de 80.00 dólares por tonelada, esto es precios de granos seleccionados en EE.UU. (Claridades Agropecuarias , 2002: 33), así tenemos:

B. Caso Estados Unidos (año 1999)

$$1. cm + Gm = P^*$$

$$2. P^* - cm = Gm$$

$$80.00 - 98.27 = -18.27$$

$$g = -18.27 \text{ (dólares/ton.)}$$

Los resultados obtenidos de la ecuación 1 nos estarían indicando, en el caso de México que la ganancia del productor de maíz para el año de 1997 es de menos (-1,274.07) pesos, considerando el precio local por tonelada de maíz, que para ese año fue de aproximada-

mente 1322.5 pesos por tonelada más los 2,596.57 pesos de costos de producción (ton.).

Asimismo, si en vez de calcular la ganancia con el precio local incluimos el precio internacional (ecuación 2), el resultado arroja un margen de ganancia de -222.35 USD.

En el caso de los Estados Unidos el margen de ganancia también es negativo -18.27 dólares (ton.), pero menor a la del productor mexicano, sin considerar aún los subsidios que recibe por parte de su gobierno.

Hasta el momento hemos calculado la ganancia media del productor de maíz nacional y lo hemos comparado con su homólogo estadounidense.

Pasemos ahora a calcular la ganancia media (ton.) con la incorporación del apoyo del PROCAMPO.

La ecuación quedaría de la siguiente manera:

$$-gm + \text{PROCAMPO} = gm/\text{ton.}$$

Durante 1997, el apoyo de PROCAMPO para el cultivo de maíz en promedio para el ciclo otoño-invierno y primavera-verano fue de \$ 520.00 por hectárea (cuadro 2); dividido este monto entre el rendimiento por hectárea promedio nacional, el cual es de 2.36 toneladas (datos básicos de maíz www.sagarpa.gob.mx), el apoyo de PROCAMPO se reduce a \$220.33 pesos por tonelada.

Si sumamos el apoyo de PROCAMPO es decir, los 220.33 pesos más la ganancia para el año 1997, la ecuación quedaría de la siguiente manera:

$$Gm + \text{PROCAMPO} = \text{ganancia media por tonelada.}$$

$$(-222.35 \text{ USD}) + 27.81 \text{ USD} = -194.54 \text{ USD}$$

$$(-1761.0) + 220.25 = -1,540.75 \text{ pesos}$$

La ecuación anterior nos muestra que aún con el apoyo de PROCAMPO, el margen de ganancia por tonelada de maíz aún resulta negativo (-194.54 dólares). En moneda nacional sería de -1,540.75 pesos/ton. para el año de 1997.

Debido que hasta el momento solo se cuenta con la información de costos de producción del maíz, basada en la última *Encuesta Nacional de Costos, Coeficientes Técnicos y Rendimientos de la Producción Agrícola 1997*, SAGARPA, y considerando que los costos de insumos aumentaron 23% en 2001 respecto al 2000 (De Ita Rubio, 2003) más el precio internacional de maíz que hasta el mes de julio del año 2000, era aproximadamente de 60 dólares por tonelada, (Claridades Agropecuarias, 2002: 33) realizamos un cálculo aproximado de la ganancia media por tonelada de maíz para el año 2000.

$$1. \text{ cm} + \text{Gm} = \text{P}^*$$

$$\text{P}^* - \text{cm} = \text{Gm}$$

$$60.0 - 342.99 = -282.99$$

$$\text{Gm} = -282.99 \text{ (dólares)}$$

$$2. -\text{Gm} + \text{PROCAMPO (año 2000)} = \text{Gm (ton./maíz)}$$

$$-282.99 + 33.28 = -249.71 \text{ (dólares / ton.)}$$

$$-2677.08 + 314.83 = -2362.25 \text{ (pesos / ton.)}$$

Comparando el margen de ganancia media del productor de maíz mexicano, entre el año de 1997 y 2000 vemos como esta ha venido decreciendo, mientras que los costos del diesel, la electricidad y el crédito son un tercio mayores que en Estados Unidos (De Ita Rubio, 2003).

En ese sentido, para que el productor de maíz solo recuperara sus costos medios totales, tendría que recibir de PROCAMPO en términos nominales si consideramos que a partir de 1994 se han reducido en un 30% más de \$2,124.2 por tonelada.

Por tanto, por hectárea tendría que recibir aproximadamente, 5,013.11 pesos (considerando un rendimiento promedio nacional para el ciclo 2002-2003 de 2.36 toneladas por hectárea).

Bajo esa lógica de competitividad internacional el productor de maíz mexicano para no ser desplazado del mercado local y con el apoyo de PROCAMPO tendría que recibir una cantidad superior a los 5,013.11 pesos por hectárea, o en su caso que el gobierno subsidiara los precios de insumos como el diesel, la electricidad y el crédito. Y es que aunque el gobierno actual mantiene un subsidio al precio del diesel de 1.97 pesos por litro, no es suficiente. Dicho subsidio es permitido dentro la categoría verde en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero no así los demás insumos, ya que éstos están prohibidos en el TLC por sus efectos distorsionantes del precio final.

También se debe considerar que los precios de insumos como fertilizantes, abonos y otros químicos se han venido incrementando año con año significativamente, y casi en su totalidad son importados, sin que el gobierno pueda hacer algo al respecto. Estos, más el crédito representan alrededor del cincuenta% de los costos medios totales de producción de maíz.

Además, si del total de beneficiarios de PROCAMPO, 2.8 millones de productores, y 13.7 millones de has. de superficie sembrable, de las cuales el grupo de cereales concentra el 43.0%, destacando el maíz que para el periodo 1998-2000 contribuyó con el 59.9% de la producción de los 10 cultivos básicos y 8 millones

396 mil ha. Sembradas (SAGARPA, 2003:18); y, de estos aproximadamente 2 millones de ellos son productores de maíz, el monto total anual de PROCAMPO para el año 2001, considerando la superficie cultivable de maíz tendría que haber sido en términos nominales del orden de los 42, 094 millones de pesos.

Sin embargo, para ese año el gobierno de Vicente Fox destinó un total de 11, 004 millones de pesos, que incluyen todos los cultivos apoyados (maíz, sorgo, soya, trigo, arroz, cebada, avena, frijol). Esa cantidad representa casi la cuarta parte del total que necesitaría solo la producción de maíz.

Por otra parte al decir que los productores de maíz estadounidenses su margen de ganancia media también es negativa -18.27 USD/ton., no se olvide que a diferencia de México ellos reciben en promedio por parte de su gobierno alrededor de 21 mil dólares anuales (223,230 pesos), mientras que el productor mexicano solo recibe 700 dólares anuales (7,441 pesos) (La Jornada, 12/01/2003).

De acuerdo a la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) los productores estadounidenses reciben 120 dólares por hectárea (1,275.00 pesos.); los mexicanos 45 (478.35) (La Jornada, 26/01/2003)

Con los cálculos realizados podemos inferir que si el productor de maíz mexicano opera con pérdidas ¿entonces debe dejar de producir en dicha actividad y dedicarse a otra con mayor rentabilidad?

La respuesta a esta pregunta depende de algunos factores:

Cuando el productor de maíz opera con pérdidas a corto plazo y si estas le permiten cuando menos recuperar sus costos fijos (tierra, renta de maquinaria, etc.) puede que no abandone esta actividad, ya que estos independientemente del nivel de producción que realice en el corto plazo no se alteran.

Es decir, el campesino o productor de maíz pierde mucho más abandonando su tierra e iniciando otra actividad de la que no sabe con certeza el rumbo que esta tomará; asimismo, el dejar su tierra y emigrar a otros estados de la república o Estados Unidos en busca de trabajo los costos que esto representa son más altos que si hubiese permanecido en su actividad productora.

En cambio, el agricultor o empresario agrícola su actividad está basada en la ganancia, en la producción de excedentes para el mercado, muchos de ellos ligada a la agroindustria y su funcionamiento exige mano de obra asalariada y su producción descansa en el monocultivo. (Bonfil, 1989:80)

El campesino señala Bonfil (1989) en situaciones extremas ha cedido su lugar al agricultor, al empresario agrícola, al peón asalariado. Sin embargo, los peones temporales no pierden su vinculación con su cultura de origen y la refuerzan periódicamente al regresar a sus comunidades: para ellos, el mundo de la agricultura capitalista es lo otro, lo que está fuera, a lo que hay que salir obligados por las circunstancias.

En ese sentido, puntualiza el autor resulta imposible entender la manera concreta en que se integran los asalariados del campo a la agricultura, sin tomar en cuenta el trasfondo de cultura india que llevan consigo, aunque provengan de comunidades tradicionales no indias. (Bonfil, 1989)

Según Boltvinik (La Jornada 31/01/2003) en ¿"Por qué son pobres los campesinos"? la diferencia entre la producción de un producto agrícola y un bien industrial. *"El ciclo biológico de las plantas obliga a realizar el trabajo agrícola en función de la etapa del crecimiento de la planta. Es decir, impone reglas temporales a las actividades del hombre. En consecuencia, mientras en la industria los procesos pueden ser continuos (24 horas al día, 365 días al año), en la agricultura son estacionales (cosecha en pocas semanas del año, por ejemplo)".*

Esta temporalidad obliga al campesino a esperar las nuevas exigencias del cultivo. No sucede así con la industria, la cual opera constantemente y para no parar su proceso de producción, utiliza diferentes turnos de trabajo.

La estacionalidad agrícola se expresa en requerimientos de fuerza de trabajo desiguales a lo largo del año. Este hecho genera consecuencias poco analizadas. La más importante se relaciona con la pregunta ¿quién paga el costo de reproducción (manutención) de la fuerza de trabajo y de sus familias-durante los periodos de escasa o nula actividad agrícola? Esta pregunta puede reformularse así: ¿cuáles son los costos de mano de obra pertinentes en la formación de los precios agrícolas? ¿El coste de los días trabajados únicamente o el coste de reproducción, durante todo el año, del productor y su familia? En la industria (y en los servicios) este dilema no se presenta. (La Jornada 31/01/2003)

De acuerdo a Brewster, el llamado filósofo de la agricultura estadounidense: el *"trabajo es, mayoritariamente, un costo fijo para el operador familiar pero no para el operador de mayor escala (capitalista), que paga el trabajo sólo por el tiempo que lo utiliza en su granja. Brewster explica esta diferencia en función de las costumbres que liberan al productor capitalista, pero no al familiar, de la manutención*

de la mano de obra en los periodos de escaso o nulo requerimiento de trabajo en la agricultura” (Boltvinik, 2003)

Lo anterior refleja que el campesino a diferencia del productor capitalista desde el inicio de la plantación, ya incorpora, como costo fijo su fuerza de trabajo y la de su familia, para evitar el pago de jornaleros. Asimismo, el campesino para cubrir la manutención de la misma, en los periodos de escaso trabajo en sus cultivos, ya sea que emigre al interior o fuera del país en busca a otras fuentes de trabajo, o en su caso, viven de los ingresos o remesas del exterior.

En suma, según Boltvinik (2003), al concurrir los campesinos a un esquema de competencia de libre mercado, donde el nivel de precios está determinado por la lógica de funcionamiento de las empresas capitalistas, el campesino y sus costos de producción (bajo el supuesto de la desvalorización de su fuerza de trabajo) seguirán siendo pobres.

Por ello, la importancia de los enormes subsidios en los países desarrollados, que logra evitar la pobreza en que estos se verían sumidos.

Continúa el autor, sosteniendo que esa pobreza no vendría de su baja productividad, ni de la subvaloración del trabajo en sus sociedades, sino únicamente de la estacionalidad del proceso productivo en la agricultura.

Sin subsidios, señala Boltvinik, el campesino europeo, japonés (y aún el *farmer* estadounidense) tendría que buscar fuera de su parcela, en las ciudades o en el extranjero, durante meses del año, para complementar sus ingresos.

En ese sentido, sostiene el autor, los subsidios agropecuarios en los países desarrollados no bajarán porque estas sociedades han reconocido el derecho de sus productores familiares a vivir dignamente, como lo muestra la nueva ley Agrícola de EU.

Queda claro pues que con la lógica que opera el mercado de bienes y servicios no es para el campesino y su maíz, frijol u otros cultivos. De ahí la importancia de los subsidios para asegurar la permanencia del campesino en su tierra, de sus cosechas y de sus productos.

En México, de parte del gobierno dicha situación parece no entenderla y sigue firme en sus propósitos de privilegiar aquellos cultivos agrícolas con mayores rendimientos derivado de las ventajas comparativas y la gran demanda del mercado estadounidense mediante la entrada del TLC, en detrimento de los cultivos básicos como el maíz y frijol, que año con año son rebasados por las impor-

taciones, lo que significa una mayor dependencia alimentaria del exterior.

8. los subsidios a la agricultura en el marco de las negociaciones de la organización mundial del comercio (OMC)

Como antecedente de las negociaciones en materia de comercio a nivel mundial celebradas en Uruguay, Punta del Este en 1986 en la Ronda de Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el tema de la agricultura siempre ha sido motivo de controversias entre los países en vías de desarrollo y los del primer mundo, particularmente la Unión Europea y los Estados Unidos.

El consenso final como resultado de las pláticas y acuerdos entre los países asistentes a dicho encuentro fue que los subsidios a la agricultura provocan efectos distorsionantes en el sistema de libre juego del mercado para los productos agrícolas, en perjuicio de miles de productores en todo el mundo.

Con base a ello, se acordó que en lo sucesivo se eliminarían aquellos apoyos o subsidios gubernamentales que tuvieran relación con el precio final del producto agrícola, y en su lugar se establecerían otros con efectos menos distorsionantes clasificados en tres categorías:

Cuadro 4
Subsidios internos a la agricultura a nivel mundial.

CATEGORÍA VERDE	CATEGORÍA AZUL	CATEGORÍA AMBAR
No sujetos a reducción. No sujetos a impuestos Compensatorios	No sujetos a reducción. Sujetos a impuestos compensatorios.	Sujetos a reducción: 20% países desarrollados (1995-2000) y 13.3% países en desarrollo (1995-2004). Sujetos a impuestos compensatorios.
TIPOS DE APOYO Infraestructura Servicios generales Redes de seguridad al ingreso y seguro al ingreso. Apoyos al ingreso desvinculados. Seguro contra desastres naturales. Reservas alimentaria. MÉXICO Alianza para el campo. PROCAMPO. Programa de empleo temporal.	TIPO DE APOYOS Pagos que se realicen en el marco de programas de control de oferta. MÉXICO No existen en nuestro país.	TIPO DE APOYOS Subsidios vinculados a precios. Subsidios vinculados a niveles de producción. Subsidios a los insumos. MÉXICO Apoyos a la comercialización. Tarifa 09 y subsidio al bombeo agrícola. Subsidio al diesel agropecuario.

Fuente: El Financiero, 5 de septiembre del 2003.

La categoría o caja verde implica apoyos desvinculados de la productividad como los ecológicos, o las medidas de emergencia o pago por hectárea, como el PROCAMPO de México; la ámbar, que involucra apoyos a insumos o precios como los del “ingreso objetivo” mexicano y los subsidios a la exportación.

Al final de la Ronda de Uruguay “se impuso la posición de Estados Unidos y Europa” con su “caja azul”, que puede ser distorsionante de los mercados porque no tiene techos ni sus montos se involucran en las medidas globales de ayuda. (Aguilar, 2003:19)

De los tres tipos de subsidios ubicados en las tres cajas, se acordó en la Ronda de Negociaciones del GATT que la verde representa la menos distorsionante, la ámbar un poco más y así sucesivamente.

Lo cierto es que hasta el momento sobre todo Estados Unidos y la Unión Europea no han respetado cabalmente estos acuerdos.

En México durante el año del 2002 se contempló un subsidio de 3 mil 500 millones de dólares al campo, mientras Estados Unidos tiene proyectado a partir del 2002 y hasta 2008, 180 mil millones de dólares.

La gran brecha existente entre México y Estados Unidos en materia de subsidios a pesar de los acuerdos celebrados en el TLC, plantea para el segundo “*la habilidad que puede tener de mantenerse por debajo del tope máximo y seguir inundando el mercado mundial con bienes subsidiados, mientras que países como el nuestro toman el mandato de la liberalización a pie juntillas desprotegiendo al campo al grado del desmantelamiento, con el argumento de cumplir con la OMC y con el TLCAN*”. (Trápaga, 2003: 18)

Sin embargo, los representantes comerciales de la Unión Europea y los Estados Unidos han dicho un poco antes de celebrarse en septiembre del 2003 la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en Can Cun, Quintana Roo, México, dentro de los plazos de la Ronda de Doha, que las propuestas de los países en vías de desarrollo agrupados en G-20 (México, Brasil, Argentina, India, Cuba, China, Sudáfrica, Colombia, Tailandia, entre otros) en materia de subsidios agrícolas son exageradas.

El comisionado de Comercio y el responsable de agricultura de la Unión europea (UE), Pascal Lamy y Franz Fishler, “(...) *defendemos enérgicamente nuestro derecho a ayudar a nuestros agricultores. No le incumbe a la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni a algunos de nuestros socios mercantiles decirnos lo que tenemos que hacer para acabar con la agricultura europea, con todos los puestos de*

Fredyd Torres Oregón

trabajo. Cada país tiene derecho a decidir que bienes y servicios son importantes y como apoyarlos". (El financiero, 05/09/ 2003)

Queda claro el mensaje de los representantes de comercio y agricultura de la UE que el asunto de los subsidios al campo para sus respectivos países es de una importancia estratégica y de seguridad nacional. Conocen los riesgos que implica dismantelar y disminuir los apoyos y subsidios para sus agricultores y en el peor de los escenarios quedar a merced del libre juego de la oferta y la demanda de productos agrícolas que su población requiere.

En el caso de los Estados Unidos, la situación no es diferente. La rivalidad que mantiene con la UE por dominar el mercado mundial de granos no le permite hacer concesiones de ninguna índole y por ende, disminuir los apoyos y subsidios a sus productores agrícolas.

Ante tal panorama, la UE y los Estados Unidos en la Cumbre Ministerial celebrada en Cancún, Quintana Roo, México, en la segunda semana de septiembre del 2003 sobre el tema agropecuario, está la de *"cambiar de color ámbar a azul algunos subsidios, con lo cual generarían un mayor margen para fortalecer los apoyos al campo; prevén también la eliminación de 'subsidios' de algunos productos de interés de países en desarrollo, pero no especifican cuales"*. (El Financiero, 05/09/2003)

En ese sentido, los esfuerzos que realicen los países en vías de desarrollo agrupados en G-20, entre ellos México dentro de las negociaciones de la OMC sobre el tema de los subsidios que destinan los Estados Unidos y la UE a sus productores agrícolas en detrimento de los productores agrícolas de los primeros son insuficientes, pues queda demostrado que para los segundos es más importante mantener a sus productores, producción, mercado y precios en un nivel competitivo al fin de no volverse dependiente de importaciones agrícolas; de evitar el abandono de cultivos; la disminución en la producción; desabasto en el mercado y la migración forzada de campesinos a las ciudades.

Conclusiones

En el desarrollo del presente trabajo señalamos de acuerdo a la teoría expuesta que una de las vías para ser competitivos son los precios de las mercancías que se ofertan en el mercado local e internacional. Éstos a su vez están determinados por los costos fijos me-

dios, la tasa salarial, la productividad del trabajo, la relación insumo-producto y la ganancia por unidad de producto.

En lo que respecta a los tres primeros, de acuerdo a los cálculos realizados, podemos concluir que por ésta vía no existe competitividad de los productores de maíz frente a sus homólogos de los Estados Unidos.

En lo que concierne a la *ganancia por unidad de producto* para su análisis empírico realizamos un comparativo de los productores de maíz nacional apoyados por PROCAMPO y cálculos de la ganancia de los productores de maíz de los Estados Unidos sin incluir apoyos oficiales.

Con base a los resultados de los cálculos realizados de este factor del precio, la ganancia media del productor de maíz para ambos países ésta lejos de ser positiva. En ambas naciones es negativa, sin embargo, la magnitud de la misma es significativa. En el caso mexicano, la ganancia media del productor de maíz durante 1997 es del orden de -222.35 USD/ton., mientras que el productor estadounidense en 1999 tiene una ganancia media de -18.27 dólares / ton (sin incluir subsidios y apoyos del gobierno).

A pesar de los esfuerzos y apoyos económicos que mediante PROCAMPO el gobierno mexicano destina a los productores de maíz estos no cubren ni los costes por tonelada. Aún con los apoyos de PROCAMPO durante el año de 1997 la ganancia media del productor mexicano de maíz resulta de -194.57 dólares.

Es decir, para recuperar sus costes medios, el productor tendría que haber recibido durante 1997 alrededor de 2,124.2 pesos/ton., o en su caso 5,013 pesos/ha. Por ejemplo, para el año del 2002, el productor de maíz recibió mediante PROCAMPO en cifras corrientes 850 pesos en promedio por ha., pero en términos reales durante el año de 2001, solo recibió 209 pesos/ha.

De esa manera, y considerando que actualmente la superficie sembrable de maíz es alrededor de 8 millones 396 mil has. el monto total anual de PROCAMPO para los productores de maíz para el año 2001 tendría que haber sido en cifras corrientes del orden de los 42,094 millones de pesos. Durante ese mismo año, el presupuesto total de PROCAMPO que incluye todos los cultivos susceptibles de apoyo, incluyendo el maíz, fue de aproximadamente 11,000 millones de pesos.

En suma, los montos económicos destinados por parte del gobierno mexicano a través del PROCAMPO a los productores nacionales de maíz por superficie sembrada no son suficientes para mantener niveles de competitividad bajo el contexto del TLC. Asi-

mismo, el retiro de los apoyos y subsidios que el gobierno nacional mantenía tradicionalmente en el campo bajo el contexto local de una economía cerrada y sustituidos por otro tipo con la apertura de la economía mexicana dentro del paquete de acuerdos y negociaciones del TLC, ha provocado que miles de productores de maíz y otros productos básicos año con año sean afectados y desplazados del mercado local. Para el 2008, de acuerdo a las negociaciones del TLC, en el renglón del maíz, desaparecen los apoyos de PROCAMPO y se permitirá importar cualquier cantidad o volumen de maíz de los Estados Unidos o Canadá sin ninguna restricción legal.

Esta situación equivaldría, sin lugar a dudas a la desaparición de miles de productores de maíz en México.

Bibliografía

- Alain De Janvri, B y Sadoulet, E, 2000: "Un análisis de la pobreza en el sector ejidal mexicano" en *Investigación Económica* abril-junio-232, México: Facultad de Economía, UNAM.
- Alcaraz, A y Alcaraz P. Gabriela, 2001: "TLCAN, Sector agropecuario mexicano y comercio desleal" en *Comercio Exterior* junio-6, México: Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.
- Bonfil, G, 1989: *México profundo*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA)-Grijalvo.
- Calva, José L, 1988: *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*, México: siglo XXI editores.
- Calva, José L, 1996: "La reforma económica de México y sus impactos en el sector agropecuario" en *El campo Mexicano: una modernización a marchas forzadas*, México: Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA).
- De Ita, A, 2003: *Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano. Centro Mexicano de Derecho Ambiental. www.ccc.org.
- García S. Alberto, 2001: "Los aranceles a las importaciones mundiales de maíz y sus efectos en el mercado mundial" en *Comercio Exterior* 9, México: Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.
- Millán, H, 1997: "Importaciones y dinamismo exportador" en *Investigación Económica* 221, México: Facultad de Economía, UNAM.
- Millán, H, 1998: *Neoliberalismo y transición en México*, México: El Colegio Mexiquense, A.C.

El Programa de Apoyos Directos al Campo y su relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El caso del maíz

- Millán, H, 1999: *La competitividad de la industria manufacturera del estado de México*, México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Moguel J, y Bartra A, 1995: “El sector agropecuario mexicano. Un balance sobre el desastre (1988-1994)”, en *Problemas del Desarrollo* 102, México: Revista Latinoamericana de Economía UNAM.
- Robles, H y García R, 1994: “Fallas estructurales del mercado de maíz y la lógica de la producción campesina (microeconomía del autoabasto y la autosuficiencia)”, en *Economía Mexicana* III-2, México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 1997: *Encuesta nacional de costos, coeficientes técnicos y rendimientos de la producción agrícola 1997*, México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación SAGARPA.
- SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2002: *Claridades agropecuarias*, núm.108, México:
- SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2003: *Claridades agropecuarias*, núm. 118, México:
- Salcedo, E, 2003: “El TLCAN y el sector agrícola mexicano: el abandono” en *Comercio Exterior*-8, México: Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.
- Schwentenius R. Rita y Gómez C. Manuel Ángel, 2001: “El TLCAN y el sector agroalimentario de México” en *Comercio Exterior* 6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.
- SECOFI Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1992: *Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá* (Resumen), México: s/e.
- SECOFI Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993: “Aranceles” en *Monografía núm. 4, 1993, Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México: SECOFI Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- SECOFI Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993: “Reglas de Origen” en *Monografía núm. 1, 1993, Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México: SECOFI Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- SECOFI Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993: “Salvaguardas” en *Monografía núm. 7, 1993, Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México: SECOFI Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Téllez, L, 1994: *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México: F.C.E.

Fredyd Torres Oregón

Trápaga, Yolanda, 2003, "Los subsidios agrícolas: un capítulo desperdiciado" en *Economía Informa* 2-314, México: Facultad de Economía, UNAM.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Suplemento), 1992, en *Comercio exterior*, México: s/e.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (texto oficial), 1993, México: Miguel Ángel Porrúa – SECOFI.

www.usda.gov, file:///C:/Encuestas2002/CostosEU/Agricola/corn2.htm

Zorrilla O. Leopoldo, 2003: "El sector rural mexicano a finales del siglo XX" en *Comercio Exterior* 1, México: Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.