

## **Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa**

Autora: Ana de Ita

### **El entorno comercial**

El sector agrícola mexicano ha sido objeto de una reforma estructural desde finales de los ochenta y comenzó de lleno cuando el país ingresó al GATT. Ello resultó en la “arancelización” de las licencias de importación para la mayoría de los productos agrícolas, seguida de las reformas la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Estas reformas entrañaron, entre otras medidas, la eliminación de los precios de garantía del trigo, el sorgo, el arroz, la soya y otras oleaginosas (aunque se conservaron los del maíz y el frijol). Asimismo, la necesidad de licencias de importación de sorgo, soya y otras oleaginosas se removió, pero no para el frijol o el maíz. En 1989 la Conasupo también abandonó su función de importador principal de estos productos. Otra medida importante fue la reforma del artículo 27 constitucional que canceló la redistribución de la tierra y estableció las bases para la renta y la venta de propiedades ejidales. Debido a numerosas medidas encaminadas a la liberalización del sector agrícola, separar los efectos del TLCAN mismo es prácticamente imposible.

### **Resultados atribuidos a la reforma de la Conasupo en el ámbito nacional**

Los principales resultados atribuidos a la reforma de la Conasupo en escala nacional fueron, entre otras, menores precios agrícolas internos, mayores importaciones de productos agrícolas de EU, dificultades para la comercialización de los productos agrícolas y una mudanza hacia la producción de maíz y frijol, que conservaron los precios de garantía, en lugar de otros granos básicos. Gran parte de la nueva producción de maíz tuvo lugar en tierras irrigadas, mientras que la producción de las zonas de temporal se mantuvo constante. En general, la producción de maíz y frijol aumentó por un incremento de la tierra de estos cultivos, pero también a aumentos de productividad de la tierra, en particular la de irrigación. En conjunto, de 1989 a 1993 la producción del maíz se elevó de 11 millones a 183 millones de toneladas, y la de frijol subió de 593 a 1.3 millones de toneladas.

### **Producción en el estado de Sinaloa**

Desde la época del porfiriato en México (1876-1911) Sinaloa, junto con otros estados del norte, se consideraba crucial para el desarrollo agrícola y las respectivas exportaciones. Se invirtieron cuantiosas sumas en infraestructura, sobre todo en la irrigación. Sin embargo, no fue sino hasta el periodo posterior a la segunda guerra mundial cuando las exportaciones comenzaron a ganar la importancia que tienen hoy en día.

Hasta el decenio de los cincuenta los principales cultivos de Sinaloa eran los de ajonjolí, algodón, garbanzo y maíz. Una proporción de 40 por ciento de la tierra agrícola en 1950 se destinaba a plantar maíz. De 1950 a 1990 la producción irrigada abandonó los alimentos básicos a cambio de frutas y vegetales de exportación y cultivos para alimento de animales (debido a la expansión de la crianza intensiva de ganado). Este patrón se revirtió luego de las reformas de finales de los ochenta. De hecho, de 1990 a 1993 la superficie cultivada de maíz se había casi triplicado. De este aumento 85 por ciento correspondía a tierras irrigadas. La superficie dedicada al frijol

también se incrementó (casi se duplicó) durante el mismo periodo. La mayor parte de los demás cultivos registraron reducciones drásticas en la superficie de cultivo.

### **Los efectos del TLCAN y las políticas de producción y comercialización de granos básicos**

En el marco del TLCAN, el maíz y el frijol se consideraron cultivos particularmente sensibles y por lo tanto se protegieron con tarifas de la ley del impuesto general de importación (TIGI) que se eliminarían de manera gradual hasta llegar a cero en 15 años. Los aranceles de sobrecupo del maíz y el frijol fueron, respectivamente, de 215 y 139 por ciento. También se protegió el trigo y la soya, pero con sobrecupos mucho más bajo a partir de 15 y 10 por ciento, respectivamente, hasta su total eliminación en 2003.

Desde la puesta en marcha del TLCAN el maíz ha permanecido como el cultivo más importante de México: se producen en promedio 18 millones de toneladas anuales en 8.7 millones de hectáreas relativamente constantes. Esto representa más de 50 por ciento de la superficie sembrada pese a que a México le faltan ventajas competitivas frente a la producción del maíz en EU. La superficie de tierra con irrigación cultivada con maíz en el ámbito nacional disminuyó 40 por ciento, regresando a los niveles previos al GATT (mientras que la producción total no cambió debido al aumento en la superficie de temporal). Después de 1993 el maíz se convirtió en el cultivo más importante de Sinaloa, se plantaron más de 472,000 hectáreas con un rendimiento de 2.4 millones de toneladas y empleando al mayor número de agricultores. Estas 472,000 hectáreas, sin embargo, representan una reducción de 20 por ciento frente a 1993, Debido a la escasez de agua, el área de tierra irrigada cultivada con maíz disminuyó 25 por ciento. Con todo, por los aumentos en la productividad, la producción total se ha elevado 4 por ciento.

En escala nacional, durante el periodo 1994-2001 la superficie de tierra irrigada destinada al cultivo de frijol bajó 34 por ciento, con lo que casi regresó a su nivel anterior al GATT. En 1994 los frijoles eran el segundo cultivo del país: 15 por ciento de la tierra agrícola estatal (124,000 hectáreas) y con un rendimiento de 1.4 millones de toneladas. En 2001 la producción disminuyó 22 por ciento en todo el país y se desplomó en Sinaloa 47 por ciento. La superficie irrigada destinada al frijol en Sinaloa disminuyó 40 por ciento.

Por otro lado, la superficie dedicada al trigo en Sinaloa aumentó 20 por ciento y la del sorgo también se incrementó. Este patrón es diferente del nacional, en que decreció la tierra cultivada con maíz, frijol, trigo, soya y arroz.

Con el TLCAN los precios de garantía del maíz y el frijol se eliminaron. Como resultado, el precio real del maíz se desplomó 44 por ciento y el del frijol 26 por ciento de 1993 a 2001. Esta caída se explica no por la firma del Tratado, sino más bien por otros dos factores. Uno de los factores que ejerció presión a la baja de los precios es el poder del mercado por el lado del consumo. El segundo, que el gobierno mexicano, desde el TLCAN, rara vez ha aplicado aranceles por sobrecupo al maíz y el frijol importados. La explicación ofrecida para esta decisión fue la necesidad de proveer comida más barata a la población urbana del país y satisfacer las necesidades de sus crecientes actividades ganaderas y de féculas. Cuando éstas se han aplicado, los aranceles han sido una pequeña fracción del máximo permitido (1-3 por ciento), por lo que se permite la entrada a México de grandes cantidades de maíz y frijol estadounidense. La no aplicación de estos aranceles por sobrecupo al maíz significó que el gobierno mexicano dejara de

percibir 2,540 millones de dólares. México no aplicó sus aranceles por sobre cupo al frijol, con lo que perdió 135.5 millones de dólares de EU. Se informa que hasta 80,000 toneladas de frijoles se han importado de manera ilegal después de que México limitó sus importaciones a 20,000 toneladas debido a la “crisis del frijol”.

El efecto de las importaciones de maíz estadounidense ha sido impresionante. Aquéllas aumentaron de 152,000 toneladas en 1993 a 6.1 millones de toneladas en 2001, y ello pese a la marca lograda en las cosechas maiceras de 2001. La historia de la aplicación de los aranceles por sobre cuota obedece a que quienes toman las decisiones son básicamente representantes del lado del consumidor de la economía y no del productor. El resultado, señala el autor, ha sido el beneficio de grandes empresas, sobre todo nueve transnacionales, que juntas aportan 46 por ciento a las importaciones mexicanas de maíz. Estos cambios en la política de subsidios han beneficiado a las empresas importadoras, pero castigado a los productores.

La remoción de los precios de garantía dio lugar a la aplicación de otras formas de subsidio, como el Procampo, que tiende a beneficiar a los grandes agricultores y se ha aplicado de manera dispareja en las regiones geográficas del país por buscar intereses políticos. Asimismo, frente al monto que recibían los agricultores antes de las reformas de la Conasupo, los subsidios actuales mediante diversos programas alcanzan menos de 60 por ciento de los niveles previos. En este periodo, y a raíz de la reforma del artículo 27 constitucional, ha habido un aumento en la producción en tierras que no pertenecen a los agricultores que realizan la actividad debido a un aumento de la renta de la tierra. Ello se ha traducido en la concentración de la producción en manos de menos agricultores, quienes han logrado ganancias por la producción en mayor escala. En Sinaloa más de 80 por ciento de la tierra ejidal la rentan grandes productores, pues los ingresos obtenidos por su renta son mayores que los derivados del cultivo.

A los agricultores con grandes extensiones (como en Sinaloa y Sonora) también le ha ido bastante mejor que quienes tienen poca tierra porque aquellos tienen un mayor acceso al capital y a los sistemas de irrigación, lo cual les ha permitido adaptarse a los cambios del mercado con mayor agilidad, por ejemplo, cambiando sus cultivos. Ello se observa en los agricultores sinaloenses, por ejemplo, cuando rápidamente se adaptaron a la nueva demanda del sector ganadero y elevaron el monto de tierra dedicada al sorgo (incluso en zonas irrigadas, pese a que este cultivo no es adecuado para condiciones secas). Los agricultores sin acceso al capital ni a la irrigación no se pueden adaptar tan fácilmente a estos cambios y siguen produciendo maíz.

Debido a la ubicación del estado, a los agricultores de Sinaloa les resulta costoso colocar sus productos en el mercado. Por ello desde 1996 el gobierno ha puesto en marcha programas de apoyo a la “comercialización” de sus cultivos; se ha recurrido a pagos relacionados con la producción que han beneficiado tanto a Sinaloa cuanto a los grandes productores de esa entidad que dependen de la irrigación. Sin embargo, estos pagos no se concedieron a la producción de frijol, pero en 2001, en apoyo de la comercialización del frijol, se estableció un fondo fiduciario gubernamental, mismo que se proporcionó a las organizaciones de productores.

El programa permite a los productores vender sus cosechas en un estado específico a precios acordados antes de cosechar y venderlas a la industria a precios internacionales y el gobierno paga a la industria la diferencia entre los precios acordados y la cotización internacional. Con todo, los agricultores frijoleros siguen sin poder competir en el ámbito internacional. Sinaloa

recibió 90 por ciento de los subsidios nacionales de comercialización en 1999. Esta situación no se aligera por la naturaleza monopsonica del mercado en el estado: cinco grandes compradores de granos se benefician de los subsidios a la comercialización. Sin embargo, este programa no ha logrado superar los problemas de la comercialización. Este fracaso se atribuye a la volatilidad de los precios del frijol y las respectivas importaciones de Estados Unidos.

En suma, la autora sostiene que en general los grandes productores se han beneficiado de la liberalización ya que han podido concentrar la producción mediante la renta de la tierra a los agricultores y pequeños propietarios, para quienes ya no es rentable cultivarlas. Asimismo, concluye que los cultivos de granos básicos y oleaginosas de México son los perdedores netos de las diversas reformas al sector agrícola (GATT y TLCAN) que ocupan 70 por ciento de la superficie total de cultivo, suministran 40 por ciento del valor agrícola y emplea a 3.2 millones de productores, mientras que los cultivos de frutícolas y hortícolas, en 3-5.4 por ciento de la superficie agrícola, son los ganadores.

Debido a la falta de datos resultó imposible establecer los efectos ambientales de estas transformaciones desde la liberalización del mercado. Sin embargo, 60 por ciento de la superficie estatal presenta niveles de desertificación graves: 30 por ciento en grados alarmantes. La erosión es moderada en 64 por ciento de la superficie y severa en 26 por ciento de ella.

La autora ofrece varias recomendaciones para apoyar a los agricultores, en particular a los pequeños y medianos poseedores de tierra. La autora recomienda, entre otras cosas, la aplicación cabal de las tasas arancelarias por sobre cuota, una mayor protección para el maíz y el frijol después de 2007, el inicio de un caso *antidumping* contra EU, el aumento de los subsidios y su reorganización para que beneficien a los pequeños y medianos agricultores y que los precios se fijen no con base en los mercados internacionales, sino de acuerdo con los costos de producción.