

TLCAN: falsos dilemas y viejas prácticas

Rafael Buendía García*

José Valencia Flores**

Introducción

El tiempo transcurrió, la fecha compromiso para aplicar arancel cero a las importaciones agropecuarias de maíz, frijol, azúcar de caña y leche en polvo de Estados Unidos se cumplió, de esto han pasado 14 años; no sin asombro, asistimos a un capítulo más de desacuerdo y desencuentro de las fuerzas productivas del país sobre otro tema nodal: la producción de alimentos y la satisfacción de las necesidades nutritivas de nuestra población; el papel que juegan en su resultado, las estrategias de gobierno, en materia económica, inversión, comercio exterior y su expresión en el mercado interno.

No se percibe un acuerdo social sólido acerca de la pertinencia del acuerdo comercial, sin embargo de todos modos se aplica inexorablemente. Entre tanto, falsos dilemas y viejas prácticas –políticas, sociales y culturales–, no nos ayudan a resolver lo central: que el país crezca, que la desigualdad mitigue, que seamos un país con oportunidades.

La imagen pública del tema es muy heterogénea. Se bloquea el debate propositivo. Imágenes contrastantes como la del “campo –de golf– ganador” o aquella del aguacate que ofende la memoria, no por falsa sino porque ese producto ya era exitoso antes del TLCAN, tenía un embargo americano que lo limitaba ¿Cuál es el éxito exactamente?

Cierto hay mucho de política. Hay quienes cuestionan el TLC –organizaciones y actores sociales– porque sus intereses son *políticos (sic)*, porque *politizan* el TLCAN. Así las cosas, las secretarías de agricultura y economía rechazan conjuntamente revisar –ya no digamos renegociar– el TLCAN, argumentan que ha sido ventajoso para el país, con superávit en la balanza.

Un repaso atento aunque rápido de los argumentos, estudios e informes disponibles, así como de las protestas de inconformidad producidas en estos

* Economista, Profesor de la Facultad de Economía adscrito al Sistema Universidad Abierta, UNAM.

** Sociólogo, Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Campesinos, A. C.

14 años muestra varias conductas significativas, quizá la que más destaca es que no logramos explicar ni resolver nuestra debilidad interna y su consecuente fragilidad en el exterior, nuestro carácter dependiente de las variables externas.

Abundan estudios comparativos, tan agregados que ayudan poco a explicar comportamientos negativos en sectores y segmentos específicos de cadenas y regiones, pero escasean los estudios sectoriales y de actividad específica que permitirían sugerir ajustes puntuales a la política y la inversión pública, que identifiquen áreas de oportunidad y las impulsen. Basta advertir que el concepto de nuestras exportaciones es el mismo, no hay productos nuevos que reflejen dinamismo.

Tenemos explicaciones o hasta “justificaciones” del por qué no crecemos pero el problema es que carecemos de propuestas y líneas de acción para crecer como sociedad nacional, o bien, las que se tienen se pierden entre la inercia de viejas prácticas y abultados intereses.

Esto es lo más grave y lo que no se quiere aceptar. Que la sociedad mexicana del siglo XXI es y será por muchos años plural. El desigual consenso social entorno al TLCAN y su aplicación imperturbable a pesar de sus controvertidos efectos para una porción importante de la población, es la muestra más clara de la debilidad de la política económica del gobierno hacia el sector agropecuario.

Algunos contrastes visibles

1. El TLCAN se nos vendió como la vía rápida para que México entrara a la modernidad, lo cierto es que en los hechos, tan sólo fue un acuerdo comercial para comprar y vender.

De ahí que quienes le piden más al acuerdo no se deberían engañar con los resultados, pues lo que se requiere es otro tipo de convenios, por ejemplo de cooperación y desarrollo.

Pero quienes lo defienden como un gran aporte para México deberían explicar más los detalles, ya que los valores positivos de la balanza son tan agregados que no necesariamente son igual para los sectores, regiones, eslabones o unidades de producción.

2. Por ejemplo: el gobierno y varios especialistas afirman que con el TLCAN se ha triplicado el comercio con Estados Unidos y Canadá, pero ¿cuáles son los productos o sectores involucrados?

Los mismos históricamente, una mirada rápida al comportamiento reciente revela nuestras debilidades: de entre 17 grupos de productos solamente tres representan 62.48% del valor de las exportaciones en 2007 (en miles de dólares valor FOB). I) Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos 3 284 321; II) Bebidas y vinagre 2 701 217; y III) Frutas y frutas comestibles 1 902 962.¹

¿Cuáles productos importamos? Seis grupos –entre 17– dan cuenta de 69% del valor total en 2007 (en miles de dólares valor FOB): I) Cereales, 2 823 113; II) Carnes y despojos comestibles, 2 534 944; III) Semillas y frutas; oleaginosos y frutos diversos, 2 111 459; IV) Leche, lácteos, huevo y miel, 1 481 671; V) Preparaciones alimenticias diversas, 991 363 y VI) Grasas animales o vegetales, 957 820.

Aún más, en el aumento de importaciones las variaciones más altas en 2007 respecto de 2006 fueron: I) Leche, lácteos, huevo y miel, 62.4%; II) Grasas animales o vegetales, 41.3%; III) Cereales, 36.5% y IV) Azúcares y artículos de confitería, 22.5 por ciento.

Lo que da cuenta de dos comportamientos: *a)* las importaciones compiten con la producción nacional e inhiben la inversión; y *b)* como han cuestionado durante todo el período, tanto organizaciones como especialistas, la entrada en vigor del acuerdo fue anticipada al permitir cupos de importación sin arancel particularmente en maíz, azúcar y leche, generando, además, una pérdida de ingresos por ese concepto.

3. Se aduce también que con el TLCAN la balanza comercial muestra superávit, cuando más se admite que en el último año es deficitaria.

¹ Ver cuadro anexo de Balanza comercial de grupos de productos seleccionados, INEGI, 2006-2007.

Balanza comercial agroalimentaria y pesquera

Comparativo de enero-febrero 2007 *versus* enero-febrero, 2006 (miles de dólares)

	ENE-FEB 2006	ENE-FEB 2007 ^{1/}	Variación % 2007/06
Balanza de comercio nacional	924 826	-2 223 71	-340.4
Exportación total FOB	37 935 730	38 498 943	1.5
Importación total FOB	37 010 904	40 722 014	10.0
Coefficiente de dependencia^{1/}	5.8	7.0	21.2
Balanza agroalimentaria ^{2/}	358 032	-166,438	-146.5
Agropecuaria y pesquera	636 605	265 607	-58.2
Agropecuaria	611 829	216 780	-64.6
Agricultura	657 153	328 268	-50.0
Ganadería y apicultura	-45 324	-111 488	146.0
Pesca	23 76	48 27	105.4
Alimentos y bebidas	-277 73	-432 45	55.7

1/ Se refiere al coeficiente de dependencia alimentaria que maneja FAO, que considera a los países con dependencia a aquellos que gastan en alimentos una cuarta parte de los ingresos por exportación

2/ Incluye Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca y Alimentos y Bebidas

Nota: Incluye maquiladoras

Fuente: SIAP/SAGARPA.

Depende que estemos midiendo y desde luego habría que recoger el comportamiento en todo el período, no obstante, es común que los ejercicios de agregación impidan advertir en detalle el comportamiento producto por producto entre los más sensibles. Pese a ello advertimos que caemos en el supuesto de país con dependencia alimentaria y que ésta va en aumento; además de que otros estudios refieren un déficit en la balanza ligeramente superior a los 3 mil millones de dólares.

4. Pese a lo anterior, algunos -analistas, funcionarios, legisladores, actores del pasado y presente- sugieren que tuvimos 14 años para hacer la tarea, que si no la hicimos no es problema del TLCAN; en el extremo algunos proponen que nada se ha hecho en ese lapso de tiempo.
5. Los sucesivos gobiernos han sostenido frente a reiteradas demandas de revisión o renegociación una negativa total. En el año de mayor acumulación de fuerza social crítica (Acuerdos para el Campo, 2003) admitió hacer una evaluación, que luego con el tiempo y las concesiones sus resultados se diluyeron.

Pero no se considera que las cartas paralelas en el caso del azúcar de caña –para limitar el volumen de nuestras exportaciones–, o la estrategia seguida por productores norteamericanos para frenar casuísticamente y con alta precisión actividades como aguacate, jitomate, atún, cemento, transporte, entre otros, significan, junto a la entrada de cupos sin arancel, que el TLCAN sí se ajustó en los hechos.

6. El artículo 2202 del TLCAN –referido a enmiendas– establece que: “Las Partes podrán convenir cualquier modificación o adición...”. Y que: “Las modificaciones y adiciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos jurídicos correspondientes de cada parte, constituirán parte integral de este tratado”.

El capítulo IV, artículo 29 de la Ley de Comercio Exterior permite revisar el TLCAN en aquellas áreas o productos en los que exista daño o riesgo de daño para la producción nacional.

El artículo 131 de la Constitución, sobre la que no puede imponerse ni prevalecer ordenamiento alguno, prevé que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión “para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país”.²

7. De lo anterior se advierte que el gobierno mexicano no sólo tiene la facultad jurídica para revisar, renegociar y completar el acuerdo comercial con esquemas de cooperación y desarrollo regional, aunque al gobierno americano o canadiense no le convenza o convenga; el gobierno tiene la responsabilidad y la obligación de reconsiderar o ajustar si la economía agropecuaria muestra síntomas adversos a los esperados por el tratado.

Como señala el artículo 27 constitucional 3er párrafo:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio

² “Revisar el TLCAN, si, pero no basta” Cuauhtémoc Cárdenas, *La Jornada*, 16 de enero de 2008.

social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...

El 25 constitucional establece que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

Además, el 26 constitucional establece que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

8. El debate sobre el libre comercio muestra que éste no puede ser efectivo ante una desigualdad manifiesta y sostenida de las partes. Esto lo saben las partes pero no lo cuestionan pese a que precisamente la liberalización del comercio agrícola tiene empantanada a la OMC.

Poco importa que el TLCAN este bajo escrutinio en el proceso electoral de Estados Unidos, que bajo el aumento constante del repudio a pactos comerciales varios precandidatos ofrezcan renegociarlo.

En sentido opuesto se argumenta en México que el TLCAN cumplió con su principal objetivo de aumentar las corrientes del comercio. Hay quienes sugieren que el tratado ha contribuido a acelerar la transformación económica del país, que ha dejado de ser una economía cerrada, dirigida centralmente.

Para algunos entusiastas México es un país abierto que cuenta con una dinámica y moderna democracia de mercado.

Pero al balance de resultados de la liberalización comercial debemos sumar los generados por la liberalización financiera que le antecedió, luego de varias crisis; se debe incluir además aquellos que apuntan al debilitamiento del conjunto de la estructura productiva nacional y, por supuesto, de la estructura social: pobreza, desempleo, subempleo y emigración. El caso es que la economía mexicana no recupera su capacidad de crecimiento y eso no es compensado con la relativa estabilidad financiera de las variables macro.³

El caso es que la “estabilidad del cambio” no ha alcanzado para modificar la dependencia de la economía mexicana del sector externo, ya sea por la sobrevaluación del peso frente al dólar, o por la importación de materias primas baratas para luego exportar (*in bond*) o bien porque las importaciones afectan precios y producción interna y crean incentivos para que la inversión interna se mantenga rezagada.

A continuación una serie de datos que dan cuenta de que el adverso resultado del TLCAN para una mayoría rural y urbana es expresión de omisiones, posposiciones cuando no incomprendiones de a quienes corresponde trazar la política económica del país.

- El crecimiento ajustado oficialmente para 2008 se estima en 2.5%, en tanto consultores privados lo sitúan en 2.2%. Haciendo cuentas el ritmo promedio de crecimiento de la economía durante el sexenio de V. Fox sería de 2.2%. Así las cosas, el crecimiento sería el más bajo de los últimos 18 años (Salinas 3.9 y Zedillo 3.5). Si extendemos el análisis al último cuarto del siglo pasado el promedio del crecimiento sería de 2.6 por ciento.⁴

Aún más si recogemos los pronósticos de diversos organismos como la CEPAL y consultores privados acerca de si la economía americana entra en plena recesión el crecimiento sería de 1% o según Merrill Lynch éste sería de apenas 2.8% del PIB, el panorama se torna incierto.

³ Los argumentos arriba expresados proceden en lo sustantivo de “Libre Mercado”, León Bendesky, *La Jornada*, 31 de diciembre de 2007.

⁴ La moral del estancamiento, Ricardo Becerra, *Nexos* 356, agosto de 2007.

- La inflación cifrada oficialmente en 3.76% es desbordada por el crecimiento de los precios agrícolas con un alza de alrededor de 40% (FAO).⁵

La FAO señala que desde 2006 los precios de los productos básicos agrícolas subieron drásticamente, empujados principalmente por aumentos de los productos lácteos y los cereales. Agrega que los precios altos del maíz -177 dls/ton febrero 07- combinados con la escasez de trigo, han empujado a las cotizaciones de la mayor parte del resto de los cereales forrajero. El precio del trigo repuntó desde junio pasado llegando en noviembre a 332 dls/ton con un ligero descenso de su máximo de octubre cuando fue 52% superior al tope del año anterior.

Diversos hechos dan cuenta de que esta tendencia se habrá de mantener en al menos los dos próximos años, destaca que las reservas internacionales de granos son las más bajas en la historia:

Trigo, 17 millones de toneladas menos que en 2006 (142 mill/ton) el nivel más bajo desde 1980, aunque USDA considera posible que hayan caído a su menor nivel en 47 años.

Maíz, se calcula que las reservas sean de 129 mill/ton, 12 millones más que el año anterior, representan 8 semanas de consumo, menos que la media de 11 semanas del quinquenio 2000-2005.

- Aunque exportamos más, cada día éstas son menos mexicanas, en 1990 el contenido nacional de la maquila, en mano de obra, era de 25.5%, seis años después era sólo de 17.19%.⁶ Razón por la que 22% de esas utilidades salen del país.
- Empleos generados en 2007, si bien se reporta la creación de 880 mil empleos hay que acotar que sólo 480 fueron permanentes y el resto de carácter temporal, y el rezago en empleo sigue creciendo, pues hace años que no satisfacemos el 1.3 millones que deberíamos generar cada año (CEPAL).

De los más de 30 millones de personas que conforman el medio rural en México, solamente 8.5 millones tienen trabajo en actividades agrícolas y ga-

⁵ Angélica Enciso con datos de la FAO, *La Jornada*, 28 de diciembre de 2007.

⁶ *Milenio* Edomex, 28 de diciembre de 2007.

naderas; en tanto que otros 10 millones 262 mil no tienen ingreso alguno y 8.8 millones perciben apenas un salario mínimo.⁷

Para 2007 la proporción de la población sin ingresos ha ido en aumento, lo que ha sido compensado por los ingresos de remesas cuyos montos han sido de prácticamente 25 mil millones de dólares los últimos 5 años, pero que comienzan a disminuir con la migración de familias completas, el control de las mismas por el Tesoro americano y las altas comisiones de envíos.

- Los salarios agrícolas promedio se derrumbaron 28% entre 1994 y 1997, los años siguientes presentaron una recuperación parcial, no obstante en 2005 fueron 10% menores que en 1994. Durante el período del TLCAN el salario agrícola más bajo representó 60% del salario real nacional (CEPAL).
- La pobreza rural es el gran desafío acumulado durante décadas. La severa crisis financiera a finales de 1994 repercutió más en el ingreso rural. La fuerte inflación de 1995-1998, junto a la contracción del crédito rural y la secuela de fenómenos naturales incidieron en el aumento de la pobreza rural. En 1996 más de la mitad de la población rural (52%) no pudo cubrir sus necesidades alimenticias y ocho de cada 10 eran pobres (CEPAL).
- El ingreso rural de los pobres descansa cada vez más en el trabajo no agrícola, pasó de 42% en 1992 a 61% en 2002, generando una mayor demanda de activos educativos que el sistema no provee adecuadamente (CEPAL).
- La migración se ha mantenido a tasas elevadas en los últimos cinco años y ha sido cercana a 500 mil personas por año.
- Las remesas contribuyeron a mitigar tanto pobreza como descenso del bienestar rural. Para el primer y segundo quintil de los hogares rurales representaron 20 y 7% de sus ingresos respectivamente y alcanzan a 13% de hogares rurales (CEPAL).
- México presenta elevados niveles de desigualdad. En 2000 mientras 10% más rico participaba de 43% del ingreso, 20% más pobre apenas recibió

⁷ Patricia Muñoz Ríos, informe, *Situación del campo en México; pobreza, marginación, explotación y exclusión*, elaborado por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *La Jornada*, 21 de enero de 2008.

3.1 por ciento.

Entre 1994-2002 el coeficiente de Gini en el medio rural aumento de 0.43 a 0.51. Algunos programas han contribuido a mantener esta tendencia, 47% de los apoyos del Procampo en 2002 se canalizaron a 9.2% de los productores, mientras que 44% de los beneficiarios recibieron apenas 15% de los apoyos (CEPAL).

- La concentración del ingreso se elevó entre 1994 y 2002, el primer quintil de los más pobres que captaban 5.4% del ingreso rural redujeron su participación a 4.7%, en tanto el quintil mayor de los más ricos elevó su participación de 51 a 56% (CEPAL).
- Y la cereza del pastel, de enero a noviembre de 2007 México gastó alrededor de 40 mil millones de dólares en importar bienes de consumo. De ese monto, más de una tercera parte se destinó a la compra de alimentos para el abasto interno.⁸

Principales posiciones al respecto

A todo esto ¿qué hay de la percepción y actuación de la sociedad rural ante la persistencia e incremento del deterioro de sus condiciones y oportunidades de vida digna?

¿Cómo se ha expresado y concretado el malestar social rural? Y ¿cómo se ha comportado la sociedad urbana? ¿Qué papel han jugado los legisladores y los partidos políticos para generar opciones para revertir la tendencia de detrimento de la capacidad de crecimiento de la economía mexicana?

Con tan alarmantes y adversos datos acerca de las condiciones en que vive 60% y la estrechez de 20% más de la población nacional, la respuesta social de inconformidad parece debilitada, todavía insuficiente como para ser parte integral del espacio en que se toman las decisiones fundamentales que orientan la marcha de la economía nacional y del campo.

Esta afirmación sólo válida de manera general, admite precisiones para representar y explicar el amplio y diverso abanico de organizaciones y posiciones de los actores rurales.

El tipo de organización campesina aún predominante en el medio rural con alguna capacidad de incidir públicamente en la esfera política y de gobierno, continúa reproduciendo el formato de central campesina acuñado por el presidente Cárdenas.

⁸ Ésta y las anteriores referencias a CEPAL proceden de la columna México SA de Carlos Fernández-Vega, *La Jornada*, 28 de diciembre de 2007.

Aunque cabe alertar que en los últimos 30 años, sobre todo a nivel regional, en los últimos 10 a nivel local, producto del continuado y profundo deterioro de las condiciones de vida de la sociedad rural, se están registrando cambios en los formatos organizativos del campo que no comparten el modelo central y lo desbordan, un numeroso y múltiple movimiento en el espacio local, especialmente de ONG's, abordan temas como buen gobierno municipal y descentralización, programas con enfoque de género, salud reproductiva, cajas de ahorro y préstamo, cooperativas de producción y consumo, en fin los más variados campos, empero todavía en formación.

No obstante, en esta etapa del movimiento son las centrales gremiales y las *cuasi* centrales de organismos regionales de productores las que impulsan la movilización y la inconformidad social, no sólo frente a los resultados del TLCAN, sino ante la ausencia de una política pública que dé rumbo a millones de ciudadanos rurales, que no los excluya.

Si bien el gobierno recurre a la descalificación de las protestas campesinas y rurales arguyendo que son motivadas por intereses políticos y de renta institucional, que se expresan a destiempo, que les falta información, que muchos líderes estuvieron de acuerdo con los términos del TLCAN y las reformas al 27 constitucional (1992/1994) o que "nadie hizo la tarea" en los 14 años transcurridos, lo cierto es que en lo esencial opta por administrar los problemas y las demandas con el "presupuesto más alto de la historia al campo, \$204 mil millones", en medio del estancamiento de la economía de la mayoría de la población rural, 99% (300 mil productores ricos y "competitivos" de un total de 27 millones de mexicanos), sin producir cambios significativos en la organización y administración del gasto público. Así las cosas ¿en qué consiste el cambio?

Del diferendo entre gobierno y centrales campesinas en 2002 y 2003 (Ley Agraria de Estados Unidos y del Acuerdo Nacional para el Campo) el gobierno sacó dos conclusiones: *a*) endurecer la relación con centrales opositoras y pactar con la más fuerte (CNC) desde la secretaría de Hacienda, limitar al CAP y negociar bilateralmente, buscando debilitar posibles conjunciones y *b*) integrar sus propias centrales como Unimos,⁹ y Conapam,¹⁰ activando a

⁹ Unión Nacional Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social. Integrada por grupos apoyados por fonaes el sexenio pasado, cuyo dirigente Javier Macías era director operativo de ese fondo.

¹⁰ Consejo Nacional de Productores Agrícolas de México. Organismo auspiciado por la Sagarpa cuyo objeto es articular a los sistemas producto en un solo frente.

las Fundaciones *Produce* e incrementando apoyos al formato fundación que le dio resultados con la emblemática Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural. Para, en conjunto, reproducir y restaurar el modelo central.

El actual gobierno, al dejar que prácticamente todo el equipo de dirección de Sagarpa que operó con Fox acompañe al secretario Cárdenas, establece que su gobierno mantiene la conducta de endurecimiento para tratar con las centrales campesinas que privó los seis años anteriores.

La continuidad del manejo clientelar del ejercicio de recursos públicos produce desviaciones e inconformidades, la discrecionalidad que le caracteriza anida enconos porque pone en riesgo la sobrevivencia, no del modelo, sino de organizaciones y grupos identificados con los tres principales partidos.

Pero más allá del TLCAN como problema y de la disputa política por el país, lo verdaderamente central es que la ausencia de un programa para activar la producción rural a una mayor escala junto al despilfarro resultado de la ineficiencia operativa, empujan cada día a la pobreza y a la emigración a un número mayor de mexicanos.

Con un panorama así es lógico que el presente debate sea político, pero ese no es el problema, como sí lo es la manera en que se ejerce el poder político, la pregunta sería ¿qué es más importante para México ahora, encontrar pronto una buena manera de resolver los múltiples problemas del campo o construir un verdadero pacto político entre gobierno y organizaciones?

¿Cómo están construidas las alianzas campesinas en la coyuntura presente?

El cambio en la presidencia vino a mover el acomodo inestable en que se encontraban las organizaciones con los gobiernos priístas luego de la reforma al 27 constitucional, la firma del TLCAN, el clima de violencia y asesinatos políticos y la peor crisis económica de la historia en 1994-1995.

La administración de Fox, quien menospreciaba tanto a líderes como a organizaciones, logró empujar la convergencia de organismos que antes fueron distantes y contrarios, tal es el caso de la priísta Confederación Nacional Campesina CNC y la Central Campesina Cardenista CCC –cercana al PRD–.

Pero, que explica la actual convergencia campesina entorno al rechazo del TLCAN, su complementación mediante un *adendum* de cooperación, el contenido y acuerdo de las Reglas de Operación de los programas de la Sagarpa

y la ausencia de una política pública que responda a la solución de los problemas del campo:

Una sociedad plural en la que el equilibrio político se reparte en tres principales partidos (PAN, PRD y PRI) pero cuyo resultado no facilita el acuerdo y el equilibrio sino el empate y la mutua anulación, de lo que resulta la imposición de reformas o ajustes, en suma: el estancamiento.

Más allá del problema social y moral que significa la situación del campo y de sus pobladores, el problema de fondo es la falta de atención a sus soluciones, gobernantes, políticos y empresarios se desentendieron de la responsabilidad de construir alternativas.

La disputa por la administración de la riqueza nacional no sólo ha producido conflictos internos en los tres partidos sino que se ha extendido a las organizaciones en las que tienen influencia, de ahí que los principales temas de la agenda política nacional están también en la base del debate del campo.

Mientras la actual administración teje y desteje escenarios a partir de los acuerdos –explícitos o soterrados– cabildeados con PRI y PRD, las organizaciones campesinas hacen sus propios escenarios y construyen sus alianzas coyunturales, todo permeado por la inmediatez sin perspectivas y sobre todo, sin un trabajo que fortalezca las alternativas que se han ido dibujando en las últimas semanas y años cercanos.

En otro polo se puede ubicar a un numeroso conjunto de organizaciones que en 2003 conformaron el frente “El campo no aguanta más”, cuya definición va de la plena adscripción al PRD hasta la total autonomía de éste y de otros partidos. Representa la expresión más crítica de la sociedad rural no sólo al TLCAN, sino a la política económica y comercial de los gobiernos de los últimos 30 años.

Consideraciones finales: una agenda para el campo

La renegociación del TLCAN

Sus propios impulsores confían poco en lograrlo, pero es una demanda de definición más que de posición, en una de esas el resultado electoral de fin de año en Estados Unidos da como resultado la renegociación promovida por ellos, lo que sería un éxito de la demanda.

En otro sentido, la presión de definición puede, en un escenario internacional controvertido por el papel y precio de los cereales y granos, facilitar un acuerdo complementario del tipo *TLCAN plus*, o *adendum* de cooperación.

Mantener un espacio de contraposición al acuerdo permitiría mantener el recurso de la evaluación de sus resultados, y con ello la oportunidad de revisar y modificar la política interna para el campo.

La revisión de la Reglas de Operación de la Sagarpa

El presupuesto federal 2008 para Sagarpa asciende a casi 64.5 mil millones de pesos, 32% del total del Programa Especial Concurrente, PEC, sólo que la diferencia se distribuye en 13 secretarías de la administración pública.

Sin desdeñar los 50 mil millones de la Sedesol, el gasto de Sagarpa incide directamente en las actividades productivas y organizativas del campo, así que no es casual el interés de las organizaciones.

El abordaje del tema y el grado de confrontación al que ha llegado –la renuncia del secretario– podrían distraer de lo principal: los recursos de revisión y evaluación que del gasto realiza la administración pública, así como el papel que el legislativo debería jugar para facilitar la transparencia y revisión de cuentas para atender la eficiencia y gobernabilidad del ejercicio, y la contraloría o fiscalización ciudadana.

Es necesario señalar que el uso de los recursos para el campo tiene una complicada aplicación, que la gestión de los productores se vuelve tediosa y la mayoría de las veces desesperante, ya que la instrucción del Decreto de Presupuesto para simplificar las Reglas de Operación ha sido ignorada. En sí, la evaluación desde la perspectiva de los productores es que las reglas de operación constituyen no un instrumento de asignación, sino un obstáculo para ejercer los programas. Los voluminosos preceptos y la complicada normatividad representan ahora el principal problema a resolver y son la causa del rezago en los programas. Esto conduce a que la aplicación de los recursos se haga con mayor discrecionalidad de los funcionarios.

Cada año se presenta un subejercicio de los recursos aprobados para el campo, resulta una gran injusticia que habiendo tantas carencias en el sector rural –área prioritaria por atender, donde se concentra la pobreza y la marginación– los funcionarios públicos reporten economías presupuestales.

El subejercicio en los últimos 4 años ha rondado la cifra de 5.5 miles de millones de pesos en el sector

Revisión y aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)

Hoy priva la desorganización y el desorden, la capacidad del actual marco institucional ha sido rebasada y sus capacidades administrativas se erosionan; si bien la LDRS introduce los temas sustantivos del desarrollo, a lo largo de sus 193 artículos no define con precisión cómo se ejecutarán, la responsabilidad recae total y unilateralmente en el Poder Ejecutivo. Lo mismo ocurre con el Acuerdo Nacional para el Campo, en sus 283 numerales aborda todos los temas, pero nuevamente no hay un cómo alcanzarlos.

Mientras el Artículo 16 de la LDRS establece "...El Ejecutivo Federal establecerá las previsiones presupuestarias necesarias para la instrumentación del Programa Especial Concurrente, para lo cual la Comisión Intersecretarial, con la participación del *Consejo Mexicano*, formulará el presupuesto correspondiente, el cual contemplará al menos la vigencia temporal de los Programas Sectoriales relacionados con las materias de esta Ley. Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente serán integradas a los Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación..."

Su Artículo 17 señala: Se crea el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como *instancia consultiva del Gobierno Federal*, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Este Consejo se integrará con los miembros de la Comisión Intersecretarial previstos en el artículo 21 de esta Ley, representantes, debidamente acreditados, de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales, de acuerdo a los temas a tratar, en los términos de las leyes y las normas reglamentarias vigentes. Será presidido por el titular de la Secretaría y operará en los términos que disponga su reglamento interior.

Es decir, que la discusión radica en que el movimiento campesino pugna hoy por la reconsideración de su papel en la definición tanto de la política pública como de la orientación y ejercicio de los recursos públicos.

Presupuestos multianuales

Las organizaciones han insistido en los últimos años para que la Cámara de Diputados realice las reformas legales necesarias para contar con un presupuesto multianual para el campo, que genere certidumbre y dé garantías de seguimiento a los proyectos multi-anales, así como al apoyo de la planeación estratégica.

Exploración de nuevas formas asociativas

Los siguientes dos años —que según especialistas habrán de ser años de precios altos de los granos básicos y de alimentos procesados con base en ellos—, podrían dar lugar a un polo de organización no existente hasta ahora en México, el de los consumidores.

Entre precios altos de la canasta alimentaria y la especulación de distribuidores y comerciantes se presentan condiciones para que se articulen las demandas tanto de productores rurales como de consumidores, con el objeto de reducir los costos de intermediación y facilitar la realización de proyectos productivos.

Cooperativas de consumo en las ciudades actuando en coordinación con organizaciones de productores rurales, podrían poner en práctica tanto las reglas de la agricultura por contrato como las del comercio justo.

Balanza comercial de grupos de productos alimenticios seleccionados
(Valor FOB en miles de dólares)

Grupo de productos	Exportación			Importación			Saldo	
	2006	2007 ^P	Variación porcentual	2006	2007 ^P	Variación porcentual	2006	2007 ^P
Total ^a	11 535 716	12 623 839	9.4	12 760 147	15 799 316	23.8	-1 224 431	-3 175 477
Carnes y despojos comestibles	320 905	393 143	22.5	2 321 424	2 534 944	9.2	-2 000 519	-2 141 801
Pescados, crustáceos y moluscos	514 639	644 849	25.3	276 069	333 519	20.8	238 570	311 330
Leche, lácteos, huevo y miel	109 470	121 322	10.8	912 596	1 481 671	62.4	-803 126	-1 360 349
Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos	3 131 994	3 284 321	4.9	262 728	301 828	14.9	2 869 266	2 982 493
Frutas y frutos comestibles	1 467 989	1 902 962	29.6	624 229	689 364	10.4	843 760	1 213 598
Café, té, yerba mate y especias	329 092	370 844	12.7	90 222	120 851	33.9	238 870	249 993
Cereales	118 408	192 909	62.9	2 067 979	2 823 113	36.5	-1 949 571	-2 630 204
Productos de molinería	39 731	66 984	68.6	597 764	756 439	26.5	-558 033	-689 455
Semillas y frutas oleaginosos; frutos diversos	71 028	80 508	13.3	1 700 422	2 111 459	24.2	-1 629 394	-2 030 951
Grasas animales o vegetales	84 399	101 228	19.9	677 732	957 820	41.3	-593 333	-856 592
Preparaciones de carne y animales acuáticos	121 743	123 557	1.5	230 533	280 792	21.8	-108 790	-157 235
Azúcares y artículos de confitería	810 542	570 394	-29.6	427 171	523 476	22.5	383 371	46 918
Cacao y sus preparaciones	144 026	174 439	21.1	257 625	298 096	15.7	-113 599	-123 657
Preparaciones de cereales o leche	537 524	670 293	24.7	401 940	489 730	21.8	135 584	180 563
Preparaciones de hortalizas, frutos, plantas	533 017	614 535	15.3	470 800	526 106	11.7	62 217	88 429
Preparaciones alimenticias diversas	570 742	610 334	6.9	957 916	991 363	3.5	-387 174	-381 029
Bebidas y vinagre	2 630 467	2 701 217	2.7	482 997	578 745	19.8	2 147 470	2 122 472

Nota: cifras acumuladas preliminares a noviembre de 2006 y 2007. La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

^a Se refiere al total de los grupos de productos alimenticios seleccionados.

^P Cifras preliminares.

Fuente: Grupo de trabajo integrado por: Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.