

# De la redención al calvario: devenir campesino ante los contrasentidos de las políticas del sector agrícola en México

Fecha de recepción: 15 de julio de 2007 • Fecha de aprobación: 7 de agosto de 2007

Dante Ariel Ayala Ortiz 1  
Beatriz de la Tejera Hernández2

## Resumen

La evolución del campesinado en México durante los últimos 90 años describe dos etapas: una de reivindicación posrevolucionaria, caracterizada por la amplia reforma agraria y la fuerte gestión estatal del mercado (1936-1982) que recuperó derechos y capacidades a los campesinos; y otra etapa de transición hacia la globalización (1983 a la fecha), que llevó al campesinado ante el cadalso neoliberal. El año 2007, desde su arranque marcado por el incremento en el precio internacional del maíz a consecuencia del aumento en la demanda por biocombustibles, hasta su término que coincidirá con la apertura cabal del sector agrícola en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), supone desafíos y oportunidades que pueden convertirse, unos en el desenlace fatal de un *agrocidio* largamente anunciado, otras, en su anhelado indulto. Este trabajo hace un ensayo crítico sobre los principales derroteros de las políticas del sector agrícola, destacando algunos de los contrasenti-

<sup>1</sup> Profesor e investigador de la Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", UMSNH, dante\_ariel12@yahoo.com.mx

<sup>2</sup> Profesora e investigadora de la Universidad Autónoma de Chapingo UACH-Sede Morelia, btejera1999@yahoo.com

dos y paradojas que han marcado el devenir del sector campesino en México a lo largo de casi un siglo de intervención estatal. Invitar a la reflexión sobre el futuro de este importante sector social y productivo de México, ilustrando con los problemas más acuciantes que presenta el maíz actualmente, es propósito primario del presente trabajo.

**Palabras clave:** Política agrícola, proteccionismo estatal, liberación comercial, TLCAN, maíz, biocombustibles, transgénicos.

### **Introducción**

La historia del campo mexicano está marcada de injusticias, claroscuros y contrastes. Los agravios datan desde la misma conquista, tras el sometimiento de las comunidades indígenas, el despojo de sus tierras ocupadas, la implantación de la hacienda como unidad de explotación agrícola hasta la desamortización de bienes comunales y la trata de naturales en condición de esclavitud, como mano de obra desechable para la producción de las fincas porfirianas. Casi cuatro siglos de abusos, injusticias y expoliación hasta que la Revolución reivindicó a los genuinos productores del campo la esperanza de una nueva libertad, justicia social y progreso económico.

La reivindicación fue vasta y prometedora. Inició en 1915 con la promulgación de una Ley Agraria que ponía fin al latifundio, restituía posesiones a los pueblos dotándolos tanto de tierras como de aguas suficientes y, posteriormente, ordenaba la creación de nuevos centros de población rural confirmando los recursos necesarios para la producción primaria.

Ya en la época posrevolucionaria, se abrió una etapa de bonanza que fue más allá del mero reparto agrario: el Estado creó infraestructura productiva, intervino los precios, operó la estacionalidad de la oferta, subsidió la producción, abatió importantes costos transaccionales y estimuló la demanda de bienes agrícolas mediante el soporte al consumo urbano; medidas que en conjunto fortalecieron al sector campesino.

Pero la reivindicación del campesino fue también peregrina. Es más, no acababan aún de asentarse la Revolución y su reforma en el sur del país cuan-

do, en los años ochenta, al campesino se le acusó de ser fuente de ineficiencias, corruptelas y despilfarros. Se le llamó dependiente y hasta parásito del Estado. La debacle le fue atribuida como su responsabilidad, por carecer de competitividad ante los próximos tiempos de integración económica mundial (Rubio 2003:15). De la reivindicación posrevolucionaria el campesino pasó al cadalso del neoliberalismo.

La sentencia fue clara: el campesino ha dejado de ser funcional al sistema; se ha convertido en "carga inútil"; es oneroso para el Estado sostenerlo; es símbolo de lo rudimentario y obstáculo para la modernización del agro, condenándosele al destierro del campo mexicano.<sup>3</sup>

Armando Bartra (2003:31) ilustra nítidamente este episodio: "Hace veinte años los teólogos del neoliberalismo tuvieron la revelación de que los campesinos estaban de más. Y armados con la espada del libre comercio y la cruz de las ventajas comparativas, emprendieron una cruzada contra las comunidades rurales. A golpes de mercado se impusieron vaciar el campo de los rústicos sobrantes. En una nación de milpas, traspatios fecundos, huertos y acahuals, los tecnócratas se propusieron barrer con la dizque ineficiente agricultura campesina, desatando el éxodo rural."

Se emprendió entonces una estrategia encaminada al desmantelamiento y desestructuración de la base productiva campesina. El cadalso ha comprendido al menos cuatro componentes, cada uno con su respectivo instrumento desarticulador de la modalidad campesina: primero, el abandono estatal y la desincorporación de los organismos de apoyo; segundo, la contrarreforma agraria que permitió nuevas formas de acceso del capital al campo, pero también de concentración de tierras y centralización de recursos; tercero, el mecanismo agrocomercial que expuso a los productores ante la avidez de la competencia desleal y los distorsionados precios internacionales. Y un cuarto componente, aún pertrechado pero que está tomando a la biotecnología como el ariete que podría dar el golpe fatal al campesino.

---

<sup>3</sup>. Como lo señalaban abiertamente funcionarios gubernamentales: «Es la política de este régimen remover del México rural la mitad de su población en los siguientes cinco años» (Luis Téllez, Subsecretario de Agricultura, 1991); mientras que el profesor Hank González sostenía: «mi obligación como Secretario de Agricultura es sacar del campo a 10 millones de campesinos» (Sin maíz no hay país <http://www.ini.gob.mx/sinmaiz/economia.html>; consulta 04/12/2003).

Así, el presente ensayo trata sobre el devenir del sector campesino ante los contrasentidos de la política agrícola, a lo largo de casi un siglo de intervención estatal en el campo mexicano (1915-2006). Se busca poner en relieve sólo algunas contradicciones de la política sectorial que en diferentes momentos han propiciado el debilitamiento del campesinado como agente productivo y articulador del desarrollo rural. En última instancia, este trabajo pretende ser breve referente para comprender los desafíos actuales para el campesinado ante los inminentes embates de la apertura comercial, la tecnología transgénica y la generación de biocombustibles, entre otros severos procesos anti-campesinos recientes.

Luego de la presente introducción, el documento se compone de tres secciones; la primera y segunda son relativas a las fases de reivindicación posrevolucionaria (1916-1982) y al cadalso neoliberal (1983-2006), respectivamente, destacando algunos objetivos, instrumentos e incongruencias de la política agrícola y sus repercusiones sobre el sector campesino. La tercera sección reflexiona sobre los rumbos del sector campesino en el nuevo contexto internacional de euforia y preocupación por los biocombustibles.

### **La reivindicación posrevolucionaria: el fortalecimiento del sector campesino (1936-1982)**

Uno de los logros más tangibles e inmediatos de la Revolución Mexicana fue la reforma agraria, que oficialmente empezó en Veracruz con el primer reparto de tierras del día 6 de enero de 1915 y su posterior incorporación en la Constitución de 1917, que recogió sus principios fundamentales en el artículo 27.

La reforma agraria fue el proceso mediante el cual se buscó la eliminación de las formas y estructuras precapitalistas del campo (caracterizadas por relaciones cuasi-feudales entre los factores tierra-capital-trabajo), y su transformación en unidades de producción mercantil (Méndez 1998:96), lo que implicaba no sólo la conversión de la tenencia de la tierra, sino también introducir capital al campo mediante inversiones en infraestructura, maquinaria, equipo, tecnología, capacitación, insumos, etc.

En México se optó por la vía campesina para lograr esta reforma agraria. Pero desde ahí surgió el primer contrasentido de la política agrícola posrevolucionaria, que a la postre conduciría, paradójicamente, a la propia condena de la modalidad campesina. La contradicción consistió en que con un mismo instrumento de política (*i.e.* el reparto agrario) se pretendió alcanzar dos objetivos que, de origen, pueden considerarse opuestos: uno social y otro económico.

El objetivo social radicaba en reivindicar la deuda histórica del despojo original, mediante la restitución de tierras y aguas a pueblos y comunidades indígenas (bajo el lema “tierra y libertad”), al tiempo que se dotaba de parcelas a los verdaderos trabajadores del campo (con la consigna de “la tierra es de quien la trabaja”). Pero simultáneamente se perseguía el objetivo económico de romper con los grandes latifundios de tipo feudal de las haciendas porfirianas y su transformación en explotaciones con vocación hacia el mercado, estableciendo al ejido, como la estructura social y productiva que articularía el campo mexicano, aunque sin dotar en la magnitud necesaria de los soportes paralelos (*v.gr.* créditos y asistencia técnica) para conseguirlo.

En efecto, la reforma agraria en México había iniciado la redención del sector campesino pero, contradictoriamente, sembraba también la semilla de su futuro cadalso, al generar efectos polarizadores de la agricultura mexicana: por un lado, un amplio sector minifundista en el que aún prevalecían condiciones precapitalistas (pero que socialmente había sido reivindicado), y por otro lado, un reducido sector de productores agrícolas neocapitalistas, poseedores de las mejores tierras de cultivo, y que pronto se convirtió en el blanco de atención de las políticas públicas, al ubicársele como el agente de la transformación productiva agrícola.

Los tiempos posrevolucionarios fueron de gran optimismo. La paz regresaba al campo y al país, y el campesino estaba contagiado del optimismo “institucionalizador”. Con el reparto agrario la frontera cultivable se expandió en pocos años, en tanto que la política agrícola se fortaleció con nuevos y variados instrumentos de intervención operados desde la gestión directa del Estado.

El producto agrario se expandió y se alcanzó a generar excedentes suficientes para hacer que el exceso de oferta mantuviera bajo el precio de la canasta básica para la ciudad, contribuyendo a retener reducidos los precios de los bienes-salario que, a su vez, incentivarían el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones en el país.

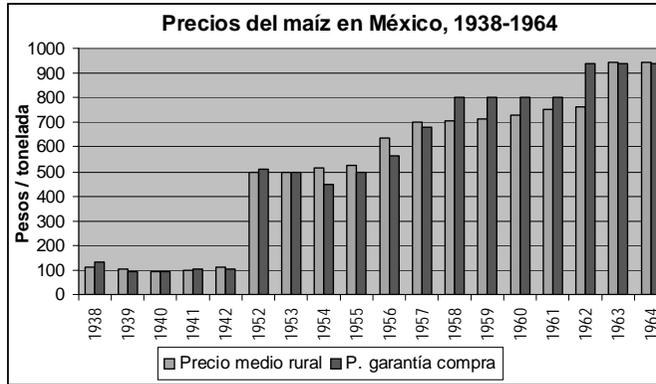
Entonces se hizo más compleja la operación de la política sectorial. Además de manejar las vertientes propiamente agraria y agrícola, fue necesario implementar la política alimentaria, cuyo reto central es dar una solución al dilema de los precios con el menor costo económico, social y político, tomando la decisión política de elegir qué grupos de la población y qué sectores de la economía van a ser beneficiados o perjudicados por tales decisiones (Appendini 1992:14).

Durante este periodo, se aseguraba que no se podía intervenir en la comercialización agrícola sin intervenir en los precios, y no se podía intervenir en los precios sin intervenir en todo el complejo de relaciones entre los agentes económicos participantes. Por tal razón, el instrumento de política comercial supremo fue la intervención en los precios, y en torno a este instrumento giraron todas las demás formas de intervención estatal tanto de la esfera de la circulación, cuanto de la producción.

El objetivo de la intervención en la comercialización era inducir niveles de precios lo suficientemente altos como para proteger a los productores de los intermediarios, y lo suficientemente bajos como para proteger a los consumidores de los encarecedores (Guerrero 2001:94). El Estado apostaba a que podría simultáneamente gestionar tanto la oferta como la demanda de bienes básicos.

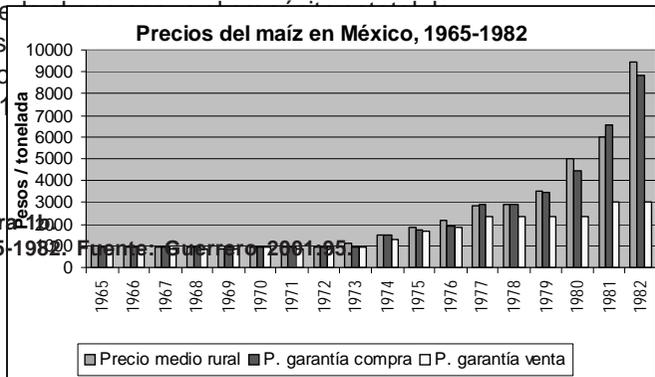
Se suponía que el precio de garantía era para dar seguridad al productor e incluía la recuperación de los costos de producción y una utilidad. Si el productor no podía vender a precios mayores, el Estado garantizaba la compra en cantidad ilimitada. Pero también había que atender las necesidades del consumo, por ejemplo, apoyando a la industria de la masa y la tortilla, a la cual se le entregaba el maíz a un precio menor que el del costo, subsidiando la diferencia el gobierno federal.

**Figura 1a.**  
Precios del maíz en México, 1938-1964. Fuente: Guerrero 2001:95.



Así, en las figuras 1a y 1b se puede observar que se protegió y estimuló a los productores de maíz de modo que los precios oficiales de compra y venta de maíz en los medios rurales durante los años 1938, 1965 y 1981.

**Figura 1b.**  
Precios del maíz en México, 1965-1982. Fuente: Guerrero 2001:95.



Además, si se comparan los precios oficiales de compra y venta durante el periodo de 1965 a 1982, se observa que en todos los casos el precio oficial de venta fue menor al precio oficial de compra y al precio rural, lo cual confirma la tesis de que la política comercial durante este largo periodo privilegió las necesidades del consumo, sobre las necesidades de los productores, aunque al canalizar recursos en ambos sentidos, suponía una intervención estatal clara y decidida.

Sin embargo, los problemas de la deuda externa durante los años ochenta se convirtieron en el detonante de la crisis que condujo al fin del sistema de gestión estatal de la comercialización agrícola, marcando el cambio hacia la estrategia de desarrollo tendiente al modelo de liberalización económica y apertura comercial.

Antes de pasar al análisis del siguiente periodo, debe enfatizarse sobre la dualidad de la política agrícola, que si bien reivindicaba la importancia del campesinado, contribuía a configurarlo como grupo social marginal y con una base económica deteriorada o escasa.

La introducción del capital público a un sector del campo mexicano, con el objetivo de modernizar y eficientar la producción, propició el establecimiento de un modelo de desarrollo bimodal, ampliándose la diferenciación entre la agricultura campesina (orientada básicamente hacia el mercado interno) y la agricultura empresarial (con capacidad para exportar y vender a la industria nacional o en los circuitos comerciales para el consumo directo), debido en gran parte al apoyo preferente del Estado para la modernización de la segunda y por el establecimiento de una política compensatoria de costos de producción con un sesgo también hacia ella, que en el siguiente período sería clave para mantener la estabilidad de precios (Flores 2003:67). Este modelo bimodal también se expresó regionalmente en el país, configurando un Norte próspero y modernizado y un Sur tradicional.

La explicación que Appendini (1991:34) ofrece a este proceso se sustenta en el deslinde que se da en la operación de la política agrícola y agraria: mientras que la primera apoyó a los productores privados para promover cambios tecnológicos y mejoras en sus procesos productivos, la última continuó con el reparto de la tierra, permitiendo la reproducción de campesinado al asegurarle el acceso a la tierra, pero no le favoreció el acceso a otros medios de producción.

Por otro lado, la modalidad intervencionista del subsidio posee una característica contradictoria que agravó el mercado: los precios relativamente altos benefician solamente a los productores comerciales y a los campesinos excedentarios; es decir, a los productores que cuentan con alternativas y recursos suficientes para la producción. Con esto se contribuye a ampliar la diferenciación entre los productores.

Por consiguiente, los productores campesinos deficitarios, pero numéricamente mayoritarios, empezaron a conocer los límites de la política reivindicadora, haciéndose sucesivamente más dependientes de sus ingresos monetarios extra-parcelarios para la supervivencia familiar y en busca de ellos se hizo costumbre la emigración a las ciudades. Esta es finalmente la contradicción más aguda de la política estatalmente dirigida: la propia intervención estatal contribuyó a deteriorar la estructura productiva que contaba con los campesinos como elemento importante de abasto, aunque fueran ineficientes en términos convencionales, pero sin erigirlos a ellos y su estructura socio-productiva básica, el ejido, como verdaderos articuladores del modelo de desarrollo rural.

### **El calvario neoliberal: la transición hacia el mercado global (1983-2006)**

Diversos estudios han demostrado cómo los severos problemas de la deuda externa de los años ochenta, dieron lugar a un profundo viraje en la orientación del modelo económico general (Méndez 2001: 56, Sáenz 1995:19), y agrícola en particular (Calva 2003a:4, Appendini 1992:93-145), sosteniendo algunos de ellos, que la crisis del sector campesino ha sido directamente propiciada como objetivo de la política agrícola neoliberal adoptada desde entonces (Bartra 2003:3, Salinas 2006:14), en el cual los campesinos han pasado de la posición de explotados a excluidos (Rubio 1997 y 2001).

El propósito fundamental perseguido a partir de 1983 ha sido crear las condiciones para que los agentes privados, puedan funcionar y ser competitivos. De esta manera se esperaba eliminar la carga para la economía mexicana representada por los subsidios a la producción y comercialización. Los cambios más significativos han apuntado en dos sentidos: por un lado, se buscó dismantelar el sistema estatalmente gestionado que funcionó durante más de cuatro décadas. Mientras que por otro lado, se pretendió apoyar el desarrollo de

empresas privadas, capaces de competir en el mercado global, para que sean éstas quienes desempeñen las funciones que antes correspondían al Estado.

Esto marcó el inicio de la retirada del apoyo estatal del campo mexicano, y con ello, el surgimiento de otro contrasentido de la política agrícola. Veamos. Experiencias sobre cambio estructural tendiente a la liberalización del sector agrícola ha habido en muchos países (*v.gr.* los Estados Unidos y Australia hacia finales de los años setenta), en los cuales estas profundas transformaciones se han dado justo cuando su sector agrícola “marchaba bien”; es decir, se trata de reformas estructurales de tipo contracíclico, en las cuales el alejamiento del Estado se inicia hasta que los agentes tienen la capacidad de continuar sin el apoyo gubernamental, bajo la expectativa de que esta mayor “libertad” mejore la asignación de los recursos.

Paradójicamente, en el caso de México, el retiro del Estado se dio al inicio de la crisis de los años ochenta, de modo que en lugar de tomar medidas de corte contracíclico que rompieran con la fase destructora de la crisis, se aplicaron medidas que profundizaron su carácter desestructurante. Es decir, en lugar de promover la defensa del sector mediante su transformación, se optó por dejarlos solos a su suerte.

El camino de reivindicación ante el resto de la sociedad y como eje estructurante del desarrollo rural que el Estado había marcado para el campesino por décadas, mostraba su fin y ahora, con un Estado alejado, le correspondía tomar un camino entre distintas opciones: se hacían eficientes por esfuerzo propio (*i.e.* sin el apoyo del Estado), o se buscaban otra actividad qué hacer (*i.e.* dejaban de ser campesinos), o buscaban los medios propios para mantenerse en esta actividad (*i.e.* se autosubsidiaban, reclusándose en los umbrales del autoabasto). Así, se daba paso al cadalso.

Entonces, bajo la nueva lógica, el Estado se empeñó en propiciar la desestructuración campesina con la perspectiva de que luego buscaría la reconversión hacia la empresa agrícola siguiendo el modelo estadounidense. Pero ha fallado en su primer propósito y en consecuencia, también en el segundo. En los Estados Unidos el proceso de eliminación de sus pequeñas y medianas *farms* familiares les llevó entre cinco a siete años, durante la década de los ochenta (Solari 2002); un proceso doloroso, pero relativamente corto. Mientras tanto, en México han pasado ya 25 años de lastimosas políticas anticampesinas,

y –afortunadamente- aún se dista mucho para culminar tan aberrante tarea, pues se estima que aún persisten en este sector varios millones de unidades campesinas<sup>4</sup>.

Así, se puede identificar que hasta ahora, el proceso de descampesinización emprendido por el Estado en el periodo de ajuste estructural ha comprendido tres componentes con igual número de instrumentos de política diferenciados y que, desde hace al menos cinco años, se prepara una cuarta acometida. A continuación se comentan brevemente.

El primer componente, aplicado principalmente entre 1982 y 1990, fue una fuerte política de ajuste que consistió, como se ha dicho, en el retiro del aparato estatal de apoyo a la producción agrícola, eliminando pagos directos, precios de garantía, e infraestructura institucional de soporte a la producción y comercialización de productos básicos (Appendini 1992:97).

De la política de precios de garantía se pasó a los precios de concertación, lo cual prácticamente significó la liberación de los precios internos y su alineación automática con los precios internacionales, ya que también se eliminaron los permisos previos de importación (a excepción del trigo). De hecho, la referencia básica para la fijación de los precios de concertación eran las cotizaciones internacionales y los aranceles vigentes (Guerrero 2001:256).

En lo referido al retiro del soporte institucional, se puede señalar que de 1115 empresas públicas existentes en México para 1983, siete años más tarde sólo quedaban 549, para 1996 apenas eran 230 y al término del año 2006 quedaban alrededor de 200 entidades (Fox 2006:287). Muchas de las desincorporaciones que se hicieron del aparato estatal se dieron sobre industrias paraestatales y organismos gubernamentales relacionados directamente con el sector agrícola. De hecho, en la última década, por lo menos una veintena de empresas públicas vinculadas con el sector rural han sido sometidas a un proceso de

---

<sup>4</sup> De acuerdo a información proporcionada por el senador J. A. Aguilar Bodegas, se estima que de los 5.5 millones de productores agrícolas que hay en el país, sólo 1.5 se clasifican en productores comerciales, es decir, que producen para el mercado, que están integrados a una cadena productiva, siendo receptores de inversión y apoyos públicos; mientras que los restantes 4 millones son clasificados como productores rezagados (incluyendo a productores sin mercado hasta productores sin plataforma de producción), caracterizados por poseer predios pequeños que cultivan bajo la modalidad de temporal y que no cuentan con acceso a programas como *Ingreso-Objetivo* y *Apoyos para la Comercialización*. Conferencia dictada en octubre de 2005, CIESTAAM, UA Chapingo.

desincorporación, liquidación o privatización (Cienfuegos 2003). Muchas de éstas tenían que ver directamente con las funciones de apoyo a la comercialización y el abasto de productos básicos, como Conasupo, Boruconsa y Almacenes Nacionales de Depósito, entre otras.

Así, aunque sumamente golpeado, el sector campesino se mantuvo en pie, y no obstante que disminuyó el valor de su producto, siguió participando en los mercados locales y regionales y formando parte de una oferta nacional. Sin embargo, para enfrentar este difícil paso fue necesario realizar cambios en sus prácticas tradicionales que les permitiera ahorrar recursos, aunque en muchos de los casos estos cambios fueron a costa del deterioro tecnológico y ambiental de sus recursos.<sup>5</sup>

El segundo componente del proceso tomó la vertiente agraria, iniciando en 1991 mediante la reforma constitucional al Artículo 27 y la promulgación de una nueva Ley Agraria que, argumentando la necesidad de atraer inversión privada al campo, atentó contra la estructura del ejido, elemento esencial del tejido social y productivo campesino.

Esta fase ha culminado recientemente con la terminación de los programas de certificación de derechos ejidales (PROCEDE) y titulación sobre otras formas de tenencia de la tierra; pero, en la práctica se observa que la mayoría de los ejidos se mantienen vigentes en su estructura y que la enajenación de predios a inversionistas empresariales no ha sido masiva.<sup>6</sup>

El tercer componente en esta tarea de descampesinización por parte del Estado mexicano tomó como instrumento la política agrocomercial. Como se sabe, a partir de 1994 se abrió el sector agrícola de básicos al incluirse dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, concediendo un periodo de desgravación de 15 años para ciertos productos básicos como maíz, frijol y leche en polvo. La medida suponía proteger la producción nacional duran-

---

<sup>5</sup> Para una explicación detallada de este proceso de deterioro consultar a García Barrios y autores (1991), quienes hacen un análisis detallado de las condiciones ecológicas, productivas y sociales de una comunidad de la Mixteca Alta oaxaqueña, bajo un entorno de crisis.

<sup>6</sup> Sin embargo, debe señalarse que si bien el capital privado no ha entrado directamente al campo a través del cambio en la propiedad de la tierra, sí ha penetrado mediante otras formas de posesión de este factor, como la renta de tierras y la siembra bajo contrato, mismas que frecuentemente resultan ser formas más expoliantes de los recursos y depauperadoras del menguado capital campesino, a cargo de empresas como Del Monte, Cargill y otras.-

te un periodo "extralargo", que permitiera reposicionar a México como comprador neto de maíz, y a los productores mexicanos como exportadores de productos de mayor valor agregado (De la Tejera 2007).

José Luis Calva señala que los resultados de este experimento neoliberal han sido muy diferentes a los proyectados. En valor per cápita, el PIB agropecuario y forestal del año 2001 resultó 14.3% inferior al de 1981; mientras que, en contraparte, las importaciones de alimentos se dispararon de 1790 millones de dólares (mdd) en 1982, a 7274.4 mdd en 1994 y a 11,077.4 mdd en 2001. En el caso particular de los productores de maíz, de 1982 a 2001 perdieron el 56.2% del poder adquisitivo del grano (Calva 2003b:25), en tanto las importaciones de maíz desde los Estados Unidos se han quintuplicado de 2,148 millones de toneladas promedio entre 1989 y 1993 a más de 10,700 millones toneladas para 2006.

En la práctica, tras trece años de vigencia del TLCAN, sólo se ha beneficiado a unos pocos pero grandes grupos empresariales vinculados con empresas transnacionales como Anderson Clayton, Bachoco, Continental, Cargill, Pilgrims Pride, Purina y otras de origen nacional pero con participación extranjera como Maseca y Minsa (De la Tejera 2007).

Ciertamente, el efecto de esta política ha sido de gran impacto en términos económicos, sociales y ambientales; pero el campesinado no ha sido devastado, pues mientras que las predicciones eran, por ejemplo, que la superficie de maíz se reduciría en 3.21 millones de hectáreas, es decir alrededor del 40 % de lo sembrado en 1992 (Levy y Winjbergen 1992), en estos casi tres lustros de operación del TLCAN, el cultivo de maíz tradicional no ha tendido a desaparecer, sino que incluso su superficie se ha incrementado en un 7% (Fox 2006:397).

Pero el periodo no ha estado exento de incongruencias y contradicciones, por ejemplo: (i) el haber alcanzado la autosuficiencia en 1993, justo en el año que se declara abiertamente que los productores de maíz serán los sacrificados del TLCAN, por ineficientes (Guerrero 2001:307); (ii) la entrada creciente de productores de riego al cultivo de maíz cuando se supone que van a producir hortalizas (Ayala y Schwentesius 2006:77); y (iii) el no cobro de aranceles sobre la cuota negociada en el TLCAN (De la Tejera 2007), pese a haberse asegurado que ése sería el mecanismo de protección del sector mientras se lograba elevar su competitividad en la transición hacia el libre mercado.

Por otra parte, llama fuertemente la atención que, a diferencia de otros países que, no obstante ser promotores abiertos del libre comercio (como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón), privilegian la seguridad alimentaria sobre la liberalización comercial, en el caso de México el eje central e inamovible ha sido privilegiar la liberación comercial por encima de la seguridad alimentaria (Ayala y Solari 2005:139), a pesar que ello atente la preservación de su base productora de alimentos y el empleo de millones de familias en el medio rural. Un contrasentido más de nuestra política agrícola.

Empero, ahora se cierne una cuarta ofensiva contra el campesinado y ésta adopta como instrumento de desmantelamiento, a la política agrotecnológica que busca impulsar el cambio hacia la tecnología transgénica. La estrategia ha comprendido, primero, la penetración al sector presionando a los órganos legislativos del país para que se autorice la liberación comercial y productiva del maíz genéticamente modificado<sup>7</sup>; segundo, promover la adopción de semillas híbridas y mejoradas, es decir, la sustitución de las numerosas variedades de maíz criollo o de otras nacionalmente desarrolladas en centros de mejoramiento de esta planta, bajo el supuesto, aún no demostrado, de garantizar mayores rendimientos; tercero, fortalecer el vínculo de dependencia alimentaria de nuestro país hacia las grandes empresas transnacionales de alimentos, haciendo uso de un complejo sistema de disposiciones legales nacionales y acuerdos comerciales internacionales, como los *TRIPS*, con los que la Organización Mundial del Comercio regula los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio; y cuarto, promover y estimular de manera muy importante toda la investigación en estas áreas, con fuertes presupuestos gubernamentales, con reorientación de las líneas prioritarias de investigación de los organismos públicos dedicados a la ciencia y tecnología, prestigiando artificialmente todo tipo de iniciativas de este tipo, al tiempo que se frena, desincentiva y bloquean propuestas de investigación críticas u opuestas a esta orientación.

Evidentemente, es difícil saber *a priori* cómo responderá el sector campesino ante esta nueva acometida, pero se asegura que la apertura del mercado del maíz en México impondría otros riesgos de carácter económico, ambiental y tecnológico que nuevamente tendrían que ser sorteados por el campesinado mexicano en su legítima lucha por la supervivencia como sector social.

---

<sup>7</sup> En marzo de 2005, fue aprobada la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, también conocida como "Ley Monsanto", en función de la fuerte injerencia que esta transnacional, productora de semillas transgénicas, tuvo en el diseño, dictaminación y aprobación de la mencionada ley.

Por ejemplo, Ayala y autores (2006:31) estiman que en el plano productivo, la autorización para utilizar materiales transgénicos en el cultivo del maíz propiciaría una mayor polarización económica entre los productores comerciales y los tradicionales de nuestro país, al aumentar la brecha tecnológica entre ambos subsectores, dado que la difusión y acceso a esta tecnología estaría disponible sólo para los productores comerciales, tanto por su costo, como por el hecho de que estas tecnologías están fuera de la lógica de producción campesina; mientras que en la esfera del consumo, podría registrarse una pérdida general para los consumidores nacionales de maíz, dada la reducción en la calidad y pureza del maíz consumido.

Pero las pérdidas también podrían traducirse en términos de las externalidades que respectivamente generarían los productores de transgénicos (externalidades ambientalmente negativas, dado el paquete tecnológico asociado a esta producción, fuertemente degradante del ambiente (Nadal y Wise 2005:57), en comparación con los productores del sector tradicional, que generan externalidades positivas (Ayala *et al.* 2006:32), en virtud de las múltiples funciones que la agricultura campesina desempeña en la provisión de servicios ambientales (*v.gr.* preservación de la diversidad genética del maíz), sociales (*v.gr.* sostén del empleo en el medio rural) y culturales (*v.gr.* folclor, gastronomía, identidad, etc.)

El problema consiste en participar en un mercado altamente indiferenciado (De la Tejera 2007); es decir, competir no sólo con jugadores de diferente condición, sino en hacerlo en un terreno que solamente favorece a una de las partes, otorgando potencialmente ventajas competitivas a los productores de semillas transgénicas. Seguir participando en un esquema en donde las ventajas comparativas y competitivas, en términos convencionales, están a favor de los productores comerciales y de las importaciones, contribuiría a la erosión de los ambientes de producción campesina, al ser desplazados del mercado interno.

Continuar con este proceso empecinado de apertura a la tecnología transgénica en el mercado del maíz, podría conducir a que, en el mediano plazo, México corriera el riesgo de depender de la compra de su propio material genético (hoy un bien público nacional) a empresas transnacionales que buscan transformarlo y patentar como suyo. Paradojas de la política agrícola.

Del mismo modo, hay que decir que, pese a ir en contra de la política de descampesinización que implicaba el nuevo modelo agrícola, también ha habido diversas iniciativas surgidas principalmente de universidades y centros de investigación tendientes a desarrollar tecnología nacional que permita elevar el rendimiento de la producción maicera y mejorar la competitividad del sector.

Como ejemplo puede mencionarse el Programa Nacional de Maíz de Alta Tecnología (PRONAMAT), desarrollado por INIFAP y otras instituciones, cuyos resultados obtenidos en 1991, concluían que México tendría el potencial de alcanzar a producir 28 millones de toneladas de maíz para el año 2010, haciendo uso de tecnología propia y sin que se implicase cambios en el uso de la tierra (Fritscher 1995:51). De nuevo el contrasentido: la falta de recursos impidió continuar el avance del proyecto, pues las políticas públicas no iban en esa dirección, como lo apunta Antonio Turrent.<sup>8</sup>

Por fortuna todavía hay numerosas investigaciones que, aunque no cuentan con todo el respaldo gubernamental, se han sostenido, refrendando sus resultados en el sentido de que es realmente posible un incremento significativo productivo, sin transgénicos (Espinosa 2007 y Turrent 2007).

### **Biocombustibles: ¿Crucifixión o indulto campesino?**

Luego de casi 25 años de marcha campesina por el calvario neoliberal, se observa que aunque muy vapuleados y castigados por efecto del modelo agrícola, los productores tradicionales de México continúan produciendo al pie del surco, en virtud de que existe un arraigo cultural mayor que los obliga a seguir sembrando su "milpa", aun cuando su costo de producción rebasa con mucho el precio vigente en el mercado (Dyer y Yunez 2003). Se sigue haciendo y, se asegura, se seguirá haciendo por la idiosincrasia y cultura de la gran mayoría de los campesinos en México (Luna 2003:121), por la "polifonía" de su producción, que lo mismo siembran maíz, frijol y calabaza, que cultivan diversidad biológica y cultural, y cosechan variedad de usos y costumbres que los mexicanos somos (Bartra 2003:26) y por lo que representa el maíz como un elemento central en la búsqueda por sostener y mejorar la "calidad de vida" en las familias campesinas (Appendini *et al.* 2003).

---

<sup>8</sup> Entrevista hecha por Guerrero (2001:328) al Dr. Antonio Turrent, reconocido especialista en producción agrícola y exdirector del INIFAP, en mayo de 2001.

De hecho, hoy se presenta una nueva circunstancia que aparentaría dar un respiro al campesino con la posibilidad de recobrar el espacio perdido en el mercado interior y en ingreso real del sector, a partir del incremento de precios en el mercado de maíz y sus derivados, a consecuencia de la creciente demanda de este grano como insumo para la generación de biocombustibles.

Aún no están disponibles las cifras oficiales sobre la superficie que se cultivará con maíz en el ciclo primavera-verano 2007 en México pero, si la teoría económica no se equivoca, habrá una respuesta positiva de los productores ante el incremento del precio que podría llevar a incrementar la cosecha nacional tal vez en dos o tres millones de toneladas. Pero hay que tener cuidado que la recuperación prevista en la cadena *precio-superficie sembrada-volumen de producción* no se convierta en el alivio fugaz que acostumbra anteceder el ocaso del desahuciado.

Es decir, la coyuntura puede ser favorable, pero sólo si se toman firmemente las riendas del proceso y se deja de actuar en reacción a los vaivenes del mercado, conduciendo al sector campesino, maicero por excelencia, hacia su transformación como agente corresponsable de la soberanía alimentaria nacional y generador de múltiples servicios y funciones que van más allá del ámbito rural.

El sector campesino y la producción de maíz, principal bien de consumo básico para los mexicanos, no debe quedar más expuesto a lo que desde los Estados Unidos se decida hacer con el mercado internacional de este cereal. En el momento que el proyecto de biogeneración de combustible con base en maíz fracase en los Estados Unidos, el mercado internacional podría verse inundado de millones de toneladas de maíz a un precio tan bajo que impactaría severamente en los términos de intercambio del resto de los países productores de maíz, sean o no exportadores. Tampoco a los vaivenes ocasionados por modificaciones en el consumo internacional, como fue el caso de China este año 2007.

Como ya ha sucedido en otros momentos en los que factores climáticos o de deficiente gestión estatal de la oferta, impactan el mercado, nuevamente el precio internacional de maíz puede verse afectado por los crecidos saldos exportables de los Estados Unidos. Para México, la potencial caída del precio internacional del maíz en el mediano plazo, podría representar la consumación

de la muerte anunciada hace 25 años al campesinado. Al igual, un incremento significativo en los precios, en tanto no se resuelven problemas estructurales de distribución en el mercado doméstico, puede significar para los consumidores y productores deficitarios, serios problemas. Andado el cadalso no resta más que el toque de degüello.

Por ello, hay que ser sumamente cautos y no generar falsas expectativas sobre una burbuja (etílica en el sentido literal del término) que tarde o temprano reventará. Hay que tener presente lo ya señalado por el Director de Mercados y Comercio Agrícola de la OCDE, "la producción de etanol a partir de maíz, sólo es viable en los Estados Unidos; en ningún otro país, salvo que se apliquen subsidios" (en Castro 2007).

Ciertamente, en Brasil se produce etanol a partir de la caña de azúcar de manera rentable económicamente, pero falta aún considerar los costos ambientales. El desarrollo tecnológico internacional puede significar cambios severos en la oferta-demanda de maíz que no son del todo previsibles.

Así, para México, el desafío es doble: por un lado, disminuir la excesiva dependencia de la importación de maíz estadounidense para satisfacer el consumo nacional aparente; como se ha señalado, la coyuntura es favorable pero la solución debe ser estructural: se impone el reestructurar la producción nacional de maíz, con base en la capacidad productiva tanto de maiceros temporaleros como de riego, ordenando simultáneamente la producción de maíces criollos de alta calidad y la de híbridos nacionales de alto rendimiento, explotando las potencialidades combinadas de generar maíces tanto para la industria como para el consumo humano, que debe ser la prioridad. De esta forma se pueden ir desarrollando mercados que vayan diferenciando precios en función de las diferentes calidades del producto, o más claramente, en función de los diferentes productos agrupados hasta hoy en la denominación genérica de maíz (De la Tejera *et al.* 2006).

Por otro lado, es imperativo no dejar más a los productores maiceros nacionales expuestos a la veleidad del mercado mundial dirigido desde el vecino país del norte, que conforme restringe la oferta internacional, encareciendo el precio por desviar su producción hacia la generación de biocombustibles (como ahora lo comete), en otros momentos se deshace de sus inventarios a pesar de que ello se traduzca en la eliminación de muchos pequeños productores de

países deficitarios, o teniéndolo incluso, como objetivo de política comercial, de forma que en el mediano plazo tales países se conviertan en mercados dependientes y cautivos de sus agroexportaciones (Ayala y Solari 2005:140).

Se reitera: hay que tener claro que la producción de maíz con destino hacia la generación biocombustibles no es la opción para México; y no lo es por al menos cinco razones fundamentales: la primera, de tipo económico, considerando que el costo medio de producción de una tonelada de maíz en México es muy superior con respecto al costo medio de producción en los Estados Unidos. Por ejemplo, De la Tejera y autores (2006 y 2007) reportan que en el año 2004 se estimó por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), para este país, un costo en pesos de \$8,853/ha con un rendimiento medio de 8.5 ton/ha promedio (*i.e.* un costo aproximado de 1,000 pesos por tonelada), mientras que en México el costo por tonelada se estimaba en ese mismo año en un rango que va desde los \$1,890 pesos hasta más de \$5,000 pesos por tonelada, variando los datos por región y sistema productivo. Es decir, el modelo opera para el país vecino pero no es económicamente viable para México.

La segunda es de carácter técnico, pues México es deficitario en la producción de maíz, siendo un gran importador de este cereal desde hace casi cuatro décadas, lo cual significa que impulsar la creación de un nuevo sector industrial demandante de maíz, sólo hará incrementar la dependencia de las importaciones aún para el consumo humano y tal vez elevará más el precio internacional y nacional de este grano.

La tercera razón se ubica en términos ambientales, ya que no se han analizado con detalle los requerimientos de recursos naturales que implica la producción de cada unidad de etanol, y tampoco su eficiencia energética, para definir si realmente es factible su producción en México, pese a que acaba de aprobarse la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos. Por ejemplo, Giampetro *et al.* (1997), estimaron que en un sistema óptimo (con el mejor de los comportamientos tecnológicos), se requiere 0.033 ha de tierra y 170 ton de agua para la producción de cada gigajoule (Gj) de etanol, en áreas templadas. Ampliando los factores, indican que la producción de biocombustibles puede ser factible sólo si no hay restricciones para la disponibilidad de tierra y fuentes de agua para la producción de los granos especializados necesarios para energía, si no se causa degradación significativa de suelos, contaminación de agua y aire o pérdida de biodiversidad. En principio, la producción intensiva

de maíz requerida para este uso en México, significaría sin duda, un uso aún más intensivo de agroquímicos, mayor mecanización, empleo de semillas especializadas que compiten deslealmente con las semillas criollas, mayor demanda de agua escasa, etc., por lo que sus efectos sobre los recursos naturales pueden ser muy negativos.

El cuarto motivo es de tipo geo-político: seguir dependiendo de la importación del alimento estratégico nacional para el consumo básico de la mayoría de la población, es incrementar nuestra vulnerabilidad política, exacerbada por la frontera compartida con el gigante internacional del producto.

Finalmente, la quinta razón es de orden moral, pues para un pueblo que ha perdido la capacidad de producir el alimento de su propia gente, postrándose a la dependencia por la importación agroalimentaria es, a todas luces, una frivolidad incentivar la producción de maíz para “alimentar autos”, mientras la gente –y paradójicamente, en mayor medida, la del campo–, tiene que conformarse con el acceso a un maíz importado de bajísima calidad.

México ya ha dado señales de querer entrar al juego de los bioenergéticos. Acceder a ello tal vez podría ser el más reciente de los contrasentidos de nuestra política agrícola a lo largo de casi un siglo de intervención estatal.

### **Literatura citada**

- Appendini, K. 1992. De la Milpa a los Tortibonos: la Reestructuración de la Política Alimentaria en México. Ed. El Colegio de México. 1ª. Edición. México, 257 pp.
- Appendini K., R. García y B. De la Tejera. 2003. Seguridad alimentaria y calidad de los alimentos: ¿Una estrategia campesina?; Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe; No. 75; October; Amsterdam, The Netherlands. Págs. 65-83
- Ayala O., D.A. y A. Solari V. 2005. México y Estados Unidos: análisis de dos crisis agrícolas. Espiral año/vol XII No. 034. Universidad de Guadalajara. Pp:125-146.
- Ayala O., D.A., R. Schwentesius R. y R. García Barrios. 2006. Riesgos económicos de la apertura a transgénicos en el mercado de maíz en México: una aproximación teórica. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agricultura y la Agroindustria Mundial. Reporte de Investigación No. 77. México. 42 pp.

- Ayala O., D.A. y R. Schwentesius R. 2006. Determinantes de la autosuficiencia de maíz en México (1981-2002). En: Economía y Sociedad No. 17:73-94. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Bartra V., A. 2003. El campo mexicano ante la globalización. Conferencia magistral dictada en la Universidad Autónoma de Chapingo. 22 de febrero de 2003. Mimeo.
- Calva, J. L. 2003 a. La reforma estructural de la agricultura y la economía en México: resultados y alternativas a nueve años del TLCAN. En Schwentesius, Gómez y Hernández, (coords.) ¿El Campo Aguanta Más? 1ª ed. Ed. Universidad Autónoma Chapingo. México. Pp:3-22.
- . 2003 b. La agricultura mexicana frente a la nueva ley agrícola estadounidense y la ronda de liberaciones del TLCAN. En Schwentesius, Gómez y Hernández, (coords.) ¿El Campo Aguanta Más?. 1ª ed. Ed. Universidad Autónoma Chapingo. México. Pp:23-49.
- Castro R., F. 2007. La internacionalización del genocidio. Disponible en: [http://teorema.com.mx/id\\_sec=52&id\\_articulo=3706](http://teorema.com.mx/id_sec=52&id_articulo=3706) (cons. 18/04/2007).
- Cienfuegos, E. 2003. El campo en liquidación. En: La Buena Cepa. Junio/julio 2003, México. Pp: 34-41.
- De la Tejera H., B. 2007. ¿Qué hay detrás del precio de la tortilla? La Jornada Michoacán. 22 de enero de 2007.
- De la Tejera, B., A. Santos y R. García B. 2006. ¿Seguridad o dependencia alimentaria? : Maíz en México". En: Aguilar G., B. De la Tejera, *et al.* Los recursos naturales: Diagnóstico y Tecnología Agroforestal; Universidad Autónoma Chapingo. Pp: 37 - 64.
- De la Tejera B. y A. Santos. 2007. Problemática y retos para el desarrollo rural en Michoacán. Ponencia presentada en el Museo del Estado de Michoacán; febrero.
- Dyer L., G. y A. Yunez Naude.2003. "NAFTA y conservation of maize diversity in Mexico". Paper presented at the Second North American Symposium on Assessing the environmental effects of trade. March 25-26, 2003. México.
- Espinosa A. 2007. Presentación en Panel "Maíz y consumo popular: transgénicos y especulación". 7 de febrero, México, D.F.
- Flores V., J. J. 2003. ¿Renegociar el Capítulo Agropecuario del TLCAN? Contradicciones de la Integración Económica y debilidad de la Política Agrícola. Ciestaam- Universidad Autónoma Chapingo. En prensa, pag. 85.
- Fox, V. 2006. Sexto Informe de Gobierno. Gobierno de la República, anexo estadístico.
- Fritscher M., M. 1995. Las políticas del maíz en el Salinismo. Cuadernos Agrarios, Nueva Época. No. 11-12. pp 45-58.
- García Barrios, R., L. García Barrios y E. Álvarez Buylla. 1991. Lagunas: Deterioro Ambiental y Tecnológico en el Campo Semiproletariado. 1ª ed. Ed. El Colegio de México. México. 226 p.
- Giampietro M., S. Vigiati y D. Pimentel. 1997. Feasibility of large scale biofuel production. Bioscience, vol.47, no.9. October.págs. 587-600.

- Guerrero A., M. 2001. De la gestión estatal al mercado global: los sistemas de la intervención estatal en la comercialización del maíz en México (1936-2000). Tesis doctoral. Facultad de Economía, UNAM. México. 381 pp.
- Levy, S. y S. van Winjbergen. 1992. «El maíz y el acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos», *El Trimestre Económico*, México, vol. LVIII (4), num. 232, pp.823-862.
- Luna, M. 2003. ¿Por qué no se deja de producir maíz en México? En: Schwentesius, Gómez y Hernández, (coords.) ¿El Campo Aguanta Más? 1ª ed. Ed. Universidad Autónoma Chapingo. México. Pp: 111-128.
- Méndez, José Silvestre. 2001. Problemas Económicos de México. Ed. McGraw-Hill. 4a. ed. México. 404 pp.
- Nadal, A. y T. A. Wise. 2005. Los costos ambientales de la liberalización agrícola: el comercio de maíz entre México y EEUU en el marco del NAFTA. En: Blanco, H., L. Togeiro y K. Gallagher (eds). Globalización y Medio Ambiente: lecciones desde las Américas. Santiago de Chile. RIDES-GDEA. Pp:49-92.
- Rubio, B. 1997. La vía campesina en tiempos de crisis y globalización. Ponencia presentada al Congreso de LASA, 17 al 19 de abril de 1997, Guadalajara, México.
- Rubio, B. 2001. Explotados y Excluidos. 1ª ed. Plaza y Valdés. México. 239 pp.
- Rubio, B. 2003. Decálogo de mitos sobre el campo mexicano. Una visión crítica sobre algunas visiones teóricas y analíticas actuales. En: De la Tejera, B. (coord.) Dimensiones del Desarrollo Rural en México. 1ª ed. Ed. por la Universidad Autónoma Chapingo, Centro de Investigaciones y Desarrollo del Estado de Michoacán y la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del Gobierno de Michoacán. México. Pp:15-32.
- Sáenz, J. 1995. Economía mexicana: perspectiva y prospectiva. En: Rubio, Luis y Arturo Hernández (editores) México a la Hora del Cambio. 1ª. Edición. Ed. Cal y Arena. Pp. 11-50.
- Salinas C. E. 2006. La crisis y desestructuración de la modalidad campesina en el agro mexicano 1992-2006. Ponencia presentada en el XXVIII Coloquio de Antropología e Historia Regionales. 25 de octubre de 2006. El Colegio de Michoacán. Zamora, México. 15 pp.
- Solari V., Andrés 2002. Crisis y Reestructuración de la Agricultura de los Estados Unidos (1975-1990). Tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía. México.
- Turrent A. 2007. Presentación en Panel "Maíz y consumo popular: transgénicos y especulación", 7 de febrero, México, D.F.