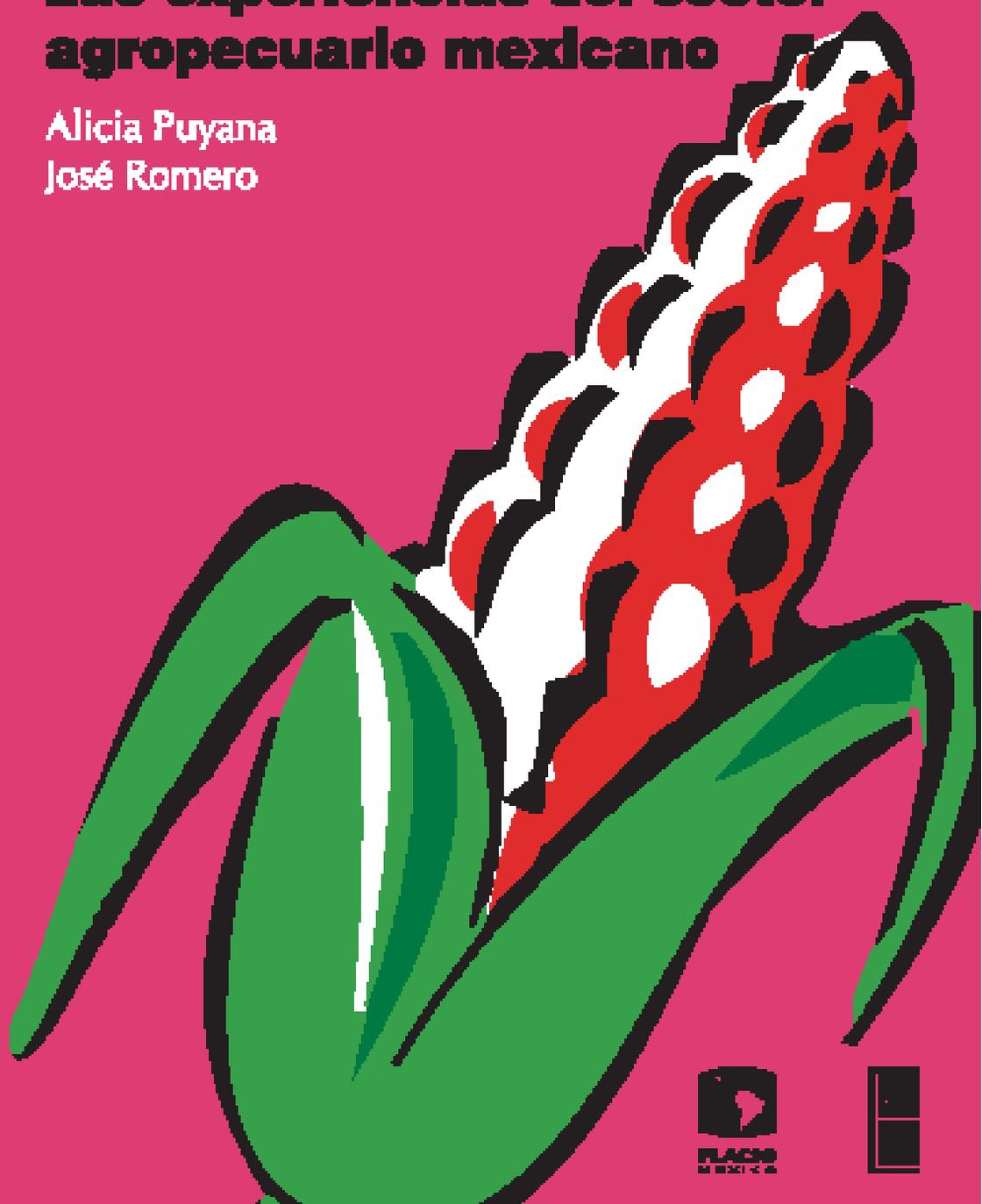


DIEZ AÑOS CON EL TLCAN

Las experiencias del sector agropecuario mexicano

Alicia Puyana

José Romero



SECTOR
AGROPECUARIO
MEXICANO



INEGI

DIEZ AÑOS CON EL TLCAN
LAS EXPERIENCIAS DEL SECTOR
AGROPECUARIO MEXICANO

DIEZ AÑOS CON EL TLCAN
LAS EXPERIENCIAS DEL SECTOR
AGROPECUARIO MEXICANO

ALICIA PUYANA
JOSÉ ROMERO



FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES



EL COLEGIO DE MÉXICO

337.917

P994d

Puyana, Alicia

2008

Diez años con el TLCAN : las experiencias del sector agropecuario mexicano / Alicia Puyana y José Romero. – 2a ed. – México, D.F. : El Colegio de México : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008
231 p. ; 22 cm.

ISBN 978-968-12-1371-8

1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte – Agricultura – Aspectos económicos 2. Tratados comerciales – México. 3. Agricultura – Aspectos económicos – México. 4. Agricultores – México. I. Romero, José, coaut. II. t.

Segunda edición, 2008

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

D.R. © Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México
Carretera Ajusco 377
Col. Héroes de Padierna
14200 México, D.F.

ISBN 978-968-12-1371-8

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	9
--------------	---

PRIMERA PARTE

EL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN O LOS RESULTADOS DE NEGOCIACIONES ASIMÉTRICAS

I. El sector agropecuario mexicano al entrar en vigencia el TLCAN	19
II. El capítulo agropecuario del TLCAN	33

SEGUNDA PARTE

LOS FACTORES QUE DETERMINAN LA RESPUESTA DEL SECTOR AGROPECUARIO A LOS CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DEL MERCADO Y LOS EFECTOS ESPERADOS DEL TLCAN

III. Los factores internos que moldean la respuesta del sector agropecuario	57
IV. Los factores externos que afectan el crecimiento del sector agropecuario	91

TERCERA PARTE

LOS CAMBIOS EN LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA REGISTRADOS A LA ACTUALIDAD

V. Los efectos observados a la actualidad, los precios y la producción	109
---------------------------------------------------------------------------	-----

VI. Cambio en la ubicación de los factores	135
VII. La evolución del comercio exterior agropecuario	153

CUARTA PARTE

EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

EN EL SECTOR AGROPECUARIO DEL TLCAN.

LOS DESAFÍOS FUTUROS

VIII. Cambios en algunas características socioeconómicas del sector rural	177
IX. Seguridad alimentaria	191
X. La economía campesina y la multifuncionalidad de la agricultura	205
XI. Conclusiones	217
Referencias	225

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza la evolución del sector agropecuario mexicano durante la última década (1994-2004), periodo en el cual entró en vigencia y funcionamiento el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). No obstante, es obligatorio ampliar el horizonte temporal del análisis y hacer referencia a las reformas introducidas en la década de los ochenta del siglo XX a raíz de la crisis de la deuda, en virtud de que la apertura sectorial, y de toda la economía mexicana, así como el desmantelamiento de las instituciones de desarrollo sectorial y de intervención en el mercado de bienes agropecuarios se iniciaron con las reformas estructurales y con el ingreso de México al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT). Muchos de los programas de apoyo sectorial aún vigentes se diseñaron e instrumentaron en ese entonces.

Durante la última década, además de la entrada en operación del TLCAN, han ocurrido diversos acontecimientos y han existido muchos factores cuyo impacto sobre el sector agropecuario es difícil, si no imposible, desconocer o aislar. Entre ellos destacan la crisis ocurrida entre 1994 y 1995, la depreciación y posterior apreciación del peso mexicano; la insuficiente inversión en infraestructura; las generosas políticas de subsidios de los socios comerciales; los no siempre eficientes programas de apoyo instrumentados por el gobierno mexicano; la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas; la insuficiencia del crédito; las disparidades en las condiciones de producción y comercialización de

los distintos tipos de productores; el ineficiente funcionamiento de los mercados domésticos agropecuarios; la fragmentación de la tenencia de la tierra; rezagos estructurales en el desarrollo de mercados regionales; graves fenómenos naturales. Todo ello, cuando el sector agropecuario mexicano, afectado por una baja productividad se abría a la competencia con dos de las economías más competitivas del mundo.

La política comercial (los tratados comerciales incluidos), es una de las muchas que conforman la estrategia global de crecimiento y desarrollo de un país. En este sentido, no es posible analizar los efectos de un tratado de libre comercio sin considerar el contexto general de las políticas en las cuales se instrumenta. Por otra parte, la respuesta del sector agropecuario a las políticas públicas varía de acuerdo con sus características específicas (límites de la frontera agrícola, características físicas de la tierra, clima, cuestiones demográficas y de capital humano, estructura de la propiedad de la tierra, desarrollo de los mercados nacionales e internacionales, entre otros).

Por ello, dada la complejidad e interrelación de todos los factores anteriores, es extremadamente difícil atribuir a uno solo toda la causalidad de la evolución del sector agropecuario durante los últimos diez años. Identificar un único elemento como el responsable de todos los cambios que se registran en el devenir del sector agropecuario y de la población rural sería brindar un diagnóstico parcial, falto de objetividad. Sería una falsa base para elaborar políticas que subsanen los errores y corrijan el rumbo. Por estas razones, en este estudio se analizan al TLCAN y los factores arriba mencionados en su compleja interrelación.

Al cumplirse la primera década de vigencia del TLCAN, amplios sectores de la población, trabajadores, empresarios, políticos y analistas formados en diversas disciplinas y escuelas de pensamiento expresaban su preocupación sobre los efectos del TLCAN y la distribución de los beneficios y los costos entre los diferentes estamentos de la sociedad. La desaceleración del crecimiento de la economía nacional y el rezago en la generación de empleos en las principales actividades productivas del país, así como la persistencia de la pobreza y de la concentración del ingreso, plantean serios interrogantes sobre la validez de los supuestos teóricos y de política económica que sustentaron las reformas de los años ochenta y noventa y el TLCAN mismo.

Si bien es claro que no existe un rechazo unánime al TLCAN y que, por el contrario, segmentos de los sectores productivo, político y acadé-

mico lo apoyan, es igualmente obvio que entre amplios grupos de la población subsisten interrogantes acerca de las causas por las cuales no se han logrado mayores tasas de crecimiento económico, ni una generación de empleos más dinámica en agricultura y manufacturas, ni una mejoría relevante en el nivel de ingresos de la población, a pesar del formidable crecimiento de las exportaciones y de la radical transformación de la estructura de las ventas externas mexicanas. Estos cuestionamientos deben ser analizados objetivamente, explicados con claridad y las respuestas deben ir más allá de la cuantificación del crecimiento de las exportaciones o del equilibrio externo, en virtud de que ni la apertura comercial, ni las reformas, ni la estabilidad macroeconómica, ni el equilibrio fiscal o la diversificación de las exportaciones son fines en sí mismos. Son medios necesarios, caminos hacia mayores tasas de crecimiento y superiores niveles de bienestar de la población en conjunto. Es en torno a estos indicadores que surgen las dudas.

Ante la perspectiva de iniciarse la etapa final de la liberalización del sector agropecuario, la cual concluirá en 2008, y frente a la inminente desgravación total del maíz y de otros productos agropecuarios básicos, la población rural mexicana expresó su alarma ante la situación del agro y respecto a las perspectivas inmediatas. La movilización campesina condujo a negociaciones con el gobierno en amplias y representativas mesas de trabajo que culminaron en la firma del Acuerdo Nacional para el Campo (Procampo). Entre los compromisos asumidos por el gobierno se encuentra una evaluación integral de los efectos del TLCAN en el sector agropecuario mexicano. En cumplimiento de dicha obligación, la Secretaría de Economía convocó a un grupo de expertos de El Colegio de México, la Universidad Autónoma Chapingo, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e investigadores independientes, para realizar el estudio. La selección de los investigadores se realizó de acuerdo a lo pactado y fue aceptada por las organizaciones campesinas integrantes de la Confederación Nacional Campesina (CNC) con la certeza de que el grupo seleccionado garantizaba la mayor independencia y rigor científico. El estudio fue coordinado por José Romero de El Colegio de México. De esta forma, los términos de referencia fueron discutidos con las organizaciones. El presente texto forma parte de ese trabajo y recoge muchas de las conclusiones obtenidas por el grupo. El estudio se realizó para dar respuesta objetiva a las demandas de los productores agropecuarios y siguió los términos de referencia aprobados mu-

tuamente. Por esta razón aborda una amplia gama de temas, entre los que se hallan algunos cuyo análisis no tiene la profundidad o el detalle de un estudio especializado. No obstante, todos contienen los elementos teóricos y empíricos indispensables de todo diagnóstico orientado a la formulación de políticas y programas de desarrollo y para resolver los problemas que son objeto de reflexión en este trabajo.

Tanto las reformas estructurales de los ochenta como el TLCAN, se adoptaron con el objetivo explícito de superar los obstáculos que impedían el logro de tasas de crecimiento elevadas y sostenidas, de manera que fuera posible combatir el desempleo, la pobreza y la baja de productividad. La apertura a la competencia internacional induciría cambios en la ubicación de factores productivos, en línea con las ventajas competitivas del país, promovería las exportaciones de aquellos bienes en los que México fuera más eficiente que sus socios comerciales. Los sectores con mayor eficiencia en los mercados interno y externo marcarían el crecimiento de toda la economía nacional y atraerían las inversiones extranjeras necesarias para complementar el ahorro interno y garantizar las inyecciones necesarias de nuevas tecnologías. De mantenerse la tasa de cambio en equilibrio, no se presentaría un insostenible déficit comercial ni desequilibrio en la cuenta corriente. La nueva estructura y el mayor dinamismo de la economía generarían importantes aumentos en productividad, empleo e ingresos.

Las reformas realizadas en el sector agropecuario perseguían similares metas de productividad e ingresos. Se trataba de modernizar el sector, considerado como rezagado y con los mayores problemas de productividad de toda la economía. Por sus encadenamientos con la industria y por su impacto sobre los bienes salarios y el nivel de vida de toda la sociedad, su modernización constituía una prioridad nacional, la cual se reflejó claramente en la reforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana. Al cambiar el régimen del sector ejidatario, no sólo se abrían amplios segmentos de la propiedad rural a las fuerzas del mercado, también se iniciaba un proceso de cambio de significado histórico en la estructura social del país.

El TLCAN, al igual que las reformas que lo precedieron, incluidas todas las conducentes al ingreso de México al Sistema Generalizado de Tarifas Comerciales, GATT, se inserta en este proceso de transformación del sector rural mexicano: con la apertura a la competencia internacional se inducirían los cambios requeridos para elevar la productividad

sectorial; al vincular más estrechamente los precios internos con los externos, surgirían nuevos patrones de rentabilidad ya que se propiciarían cambios en el uso de los factores productivos, tierra, capital y mano de obra hacia actividades transables con ventajas comparativas evidentes; se preveía la reducción del empleo sectorial para elevar la productividad a niveles compatibles con la de los Estados Unidos, y se procuraban cambios en la asignación de la tierra —desde los cereales hacia las frutas y hortalizas— y, paralelamente, cambios en la estructura del intercambio internacional mediante el aumento de las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de cereales.

Con este esquema conceptual, y en condiciones de mercados perfectos —dada la baja productividad agropecuaria mexicana se sabía, que la apertura comercial tendería a perjudicar a todos los vendedores netos de un producto y beneficiar a los compradores netos del mismo—, con las reformas se anticipaba saldo positivo para la sociedad que permitirían compensar a los perdedores, que necesariamente surgirían.

En el presente trabajo se explora en qué medida se han logrado los objetivos, cuáles metas sí se obtuvieron y cómo se han distribuido los costos y los beneficios que las reformas acarrearón. Se analizan también los factores estructurales y de política económica, interna y externa, que han marcado el funcionamiento de los mercados doméstico e internacional y afectado el desarrollo del sector agropecuario mexicano al modificar los precios relativos y los parámetros de la competencia. El trabajo se divide en cuatro partes y once capítulos.

La primera parte presenta, además de esta introducción, dos capítulos de los cuales el I trata sobre los antecedentes a la entrada en vigencia del TLCAN; analiza el desarrollo del sector durante el periodo de la sustitución de las importaciones y los cambios instrumentados en los años ochenta, como preámbulo a las reformas de los noventa. Señala una falla estructural de la economía mexicana que se inició en los años cuarenta cuando, con el proceso de sustitución de importaciones, se instituyeron estímulos a la industria manufacturera, los cuales fueron factores que retardaron el crecimiento del sector agropecuario e iniciaron su rezago prematuro como fuente generadora del producto interno mexicano. Se señalan los desequilibrios en productividad sectorial y el carácter dual del sector rural, en el que coexisten pequeños productores marginados de los programas de fomento económico y de los circuitos financieros y de mercado, al lado de productores mayo-

res, beneficiados, al igual que la industria, por numerosos estímulos económicos. Estos desequilibrios sugerían que con los efectos de las reformas y del TLCAN, la capacidad de ajuste a las nuevas condiciones de mercado serían muy variadas y que se requerían acciones específicas para cada tipo de productor. El capítulo II presenta las negociaciones para la firma del TLCAN y los compromisos establecidos en el sector agropecuario. Señala, por una parte, las asimetrías de diverso carácter que existían entre los tres países que involucra el TLCAN y cómo los compromisos pactados no reflejan el menor grado de desarrollo de México. Estudia los márgenes de acción existentes en el tratado para proteger a los productores afectados por las crecientes importaciones de granos y otros productos.

En la segunda parte se analizan, por un lado, los factores internos y externos que determinan la respuesta del sector agropecuario a los cambios en las condiciones del mercado y, por el otro, los efectos que en la época de las negociaciones se esperaban del TLCAN, tanto por los hacedores de política, como en algunos estudios econométricos realizados en su momento por expertos mexicanos y extranjeros. La actividad agropecuaria tiene características muy específicas que la distinguen de otras, por ejemplo, su dependencia de variables no del todo manejables, como son los factores climáticos; los costos del manejo de la producción posteriores a la cosecha; y la temporalidad de los precios y las rigideces de la oferta, frente a una demanda no muy dinámica respecto de los precios o el ingreso. La estructura de la propiedad es otro elemento que afecta el tipo y el ritmo de las inversiones. Las políticas de apoyo al sector agropecuario de los países desarrollados y el enorme peso de los Estados Unidos en la producción y las exportaciones mundiales, hacen que el mercado internacional de granos y de lácteos, entre otros productos, no pueda ser caracterizado como perfecto ni que los precios internacionales reflejen los costos relativos ni marquen las fronteras de las ventajas comparativas.

En la tercera parte, el capítulo V estudia los efectos registrados a la fecha en términos de ganancias en productividad y los cambios en las cotizaciones internas derivados de la más estrecha vinculación entre los precios domésticos y los externos. Se presenta la evolución de la producción, en volumen y valor, identificando los segmentos más dinámicos y compara estos desarrollos con los cambios en la ubicación de factores productivos. Se detecta que la respuesta de muchos produc-

tores a la caída de los precios ha sido elevar los rendimientos y la producción. Esto es particularmente cierto en el caso del maíz de temporal, que enfrenta las condiciones más adversas de competencia externa. Además se detecta una disminución relativa en el peso del empleo sectorial en el total y no hay evidencia de que se haya elevado su participación en el producto interno bruto (PIB). El empleo no generado en el sector agropecuario no ha sido remplazado por nuevas plazas en otras actividades rurales; tampoco las manufacturas han podido captarlo. En cambio, como se señala en el capítulo VII, los efectos sobre las cuentas externas sí se concretaron, ya que se han incrementado las exportaciones de frutas, hortalizas y productos agroalimentarios derivados de ambas. También subieron las importaciones de granos y oleaginosas. En conjunto, hay desequilibrio comercial sectorial y, más importante aún, se elevó considerablemente el contenido importado del consumo doméstico. Un foco rojo que merece la más seria reflexión es que, desde la instrumentación del TLCAN, México ha perdido varios puntos porcentuales en las importaciones totales mundiales que realizan precisamente de los Estados Unidos, de productos considerados como los de mayor ventaja competitiva mexicana. Además México es desplazado del mercado estadounidense a pesar de su membresía en el TLCAN.

En la cuarta parte se presenta una aproximación a los efectos distributivos observados a la fecha y que se derivan de los cambios en la estructura productiva, la relación de los precios y los aumentos en la productividad. En el capítulo VIII se constata la caída de los salarios rurales, superior a la experimentada en toda la economía; depresión de los ingresos y agudización de la pobreza y la desigualdad. En estas condiciones es importante considerar la necesidad de cambios en la orientación del desarrollo del sector, ya que sólo de la apertura no es factible esperar aumentos de tal magnitud en la productividad que eleven el bienestar de toda la sociedad y permitan hacer las transferencias para compensar a los sectores negativamente afectados.

En el capítulo IX se analiza, a la luz de los efectos sobre la producción y los ingresos rurales, la seguridad alimentaria y su impacto sobre la productividad y el nivel de ingresos de la población rural. Alimentar a su población de forma segura, eficiente y autónoma, y mantener el empleo y los ingresos rurales ha sido y es una política central en los programas de los países desarrollados, especialmente a partir de la

Segunda Guerra Mundial. Los estímulos que otorgan hoy los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), obedecen a esos principios. En este marco, y dada la extensión del sector ejidatario mexicano y la fragmentación de la tierra, en el capítulo X, se analiza, desde una perspectiva teórica actual, el papel de la economía campesina y su potencial para el desarrollo del sector agropecuario mexicano. La teoría, e innumerables estudios empíricos recientes, prueban que las explotaciones agropecuarias de pequeña y mediana escala, aquellas de carácter campesino, son las más eficientes y las que garantizan mayores crecimientos de la productividad total factorial. A la luz de estas consideraciones y de los hallazgos realizados con este estudio sugerimos se definan programas de desarrollo sectorial que centren el crecimiento en la potenciación de la economía campesina como catalizador de la transformación sectorial y del mercado interno. En el capítulo XI se presentan las conclusiones.

Los autores desean reconocer la valiosa contribución de numerosas personas quienes, con sus críticas y sugerencias, permitieron aclarar dudas y resolver los múltiples problemas que una investigación de esta envergadura enfrenta. Fue especialmente importante el aporte de los investigadores de la Universidad Autónoma Chapingo, de Carlos Heredia y Roberto Aceves. El apoyo de Alejandro Dieck y de Andrés Casco fue decisivo para que esta iniciativa llegara a puerto seguro. Asimismo, agradecemos a funcionarios de las Secretarías de Economía y de Agricultura y de la Reforma Agraria el tiempo que nos dedicaron para discutir los avances de la investigación, siempre con espíritu positivo. De igual manera, miembros del Consejo Nacional Agrario, en repetidas y detalladas discusiones, aportaron al análisis de la evolución del sector agropecuario, argumentos y razones desde perspectivas que las simples estadísticas no permiten dilucidar. Igualmente importantes fueron las entrevistas con miembros de la Cámara de Diputados de las diferentes vertientes políticas que la integran. Sobran las advertencias sobre la responsabilidad de los autores si, a pesar de tan generoso apoyo, persisten errores.

PRIMERA PARTE
EL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN
O LOS RESULTADOS DE NEGOCIACIONES
ASIMÉTRICAS

I. EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO AL ENTRAR EN VIGENCIA EL TLCAN

ANTECEDENTES

La mayor parte de los problemas que afectaban —y que aún afectan— al sector agropecuario en el periodo de negociación del TLCAN encuentran su explicación en las políticas macroeconómicas y sectoriales instrumentadas décadas atrás, especialmente en el conjunto de instrumentos del llamado proceso de industrialización sustitutiva, los cuales reforzaron un modelo dual de crecimiento sectorial. En este marco, la gran fragmentación de la tierra limita el potencial sectorial y frena el crecimiento de la productividad y los ingresos rurales.

En 1940 se da un punto de inflexión en el desarrollo nacional. Se abandonó el proyecto Cardenista que basaba el desarrollo del país en el sector agropecuario y se consolidó el proyecto industrializador liderado por el Estado (Ocampo, 2004). Dentro de esta nueva estrategia el sector agropecuario se subordinó a las necesidades del crecimiento del sector industrial y entró a jugar un doble papel: por un lado, proveer alimentos a los consumidores urbanos y materias primas baratas a la industria y, por el otro, proporcionar al país las divisas indispensables para sufragar la importación de los insumos y bienes de capital que necesitaba la industria y que ésta no podía financiar por sí misma. Las políticas instrumentadas en este marco crearon el modelo de desarrollo dual del sector agropecuario mexicano, en el cual coexisten dos sectores altamente diferenciados: uno de gran escala y alta productividad, beneficiado por muchos de los estímulos otorgados a la industria sus-

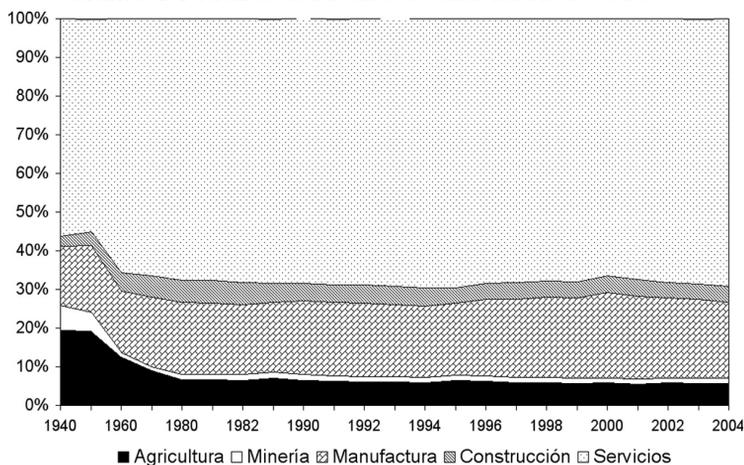
titutiva (arroz, algodón, sorgo), y otro de baja productividad e ingresos, orientado al mercado interno y compuesto por campesinos pequeños y minifundistas como los productores de maíz, por ejemplo.

Entre 1940 y 1965, en este contexto discriminatorio, denominado “sesgo urbano” (Lipton, 1993), la producción agrícola se expandió a una tasa promedio anual cercana al 6%. Durante este período la política del gobierno mexicano mostró sesgos muy claros a favor de la agricultura comercial y rara vez a la tradicional. En gran medida, la dualidad de la agricultura mexicana fue propiciada por la orientación de las políticas macroeconómicas y las de inversión pública en materia de riego, crédito e investigación implantadas durante esos años. Los productores agropecuarios que recibieron tierras durante la reforma, no obtuvieron igual atención en crédito, tecnología e inversiones en infraestructura (Gordillo, 1999).

El control de precios de los productos agrícolas restó rentabilidad a ciertos sectores del agro en comparación con los industriales y provocó el rezago de las actividades agropecuarias frente a otras producciones. Por otro lado, las inversiones que se realizaron en el sector agrícola en materia de inversión pública favorecieron las áreas de riego, y propiciaron la desigualdad en las zonas rurales.

Durante las administraciones de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo se intentó revertir el agotamiento productivo y social de las áreas de temporal, incrementando los apoyos a los pequeños y medianos productores y se fomentó también la organización de productores. Esta estrategia culminó en 1981 con el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y con la crisis cambiaria de 1982. La reorientación de la política agrícola hacia las áreas de temporal durante estas dos administraciones resultó insuficiente, a pesar de sus elevados costos fiscales. No se lograron desarrollar los mercados rurales y los precios de los alimentos de consumo masivo se controlaron rigurosamente. Durante el periodo comprendido entre 1967 y 1980 el crecimiento del sector agropecuario fue de 2.3%, tasa menor a la del crecimiento de la población.

Los efectos de estas políticas que discriminaron a la agricultura fueron: el rezago sectorial y su declive como fuente de generación del PIB, y el descenso de la productividad del sector agropecuario en conjunto, pero en mayor medida de los sectores orientados al mercado interno y al suministro de alimentos básicos. Esta evolución se puede observar en la Gráfica 1.1:

Gráfica 1.1 México: estructura sectorial del PIB 1940-2004

Fuente: Elaboración propia basada en Nafinsa, 1978 e Informe de Gobierno 2005.

Con la crisis financiera de los ochenta y las “reformas estructurales” que, para enfrentarla, se iniciaron a mediados de esos años y que fueron profundizadas en los posteriores, se desecharon muchos de los elementos de la política agrícola anterior; se redujeron el financiamiento, la inversión y el gasto público al campo; se contrajeron los subsidios al consumidor y al productor; se eliminó el sistema de precios de garantía y se inició el proceso de apertura comercial. También se desmantelaron muchas de las instituciones que de alguna manera protegían a los productores rurales, con lo que éstos quedaron en condiciones todavía más precarias para enfrentar el reto que implicaba la apertura comercial.

La limitación más seria para tener éxito con la diversificación es la falta de apoyo institucional en un contexto en que se han cerrado, reducido o privatizado los organismos oficiales que desempeñaban importantes funciones en muchos aspectos del financiamiento, entrega de insumos, prestación de asistencia técnica, e investigación y administración de la comercialización. La consecuencia es un vacío institucional que se ha llenado apenas parcialmente con instituciones privadas y que limita seriamente la posibilidad de que se modernicen los pequeños propietarios (De Janvry, 1998).

Un conjunto de elementos inhibió la inversión en el sector y colocó a gran parte de los productores tradicionales en circunstancias desventajosas para participar exitosamente en el marco del TLCAN, además de explicar, en gran medida la situación socioeconómica actual de estos últimos. Nos referimos a las políticas instrumentadas, con recursos insuficientes, el permanente sesgo político de otorgar preferencia a la industria, en detrimento de las actividades agropecuarias, el paquete de “reformas estructurales” y las dificultades de por sí complejas de la modernización rural.

Durante un prolongado periodo de varias décadas se registra el retroceso acelerado del sector agropecuario como fuente generadora del producto interno bruto, como se ilustró en la Gráfica 1.1. Muy nítidamente se percibe que la “desagriculturización” de la economía nacional se acelera a partir de 1950 con la instrumentación plena del modelo de industrialización liderado por el Estado y los gobiernos del desarrollo estabilizador. De ese entonces a la actualidad el debilitamiento del sector se ha desacelerado pero no revertido. Las consecuencias de esta evolución, en términos de crecimiento sectorial y de la economía en conjunto, así como de la productividad y los ingresos, se analizan más adelante.

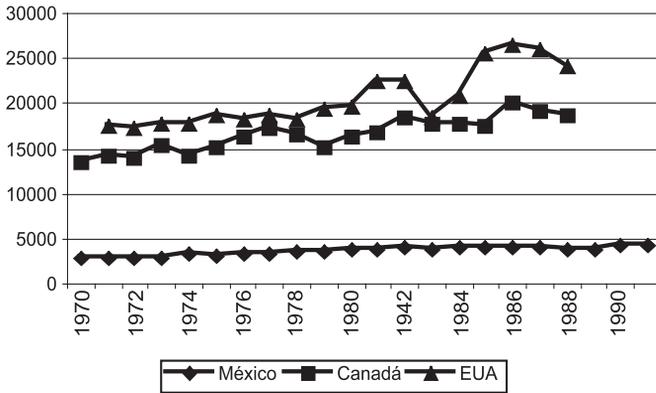
Dualidad del sector agropecuario

De lo anterior se colige que, en el momento de negociar el TLCAN, el sector agropecuario mexicano estaba, como hasta hoy lo está, profundamente escindido por un marcado dualismo, que requería análisis y tratamiento altamente diferenciado en el momento de negociar la desgravación. La dualidad sectorial implicaba que ciertos segmentos de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y pesca mexicanas producían con niveles de productividad muy bajos respecto a los socios comerciales y en relación a la productividad que presentaba el resto de la economía mexicana. Esta dualidad emerge, por una parte, de la fragmentación de la propiedad de la tierra y, por la otra, como se explicó anteriormente, del sesgo de ciertos instrumentos de política sectorial que favorecieron la agricultura mecanizable de gran extensión, orientada a las exportaciones y a producir insumos industriales.

La existencia de estos segmentos productivos tan distintos, necesariamente implicaba que un acelerado proceso, no discriminado de

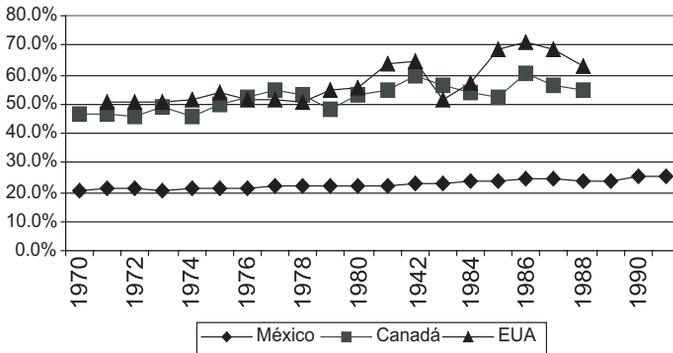
desgravación arancelaria como el plasmado en el TLCAN, induciría efectos de ajuste diferenciados, con mayores impulsos hacia la concentración de los efectos dinámicos de la liberación comercial en los segmentos y en los países más productivos (Johnson, 1965; Lipsey, 1970). El modelo dual tiene como efecto la contracción de la productividad sectorial total en relación con Estados Unidos y Canadá, veáanse Gráficas 1.2 y 1.3.

Gráfica 1.2
La productividad por trabajador en agricultura y silvicultura en México, Estados Unidos y Canadá antes del TLCAN en porcentajes



Fuente: Hernández Laos, (1994).

Gráfica 1.3
La productividad en la población ocupada en agricultura y silvicultura respecto a la productividad media de Estados Unidos y Canadá.*



* Paridad del poder adquisitivo (miles de dólares).

Fuente: Hernández Laos (1994).

Como lo constata un estudio de Enrique Hernández Laos:

De acuerdo con nuestras estimaciones, el nivel relativo de producto por persona ocupada en las actividades primarias en México equivalía, al inicio de los setenta, a sólo una sexta parte (16.4%) del de Estados Unidos; proporción que sólo habría aumentado ligeramente en los siguientes años, para alcanzar el 17.3% en 1981 y descender de nueva cuenta durante los ochenta a menores niveles relativos que los anteriores (15.9%) (Hernández Laos, 1994).

Hernández explica este rezago del sector agropecuario como consecuencia de las características duales a las que nos hemos referido:

El considerable rezago de la productividad laboral en el sector agropecuario mexicano deriva, muy probablemente, de las características duales de nuestra agricultura: un extenso subsector campesino en condiciones precarias de capitalización y mecanización por persona ocupada, orientado a la producción de cultivos básicos, preferentemente maíz y frijol frente a un reducido grupo de grandes empresarios agrícolas, orientados a la producción para exportación, en especial de frutas y hortalizas (Hernández Laos, 1994).

Para apoyar este punto, Hernández añade:

El estudio clásico de la CEPAL sobre la economía campesina de México, aunque referido al inicio de los setenta, ilustra con elocuencia este fenómeno: los campesinos de *infra-subsistencia* y de *subsistencia*, 72% del total de productores agrícolas del país, mostraban en 1970 un producto medio por persona ocupada de sólo una sexta parte del alcanzado por los grandes productores empresariales, y éstos sólo conformaban el 0.3% del total de productores agrícolas de México. Los contrastes en los niveles relativos de mecanización por persona ocupada son aún mayores, equivalentes a una décima parte entre ambos extremos del abanico de productores agropecuarios en México. Lo anterior sugiere que tres cuartas partes de los ocupados en el agro mexicano tienen niveles de productividad laboral menores a una vigésima parte del

nivel promedio de producto por persona que generan los estadounidenses en las actividades agropecuarias (Hernández Laos, 1994).

La heterogeneidad de los productores agropecuarios que se había incubado a lo largo de la historia y profundizado por las políticas llevadas a cabo desde 1940, surge del tamaño de la propiedad, la ubicación geográfica, el tipo de cultivo, el sentido y orientación de las políticas públicas, entre otros, y determina una muy diversa capacidad de ajuste ante los cambios estructurales iniciados en los ochenta y proseguidos con el TLCAN.

En efecto, en 1993, de un total de 10.5 millones de sujetos agropecuarios, 45% eran productores y 55% trabajadores. Entre los primeros predominan los ejidatarios y comuneros (52%) y los propietarios (25%). El grupo de los trabajadores está conformado mayoritariamente por jornaleros y peones (33%) y por los trabajadores sin pago (64%). Véase Cuadro 1.1.

Cuadro 1.1
Sujetos agropecuarios

Concepto	1993	
Total	10,469,013	100 %
Productores	4,750,568	45.38%
Propietarios	1,207,731	25.42%
Ejidatarios y comuneros	2,466,191	51.91%
Ocupantes	513,520	10.81%
Arrendatarios y aparceros	444,983	9.37%
Productores pecuarios sin tierra	118,143	2.49%
Trabajadores	5,718,445	54.62%
Jornaleros y peones	1,909,480	33.39%
Empleados y operarios	163,069	2.85%
Trabajadores sin pago	3,645,896	63.76%

Fuente: STPS, *Encuesta Nacional de Empleo 2001*.

Según el tipo de propiedad y producción hay diferencias contrastantes. Por ejemplo, el universo de los ejidatarios es homogéneo. En efecto, la mitad de los ejidatarios y comuneros están orientados a producir para el autoconsumo, controla el 38% de la tierra ejidal y comunal y no emplean mano de obra asalariada, de acuerdo como aparece en el Cuadro 1.2.

Los productores, en su mayor parte, se dedicaban en 1997, a producir granos y oleaginosas (72%). El resto a la producción de azúcar (4%), café (7%) y a otros cultivos (17.4%), véase Cuadro 1.3.

Cuadro 1.2
Productores ejidales y comunales en México

Tipos de productores	Total de productores %	Total de superficie %	Producción comercializada %	Mano de obra asalariada %
Comerciales	15.1	19.5	85.6	47.0
Semicomerciales (diversificados)	35.0	42.0	47.0	23.7
Autoconsumo (humano y productivo)	49.9	38.1	11%-35.6	n.d.

Fuente: CEPAL (1994).

Cuadro 1.3
Productores por cultivo: 1997

Productores	Nº de productores	Part. %
Total	4,002,194	100
Granos y oleaginosas	2,872,747	71.8
Azúcar	149,482	3.7
Café	282,593	7.1
Otros	697,372	17.4

Fuente: Rosenzweig (2000), 23 (los datos son estimados); stps, Encuesta Nacional de Empleo; Procampo, *Estadísticas 1997*; Coazúcar, y Consejo Mexicano del Café.

De acuerdo con el censo de 1991, 34% de los propietarios tenía parcelas menores a dos hectáreas y, en conjunto, poseía solamente 3.8% de la tierra; 25.9% de los propietarios tenía predios de entre dos y cinco hectáreas y poseía 11.2% de la tierra. Esto quiere decir que en 1991, 60% del total de los predios, con extensión de menos de cinco hectáreas, poseía 15% de la tierra cultivable del país.¹ En contraste, 40.1% de los propietarios restantes tenía parcelas con superficies superiores a las cinco hectáreas y concentraban 85% de la tierra (OCDE, 1995).² En el capítulo XI se analiza el potencial de la pequeña explotación agropecuaria y su importancia para lograr mayores niveles de productividad.

Las cifras anteriores ilustran claramente el dualismo que caracteriza al sector agropecuario mexicano, en el cual coexisten, por un lado,

¹ Si consideramos que los pequeños predios impiden la aplicación de formas modernas de explotación, entonces más de la mitad de las tierras cultivables en México estaba limitada, por este solo hecho, de no poder brindar su pleno potencial.

² Las cifras anteriores se refieren al nivel nacional, sin embargo, la concentración era y sigue siendo más pronunciada en algunas regiones, como el centro o el norte del país.

un gran universo de trabajadores sin tierra y de pequeños propietarios, con parcelas menores a cinco hectáreas y, por el otro, un reducido número de productores que poseen una proporción superior de tierras. A pesar de la reforma agraria en México, el coeficiente de Gini de concentración de la tierra es cercano a 64% (Deininger y Olinto, 2000). La concentración de la propiedad rural dio por resultado el modelo dual de desarrollo del sector, ya que la agricultura a gran escala, orientada a la producción de insumos para la industria y la exportación, recibió estímulos similares a los de la industria durante el modelo sustitutivo: crédito a interés real negativo, tasas de cambio sobrevaluadas para la adquisición de bienes de capital, inversiones en obras de irrigación subsidiadas, insumos agrícolas a bajo costo y acceso privilegiado a las nuevas tecnologías y avances científicos. Al mismo tiempo se mantenían los precios de los alimentos básicos subsidiados para reducir los costos salariales urbanos. Estos mecanismos afectaron al pequeño y mediano productor, especialmente orientados al mercado nacional y frenaron su potencial crecimiento.

En estas condiciones, para la mayor parte de los pequeños productores, el tamaño de sus predios era demasiado reducido y no les permitía dedicarse exclusivamente a actividades agropecuarias, por lo que tuvieron —y tienen todavía— que buscar otras fuentes de ingreso.³ Así, en los predios de entre cero y dos hectáreas el ingreso agropecuario sólo representaba poco más de 20% del total. En general, entre más pequeño es el predio, menor porcentaje del ingreso proviene de las actividades agropecuarias desarrolladas en el predio y mayor el porcentaje de ingresos de otras actividades (salarios recibidos dentro del mismo sector o en otras actividades como construcción, servicios, etcétera) Ver Cuadro 1.4.

Bajo estas condiciones imperantes en el medio rural mexicano (baja productividad generalizada y gran heterogeneidad), el gobierno de Carlos Salinas de Gortari decidió incluir al sector agropecuario en el TLCAN y someterlo a un proceso de acelerada liberalización para competir con las exportaciones de los Estados Unidos. La desgravación fue general, aunque se pactaron plazos mayores para algunos productos considerados críticos.⁴

³ El hecho de que los pequeños productores tengan que buscar ingresos complementarios fuera de las actividades del sector depende, además del tamaño de los predios, de los precios de los productos que cultivan, del rendimiento por hectárea y de las alternativas que se tengan en otras actividades.

⁴ El proceso de la negociación, sus características, objetivos y logros se analizan detalladamente en el capítulo II.

Cuadro 1.4
Fuentes de ingreso por tamaño de predio en ejidos
(% del ingreso total)

Concepto	Tamaño del predio (hectáreas)					
	Total	0-2	2-5	5-10-	10- 18	>18
N° de observaciones	1,151	224	361	275	184	107
Ingreso total (%)	100	100	100	100	100	100
Agrícola	40.9	16.8	26.8	37.7	44.9	61.8
Pecuario	9.2	5.4	8	9.6	10.3	10.5
No agrícola (off-arm)	36.4	57.8	49.6	35.8	28.5	24.3
Migración nacional y a los Estados Unidos	13.5	20	15.7	16.9	16.2	3.4
Ingreso agrícola						
Maíz y frijol	13.7	7.9	12.4	13.9	20.7	10.8
Otros cultivos	27.2	8.9	14.3	23.8	24.2	51
Ingreso pecuario						
Bovinos	5.7	3.1	3	6	6.4	8.3
Otros animales	3.5	2.3	5	3.5	3.9	2.2
Ingresos no agrícolas						
Salarios	30.2	42.5	43.1	31.8	27.1	15.7
Otros ingresos	6.2	16.2	6.5	4	1.4	8.6
Ingresos derivados de la migración						
Miembros de la familia residentes en el ejido						
Ganancias en México	2.4	8.2	3.5	1.8	2	0.1
Ganancias en Estados Unidos	0.9	0.7	1.1	2.2	0.3	0
Miembros de la familia no residentes en el ejido						
Ganancias en México	1.6	2.2	1.6	1.8	2.7	0.1
Ganancias en Estados Unidos	8.7	8.9	9.5	11.2	11.2	3.2

Fuente: De Janvry *et al.* (1995).

Fallas estructurales de la economía

Se suele sugerir que la reducida participación del sector agropecuario mexicano en el PIB es el resultado del proceso normal de desarrollo. Sin

embargo, este razonamiento no es correcto. La contribución del sector agropecuario mexicano al PIB nacional es demasiado pequeña para el nivel de desarrollo del país. En el Cuadro 1.5 aparece la contribución del sector agropecuario de diferentes países a su PIB nacional. Se observa que la contribución del sector agropecuario mexicano fue 3.3 veces mayor que la correspondiente a los Estados Unidos y solo 2.2 veces la registrada para la Unión Europea.

Cuadro 1.5
Producción, empleo, comercio exterior y consumo agropecuario
en países miembros de la OCDE (porcentajes)

Concepto	México	Canadá	Unión Europea	Japón	E.U.A.	OCDE
PIB Agropecuario/PIB Total						
Promedio 1986-1988	7.7	2.7	2.5	2.8	1.9	2.8
Promedio 1992-1994	6.2	2.2	2.2	2.2	1.7	2.4
Promedio 1997-1999	4.9	2.2	2.2	1.7	1.5	2.1
Empleo Agropecuario/ Empleo Total						
Promedio 1986-1988	n.d.	6.2	7.6	8.2	3.0	8.8
Promedio 1992-1994	25.7	5.4	5.6	6.0	2.8	9.0
Promedio 1997-1999	20.9	3.8	4.7	5.3	2.7	7.9
Consumo en Alimentos/ Total gasto consumo						
Promedio 1986-1988	25.2	11.9	17.8	n.d.	8.7	13.1
Promedio 1992-1994	22.5	10.7	15.8	n.d.	8.1	12.5
Promedio 1997-1999	22.1	9.8	15.7	16.4	7.4	12.2

Fuente: Vicente Fox Quezada: Informe de Gobierno, 2003, con información de Agricultura, Polidésin OECD Countries Monitoring and Evaluation 2002, OCDE.

Al respecto hay que agregar que todos los países ilustrados en el Cuadro 1.5 tienen un nivel de desarrollo varias veces superior al de México⁵ (véase Cuadro 1.6), por lo cual la cercanía en la estructura del PIB estaría sugiriendo más una falla estructural de la economía mexicana que un avance en el nivel de bienestar.

Para aclarar lo anterior resulta útil aplicar la metodología desarrollada por Chenery y Syrquin (1986), y definir la norma de la estructura del PIB, y del empleo, de acuerdo al nivel de desarrollo de cada país, medido por el PIB por habitante. Se complementa este concepto

⁵ En 2002 el ingreso per cápita de los Estados Unidos era 5.68 veces mayor que el de México y el de Canadá 3.6 veces.

de los autores citados con el de *síntoma de enfermedad holandesa*, que implica el retroceso prematuro de los sectores comerciables, inducido por choques externos de diverso origen.

Cuadro 1.6
PIB per cápita (dólares), 2002

País	Valor	Múltiplo*
Estados Unidos	35,280	5.68
Suiza	34,170	5.50
Japón	32,600	5.25
Reino Unido	24,220	3.90
Alemania	22,420	3.61
Canadá	22,340	3.60
Bélgica	22,320	3.59
Francia	22,130	3.56
Italia	18,790	3.03
España	14,150	2.28
Grecia	11,060	1.78
México	6,210	1.00

* Veces con respecto a México

Fuente: Banco Mundial y OCDE.

La baja participación de la agricultura y las manufacturas en la generación del PIB y el empleo totales que muestra la economía mexicana no responde a las transformaciones normales del proceso de desarrollo, se trata por el contrario, del síntoma de la enfermedad holandesa, que aqueja a las economías ricas en recursos naturales, petróleo, gas y otras, que son sometidas a frecuentes choques externos de precios o de cantidades, o al flujo intenso e inestable de recursos financieros foráneos.

La enfermedad holandesa se define como el retroceso prematuro de los sectores comerciables a causa de la apreciación de la tasa real de cambio, es decir la subida de los precios de los bienes no comerciables en relación con los comerciables. Este cambio en los precios relativos favorece el crecimiento acelerado de los sectores no transables, contrae los sectores comerciables, ya sean importables o exportables, especialmente los intensivos en mano de obra, y desestimula la absorción de factores productivos domésticos. Los cambios en la estructura del PIB en las dos últimas décadas, —indicados en la Gráfica 1.1— ilustran claramente lo arriba señalado.

Para medir el retroceso prematuro de los sectores comerciables mexicanos aplicamos la metodología antes mencionada. Este método

utiliza el *índice de enfermedad holandesa*, que se calcula como la diferencia entre la participación de la agricultura y la industria en el PIB que debería existir, a un determinado nivel de desarrollo de un país y los valores que efectivamente se registran (Gelb, 1988). Se aplica este índice para establecer el retroceso prematuro de la agricultura mexicana y sustentar una de las más importantes recomendaciones hechas en este trabajo: es necesario y factible, elevar en forma eficiente, el peso de la agricultura dentro de la economía nacional, es decir, en la generación de valor agregado, como fuente del PIB. De acuerdo a la metodología Chenery y Syrquin (1986), si el peso de los comerciables es menor a la norma, se concluye que han retrocedido más aceleradamente que lo esperable en función de su nivel de desarrollo y la disponibilidad de factores productivos. Los incrementos en el valor del índice sugieren agravamiento de los síntomas, tal es el caso mexicano.

En el Cuadro 1.7 se observa que con los valores del PIB por habitante en 2001, el índice de enfermedad holandesa que experimenta la economía mexicana fue elevado. Aún asumiendo un PIB por habitante cercano a la norma Chenery de 10,555 dólares estadounidenses (valor 1.75 veces superior al PIB por habitante observado para México en 2001), la economía todavía mostraría síntomas del retroceso prematuro de la agricultura en el PIB total. También la participación de las manufacturas está por debajo de la norma. En contraste, el sector servicios está sobre representado, y evidencia la prematura e ineficiente terciarización de la economía.

Es importante señalar que estos desequilibrios en la estructura del PIB mexicano, con el retroceso prematuro de los sectores comerciables, se registró mucho antes de la puesta en marcha del TLCAN y tiene que ver, por una parte, con el uso hecho de las bonanzas petroleras de los años setenta y ochenta (Puyana, 2002), el mantenimiento de largos periodos de apreciación cambiaria y, para el caso de la agricultura, con muchos de los instrumentos políticos del modelo sustitutivo que discriminaron a la agricultura. Se esperaba que la apertura comercial y la eliminación de los elementos anti exportadores estimularan el crecimiento más acelerado de los sectores con ventajas comparativas, intensivos en el uso de los factores abundantes (la agricultura y las manufacturas) y revirtieran ese retroceso de los sectores transables. No obstante, ni las reformas ni el TLCAN han logrado frenar el avance del índice de enfermedad holandesa que padece la economía mexicana, por el contrario,

éste se incrementó en 40% entre 1993 y 2002. Esto se debe en gran parte a que, por diversas razones, se mantienen la revaluación de la moneda y otros elementos que obstaculizan el crecimiento del sector, los que se analizan en la segunda parte de este texto.

Cuadro 1.7
Índice de enfermedad holandesa en la economía mexicana

	Nacional					Norma		
	1980	1993	1999	2000	2001	US \$*		US\$*
Valores observados para México						Norma de Chenery		
	1980	1993	1998	2000	2001			
PIB PER CÁPITA (dólares de 1999)	5,860	5,720	5,060	5,836	6,018	4,222	6,000	10,555
Agricultura, silvicultura y pesca	8.2	6.8	5.3	4.2	4.4	15.4	11.6	7.0
Minería	3.2	1.7	1.4	1.4	1.4			
Manufacturas	22.1	20.1	21.3	20.3	19.4	21.0	23.1	28.0
Construcción	6.4	5.3	4.7	5.1	4.9	6.1	6.4	7.0
Servicios	61.1	66.1	68.4	70.2	71.3	41.2	43	47.0
Índice de enfermedad holandesa	4.3	7.8	8.1	10.2	10.9			

*Dólares constantes de 1999.

Fuente: Cálculos propios basados en datos del INEGI y del FMI, International Financial Statistics.

En las economías desarrolladas, las participaciones de la agricultura y las manufacturas en el empleo y el PIB totales empezaron a declinar cuando habían logrado un nivel de desarrollo, muy superior al de México. Este descenso está asociado a los aumentos en la productividad tanto de la agricultura como de las manufacturas, y a las diferencias en las elasticidades ingreso de la demanda por bienes básicos, manufacturas sofisticadas y servicios. El punto de inflexión, cuando la agricultura inició su retroceso, ocurrió a niveles de PIB por habitante superiores al actual de México. En los Estados Unidos la participación de la agricultura en el PIB llegó al 4% cuando el PIB por habitante era de cerca de 17 mil dólares constantes de 1999, un valor muy superior al PIB por habitante mexicano de 2001 (Tomich *et al.*, 1995). Las manufacturas declinaron relativamente cuando el PIB por habitante estadounidense era de 13 mil dólares constantes de 1999 (Rowthorn, R. y Ramaswamy R., 1998). En 1998, con un PIB por habitante de 29,300 dólares constantes de 1999, las manufacturas tenían un peso mayor en el PIB estadounidense que el que concentran actualmente las manufacturas mexicanas en el PIB nacional.

II. EL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN. NEGOCIACIONES ASIMÉTRICAS, COMPROMISOS DESEQUILIBRADOS

INTRODUCCIÓN

La negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, constituye un paso sobresaliente en el proceso de liberalización de la economía nacional emprendido a mediados de la década de los ochenta, en respuesta a la crisis de la deuda que estalló en 1982.

A 20 años de iniciado el proceso de apertura comercial, y a dos lustros de entrada en vigencia del TLCAN, México es una de las economías de tamaño intermedio más abiertas del orbe. Integra una compleja red de acuerdos de libre comercio que son un claro ejemplo de lo que se denomina *el regionalismo abierto*, esto es, pactar en acuerdos de integración económica regional preferencias comerciales geográficamente discriminatorias y, a la vez, reducir las barreras comerciales en el marco multilateral. Los aranceles mexicanos en relación con los del resto del mundo se han abatido y el flujo de bienes, servicios y capitales es prácticamente libre. No obstante, las reservas y las excepciones incluidas en todos los acuerdos sugieren que la liberalización no es universal y que existen objetivos de política sectorial relevantes, que son evidentes en los capítulos relacionados con el intercambio de productos de los sectores automotriz, textil y de comunicaciones, y en el prolongado periodo durante el cual se mantuvieron los estímulos que desde los años sesenta favorecieron el crecimiento de la actividad maquiladora.

El TLCAN se considera innovador en muchos sentidos, en comparación con otros acuerdos de integración ampliamente conocidos, como

la Unión Europea o los numerosos pactos que existen desde hace varias décadas en América Latina y el mundo en desarrollo. El TLCAN, integra economías considerablemente asimétricas: la potencia económica, tecnológica, política y militar mundial y un país en desarrollo. El TLCAN, una zona de libre comercio, el esquema menos profundo de integración económica regional, incorporó aspectos y sectores que normalmente sólo se incluyen en mercados comunes o en uniones económicas, en los cuales los elementos de integración política y cesión de soberanía son importantes. Tal es el caso de los acuerdos sobre propiedad intelectual, intercambio de servicios y los compromisos sobre inversión extranjera, considerados como el mayor triunfo estadounidense en las negociaciones del TLCAN, aunados a los acuerdos paralelos ambiental y laboral.

Es necesario recalcar que el TLCAN también innovó al someter plenamente el sector agropecuario al proceso de desgravación arancelaria. Desde sus orígenes los esquemas de integración económica regional han constituido un elemento de política comercial orientada a buscar, por medio de la reducción de aranceles, ganancias en productividad para el sector industrial, al propiciar el traslado hacia los sectores y los países más eficientes las actividades manufactureras que se habían desarrollado en cada país al estímulo de la protección arancelaria. El sector agropecuario o fue excluido o amparado por políticas especiales, como la Política Agropecuaria Comunitaria de la Unión Europea. Inclusive ni en la creación del GATT, ni en las rondas de negociación posteriores que lo desarrollaron, se introdujo la agricultura (Finger, 1993). La Ronda Uruguay fue la primera en programar negociaciones en el sector agropecuario y los conflictos que se manifestaron en torno a este tema fueron una de las razones que prolongaron la Ronda al punto de poner en peligro la firma de acuerdos definitivos. En las negociaciones en torno al Programa de Doha, los desacuerdos sobre la agricultura han demostrado que los conflictos de intereses entre los países en desarrollo y desarrollados parecen infranqueables, mientras los segundos no acepten reducir los subsidios a la agricultura y rehúsen abrir sus mercados a las exportaciones agropecuarias de los primeros. En el meollo del asunto están los remanentes de las estrategias adoptadas a partir de la Segunda Guerra Mundial por los países industrializados, de asegurar plena autonomía alimentaria y proteger el empleo rural, las cuales fueron plenamente incorporadas en la caja ámbar de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Se ha sugerido que en el caso de la agricultura, para México el TLCAN constituye una pieza clave de la política de modernización del sector iniciada con la reforma del Artículo 27 de la Constitución mexicana, las medidas adoptadas al acceder al GATT y aquellas instrumentadas en el marco de los programas de ajuste estructural. Es decir, el TLCAN se puede ver como el instrumento de política sectorial agropecuaria que, al introducir competencia internacional, induciría los cambios en la ubicación de factores de producción necesarios para elevar la productividad. Dicho de otra manera, se buscaba que el TLCAN propiciara cambios en el empleo y en el uso de tierra, desde aquellas actividades que no pudieran competir con las importaciones de los Estados Unidos y Canadá, hacia las capaces de competir exitosamente en los mercados nacional y de los socios del acuerdo. Con estos traslados se induciría, junto con la modificación en la estructura de la producción, transformaciones en la composición del intercambio externo.

EL REGIONALISMO ABIERTO MEXICANO

México ha firmado acuerdos de integración regional que en lo comercial se reducen a zonas de libre comercio, con una muy diversa gama de países: los Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio y con un grupo de países de menor desarrollo de Centroamérica y Sudamérica. Recientemente concluyó negociaciones y signó un acuerdo comercial con Japón.

Motivaciones políticas y económicas indujeron a los encargados de la formulación de la política comercial externa de México a entablar relaciones más estrechas con los Estados Unidos y a la firma del TLCAN, (Puyana, 2002). En cuanto a los acuerdos de libre comercio con Europa, el objetivo más importante fue atenuar la dependencia de la economía estadounidense, reducir los déficit comerciales que tiene México con países no miembros del TLCAN y bajar su arancel externo con miras a disminuir la mayor protección que gozan las exportaciones de los Estados Unidos en el mercado interno mexicano, asegurándose, al mismo tiempo, un trato preferencial de parte de sus nuevos socios. Por el impacto marginal de los acuerdos firmados con los países latinoamericanos, las motivaciones centrales parecerían ser más de orden político que económico, aunque éstos no están del todo ausentes.

En ciertos aspectos, el TLCAN es menos que un tratado de libre comercio mientras que en otros es más que eso, ya que incluye características de los mercados comunes o de las uniones aduaneras, (Whally, 1993). Al pactar reglas sobre las inversiones extranjeras, los derechos de propiedad y los acuerdos paralelos sobre políticas laborales y ambientales, el TLCAN abrió una nueva perspectiva, continuada por otros acuerdos y por la OMC. El carácter rígido y proteccionista de las reglas de origen y los compromisos en los sectores textil, automotriz y agrícola lo asimilan a un acuerdo de comercio administrado más que a uno de libre comercio (Smith, 1993).

En términos teóricos, la estrategia seguida por México en la firma de sus acuerdos de libre comercio se podría considerar óptima, pues al comerciar con países altamente diferentes en términos de desarrollo y dotación de factores, maximiza los beneficios del intercambio y de la especialización internacionales. Sería de esperar, por lo tanto, que los beneficios de la especialización internacional y del formidable aumento de sus exportaciones fueran ya cuantificables. Sin embargo, en términos de política comercial y de estrategias comercializadoras, esta línea de acción puede no ser la más acertada pues obliga a obtener y dar estrictas salvaguardias y reglas de origen, todo lo cual resulta de difícil manejo. Por otra parte, la distancia económica, la estructura más competitiva que complementaria de las economías y las distancias en productividad y costos relativos en muchas actividades sugieren mayores ajustes intersectoriales que intrasectoriales, con costos relativamente superiores.

Hasta el momento, los acuerdos negociados por el gobierno mexicano constituyen zonas de libre comercio, en lo que se puede interpretar como una continuidad significativa de la política comercial mexicana, la cual se vislumbra también en las negociaciones en curso del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Se podría sugerir que, considerados en conjunto, los acuerdos, si bien contienen riesgos y escollos para productores y administradores públicos, presentan oportunidades. Para el sector agropecuario y agroindustrial, México enfrenta complementariedad por una parte y competitividad por la otra, en el sentido que se produce lo mismo a precios relativos diferentes. Veamos qué significa esta sugerencia.

Respecto a las economías desarrolladas, particularmente con la de los Estados Unidos, existe complementariedad y competencia en el sector agropecuario. Complementariedad por sus respectivas ubicacio-

nes en diferentes zonas geográficas y climáticas, por lo que producen bienes distintos: café, caña de azúcar, frutas tropicales (mango, papaya, etc.), y competencia porque producen bienes sustituibles a costos diferentes: maíz y otros granos, tomate, fresas y otras hortalizas, carne vacuna y de aves. No obstante, dado que los Estados Unidos, al igual que otros países desarrollados, mantienen programas de protección y apoyo a su sector agroalimentario, los efectos de la liberalización del comercio sobre la complementariedad y la competencia no se realizan plenamente en términos de especialización y traslado de factores.

Con la entrada de los países de Europa Oriental, la Unión Europea (UE) incorpora países de desarrollo similar o menor al mexicano que compiten con México en algunos bienes de origen agropecuario en los que éste tendría potencial de exportar a los mercados más desarrollados de la UE. En cambio, con los países de Centroamérica, se presenta la situación inversa: México supera a Nicaragua en proporciones similares a las distancias que lo separan de los Estados Unidos. La complementariedad con los países centroamericanos es especialmente importante en productos agroindustriales dado el diferente nivel de desarrollo industrial y tecnológico. En buena parte de la agricultura y la ganadería son economías competitivas y se establecieron salvaguardias y reservas de mercado, razón por la cual no aparecen como renglones importantes en el intercambio total mexicano.

LOS INTERESES MEXICANOS AL NEGOCIAR EL TLCAN

En principio, los objetivos del TLCAN desde la perspectiva mexicana fueron, entre otros: lograr un acceso más seguro al mercado estadounidense; utilizar los acuerdos comerciales para consolidar las reformas políticas internas; atraer las inversiones extranjeras; establecer un mecanismo de solución de controversias entre las partes; asegurar un crecimiento económico más acelerado y sostenido, y con ello desalentar la migración hacia los Estados Unidos.⁶

⁶ Además de los documentos oficiales, es amplia la literatura en la que, en diferentes épocas, se han analizado los objetivos implícitos y explícitos que llevaron al gobierno de Carlos Salinas de Gortari a plantear a los Estados Unidos el interés por iniciar negociaciones conducentes al establecimiento de una zona de libre comercio. Para un estudio reciente de este tema véase Puyana, (2002), donde se presenta bibliografía completa y actualizada al respecto.

En la agricultura, se mencionan, los siguientes: garantizar el acceso libre de los productos mexicanos a los mercados de Canadá y los Estados Unidos; asegurar una transición con plazos suficientemente largos para permitir el ajuste equilibrado del sector; brindar certidumbre y un horizonte de planeación de largo plazo al productor; asegurar el acceso de los productores a los insumos en condiciones de competitividad internacional; garantizar el derecho a establecer un sistema moderno de apoyos directos que sustituya a los otorgados a través de mecanismos de protección comercial; procurar términos de intercambio que propicien el traslado a cultivos o actividades que generen mayor ingreso para el productor y crear mecanismos operativos que eliminen la discreción en la administración de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Un cambio radical de la posición mexicana en las negociaciones del TLCAN se produjo en agricultura, cuando se aceptó eliminar gradualmente y sin excepciones los aranceles ordinarios a todos los productos. México quería excluir el maíz y el frijol. Los Estados Unidos excluirían tomates, cítricos, azúcar y otras legumbres que interesaban a México. Para ambos países “resultaba más fácil negociar y hacer aceptar un acuerdo de acceso irrestricto a los mercados, que negociar y definir una lista de excepciones” (Gifford, 2001).

¿EN QUÉ CONSISTIERON LOS COMPROMISOS SECTORIALES EN EL TLCAN?

Los antecedentes: la Ronda de Uruguay del GATT

Para estimar el alcance de las negociaciones y los compromisos pactados en el TLCAN, es necesario analizar el punto de partida. México inició la reforma del sector agropecuario y forestal en la década de los ochenta con su ingreso al GATT, para lo cual acometió una intensa liberalización unilateral de su economía e instrumentó las reformas estructurales, las cuales se analizan en el capítulo III de este libro. En los compromisos que México asumió en el GATT, se pueden encontrar algunos márgenes de acción para el sector agropecuario, agroalimentario y de desarrollo rural.

La Ronda Uruguay (RU) marcó un hito al incluir por primera vez el sector agrícola en las negociaciones multilaterales sobre inter-

cambio, con el fin de someter esta actividad a las normas del GATT, liberalizar su comercio y eliminar las múltiples distorsiones políticas que intervinieron en su desarrollo prácticamente desde la segunda posguerra. La RU del GATT, introdujo la agricultura en las negociaciones multilaterales y estableció la tarificación: conversión de cuotas y barreras no arancelarias en aranceles, una medida más transparente de protección. También se aplicaron compromisos sobre niveles de subsidios y apoyos a productores, se establecieron compromisos sobre manejo de salvaguardia y se logró una incipiente regulación de las medidas antidumping.

Los resultados no se acercaron a las expectativas ya que, aunque los mecanismos son más transparentes, el sector continúa fuertemente intervenido por las estrategias aplicadas especialmente por los países desarrollados. Los efectos estimados sobre los precios son inferiores a los previstos y los cambios en la división internacional del trabajo, o en la especialización, se postergaron (Goldin y Van der Mensbrugher, 1993).⁷ Esto es así porque para definir el grado de protección y transformar en aranceles las medidas no arancelarias, o *tarificación*, se escogió un periodo de precios internacionales muy bajos (el periodo base fue 1986-1988) con lo cual resultó una protección superior para periodos siguientes. Ese periodo permitió definir bases elevadas de subsidio a partir de las cuales se iniciaría su desmonte gradual. Por otra parte, se aceptaron márgenes de subsidios a las exportaciones tan amplios que afectan a los precios internacionales y modifican los precios relativos y la competitividad.

En la RU del GATT, México aprovechó las condiciones especiales otorgadas a los países en desarrollo y, al convertir en aranceles los mecanismos de protección para los productos más sensibles, estructuró un arancel base consolidado para carne de aves de 260%, con el compromiso de reducirlo a 234% en 2004, mientras que para el maíz, el arancel consolidado base fue de 215% con un compromiso de reducción a 194% en el año 2004 (D.Ingco, 1995). En el conjunto de los transables mexicanos, los Estados Unidos, otorgan mayor protección y la mantienen superior al finalizar el periodo de transición. México, al firmar los TLCAN mantiene los aranceles de la RU como la tarifa de la Nación Más Favorecida (NMF) aplicable a terceros países, pero no a los

⁷ Las estimaciones de impacto que se presentan corresponden a modelos econométricos, ya que la instrumentación de los compromisos de la RU comenzó a partir de 1995.

miembros de las áreas de libre comercio establecidas. El hecho de que prácticamente el 90% del intercambio agroalimentario lo realiza México con los Estados Unidos deja sin valor estos niveles arancelarios RU. Se mantienen, empero, muchos de los compromisos en otras áreas, como salvaguardias y mecanismos de desarrollo rural, los cuales serán tratados posteriormente.

¿ASIMETRÍA ENTRE LAS ECONOMÍAS Y SIMETRÍA EN LOS COMPROMISOS?

En el sector agropecuario el TLCAN constituye sendos acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos, Estados Unidos y Canadá, y México con Canadá, en los cuales se integró en buena parte el cuerpo del acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos. México obtuvo un periodo máximo de transición de entre 10 y 15 años para liberalizar por completo el comercio agrícola de ciertos productos (maíz, leche y granos en los que los Estados Unidos son exportadores mundiales). México otorgó idéntico plazo a los Estados Unidos para sus productos sensibles (cítricos, fresas, tomates y caña de azúcar, entre otros), en los que México es competitivo. Para estas listas se acordaron cuotas de importación libres de aranceles, que se aplicarían durante el periodo de desgravación y aranceles para las importaciones que sobrepasaran las cuotas.

Como ya se ha dicho, el TLCAN conforma una región altamente asimétrica al considerar las distancias que separan al PIB/C mexicano del estadounidense o la productividad económica. El PIB/C total estadounidense es entre 16 y 21 veces mayor al mexicano en el periodo 1998-2001, el agrícola alcanzó sólo 15% del PIB agrícola estadounidense. Las ventas externas estadounidenses y las canadienses superan en razones de 5 y 1.8 veces, respectivamente, a las mexicanas. La diferencia en las importaciones es superior. Las distancias se han ampliado, indicando que aún no hay indicios de convergencia entre México y los socios del TLCAN (Puyana, y Romero, 2004). Considerando estas distancias, algunos analistas sugirieron que de las negociaciones del TLCAN emanaría un esquema de centro y radios con mayores beneficios para la economía más desarrollada (Bhagwati, 1993). No obstante, el TLCAN no prevé mecanismos compensatorios o transferencias para acelerar el crecimiento de sus miembros menos desarrollados, como los ins-

trumentados por la Unión Europea o los establecidos en el Grupo Andino o en el Mercado Común Centroamericano (Puyana, 1982). Como lo afirma Smith: “No hay [en el TLCAN] ningún tratamiento especial ni preferencial hacia México como país en desarrollo. Así las cosas, la participación de México en el TLCAN es un paso importante en la dramática liberalización de la economía mexicana iniciada en los ochenta[...] ‘a pesar de las diferencias en los niveles de ingreso y las preocupaciones sobre los costos laborales del ajuste, los negociadores del TLCAN desarrollaron un cronograma muy acelerado y México se integrará rápidamente a la economía del resto de la región’” (Smith, 1993).

En agricultura las asimetrías son aún mayores. La productividad de la agricultura mexicana en el periodo de las negociaciones era casi nueve veces menor que la estadounidense. Era de esperar, por consiguiente, que estas brechas se reflejaran en un tratamiento preferencial en términos de plazos de desgravación, amplitud de las listas de productos a desgravar lentamente y en el margen de preferencia recíproca otorgado, y que disminuyeran con el avance de la integración de las dos economías, lo cual no ha sucedido, pues en 2001 la productividad estadounidense superaba a la mexicana en una razón de uno a once.

El ritmo de la apertura se definió en las listas de productos para los cuales se determinó diferentes etapas de liberalización. El Cuadro 2.1 resume las etapas de desgravación, las cuales van desde la total e inmediata desgravación a la entrada en vigencia del Acuerdo el primero de enero de 1994 (Lista A), hasta la lista relacionada con los productos críticos para los que se acordaron cuotas y aranceles a desmontar paulatinamente durante un periodo de 15 años que culmina en 2008 (Lista TRQ). Los dos países encontraron una fórmula para proteger sus productos sensibles. Los Estados Unidos obtuvieron plazos y cuotas en los productos de interés para México, como las frutas y las hortalizas, mientras que México logró una gradual apertura de sus mercados de maíz, otros granos, oleaginosos y cárnicos (Appendini, 1994).

México logró incluir en la lista de diez años con tarifas y cuotas comercio por un valor mayor (330) que el recibido por los Estados Unidos (US\$ 155), por lo que se considera que protegió en mayor medida sus productos sensibles. Una observación más pausada arroja resultados dignos de mención. En las listas de productos más críticos, aquella de apertura de entre 10 y 15 años con tarifas y cuotas, Estados Unidos incluyó un intercambio que representa 17.3% de las exportaciones de

Cuadro 2.1
Liberación del comercio agropecuario México-Estados Unidos*
 (Millones de dólares)

Período de Transición	Exportaciones de México a EUA		Importaciones de México provenientes de EUA		Comercio Bilateral	
	Valor absoluto	Participación porcentual	Valor absoluto	Participación porcentual	Valor absoluto	Participación porcentual
Inexistencia de aranceles o desgravación inmediata (A)	1,600	61.5	1,500	52.3	3,100	56.7
Periodo de transición de cinco años (B)	177	6.8	131	4.6	308	5.6
Periodo de transición de diez años (C)	375	14.4	875	30.5	1,250	22.8
Periodo de transición de quince años (C+)	75	2.9	0	0.0	75	1.4
Periodo de transición de diez años con TRQ	330	12.7	155	5.4	485	8.9
Periodo de transición de quince años con TRQ	45	1.7	208	7.2	253	4.6
TOTAL	2,602		2,869		5,471	

*Basado en el comercio de 1991.

A: inmediata; B: lineal a 5 años; C: lineal a 10 años; C+: 15 años, lineal en 10 y luego 5; **TRQ**: (arancel-cupo) C o C+ más cupo.

Fuente: datos del Agricultural Policy Advisory Committee for Trade on the North American Free Trade Agreement, 1992 (septiembre). Washington: Office of the US Trade Representative.

Tomado de: Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott (1993), *NAFTA: An Assessment*, edición revisada, Institute For International Economics, Washington D.C. p. 48.

México a ese mercado, mientras México sólo pactó mantener cerrado su mercado —durante esos periodos— a 12.6% de las exportaciones estadounidenses. En nuestra opinión, las concesiones no reflejan plenamente las asimetrías existentes en el sector agropecuario entre México y sus socios del TLCAN al negociarse el acuerdo. Esta situación refleja el hecho de que México haya renunciado a pedir algún tratamiento especial en virtud de su menor desarrollo. “En efecto, se acordó, tan temprano como 1990, durante la reunión de Houston que México no sería tratado como país en desarrollo en las negociaciones, lo que significaba que no recibiría tratamiento preferencial en materias tales como periodos de transición para la eliminación de aranceles” (Maxwell y Brian 2000).

Si se considera que por razones internas se abrió plenamente el mercado mexicano del maíz desde el primer año de instauración del TLCAN, es decir, que se sobrepasaron las cuotas sin imponer los respectivos aranceles acordados, se puede concluir que México desgravó más aceleradamente su mercado a las exportaciones estadounidenses al tiempo

que los Estados Unidos observaron una posición más proteccionista. Por la fuerza del cabildeo de los productores el gobierno estadounidense no permite importaciones de jitomate superiores a las cuotas pactadas y siempre aplicó los aranceles y las cuotas correspondientes. México permitió importaciones de maíz amarillo por encima de las cuotas y sin arancel, en respuesta a la presión de los grupos de productores (pecuarios, harineros) y para guardar la consistencia arancelaria ya que se habían desgravado los productos finales elaborados con los bienes para los cuales se había pactado desgravación a 15 años con cuota y arancel.

Un estudio de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SAGAR y SECOFI, 2000), presenta conclusiones diferentes a las nuestras y sugiere que sí se otorgó a México tratamiento preferencial acorde a las disparidades en productividad y desarrollo: “EUA desgravó de manera inmediata el 61% del valor de sus importaciones provenientes de México, y México hizo lo propio para el 36%. Se establecieron plazos de desgravación de 10 y 15 años para los productos más sensibles de ambas partes; México desgravó en esta categoría el 60.7% de las importaciones agroalimentarias provenientes de EUA. El Cuadro 2.2 muestra las diferencias entre nuestra perspectiva y la de la Secretaría, diferencias que emanan de dos puntos importantes: en primer lugar, la Secretaría aplicó los porcentajes al promedio del comercio registrado entre 1989-1991, y las nuestras se refieren al comercio en el año de la negociación. En segundo término la Secretaría englobó en sólo cuatro categorías las seis listas establecidas en el TLCAN, las que nosotros analizamos individualmente.

Cuadro 2.2

Negociación arancelaria en el TLCAN
(Porcentaje del comercio promedio entre las partes 1989-1991)

Velocidad de desgravación (años)	México otorga a EUA	México otorga a Canadá	EUA otorga a México	Canadá otorga a México
0	35.93	40.99	61.00	88.40
5	3.33	3.71	5.76	4.40
10	42.47	28.30	28.12	7.20
15	18.27	—	5.12	—
Excluido	—	27.00	—	—
Total	100	100	100	100

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), *El TLCAN en el sector agroalimentario mexicano a seis años de su entrada en vigor*, SAGARPA, octubre 2000.

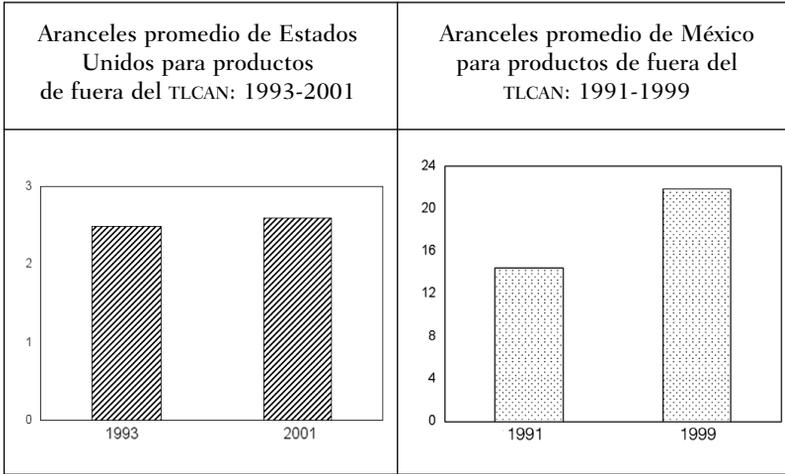
MARGEN DE PROTECCIÓN EN MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

En los acuerdos de integración “entre socios desiguales”, uno de los mecanismos para otorgar tratamiento preferencial a los socios menos desarrollados son las ventajas arancelarias que cada país otorga a los miembros del acuerdo y que constituyen la discriminación a los no miembros. Expresan también la protección que en el mercado del país importador se brinda a las exportaciones de los miembros del acuerdo. En el caso de las uniones aduaneras, esta preferencia se otorga al pactarse un arancel externo común que respete las necesidades de desarrollo del socio más débil y las prioridades de los más avanzados. El arancel externo común que resulta de las negociaciones por lo general se acerca al promedio de los aranceles de todos los países miembros. En las zonas de libre comercio, que no incluyen arancel común, se espera que los países más avanzados otorguen en su mercado mayor protección a las exportaciones provenientes de los menos avanzados, que las que éstos reciben de aquéllos. Es el margen de preferencia, que se mide como la diferencia entre el arancel aplicado a los países no miembros y el que se aplica a los participantes del acuerdo. En el caso del TLCAN encontramos la situación opuesta a la esperada.

En efecto, el nivel promedio de los aranceles hacia los países no miembros del TLCAN difiere considerablemente entre países. En el sector agrícola, los Estados Unidos tienen un arancel externo promedio cercano a 2.8%, en tanto que México aplica a los no miembros una tarifa media de 22% (USITC, 2003),⁸ (véase Gráfica 2.1). Esa diferencia en el arancel hacia terceros países marca el rango de las preferencias y de la protección que cada país otorga a su producción nacional y a las importaciones que provienen de los países miembros. En la Gráfica 2.2 se ilustra la preferencia arancelaria recíproca resultante de tan divergentes Tarifas de Nación Más favorecida aplicadas por México y los Estados Unidos a terceros países. Mientras México otorga en su mercado una protección de 14% a las importaciones originarias en los Estados Unidos (y a su producción nacional), las ventas mexicanas a ese país reciben una protección de sólo el 2%. Por otra parte, el arancel

⁸ Para la metodología del cálculo de la tarifa NMF y entre México y los Estados Unidos, véase: USITC (2003).

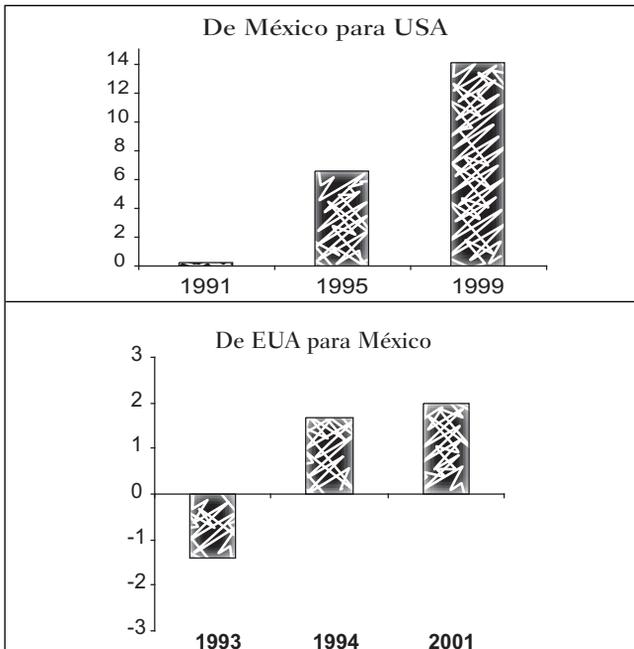
Gráfica 2.1



Fuente: tomado de US International Trade Commission, agosto de 2003.

Gráfica 2.2

Márgenes de preferencia arancelaria en el sector agropecuario pre y pos TLCAN



Fuente: tomado de US International Trade Commission, agosto de 2003.

agropecuario estadounidense cayó en dos puntos porcentuales al descender de 3.5% al 1%, en tanto que México redujo el suyo en favor de los Estados Unidos en 6.7 unidades porcentuales, del 14.5% a 7.8%.

Como esta medida de protección, y por consiguiente de ventajas arancelarias, está calculada como la proporción que la tarifa recaudada en aduana representa del valor de factura, ya están incluidos los márgenes especiales por temporalidad.⁹ Esta metodología podría dar lugar a imprecisiones al no evaluar integralmente la protección generada por barreras no arancelarias, picos arancelarios, ni tampoco las ventajas que obtendría un país en la negociación de un tratado comercial que elimine dichas medidas. Este no es el caso ya que el modelo empleado en este ejercicio sí considera el efecto de estos mecanismos de protección no arancelarios.

Según información de la OMC la tarifa NMF de Estados Unidos para productos agropecuarios (clasificación de la OMC) es de 9.8%, lo cual indicaría que el margen de las preferencias otorgado por México a favor de los Estados Unidos sería 4.2 puntos porcentuales superior al que recibió de este país (Cuadro 2.3).

El promedio aritmético de los tipos arancelarios en NMF aplicados por los Estados Unidos a los productos agropecuarios, según la definición de la OMC, descendió de 10% en 1996 a 9.8% en 2002. No obstante, ese no es el arancel que determina el margen de preferencia a favor de México, pues los Estados Unidos conceden trato arancelario preferencial unilateral, en varios acuerdos comerciales y programas como: el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP); la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (LRECC), que norma la aplicación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC); la Ley sobre Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBPTA), basada en la LRECC; la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (LPCPA), modificada por la Ley de Preferencias Comerciales y Erradicación de la Droga para los Países Andinos (ATP-DEA); y la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGO). Como resultado de estos programas-acuerdos preferenciales unilaterales de los Estados Unidos, el promedio de los aranceles aplicados es inferior al de los tipos NMF, pero aun sustancialmente más alto que el prome-

⁹ Por otra parte, las ventajas otorgadas a México (por ejemplo en hortalizas y ciertas frutas), se han minado por tratamientos especiales para otros países acordados por los Estados Unidos, como es el caso de los Centroamericanos y algunos de África del Norte.

Cuadro 2.3
Promedio de los tipos arancelarios (%)

	NMF	Israel	Canadá	México	Jordania	LRECC	CBTPA
Por categorías de la OMC							
Productos agropecuarios	9.8	4.4	4.3	2.7	6.2	5.9	5.9
Por sectores de la CIU							
Agricultura y pesca	5.6	0.4	0.5	0.4	4.0	3.3	3.3
Promedio de los tipos arancelarios según programas especiales		NMF	ATPA ATPDEA	AGOA	PMA	SGP	
Por categorías de la OMC							
Productos agropecuarios		9.8	6.0	6.0	6.2	8.4	
Por sectores de la CIU							
Agricultura y pesca		5.6	3.3	3.4	3.6	4.8	

SGP: Sistema Generalizado de Preferencias; LRECC: Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe; ICC: Iniciativa de la Cuenca del Caribe; CBPTA: Ley sobre Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe; LPCPA: Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, (modificada por la Ley de Preferencias Comerciales y Erradicación de la Droga para los Países Andinos, (ATPDEA); y AGOA: Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África.

Fuente: OMC (2003).

dio aplicado en virtud de los vigentes Acuerdos de Libre Comercio suscritos por los Estados Unidos con Canadá, Israel, Jordania y México. Adicionalmente a los anteriores, los Estados Unidos han suscrito acuerdos comerciales con Chile, Singapur y los países centroamericanos. Todo ello reduce la preferencia otorgada a México, respecto a esos países (y no al resto del mundo), en términos generales en 50%, como se observa en el Cuadro 2.3. El margen de preferencia a favor de México respecto a Israel y Jordania sería solamente de 1.7 y de 1.9% respectivamente. Esas cifras de la OMC no desvirtúan nuestra conclusión de que México otorgó a los Estados Unidos una mayor preferencia arancelaria que la que recibió.¹⁰

Esto quiere decir que el grado de protección que tienen los productos agropecuarios mexicanos en los Estados Unidos frente a productos similares provenientes de otros países es reducido y, por ejemplo, cualquier variación del tipo de cambio real por arriba de ese porcentaje puede eliminar la ventaja de acceso al mercado estadounidense que tiene México respecto a otros países. Además, los Estados

¹⁰ Debido a que no contamos con la información de la OMC sobre los aranceles de México a los Estados Unidos y los de NMF, no es posible ahondar más en este análisis.

Unidos han establecido desde 1994 a la actualidad convenios comerciales con otros países fuera del TLCAN, en los que no se aplica protección en algunos productos, por lo que el margen de protección de México frente a terceros países en estos casos es reducido. En contraste, el grado de protección que se otorga a los Estados Unidos frente a otros países con los cuales México no ha firmado convenios puede, en promedio, superar 20 por ciento.

De cualquier manera, la preferencia arancelaria a favor de México es muy reducida y se puede erosionar fácilmente, minando la capacidad competitiva de las exportaciones mexicanas, como se demuestra al analizar la trayectoria del intercambio externo, en el capítulo VII.

LOS ACUERDOS EN EL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN

Acceso a mercados

El acuerdo bilateral de México y Estados Unidos sobre la agricultura entraña los siguientes compromisos:

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

Los Estados Unidos aceptaron:

- Eliminar todas las restricciones cuantitativas y establecer contingentes arancelarios.

- Otorgar periodos de transición más prolongados en áreas sensibles como el maíz, el frijol, las hortalizas, el jugo de naranja y el azúcar.
- Abrir el mercado inmediatamente a 61% de las exportaciones agrícolas mexicanas, con inclusión de los productos más importantes como el ganado, varias frutas y hortalizas.
- Reservar para las exportaciones agrícolas mexicanas más importantes, como los tomates, un periodo de diez años para la supresión gradual de los aranceles.
- Liberalizar, con un criterio estacional, algunas exportaciones mexicanas importantes (pepinos, melones), aunque manteniendo un periodo de protección de 15 años durante la temporada estadounidense.
- Otorgar a México cuotas de jugo de naranja concentrado y congelado, que conservan un periodo de protección de 15 años.
- Mantener un periodo de protección de 15 años para el azúcar, aunque México podría exportar 25,000 toneladas métricas durante los primeros seis años; al séptimo, la cuota correspondería al superávit de azúcar del país.¹¹
- Mantener salvaguardias (*snap back*) en periodos estacionales sobre algunas exportaciones fundamentales de México, como los tomates, las berenjenas, los pimientos, las calabazas, las sandías y las cebollas.

México concedió a los Estados Unidos:

- La liberalización inmediata de 35% de las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. El resto está sujeto a un periodo de transición más prolongado.
- El establecimiento de un periodo de transición de 15 años para el maíz, a partir de un arancel base de 215% con reducciones anuales de 8.6 puntos porcentuales para los primeros seis años, y de 18.2% para los nueve años restantes.
- Una liberalización gradual, basada en una reducción lenta de los aranceles y un cupo fijo, libre de aranceles, para maíz, cebada y malta, frijol, papas frescas, carne de aves, grasas ani-

¹¹ Este ha sido un tema de controversia entre México y los Estados Unidos.

males, leche y huevos. El cupo se determina sobre la base del volumen promedio importado durante los tres años precedentes.

Compromisos de Canadá y México:

- La liberalización inmediata de 80% de las importaciones agrícolas provenientes de México, incluyendo el jugo de naranja.
- La apertura inmediata del mercado mexicano a 40.3% de las importaciones de Canadá.
- El comercio restante entre ambos países quedaba sujeto a periodos de supresión gradual de entre 5 y 15 años, aunque manteniendo excepciones para los productos lácteos, aves, huevos y azúcar. (Whally, 1993; y Wannaccott, 1994).

Derechos antidumping y salvaguardias

Se acordó que el apoyo interno y a las exportaciones a terceros países debían negociarse en el marco multilateral de la Ronda Uruguay del GATT. Esta alternativa dio a los tres países mayor poder de negociación con la Unión Europea (Smith, 1993). Cada una de las partes conserva el derecho de aplicar derechos compensatorios a las importaciones agrícolas subsidiadas, de conformidad con las obligaciones establecidas en la OMC. La aplicación de subsidios a las exportaciones de productos agrícolas entre Canadá, los Estados Unidos y México se considera “inadecuada”. Sin embargo, los tres países pueden aplicar subsidios a los productos exportados entre sí, a fin de contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, principalmente de la Unión Europea (Gifford, 2001).¹²

Las investigaciones antidumping se han convertido en un factor creciente de tensiones entre los países miembros del TLCAN. Según Gifford (2001), la aplicación de medidas comerciales correctivas en el TLCAN tiene dos efectos: por un lado, permite proteger a los productores nacionales y, por el otro, dificulta el acceso a los mercados de exportación.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Los compromisos se basan en los acuerdos del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (CUSFTA) sobre esta materia

¹² Esto difiere significativamente de la Unión Europea, en donde estas medidas comerciales correctivas no están permitidas en el plano intraregional.

—considerados por muchos como innovadores— que sirvieron como modelo para la Ronda Uruguay. La meta era reconocer que no podían utilizarse las normas sanitarias y fitosanitarias para soslayar la liberalización. Al mismo tiempo, era preciso garantizar la protección sanitaria de las plantas, los animales y los seres humanos.

La solución de controversias comerciales en el sector agrícola

Las controversias comerciales en el sector agrícola han sido las más frecuentes y difíciles desde la entrada en vigencia del TLCAN, especialmente para los Estados Unidos y Canadá, mientras que para México han sido de menor intensidad “[...] tal vez porque muchas empresas mexicanas no tienen los recursos para financiar un panel de controversias y por el hecho de que todo el proceso puede durar cuando menos un año” (Morales, 1997), y porque además éstos no son vinculatorios como se presentará.

Las controversias se originan en las ambigüedades del propio tratado, que llevan a controversias sobre su interpretación (Burfisher, 2001). Sin embargo, algunos expertos sugieren que no se pueden considerar ambigüedades las diferencias de interpretación, las cuales, además, no son importantes ni afectan la marcha del acuerdo gracias a las instancias establecidas para dirimir controversias. Estas instancias permiten clarificar lo que a interpretación se refiere. En realidad si las diferencias en interpretación son tan amplias que dan origen a controversias graves, es por que los textos, por alguna razón u otra, dan pie a tan discordantes interpretaciones. Los argumentos de algunos expertos mexicanos contrastan con los vertidos por otros analistas, quienes enfatizan que el “texto legal del TLCAN no establece ninguna armonización de las leyes comerciales de los tres países miembros respecto de las prácticas comerciales injustas y el uso de subsidios”. Este silencio comercial es fuente de controversias que perjudican en mayor medida a los exportadores canadienses y mexicanos, “porque los exportadores estadounidenses son capaces de manipular a su favor las complejidades del sistema regulatorio comercial estadounidense” (Morales, 1997). Lejos de crear un campo nivelado para la solución de controversias, los mecanismos que se instituyeron en el TLCAN, en la medida en la que éste no “estableció nuevos procedimientos, prácticas o normas independientemente de la ley comercial de los Estados Unidos [...] las cuales están sesgadas a favor del demandante nacional [...] por lo general son ‘utilizadas por

empresas estadounidenses para obtener protección y refugio de la competencia extranjera” (Rugman y Anderson, 1997). En estas condiciones, “la práctica administrativa estadounidense es tan *ad hoc* y arbitraria que no existe un campo de juego parejo. Esto se debe a que las empresas extranjeras tienen menos derechos legales bajo la ley comercial estadounidense que las partes nacionales. Nada en el TLCAN ha cambiado este arraigado sesgo administrativo (Rugman y Anderson, 1997). Aun más grave, el TLCAN, como cualquier tratado internacional debe interpretarse y los Estados Unidos, en caso de diferencias en interpretación o de existir conflicto entre las normas del TLCAN y la legislación estadounidense hace prevalecer esta última, sobre el TLCAN (Appleton, 1994).

Por otra parte, acudir a los paneles bilaterales para dirimir controversias tampoco garantiza que un fallo favorable a México (o a Canadá), dé por terminado el litigio; un fallo desfavorable a un empresario estadounidense, “da a los productores de ese país más terreno para nuevas disputas, de acuerdo a la ley comercial estadounidense” (Drache, 2001).

Las controversias suelen surgir también de la ampliación de las relaciones comerciales y las normas sanitarias y fitosanitarias, ya que el TLC tiene distintos marcos regulatorios para abordar estos temas. Por último, aunque no se ha comprobado debidamente, las controversias pueden ser el resultado de crecientes presiones competitivas (Drache, 2001).

En los Capítulos XIX y XX del acuerdo se abordan las controversias en general y las relacionadas con la agricultura. En el primero se examina la aplicación de los derechos antidumping y compensatorios mientras que el segundo regula las controversias relativas a las interpretaciones del acuerdo. Asimismo, los países, los productores y los exportadores han desarrollado mecanismos informales que funcionan paralelamente a los formales, instituidos por el tratado, para facilitar la comunicación entre los funcionarios y los comités y grupos de trabajo responsables de la administración del tratado.

Los mecanismos formales se describen en los capítulos XIX, XX y XI. Cada uno cuenta con reglas particulares para atender la solución de las controversias y los mecanismos que deberán activarse en caso de incumplimiento con las decisiones emitidas por los tribunales arbitrales que correspondan. Es importante señalar que los tres mecanismos prevén la posibilidad de solucionar las disputas a través de las consultas

entre las partes. El tratado contiene dos artículos sobre las controversias comerciales entre particulares, el Artículo 707 y el 2022. En ambos casos se prevé el establecimiento de grupos que deberán realizar recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio a fin de facilitar la solución de controversias comerciales, sobre productos perecederos y entre actores privados. El comité del Artículo 707 concluyó sus trabajos, en 1999. El Comité 2022 sigue activo.

Si en estas instancias no se llega a solucionar el problema, las partes pueden recurrir a la mediación de la Comisión. Como última instancia, con arreglo al capítulo XX, las partes pueden solicitar la realización de un examen de panel: cada parte tiene derecho a nombrar panelistas, quienes deben cumplir la función de expertos con total equidistancia de los intereses del país al que pertenecen.

Como se ha señalado, todos los países miembros pueden aplicar sus propios derechos antidumping y compensatorios siempre y cuando los hagan públicos e informen al país exportador sobre la marcha de las investigaciones. Pueden aplicarse derechos antidumping si el precio de las importaciones se considera menor que su justo valor y suponen un perjuicio para los productores nacionales. El país exportador puede emplear derechos compensatorios sobre los bienes importados como forma de equilibrar los subsidios otorgados a los productores o exportadores. Para adoptar estas medidas es preciso demostrar la existencia de daño (Burfisher, 2001). Las instancias formales son el último recurso y se apela a ellas cuando han fracasado las consultas y las negociaciones informales. Los mecanismos informales comprenden las negociaciones entre gobiernos, entre empresas y las consultas de nivel técnico. Estos mecanismos permiten a las partes evitar controversias caras y prolongadas.

Al respecto, un aspecto importante es que “pese a que se suponía que los paneles bilaterales darían decisiones obligatorias, claramente esto no ha sucedido así. En el caso del trigo canadiense, acusado de dumping, a pesar de que tres paneles conceptuaron que ese no es el caso, los productores estadounidenses mantienen ese principio y apelan los fallos” (Burfisher, 2001).

Este carácter no obligatorio de los mecanismos de solución de controversias en el TLCAN no tiene paralelo en la Unión Europea, donde tanto los miembros grandes como los pequeños “están obligados por las decisiones de la Corte Europea. De esta manera la Comunidad

ha desarrollado una capacidad de reducir el síndrome de influencia de las grandes potencias” (Drache, 2001).

Resumiendo, se sugiere que el TLCAN es un tratado de libre comercio innovador en muchos aspectos relevantes. Uno de ellos es la plena inclusión del sector agropecuario al proceso de desgravación del intercambio comercial entre los países firmantes. El sector agropecuario había sido excluido de las Rondas de Negociaciones del GATT previas a la Ronda Uruguay y recibió tratamiento especial en la Política Agropecuaria Comunitaria de la Unión Europea. En los acuerdos de integración entre países en desarrollo, el sector no se sometió a la desgravación acordada para el intercambio de manufacturas.

Las condiciones de negociación del tratado estuvieron signadas por la multifacética asimetría de los países contratantes, la cual era más aguda en el sector agropecuario. La asimetría sectorial se manifiesta claramente por la distancia que separa la productividad por trabajador de México y la registrada para los Estados Unidos y Canadá.

Si bien los países lograron plasmar sus preferencias políticas y acordar plazos de desgravación más prolongados y cuotas y aranceles para las compras que excedieran las cuotas para los productos sensibles como leche, granos, frutas y hortalizas, los compromisos no reflejan el menor nivel de desarrollo del sector agropecuario mexicano. Más aún, México otorga a las importaciones de los Estados Unidos mayor protección en su mercado nacional que la que recibe de este país.

Uno de los problemas no resueltos en el tratado es la rigidez de los mecanismos de solución de controversias y las medidas antidumping, que por su costo y dificultad no han podido ser plenamente utilizados ni por los exportadores mexicanos ni por el gobierno. Los dictámenes de los paneles de solución de controversias no son obligatorios lo cual resta fuerza a este mecanismo.

La vigencia de la política de estímulos y el FARM Bill estadounidense —y en menor medida canadiense— restan fuerza al TLCAN en cuanto al acceso a mercados e impiden que los beneficios de la liberalización se presenten plenamente. Este aspecto afecta en mayor medida a los productores mexicanos, exportadores e importadores, ya que los apoyos que reciben son considerablemente menores.

SEGUNDA PARTE

LOS FACTORES QUE DETERMINAN
LA RESPUESTA DEL SECTOR AGROPECUARIO
A LOS CAMBIOS EN LAS CONDICIONES
DEL MERCADO Y LOS EFECTOS
ESPERADOS DEL TLCAN

III. LOS FACTORES INTERNOS QUE MOLDEAN LA RESPUESTA DEL SECTOR AGROPECUARIO

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS FACTORES DE CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y LOS EFECTOS ESPERADOS

Los efectos esperados de la apertura del sector agropecuario a la competencia externa iniciada a mediados de la década de los ochenta y profundizada con la firma del TLCAN fueron, en primer lugar, aumentos en la productividad sectorial que resultarían de los cambios en el uso de factores productivos (tierra, capital y mano de obra). Éstos se trasladarían desde las actividades en las cuales el país no es competitivo ni en el mercado nacional ni en el internacional, hacia aquellas en las que sí lo es. Se esperaba una reducción del empleo agropecuario, acercando su participación en el empleo nacional a la contribución del sector en la generación del PIB. También se procuraba un cambio en la asignación de la tierra, desde los cereales a las frutas y hortalizas y, paralelamente, cambios en la estructura del intercambio internacional: se elevarían las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de cereales. Estos cambios resultarían al vincular estrechamente los precios internos a las cotizaciones mundiales, lo cual induciría descensos en los precios internos de los bienes importables y posiblemente su elevación en los de los exportables. Habría pues sectores beneficiados y perjudicados.

En resumen, por acción de los precios y en condiciones de mercado perfecto, tanto las reformas como el TLCAN inducirían ganancias de eficiencia que estimularían cambios en: i) la estructura productiva: mayor producción de frutas y hortalizas y contracción de granos básicamente.

cos y oleaginosas; *ii*) el uso y retribución a factores: se requerirían menores empleo sectorial y masa salarial totales y más tierra e inversiones dedicadas a los productos competitivos, con superiores retribuciones a estos factores; *iii*) el intercambio comercial: crecientes importaciones de granos básicos y oleaginosas y exportaciones de frutas y hortalizas.

El impacto del libre comercio sobre los países se transmite a través de los precios y éstos actúan como señales en la asignación de recursos. En la teoría del comercio internacional existe un teorema que señala que “si el precio relativo de un bien es más bajo en el mercado internacional que el que prevalece en el mercado interno, la apertura comercial genera ganadores y perdedores: 1) perjudica a todos los individuos que sean vendedores netos de ese producto antes de la apertura comercial y continúen como tales después de ésta y, 2) beneficia a todos los individuos, en el mercado nacional, que eran compradores netos de ese bien antes de la apertura y lo sigan siendo después de ésta”. Era previsible que el proceso de apertura derivado de las reformas y del TLCAN generara los efectos anteriores.

Según la teoría del comercio internacional, la respuesta a si la apertura es *potencialmente* beneficiosa para un país o no, depende de si los beneficios totales de los ganadores superan los costos de los perdedores. De esta forma, y asumiendo que los individuos que se benefician con el comercio acepten distribuir sus ganancias para compensar a los perdedores en montos exactos a sus pérdidas, los ganadores obtendrían beneficios aún después de deducidas las transferencias compensadoras. A esto se le llama la “prueba de la compensación”, para la cual es condición necesaria e indispensable, que las ganancias superen las pérdidas. Hasta ahí la teoría. En la práctica, aún con ganancias netas, los beneficiarios del comercio no compensan a los perdedores; las compensaciones debe hacerlas el Estado a través de transferencias fiscales las cuales están mediadas por el sistema político y por la estructura de poder.

Esta ley de la compensación es válida también para evaluar los beneficios del libre comercio y su distribución entre los países participantes. Asimismo, puede aplicarse a los acuerdos de integración regional, en los que el objetivo de cada país miembro es la satisfacción de intereses nacionales y no exclusivamente las ganancias en beneficio global (Seade, 1993). En estos se presenta el desequilibrio entre perdedores y ganadores, razón por la cual muchos acuerdos integran medidas com-

pensatorias o tratamiento preferencial a favor de los países menos desarrollados. No obstante, la asimetría en la distribución de los efectos dinámicos del comercio en los acuerdos de integración Norte-Sur es un tema no suficientemente tratado que ha tomado relevancia en la última década. Según Michalopoulos, (1993) es necesario responder las siguientes preguntas: ¿la distribución de los beneficios de la integración depende del nivel de desarrollo y del tamaño de las economías de los países miembros? Y de ser así, ¿qué mecanismos de compensación son apropiados y factibles? ¿Se necesitan mecanismos de gradualidad de acuerdo al nivel de desarrollo?

Un efecto natural de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los países miembros del TLCAN, asumiendo mercados competitivos y libres, es la igualación de los precios relativos de los bienes comerciables en los tres países. Los efectos de la apertura comercial, por lo tanto, pueden resumirse en un cambio en los precios relativos nacionales, lo que produce alteraciones en las cantidades producidas y consumidas, en la estructura del uso de factores y en la distribución del ingreso.¹³ En la medida que se establecieron plazos de desgravación, los precios entre los países socios han tendido a converger y, eventualmente, en 2008 los precios relativos de los bienes comerciables en los tres países serán los mismos. La nivelación de precios implicaba para México un ajuste que previsiblemente promovería movimiento de factores, especialmente del factor trabajo.

Entre 1992 y 1997 se construyeron varios modelos de equilibrio general computable para estimar los efectos del TLCAN sobre el sector agropecuario. (Levi y Sweder van Wijnbergen 1992; Robinson, *et al.*, 1991; Yúnez, 1992, Romero y Yúnez, 1993; Casco, y Romero 1997; Romero, 1998). En todos ellos se consideraba que el libre comercio elevaría el valor de la producción agrícola, medida a precios internacionales, esto es, al responder la producción nacional agropecuaria a los nuevos precios (con lo que habría ganancias de eficiencia). Con el libre comercio se produciría una nueva mezcla de producción en la cual crecería la participación de frutas y hortalizas, oleaginosas y de granos básicos, que tienen un valor unitario mayor y disminuiría la producción de granos básicos, que tienen un valor unitario menor. Los cambios

¹³ Estos efectos se ven atemperados por las políticas de apoyos internas de cada país y por el grado de integración de sus mercados.

en la estructura productiva necesariamente se reflejarían en el comercio exterior.

Estos estudios también contemplaban que la cantidad de tierras dedicadas a producir hortalizas y frutas era en esos momentos limitada (menos de 10% del total) y, por lo tanto, existía un límite en el corto plazo a la expansión de su producción y a la cantidad de mano de obra que se podía ocupar en estas actividades, subsanable con inversiones de adecuación. No obstante, no toda la tierra agrícola cultivable de la que dispone México es apta para estos cultivos, por razones de clima y características físicas. Hay pues límites físicos, además de otros de carácter financiero, de rentabilidad y de política económica y social que no permiten prever una total especialización del país en frutas y hortalizas. También se sabía que la intensidad de la mano de obra de los pequeños productores de granos básicos (especialmente el maíz) es muy alta:

Dado que la mano de obra familiar es más barata que la asalariada, los pequeños productores la utilizan más, como porcentaje del total de mano de obra empleada, y también utilizan más mano de obra familiar por hectárea de un cultivo particular.

La primera observación es el gran predominio de la mano de obra familiar en la agricultura ejidal: 64.6% de los ejidatarios no utilizaron mano de obra asalariada en ninguna de las tareas relacionadas con el cultivo del maíz. En el caso del frijol, este porcentaje fue mayor aún: 77.2%. Los porcentajes de ejidatarios que utilizaron sólo mano de obra asalariada en estos dos cultivos fueron 5.5 y 3.9 respectivamente.

La segunda observación es que quienes utilizan sólo la mano de obra familiar en el cultivo del maíz emplean más mano de obra por hectárea que quienes sólo utilizan mano de obra asalariada. Así, para el total de las tareas en la producción de maíz, la media de la utilización de mano de obra entre quienes sólo utilizan mano de obra familiar fue de 20 días de trabajo por hectárea, mientras que en el caso de quienes sólo utilizan mano de obra asalariada hay una media de 13.3, lo que significa una diferencia de 34% (Gordillo *et al.*, 1999; Eswaran y Ashok Kotowal, 1986).

Esto quiere decir que la profundización de la apertura comercial por el TLCAN, tendría efectos diferentes según los distintos tipos de sujetos agropecuarios: buena parte de los productores de frutas y hortalizas serían beneficiados con la apertura, los vendedores netos de granos y oleaginosas serían perjudicados, y habría una ganancia en bienestar de todos los consumidores de alimentos. La magnitud de los efectos dependería, entre otros, de las elasticidades precio de la oferta, en el caso de los productores y de la elasticidad precio e ingreso de la demanda, en el caso de los consumidores. Con dichos efectos de signo contrario para un grupo de productores y otro se esperaba que hubiera ganancias para el sector, en términos de la prueba de la compensación antes enunciada.

La validez de los supuestos anteriores y el logro de esos efectos o la realización de los resultados esperados, corresponden a la naturaleza de la actividad manufacturera y a las características de su respuesta a los cambios en las condiciones de mercado. El sector agropecuario es intrínsecamente diferente y su capacidad de respuesta a las señales de precios es menor, o al menos muy diferente.

En los siguientes párrafos se expone cómo responde el sector agropecuario a reformas tan radicales como las que experimentó el agro mexicano en las dos últimas décadas. Estas consideraciones son necesarias para entender mejor el alcance de la estrategia de la liberalización del mercado puesto en marcha. Algunas fueron implícitamente incluidas en el diseño del TLCAN y otras no. Las condiciones del sector agropecuario mexicano y las características de respuesta a las señales del mercado de la agricultura nos permiten entender mejor los resultados registrados a la actualidad.

Las premisas teóricas, sobre las que se basaron los hacedores de política económica al abrir el sector agropecuario a la competencia internacional, incluían el supuesto de una elevada capacidad de respuesta de los factores de producción y del producto a los cambios en los precios relativos. El rezago agrícola era atribuido exclusivamente a las políticas establecidas durante el modelo de sustitución de importaciones que privilegió el crecimiento del sector manufacturero. Por consiguiente, en las políticas que figuran en primer plano, recomendadas para acelerar el sector están todas las acciones encaminadas a promover la libertad de mercado. También se consideraba que la fragmentación en la tenencia de la tierra constituía un obstáculo para aumentar la productividad en el campo, razón por la cual se reformó el Artículo 27 constitucional.

Sin embargo, la validez de esas estrategias ha sido cuestionada a la luz de las experiencias de ajuste en África y América Latina (Lipton, 1993), que manifiestan ciertos elementos que limitan el funcionamiento de los mercados, algunos de los cuales se desarrollan a continuación.

El crecimiento del sector agrícola es el resultado de un complejo proceso en el cual los agricultores aumentan el uso de los factores productivos (tierra, trabajo y capital), o modifican la tecnología en respuesta a cambios en las condiciones de rentabilidad de la actividad agropecuaria. Dichos cambios se derivan de la interrelación entre precios, salarios, infraestructura, servicios públicos y desarrollo tecnológico (Chhibber, 1998; Banco Mundial, 2003 y 2004). Estos elementos determinan, en el corto plazo, una limitada respuesta de la oferta agrícola agregada a cambios en los precios de los productos y los insumos. Para productos individuales, la capacidad de respuesta es mayor, ya que se pueden sustituir cultivos usando los mismos factores de producción (Binswanger, 1989).

En el largo plazo la respuesta de la oferta agregada es mayor pero está condicionada a: la expansión de la frontera agrícola, la disponibilidad de oferta de mano de obra y de capital, la existencia de infraestructura, la estructura de la propiedad de la tierra, la dirección del desarrollo técnico y las inversiones que permiten que éste cristalice.

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

Tampoco es ilimitada la oferta de mano de obra, por el contrario, ésta tiende a decrecer. En principio, la participación de la mano de obra agrícola en la total decrece con el proceso de desarrollo, pero hay factores económicos que afectan la velocidad de esta caída. Por ejemplo, las diferencias de ingreso entre los sectores, la brecha salarial entre el campo y la ciudad, y las tasas de desempleo urbano, inciden sobre la decisión de migrar (Binswanger, 1989).

Por otra parte, el crecimiento del acervo de capital en la agricultura depende de la tasa total de inversión de la economía junto con los avances en productividad, y de la participación sectorial en dicha inversión. La asignación de inversión entre los sectores agrícola y no agrícola está afectada por la relación de precios entre los dos sectores, lo cual contribuye a determinar los niveles de rentabilidad.

El concepto de liberalización involucra la remoción de las restricciones que influyen en los precios relativos, las cantidades y las calidades de los productos y los factores intercambiados, para lograr que los precios lleguen a un nivel en el que se iguale la oferta con la demanda. La liberalización del mercado puede darse por dos vías no excluyentes: por un lado, mediante la supresión de los controles de precios, de manera que se logre el “precio correcto” o “precio de equilibrio” y, por otro lado, por la remoción de las barreras al intercambio de los productos y los factores (desarrollo de los mercados). En los países en desarrollo, es más importante la liberalización de los intercambios, que la de los precios, es decir, el desarrollo de los mercados. En el sector rural el impacto de la liberalización comercial sobre los precios relativos es débil y no siempre llega a todos los productores.

En este sentido, la inversión pública tiene un efecto crucial sobre la agricultura, además de una fuerte complementariedad con la inversión privada. La evidencia sugiere que la infraestructura, el acceso a servicios públicos y el capital humano tienen, en conjunto, un efecto sobre el producto agrícola total superior al de los precios. El impacto más grande en materia de infraestructura es el de carreteras, por el efecto directo que ejerce sobre los costos del producto y por incrementar la demanda de fertilizantes y maquinaria. De esta forma modifican las razones trabajo/tierra y maquinaria/trabajo (Antle, 1983).¹⁴ Asimismo, la alfabetización y las expectativas de vida de la población contribuyen a incrementar la producción directa e indirectamente mediante la adopción de prácticas más eficientes. Otras variables, como la investigación, la extensión agrícola y el crédito inciden de manera importante sobre la producción agrícola total, aunque sus efectos se manifiestan con cierto rezago (Binswanger, Khandker y Rosenzweig, 1989; Binswanger, Mundlack, Yang y Bowers, 1985).

En resumen, la respuesta de la oferta agregada agrícola a los cambios en precios relativos es baja en el corto plazo. En el largo, esta elasticidad es mayor pero aquellos factores diferentes a los precios —como la infraestructura y la inversión social, las limitaciones naturales a la sustitución de cultivos o los costos de la migración—, ejercen influencia sobre el producto agrícola. El efecto de estos últimos es ma-

¹⁴ Antle, J. M. (1983). Antle estima que la densidad de carreteras y caminos tiene una elasticidad entre 0.12 y 0.20 en relación con el producto agregado.

yor entre menor sea el nivel de desarrollo del país (Chhibber, 1989).¹⁵ Estos resultados sugieren que, para aumentar la respuesta de la oferta a los cambios en precios relativos de los insumos y los productos, se requiere como condición previa un aumento en la inversión en infraestructura y en capital humano (Banco Mundial 2004; OCDE, 2003). Como señala Lipton, la liberalización de los mercados requiere, para ser efectiva, que el Estado asuma los costos de desarrollarlos (Lipton, 1993).

Por otro lado, cabe señalar que uno de los precios claves de la economía es la tasa real de cambio; intervenir el mercado cambiario es, por tanto, el elemento que más distorsiona la asignación de recursos, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. La apreciación del tipo de cambio genera un sesgo antiexportador al afectar negativamente la competitividad internacional de sectores comerciables como el agrícola, al mismo tiempo que subsidia las importaciones. La sobrevaluación cambiaria eleva artificialmente el salario real al subsidiar los bienes de consumo importados y da la impresión de una mejora permanente en el bienestar de los trabajadores. Sin embargo, se ha demostrado históricamente que, en el largo plazo, estos aumentos en salarios reales resultan insostenibles si no están apoyados por aumentos en productividad. En estas condiciones, al elevar el salario real en dólares, la revaluación desestimula la generación de empleo en las actividades transables.

Las reformas macroeconómicas introducidas en los años ochenta se centraron en la contracción de la actividad del Estado (supresión del mercado) y en la modificación de ciertos precios relativos, especialmente por la rebaja de los aranceles (desarrollo del mercado), pero, al dejar intactos los obstáculos al intercambio (mercados no desarrollados), los efectos de la liberalización no se produjeron plenamente (Chhibber, 1989).

FACTORES INTERNOS

La fragmentación de la propiedad privada rural

Uno de los factores que en buena parte afectan la respuesta del sector agropecuario a las señales de precios es la estructura de la propiedad de

¹⁵ La evidencia existente a nivel mundial sugiere que la elasticidad de la oferta agrícola agregada con respecto a los precios es inferior a la unidad, siendo más baja en países con infraestructura pobre. Para éstos la elasticidad de oferta con respecto a factores diferentes a los precios es considerablemente mayor. Véase A. Chhibber, *op. cit.*, p. 57.

la tierra. A mayor fragmentación y concentración de la propiedad, más restringida la respuesta (Deininger y Olinto, 2000). Como se analizó anteriormente, una de las características de la agricultura mexicana es la dualidad sectorial en la cual coexisten niveles relativamente altos de fragmentación de la tierra con una significativa concentración de la propiedad. En efecto, el coeficiente Gini de concentración de la propiedad de la tierra en México linda en el 64 % (Deininger y Olinto, 2000).

La estructura de la propiedad de la tierra en México ha permanecido concentrada a pesar de los esfuerzos de la reforma agraria. Según el ya citado censo de 1991, cerca de 52% del territorio mexicano pertenecía a los ejidos o era tierra comunal. Había 1.3 millones de unidades productivas privadas y cerca de 3 millones clasificadas como propiedades sociales y ejidales. En 1994, según los últimos datos sobre propiedad agrícola, 34% de los propietarios tenía parcelas menores a dos hectáreas, 34.5% del total y concentraban el 3.8% de la tierra, mientras que el 40.06% de los propietarios con parcelas superiores a las cinco hectáreas detentaban el 85% (OCDE, 1997). De esta fragmentación resultan tres millones de campesinos sin tierras, que no pueden acceder a ninguno de los programas de desarrollo agrícola y que no se beneficiarán directamente con las reformas. Los minifundistas no tienen acceso al crédito y no se benefician con los grandes sistemas de irrigación. En general, los ejidos y los minifundios se localizan en áreas de baja calidad o secas y generan ingresos limitados o de subsistencia.

Las reformas de 1933 crearon un sistema de tenencia de tierra de tres tipos: la pequeña propiedad individual, la tierra comunal (no negociable en el mercado) y el ejido, que a su vez consiste en tres partes: 1) parcelas de tierra para beneficio individual, 2) tierra comunal para trabajo colectivo, y 3) áreas para asentamiento humano. Luego de la reforma agraria, el modelo bimodal de desarrollo agrícola que se creó favoreció a las unidades más grandes, con métodos de producción intensivos en capital (Tomich *et al.*, 1995; Gordillo *et al.*, 1999). Se desarrolló tecnología con el objetivo de incrementar los rendimientos, sin considerar los costos o la productividad factorial total. Estos resultados responden al carácter original de la reforma agraria en México, ya que fue consecuencia de presiones sociales y se convirtió en mecanismo de control político, pero no se complementó con políticas para impulsar el desarrollo rural. Los pobres de las áreas rurales tuvieron un acceso

desigual a las tierras, la irrigación, la tecnología, la educación, el crédito y los seguros (Grindle, 1991). La migración, especialmente la internacional, suaviza pero no elimina la discriminación. Aun con el envío de dinero y el ingreso no agrícola, es la tierra y el tamaño de las parcelas el factor que explica que 47.3% de hogares rurales vivan en la pobreza y 26% en la pobreza extrema (Gordillo *et al.*, 1999).

En la tipología de productores rurales que maneja la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) del Sistema de Naciones Unidas (CEPAL, 1994), la agricultura campesina comprende casi la mitad del total de productores, abarca 38% de la superficie y 11% de la producción comercializada. Estos indicadores contrastan con los registrados para los productores comerciales (15% del total, 19.5% de la superficie y quienes comercializan 85% de su producción) y para los productores semicomerciales (quienes registran 35%, 42% y 47% en los mismos rubros). En términos de ingresos, los productores ubicados en la economía campesina están dentro de la clasificación que las empresas distribuidoras de bienes de consumo masivo llaman "D", con ingresos mensuales por hogar inferiores a los 3,500 pesos. Son asimismo beneficiarios de alguno(s) de los programa(s) oficiales para apoyo al campo y reciben tanto subsidios monetarios como en especie.

Los anteriores hechos sugieren la necesidad de replantear la estrategia de desarrollo sectorial de México mediante políticas que desarrollen el potencial de la pequeña y mediana propiedad y eleven la productividad del gran universo de productores de menor escala que hasta la actualidad han sido marginados de las políticas públicas. En el último capítulo se hace referencia con mayor detalle a este aspecto, enfatizando los elementos específicos de la economía campesina, su potencial en una estrategia de desarrollo y la multifuncionalidad de la agricultura.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los programas de compensación

Estudios previos a la negociación del TLCAN coincidían en que éste y la apertura deberían complementarse con planes de inversión y gasto públicos para compensar a los productores perjudicados y promover la com-

* Esta sección está basada en el trabajo de Aceves (2004).

petitividad. Algunas acciones se tomaron, pero otras no en la suficiente escala. Se realizaron políticas de ajuste estructural y, como se analiza más adelante, las inversiones dirigidas al sector acusan un déficit crónico.

Entre las reformas que se instrumentaron previamente al TLCAN y que demandaban acciones compensatorias, se destacan la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y la liquidación o privatización de otras empresas públicas agropecuarias o de alimentación; la eliminación de los precios de garantía y de los subsidios a los insumos agropecuarios; la reestructuración del sistema de crédito oficial; la reforma al Artículo 27 constitucional y la privatización de los derechos de propiedad de la tierra en el sector social (reforma ejidal); y la liberalización del comercio tras el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en la Ronda de Uruguay. Al mismo tiempo, desde 1989 se han creado: Órgano Desconcentrado de Atención al Sector (Aserca), programas como Procampo y Alianza para el Campo, que constituyen políticas de fomento para el cambio estructural del sector, acorde a las nuevas condiciones de competencia externa (OCDE 1997 y Yúnez, 2002).

El presupuesto destinado al sector ha sido inestable, entre otras razones, por la crisis de 1995, como se evidencia en el Cuadro 3.1 Los recursos asignados a la SAGARPA en 2004, luego de la recuperación transitoria entre 2001 y 2003, continúan inferiores a los de 1994. Es decir, durante los diez primeros años de entrada en operación del TLCAN, el sector tuvo recursos fiscales cada vez menores.

Cuadro 3.1
Presupuesto real total SAGARPA, 1995-2003
(base 2003)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
49,847.9	36,479.5	34,108.0	33,940.9	32,057.9	27,094.8	29,036.1	35,793.9	37,181.3	41,109.3	34,981.1

Fuente: de 1995 a 2001, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 2002 y 2003, Presupuesto de Egresos de la Federación. De 1994 a 2002.

Procampo

En el ciclo otoño-invierno de 1993 se inició Procampo, programa que consiste en transferencias directas de ingreso, fijas e idénticas por hectárea, para los productores de cebada, frijol, maíz, algodón, arroz, sorgo,

soya, girasol y trigo, independientemente de los niveles de producción. Con el fin de reducir el efecto regresivo de las transferencias uniformes, en 2003 se decidió diferenciar el monto del apoyo según el tamaño del predio.

Procampo fue creado para compensar a los productores de granos básicos por la caída de los precios nacionales inducida, por una parte, por los cambios en el régimen de comercio exterior, con los cuales se procuraba alinear los precios internos a los externos y, por otra, por las modificaciones a los sistemas de regulación de los mercados internos. Otro objetivo menos claro fue facilitar que los productores se trasladaran a cultivos más rentables. Con limitaciones, este instrumento cumplió su función ya que durante sus primeros años las transferencias elevaron el ingreso de los productores de autoconsumo. Sin embargo, los propietarios de extensiones de tierra mayores son los que concentran las transferencias.

El programa se diseñó con algunos supuestos. Se ajustaría a la baja, en un esquema similar al de la desgravación arancelaria del maíz (de 1994 a 2008), y se eliminaría en el largo plazo. Se asumió que los precios nacionales se ajustarían a los internacionales los cuales se elevarían respecto del nivel registrado en 1994. Se esperaba que con mayores precios y suficientes inversiones en infraestructura, investigación y desarrollo de servicios, los mercados agropecuarios se consolidarían.¹⁶

Procampo también se diseñó para apoyar a los productores de granos básicos que serían afectados adversamente por las importaciones. En 1999 el número de productores apoyados fue de 3,244,603, mientras que al cierre del ejercicio fiscal de 2003 se benefició con 13,061 millones de pesos a 2,849,000 y una extensión de 13 millones 776 mil hectáreas distribuidos en 4.1 millones de predios (Aserca, 2004). La disminución en el número de predios atendidos por el programa puede resultar de la depuración del padrón, del que se eliminarían superficies que no deberían recibir apoyo; de que los predios elegibles de pago pueden variar año con año, dependiendo del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad del programa; de la reducción del número de predios por la compra y consolidación de unidades mayores, que

¹⁶ A partir de 2003 se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las reglas de Procampo que se aplicarán para los ciclos agrícolas primavera-verano y otoño-invierno que operarán en lo que resta para la conclusión del programa en 2008. Cada año se darán a conocer las adecuaciones que se incorporen a estas reglas generales.

se presenta principalmente en las regiones agrícolas del noroeste y noreste del país. En el Cuadro 3.2 se presenta la evolución de las transferencias por hectárea de Procampo.

Cuadro 3.2
Pagos por hectárea (Pesos. Año base 2003)

Ciclo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
										Menos de 5 has.	Más de 5 has.
O-I	1,256	1,127	923	842	834	805	832	859	866	1,030	905
P-V	1,332	1,240	1,015	967	939	911	914	916	912	1,030	905

Fuente: ASERCA. O-I: ciclo otoño-invierno; P-V: ciclo primavera-verano

En los últimos dos años se instrumentan cambios en la operación de Procampo para eliminar o reducir ciertos efectos regresivos. Se otorga a los productores con superficies menores a una hectárea todo el monto correspondiente a una hectárea completa y se incrementan los apoyos para los productores con menos de cinco hectáreas y que laboren en área de temporal.¹⁷ También se agilizó el pago de los apoyos al hacerlo mediante tarjetas bancarias de débito.

Por otra parte, se creó el Padrón Alterno y el Registro Alterno (Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre, 2003),¹⁸ para inscribir los predios ubicados en zonas de alta marginación y de temporal que pertenezcan a productores de menores ingresos; a mujeres e indígenas, o a propietarios titulares con unidades de producción de un solo predio de cinco hectáreas o menos. Los predios deben ser explotados y registrados por su propietario o por el titular de los derechos, quienes deben estar libres de litigio o conflicto extrajudicial. En la primera etapa se atenderá el registro de 201,000 predios en una extensión de 437 mil

¹⁷ Los predios de temporal del ciclo primavera-verano de 2003 con apoyo anticipado a la siembra, recibieron la cuota preferente, 1,030 pesos por hectárea, lo cual significó un incremento nominal de 18% respecto de primavera-verano de 2002.

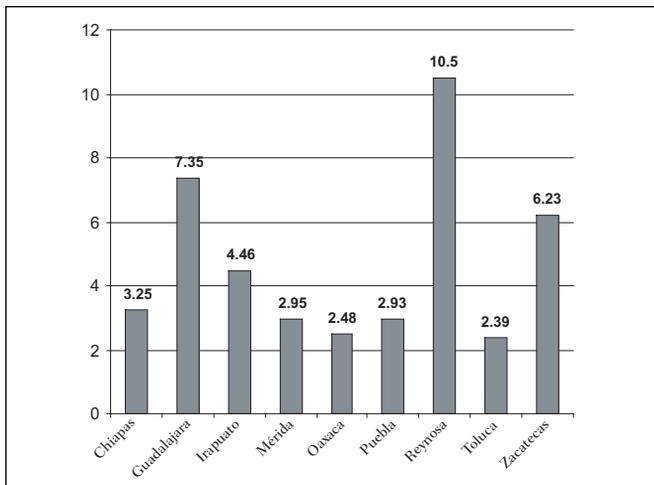
¹⁸ El Padrón Alterno de Procampo busca incorporar aquellas superficies que originalmente tenían derecho al apoyo pero no fueron inscritas. Esto se hará aprovechando los ahorros del programa Registro Alterno, con esta medida que permitirá otorgar el apoyo del Procampo a los productores que teniendo predios elegibles no lo reciben. El 7 de noviembre de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el procedimiento para la actualización del directorio del Procampo.

hectáreas, de las que el 70% corresponde al ciclo primavera-verano y el complemento al otoño-invierno. Hasta ahora se han registrado 410,000 predios que involucran 1.6 millones de hectáreas.

El apoyo del Procampo indujo efectos regresivos por su pago uniforme por hectárea (hasta 100 hectáreas por predio). Al vincular los pagos con el mantenimiento de la superficie beneficiada en actividades agropecuarias, se considera que el programa ha incentivado la producción de granos básicos. Esta conjetura se refiere al maíz principalmente y ha sido refutada por varios autores que sugieren que el monto de los apoyos no explica el aumento de la producción de este grano, crecimiento que se registró especialmente en las zonas de temporal (Yúnez, 2002). Como se analiza más adelante, otras pueden ser las razones detrás de la permanencia y los aumentos en rendimientos de la producción de maíz y otros granos.

En la Gráfica 3.1 se presenta la superficie promedio de los predios por zonas geográficas y en los Cuadros 3.3 y 3.4 la distribución nacional de los predios que recibieron apoyo, clasificados por tamaño, en 1999 y 2002 respectivamente.

Gráfica 3.1
Superficie promedio por productor en Procampo,
ciclo primavera-verano de 2001.



Cultivos apoyados: maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz, cártamo, ajonjolí y girasol.

Fuente: Aserca, Procampo.

En los Cuadros 3.3 y 3.4 se observa el proceso de concentración de la tierra y disminución del número de productores empadronados en

el programa que ha tenido lugar entre 1999 y 2002, lo que refleja una tendencia. El total de la superficie de predios menores de cinco hectáreas pasó de 47.6% en 1999 a 31.3% en 2002, en tanto que la superficie total de predios mayores a diez hectáreas pasó de 30.2% en 1999 a 47.18% en 2002. Por su parte, el número de productores beneficiados por Procampo pasó de 3,244,608 a 2,487,259.

Cuadro 3.3
Estratificación de productores por superficie
apoyada, año agrícola 1999

Estrato por área apoyada	Productores apoyados	Porcentaje de productores	Porcentaje acumulado de productores	Superficie apoyada	Porcentaje de superficie	Porcentaje acumulado	
	miles			miles		de superficie	Tamaño promedio has.
0<A<=1	1,060	32.68	32.68	1,142	8.42	8.42	1.08
1<A<=2	872	26.90	59.59	1,776	13.09	21.50	2.03
2<A<=5	842	25.98	85.57	3,542	26.10	47.60	4.20
5<A<=10	329	10.15	95.71	3,014	22.20	69.80	9.15
10<A	139	4.29	100	4,098	30.20	100	29.45
Total	3,244	100		13,572	100		4.18

Fuente: ASERCA.

Cuadro 3.4
Estratificación de productores por superficie apoyada,
Año agrícola 2002

Estrato por área apoyada	Productores apoyados	Porcentaje de productores	Porcentaje acumulado de productores	Superficie apoyada	Porcentaje de superficie	Porcentaje acumulado	
	miles			miles		de superficie	Tamaño promedio has.
0<A<=1	489	19.67	19.67	460	3.37	3.37	0.94
1<A<=2	597	24.00	43.67	1,067	7.81	11.18	1.78
2<A<=5	777	31.23	74.90	2,747	20.11	31.30	3.54
5<A<=10	395,121	15.89	90.79	2,939	21.52	52.82	7.44
10<A	229	9.21	100	6,443	47.18	100	28.12
Total	2,487	100		13,657	100		5.49

Fuente: ASERCA.

Los cuadros muestran un proceso complejo en términos de la estructura de la tenencia de la tierra. La disminución importante del número de productores con menos de cinco hectáreas (en especial en los

de menos de una hectárea) y un aumento considerable de los productores de más de cinco (especialmente los de más de 10 hectáreas.). Es necesario explicar la caída del 23.3%, del número de predios atendidos por Procampo, la cual puede responder a diversos motivos no todos relacionados con movimientos en la propiedad ni en la estructura de la tenencia, como son la depuración del padrón o la dada de alta de propietarios. Este es un punto que amerita un análisis cuidadoso.

Para ilustrar los efectos regresivos en el ingreso y la exclusión de un amplio universo de productores, bastan algunos datos: en 2002, según Procampo, el 75% de los productores con predios de hasta cinco hectáreas, detentaba el 31.3% de la superficie, mientras que los productores con predios de entre 5 y 10 hectáreas (15.9%) concentra 21.52% de la superficie y de los pagos. Los productores con más de 10 hectáreas representan el 9.21% de los propietarios y el 47.2% de la tierra.¹⁹ De los 3.5 millones de productores propietarios, Procampo sólo registra 2.5 millones de beneficiarios. Por último, de los 2.5 millones de beneficiarios, menos de 200,000 propietarios recibieron en 2003 los apoyos a la comercialización. Es decir, del total de 3.5 millones, sólo 200,000 recibieron este último tipo de apoyo.

La Ley de Capitalización de Procampo (diciembre de 2001), instituyó el Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros como el mecanismo que permite obtener créditos pignorando los apoyos. El programa no ha tenido la dinámica esperada, por el limitado interés de las instituciones crediticias en financiar proyectos pequeños y por los elevados costos de transacción para la obtención de la financiación. Los intereses para los predios de más de cinco hectáreas son elevados y falta credibilidad de los bancos hacia proyectos elaborados por los técnicos de SAGARPA.

Apoyos a la comercialización (ASERCA)

Desde 1991, ASERCA otorga subsidios para la comercialización de cultivos básicos en las regiones que producen excedentes. En un inicio otorgó apoyos al sorgo y al trigo, y después al maíz, la cebada forrajera, el algodón, el arroz y el cártamo.

A partir de 2001, el gobierno de Vicente Fox sustituyó los apoyos a la comercialización a los compradores, asignados en subastas pú-

¹⁹ Los predios de menor tamaño se concentran en Oaxaca, Tabasco, Yucatán, Veracruz, Guerrero, Hidalgo y otros estados del Altiplano Central. Los predios de mayor tamaño corresponden a Baja California Sur, Tamaulipas, Sonora y Chihuahua.

blicas, por pagos directos al ingreso, para todos los productores del país que comercialicen cualquier producto elegible. Desde 2002, ASERCA atiende sólo los problemas de comercialización en estados con de excedentes de producción. Se mantienen apoyos complementarios a los compradores mediante auxilios a la pignoración, el cabotaje y el flete terrestre, así como apoyos directos al productor, manejo de cupos e instrumentos para riesgos (cobertura de precios), promoción de exportaciones e información comercial y de comportamiento de los mercados.

Una prioridad actual es canalizar directamente al productor los apoyos a la comercialización para evitar la intermediación y mejorar los ingresos rurales. Desde 2002 el Programa de Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales ha elevado el ingreso de los productores, según lo reportó 84% de los beneficiarios de este programa, ingreso del que sólo un 19% se destinó a mejorar las parcelas, 7% a elevar el valor agregado al producto y 13% para obtener mejores servicios. El que un 61% de los beneficiarios lo use para “aumentar su ingreso”, podría interpretarse como que este instrumento constituye un elemento más de la política pública de alivio a la pobreza más que para mejorar las condiciones de producción. Esto parecería corroborarse porque este último efecto es más importante para los productores con una superficie menor a cinco hectáreas de temporal, es decir, para los productores de menores ingresos y probablemente en condiciones de pobreza.

La evaluación del Programa 2002 sugiere que para 91% de los productores, los apoyos a la comercialización les permiten trabajar su predio sin procurar ingresos en otra actividad, o no migrar a otros centros de trabajo. Pero sólo 40% de ellos considera que, de concluir el programa, buscaría otra actividad diferente.

En 2003 se estableció el Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos (*Diario Oficial de la Federación*, 17 junio, 2003) con cobertura nacional, el cual reemplaza los esquemas de apoyos a la comercialización, a través de los compradores, con pagos directos al productor, además de garantizar un ingreso mínimo por producto en los principales granos y oleaginosas y dar certidumbre en el ingreso del productor al establecer un horizonte de apoyo de cinco años. Se amplió la gama de productos introduciendo otros a la lista inicial.

Cuando el precio regional de mercado resulta menor al ingreso objetivo, ASERCA cubre la diferencia a través del Apoyo Complementario al Ingreso, de acuerdo con la fórmula:

$$\text{Apoyo Complementario al Ingreso} = \text{ingreso objetivo} - \text{precio de mercado}$$

La fórmula implica que a menor precio de mercado, mayor el apoyo complementario requerido para alcanzar el ingreso objetivo. En condiciones de economía abierta y tomadora de precios, y en un escenario de precios internacionales a la baja, el apoyo complementario tendería a subir y podría ser superior a los apoyos previstos recibidos por los productores estadounidenses.²⁰

El esquema de Apoyos Directos a la Comercialización incorpora modificaciones en la orientación de subprogramas sustantivos, entre los que destacan los de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo; para Conversión Productiva; Esquema de Apoyos al Acceso a Granos Forrajeros Nacionales; Esquema de Apoyos para la Atención a Factores Críticos de Comercialización de Productos Agrícolas; Apoyos Directos para el Sacrificio de Ganado Bovino y Porcino en Rastros Tipo Inspección Federal (TIF) y para Porcinos en Rastros Registrados en Proceso de Certificación como TIF.

Alianza para el Campo

En 1995 se creó el programa Alianza para el Campo, con el fin de elevar la productividad agropecuaria y capitalizar el campo mediante fondos para proyectos de inversión y sanitarios. Al responder a la demanda de cada estado, tuvo un crecimiento importante hasta llegar a 40 programas en 2000 (Yúnez, 2002). En muchos casos hubo duplicación de acciones, esfuerzos y recursos, lo que demandó que cada año se definieran objetivos específicos para cada uno de los programas a través de reglas de operación por programa. En general, estas reglas no fueron coordinadas en una visión de conjunto ni definieron objetivos comunes para toda la Alianza. Problema que se subsanó en 2002, cuando por primera vez se establecieron objetivos generales para toda la Alianza: incrementar el ingreso y diversificar las

²⁰ Más adelante se comparan los apoyos de México con los de los principales países de la OCDE.

fuentes de empleo y fomentar la organización económica campesina. También se implantaron las estrategias de integración de cadenas agroalimentarias, la atención a grupos y regiones prioritarias y a factores críticos como suelo y agua, además en 2003 se agregó la reconversión productiva.

En 2002 comenzó el rediseño en los programas de desarrollo rural, reagrupando programas de fomento agrícola y ganadero. Los principios rectores de esta estrategia están definidos en la Alianza Contigo, 2002-2003 (Tercer Informe de Gobierno, 2003). Las reformas buscan resolver la dispersión de recursos y esfuerzos, problema que ha sido señalado por la FAO en su reciente evaluación de la Alianza de octubre de 2003 (FAO, 2003). La instrumentación y puesta en marcha de los nuevos lineamientos es incipiente y cualquier evaluación sería prematura.

En suma, los principales programas de apoyo de la SAGARPA (Alianza, Procampo y Apoyos al Ingreso Objetivo/Comercialización) generan efectos regresivos sobre la distribución del ingreso al concentrar los apoyos en los productores con orientación comercial. Se requiere redefinir las metas para corregir este resultado.

EL FINANCIAMIENTO

Uno de los grandes temas pendientes, tanto para la economía en su conjunto, como para las zonas rurales, es el crédito. Si bien la disminución de éste afectó a toda la economía, con el sector agropecuario lo hizo en mayor medida, ya que éste recibió participaciones cada vez menores de un crédito total en descenso.

Para los productores agropecuarios uno de los mayores problemas es el financiamiento. Por encima de los costos nominales y reales del capital, es decir las tasas de interés y la disponibilidad de crédito, los costos más importantes son los de transacción (disponibilidad de sucursales bancarias, tiempos del productor para realizar los trámites, identificación, conservación y disposición de colaterales, entre otros), los cuales han persistido a lo largo del tiempo.

Estos costos son mayores para la financiación de las actividades rurales que las urbanas, en razón del riesgo característico, las distancias, el tipo de garantías y debido al incipiente desarrollo de los mercados

de futuros.²¹ La dispersión de los propietarios rurales, el riesgo, la inestabilidad, el monto de sus ingresos, el reducido tamaño y el gran número de los préstamos hace que los costos de transacción sean más gravosos. Las políticas de crédito aplicadas por las agencias gubernamentales, con miras a reducir las anteriores deficiencias, obtienen resultados que en ocasiones contradicen sus objetivos.

La práctica de establecer tasas de interés subsidiadas para los créditos de fomento agrícola, o en favor de los pequeños o medianos propietarios, genera un exceso de demanda por crédito y lleva a las instituciones financieras a sustituir las tasas de interés con racionamientos (elevar los colaterales, mayores trámites, costo de asesorías, etcétera), de forma que el costo total del crédito por unidad monetaria, concedido a los clientes se eleva y éste no necesariamente llega a quienes mejor uso puedan darle. En consecuencia los agricultores —especialmente los pequeños y medianos—, acuden al crédito informal extrabancario y pagan mayores tasas de interés a cambio de reducir los costos de transacción (Weins, 1996).²² Lo que en primera instancia requieren los pequeños productores es acceso al crédito (Conde Bonfil, 2000).

De acuerdo con un estudio sobre los mercados financieros rurales elaborado por el Banco Mundial (Valdez, y Wiens, 1996), con base en una encuesta para tres regiones de México, sólo alrededor de 13% de las transacciones de crédito rural se llevan a cabo a través del sector formal (banca privada y de desarrollo, e instituciones financieras reguladas y no reguladas), aunque representan alrededor de 59% de la cantidad total de crédito otorgado. Por su parte, el sector informal atiende 87% de las operaciones de crédito, siendo el comercial de proveedores (55%) la principal fuente de operaciones de este tipo, seguida por los préstamos de amigos y familiares (13%) y prestamistas (10%).

El crédito otorgado por la banca comercial al sector agropecuario muestra una tendencia decreciente desde 1997 cuando concentró el 5.7 del crédito total e inició una caída dramática en el año siguiente (4.5%) para llegar, en 2003, a concentrar sólo el 2.8%.

²¹ Comúnmente se han comparado los costos de transacción con la fricción en las máquinas: a mayor fricción menor desempeño, mayor calor e incluso su destrucción. En el sector financiero los costos de transacción son los costos de oportunidad del tiempo incurrido en la negociación de los créditos, los costos implícitos y explícitos en los que incurren los participantes para cerrar la transacción y en hacerla cumplir.

²² Sólo 8% de los agricultores ubicados en los dos quintiles de menores ingresos recibieron crédito. (Valdés y Weins, 1996).

Esta reducción del crédito al sector agropecuario puede ser explicada por el alto riesgo que presentan las operaciones crediticias en el medio rural, el elevado costo de transacción que implican las operaciones financieras en este medio y el limitado desarrollo de instrumentos de cobertura de riesgo. También operan en esa dirección, la falta de un sistema de información confiable sobre los demandantes de crédito en el medio; las experiencias recientes de crisis financieras; la posible falta de rentabilidad de muchos de los proyectos en el sector, y el hecho de que la mayoría de los tenedores de activos en el campo (ejidatarios) tienen una edad promedio de 52 años (de los cuales la mitad tiene más de 50 años), son factores que quizá explican, aunque no justifican, el retiro de la banca comercial principalmente de las actividades de financiamiento al campo.

En la distribución porcentual del crédito de la banca comercial otorgado exclusivamente al sector agropecuario por estado, destaca hasta 2001 la fuerte participación del Distrito Federal en el crédito agropecuario, lo que indica la concentración de éste en grandes empresas con corporativo centralizado y filiales en los estados. En general, el crédito se sigue concentrando en las entidades con actividad agropecuaria de mayor orientación comercial (véase Cuadro 3.5).

LA INVERSIÓN Y EL GASTO PÚBLICO

A partir de la crisis de la deuda en 1982 la inversión pública en la economía cayó en términos reales y por trabajador, afectando la expansión de la indispensable infraestructura y, por lo tanto, reduciendo la competitividad de los productores mexicanos y limitando las posibles externalidades de las obras públicas.

De 1940 a 1982 la inversión pública por trabajador —en todos los sectores de la economía—, creció a una tasa promedio de 4.7% anual, marcando su pico máximo en 1980, nivel que no se ha recuperado aún. En contraste con este dinamismo, entre 1983 y 2000 la inversión pública por trabajador decreció a una tasa promedio anual de 6.2% (véase Gráfica 3.2).

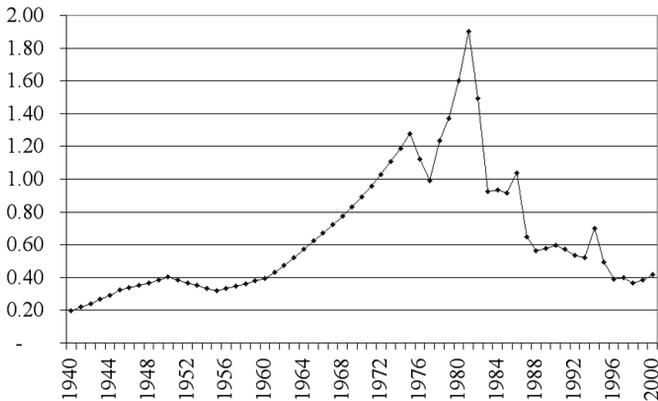
La inversión pública por trabajador agropecuario ha ascendido a partir de 1997, pero es muy baja desde cualquier punto de vista: en el año 2001 no superó los 430 pesos constantes de 1993. (véase Gráfica 3.3).

Cuadro 3.5
Distribución porcentual del crédito agropecuario comercial 1997-2002

ENTIDAD FEDERATIVA	1997	2000	2002	TMAC
Total en millones de pesos	48,661	37,355	22,757	-11.09%
		Porcentajes		
Aguascalientes	0.6	0.5	0.8	4.80%
Baja California	2.0	2.0	2.2	1.90%
Baja California Sur	0.2	0.2	0.3	5.40%
Campeche	2.3	0.4	0.2	-35.10%
Coahuila	2.6	3.4	4.6	9.60%
Colima	0.5	0.5	0.5	0.50%
Chiapas	2.1	2.3	1.9	-1.30%
Chihuahua	6.5	5.2	4.9	-4.60%
Distrito Federal	17.6	27.0	15.3	-2.30%
Durango	0.8	1.2	1.3	8.90%
Guanajuato	2.8	2.2	3.3	2.80%
Guerreo	0.2	0.1	0.1	-18.70%
Hidalgo	0.6	0.7	0.6	-0.90%
Jalisco	5.4	9.8	12.2	14.40%
Estado de México	1.0	0.5	0.8	-3.80%
Michoacán	2.8	2.1	2.2	-4.10%
Morelos	0.3	0.4	0.3	0.60%
Nayarit	0.4	0.3	0.6	7.20%
Nuevo León	8.3	2.5	2.2	-19.60%
Oaxaca	0.5	0.3	0.2	-17.40%
Puebla	3.1	3.2	3.5	1.70%
Querétaro	0.8	0.4	1.3	8.80%
Quintana Roo	0.1	0.1	0.1	-8.90%
San Luis Potosí	1.3	0.8	1.6	2.90%
Sinaloa	9.8	8.3	6.1	-7.70%
Sonora	15.2	13.0	20.1	4.80%
Tabasco	2.6	2.2	1.6	-7.90%
Tamaulipas	4.3	3.5	4.1	-0.80%
Tlaxcala	0.2	0.2	0.1	-1.60%
Veracruz	3.3	3.4	3.8	2.70%
Yucatán	1.4	2.2	2.3	9.10%
Zacatecas	1.3	0.9	1.0	-4.00%

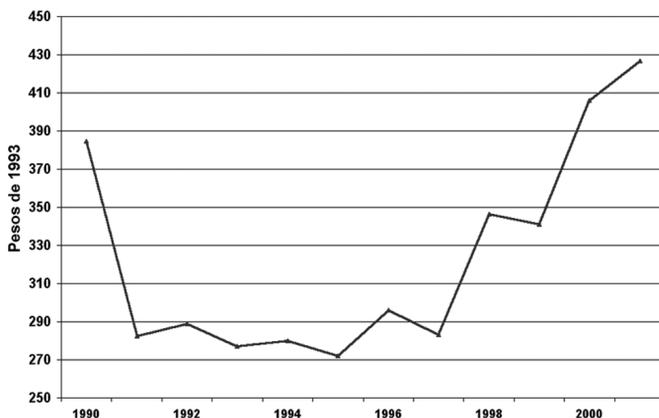
Fuente: BANNICO, Dirección General de Investigación Económica, INEGI 2003.

Gráfica 3.2
Inversión pública por trabajador (miles dólares de EUA de 2000)



Cálculos propios basados en Nacional Financiera (1978), INEGI (1999), Presidencia de la República, *Informe de Gobierno* (varios años).

Gráfica 3.3
Inversión por trabajador agrícola (en pesos constantes de 1993)



Cálculos propios basados en Nacional Financiera (1978), INEGI (1999), Presidencia de la República, *Informe de Gobierno* (varios años).

Como se mencionó anteriormente, la inversión pública era indispensable para compensar la caída de la demanda de trabajo y de salarios que acarrearía la apertura comercial en el sector, pero además era un elemento central para lograr aumentos sostenidos en productividad y competitividad.

La capacidad de respuesta de los agricultores a los cambios en los precios relativos está limitada por “la inadecuada irrigación, servicios de investigación y extensión faltos de imaginativos e ineficientes, o pobre infraestructura de transporte; en consecuencia la mejoría de estos bienes y servicios puede hacer más para la agricultura que una política de precios agrícolas altos” (Chhibber, 1989). En las condiciones de México esto implica que es necesario un importante avance en las inversiones públicas y privadas (Banco Mundial, 1996).

Existen cálculos que señalan que cuando las inversiones públicas ascienden de 5 a 10% del PIB, la tasa de retorno de las inversiones privadas crece por lo menos 5%; y si las públicas cubren una proporción no inferior a 45% de las totales, el incremento en la tasa de retorno puede ser de 14% a 20%. En este contexto, para lograr altas tasas de retorno en proyectos en los sectores comerciables se requiere que éstas sean acompañadas por un programa apropiado de inversiones públicas (Ishan y Kaufman, 1995).

Tradicionalmente la inversión destinada a la agricultura en México ha sido deficitaria. Se considera como normal una participación de la inversión pública en agricultura (IPA), en el presupuesto de inversión pública total (IPT), que resulte igual a la participación del sector (PIBA) en el producto interno total (PIBT), es decir, que la razón sea: $(IPA \backslash IPT) \backslash (PIBA \backslash PIBT) = 1$ (Schiiff y Montenegro, 1995).

Esta razón permite estimar el déficit de recursos públicos adecuados para capitalizar el agro, incentivar inversión privada y obtener los efectos multiplicadores sugeridos por los autores citados. Los resultados para México se muestran en el Cuadro 3.5,²³ los cuales sugieren que hay un margen por aprovechar para que las inversiones públicas actúen como un multiplicador que incentive inversiones privadas y eleve su tasa interna de retorno. El déficit de inversión pública en el sector agrícola se ha mantenido relativamente constante, es decir, la relación es sólo de un 17% de lo que sería recomendable según la norma antes señalada, e implica que el gobierno debería multiplicar por seis sus inversiones en el sector para crear las condiciones que estimulen las respuestas buscadas de la oferta agregada. Es factible suponer, considerando este déficit, que las rigideces de la producción agropecuaria a los cambios en los precios se derivan de la falta de inversión rural. También es claro que no es fácil lograr un cambio tan radical en la asignación de los recursos de inversión, sin embargo sería deseable. Para nivelar la inversión al punto considerado como neutro o mínimo, se requieren inversiones que superan los 18 mil millones de pesos de 1993, tomando como base para el cálculo los montos invertidos en 2001.²⁴

En el largo plazo, un plan de inversiones en el sector agrícola es un elemento que reduciría los rezagos sectoriales y el retroceso prematuro del sector agropecuario como generador del PIB y del empleo totales. Las políticas públicas contenidas en los planes de gasto del gobierno federal hasta ahora no han elevado la inversión total en el campo, lo que provoca que la participación del sector agrícola en la inversión total no se recupere y se mantenga en los bajos niveles históricos observados.

Las consideraciones anteriores sobre el efecto de las inversiones públicas en la rentabilidad de las inversiones privadas sugieren la nece-

²³ En el Cuadro 3.5 se utiliza la inversión total en lugar de pública, dado que es difícil obtener datos específicos de inversión pública en zonas rurales. No obstante, el cuadro da una idea de la desatención que ha recibido el sector agropecuario en materia de inversión.

²⁴ Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 1996-2001.

sidad de revisar las conclusiones más generalizadas acerca de la respuesta de la oferta agregada del sector, tanto a los precios relativos como a la inversión. Esto es más urgente al considerar las reformas en la economía nacional y el mercado internacional. La capacidad de respuesta del sector agrícola es mucho mayor si se eliminan las “rigideces” derivadas de la existencia de “fallas de mercado”, como se deduce de varios estudios (Audley *et al.*, 2003; Banco Mundial, 2003; De Ingco *et al.*, 2004). Es factible que al elevar la inversión pública total y la canalizada al sector agrícola, se impulse la oferta agregada y se eleve la productividad sectorial, se reduzcan las importaciones y se favorezcan las exportaciones, con efectos positivos en el crecimiento de la productividad de la economía nacional.

Cuadro 3.6
Déficit de inversiones 1990-2000

	PIB agr PIB total	Inversión agrícola Inversión total	Relación
	%	%	
	A	B	B/A
1990	6.10	1.05	0.172
1991	5.99	0.99	0.165
1992	5.72	0.94	0.164
1993	5.79	0.96	0.165
1994	5.55	0.93	0.167
1995	6.03	1.15	0.191
1996	5.95	1.04	0.174
1997	5.58	0.93	0.168
1998	5.47	0.89	0.163
1999	5.36	0.86	0.161
2000	5.05	0.80	0.159
2001	5.37	0.91	0.169
2002	5.15		

Notas: Producto interno bruto a precios de 1993 (anual) millones de pesos FBKF en millones de pesos, a precios comprador de 1993 y 2001.

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos.
INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 2001.

La relevancia de los gastos en Servicios Generales para el crecimiento y competitividad del sector agropecuario

La importancia del desarrollo del sector agropecuario y la necesidad de elevar su productividad deviene de las estrechas interrelaciones entre

este sector y la industria. En efecto, “si la agricultura ha de elevar los niveles de vida, entonces se requiere que la industria se desarrolle. Pero igualmente el desarrollo de la industria demanda que el sector agropecuario tenga niveles de vida más elevados, para que represente una demanda efectiva para el sector industrial (Bacha, 1995). Para que este círculo virtuoso se realice es necesario que crezca el excedente agropecuario comercializable y se eleven sus ingresos. Para que el dinamismo del sector rural se efectúe es indispensable garantizar un crecimiento sostenido de la productividad de todo el sector y de todos los productores, especialmente de los más pequeños y numerosos y de los que emplean más mano de obra (Tomich *et al.*, 1995). De acuerdo a estudios especializados, una estrategia que asegure el crecimiento de la productividad debe considerar y asegurar el inducir y mantener las “seis I: Innovación tecnológica, Incentivos, Infraestructura, Información, Instituciones e Iniciativas” (Tomich *et al.*, 1995). Todos estos factores están comprendidos en lo que la OCDE denomina Servicios Generales.

Los gastos en Servicios Generales comprenden buena parte de los llamados bienes públicos en la agricultura y justifican la acción positiva y permanente del Estado, aun en condiciones de economías liberalizadas o en la presencia de acuerdos de integración regional. En términos prácticos, una zona de libre comercio, del tipo del TLCAN debe o debería estandarizar las condiciones de comercio dentro del área y establecer los mecanismos de resolución de disputas a niveles macro y micro. En la realidad, ante la gran disparidad en la productividad y en los mecanismos de fomento sectorial integrados en los apoyos, estos acuerdos de libre comercio, regionales o multilaterales, no garantizan un espacio de competencia equilibrada. El Estado debe intervenir con dos objetivos principales derivados de la teoría económica: garantizar la provisión de bienes públicos y subsanar o prevenir las fallas de mercado. De acuerdo con Knutson (Knutson *et al.*, 2002), las políticas públicas tendientes a proveer los bienes públicos de fomento del sector agropecuario, se pueden clasificar en:

- *Políticas que facilitan el progreso, el crecimiento y el comercio.* Son básicamente bienes públicos: investigación agrícola, extensión, información económica y perspectiva, normas y rangos, y políticas de comercio.
- *Políticas que regulan el manejo de los negocios.* Estas políti-

cas son una mezcla de aquellas que proveen bienes públicos y las implantadas para prevenir o subsanar las fallas del mercado: políticas antimonopolio/competencia, políticas de seguridad alimentaria, políticas de protección animal y políticas ambientales.

- *Políticas que intervienen con el funcionamiento o distribución de rendimientos.* Entre los objetivos de estos subsidios está proveer bienes públicos o reducir fallos de mercado: pagos por desastre, seguros subsidiados, acuerdos de crédito patrocinados por el gobierno, apoyos a precios, redes de seguridad y programas de asistencia alimentaria.

LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y EL DESARROLLO AGRÍCOLA

La política de investigación y desarrollo tecnológico es tan importante para el sector agropecuario como para los sectores manufacturero y de servicios, pero los cambios introducidos han afectado la intensidad de la creación de nuevos conocimientos y la velocidad y orientación de su extensión. La investigación científica y tecnológica en agricultura ha sido relativamente escasa y casi en su totalidad financiada por el sector público. Los recursos destinados a la investigación representan una pequeña proporción del PIB sectorial, fracción mucho menor que el promedio de los países con los cuales México sostiene relaciones comerciales.

Una de las principales críticas al sistema de investigación científica y tecnológica y de los servicios de extensión, además de los escasos recursos dedicados a este rubro, es su orientación y sus efectos. Por lo general se sugiere que la investigación ha producido paquetes costosos (orientados hacia los insumos químicos) que tornaron a la agricultura comercial menos competitiva y contaminaron las aguas subterráneas, y no han contemplado resolver el problema central de elevar la productividad de los pequeños predios situados en áreas de temporal. La mayor parte de los recursos destinados a la investigación e innovación se gastan en adoptar tecnología extranjera, mientras que muy pocos se canalizan a innovar o a desarrollar tecnologías de manera apropiada, por ejemplo, generando material genético adecuado a las condiciones locales.

Las nuevas políticas en ciencia y tecnología en el sector agrícola se basan en la descentralización de los servicios de investigación y extensión, y en la coordinación de las labores que se han señalado como de incumbencia nacional, regional y local. El Estado se retrae de muchas actividades y promueve una mayor participación del sector privado. La privatización y la descentralización de las actividades de investigación pueden ser positivas siempre y cuando se tengan en cuenta algunos aspectos importantes y las experiencias propias y las de otros países. Así, por ejemplo, la descentralización puede conducir a “iniciativas fragmentadas, innecesaria duplicación de esfuerzos, oportunidades perdidas en relación con factibles economías de escala y de alcance, y a la pérdida de masa crítica en algunas áreas esenciales” (Fan y Pardey, 1995). La falta de recursos y de experiencia puede acarrear mayor atraso en las regiones más pobres, las que mayormente dependen de la investigación.

Actualmente el mundo se mueve hacia estrictos controles en la oferta, es decir, control de inocuidad alimentaria y de los efectos ambientales en los mismos procesos productivos. En esta área, la investigación deberá responder activamente y en muchos casos tomar la iniciativa si se pretende conservar el mercado internacional.

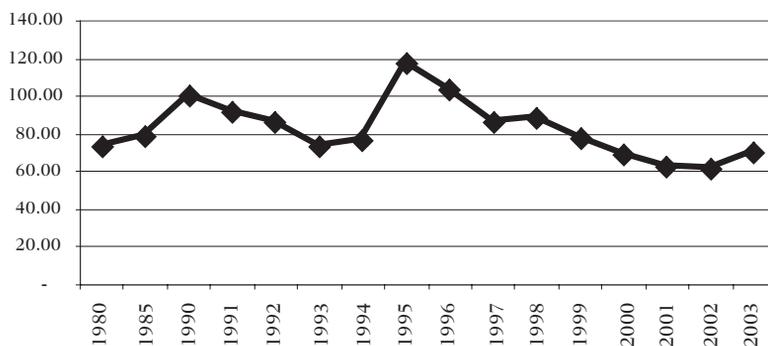
A medida que se avance en el desarrollo del sector agropecuario, los aportes científicos y tecnológicos deberían orientarse a las actividades fuera de la unidad productiva, tales como tecnologías de procesamiento de alimentos, de manejo postcosecha, bodegaje, empaque y mercadeo. Esta actividad puede o debe anteceder a la demanda y ser un estímulo para el desarrollo del sector. Esto es especialmente importante para acudir al mercado internacional con nuevos productos agrícolas y que posean un mayor valor agregado.

El desarrollo tecnológico más apto para México parece ser uno que se adecúe a las necesidades de generar más empleo agrícola, con crecientes ingresos para la mayoría de la población, y que prepare a ésta para la transición de su producción hacia actividades y ventas externas más intensivas en capital y tecnología, del mismo sector agrícola, como lo han hecho China, India, Filipinas, Guatemala o Chile. Es factible concebir el crecimiento del sector, y el avance en la productividad, a partir de la adopción rápida de las nuevas tecnologías en las empresas pequeñas y medianas, coexistiendo con unidades de mayor escala, si éstas últimas resultaran eficientes luego de eliminar las distorsiones que las favorecían.

TIPO DE CAMBIO REAL

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el manejo macroeconómico indujo la apreciación real del peso. Luego de la crisis de 1995, un importante flujo de capitales externos, precios favorables del petróleo y un aumento importante en el valor de las remesas enviadas desde el exterior por los nacionales, han contribuido a repetir el proceso de revaluación del peso mexicano respecto del dólar,²⁵ como se presenta en la Gráfica 3.4.

Gráfica 3.4
Índice del tipo de cambio real del peso mexicano*



*Escala invertida: valores mayores en el eje vertical significan mayores niveles de depreciación real y valor menor de apreciación.

Fuente: Banco de México (www.banxico.org.mx/elinfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html). Los datos anuales corresponden al promedio del periodo.

Es evidente que desde 1988 existe una tendencia a la apreciación real del peso que sólo ha sido interrumpida por la crisis cambiaria de 1994-1995, la crisis asiática de 1997-1998 y por los recientes ajustes del tipo de cambio nominal, pero en conjunto la tendencia de 1988 a 2003 ha sido a la apreciación real del peso. A fines de 2003 y después del ajuste nominal realizado durante ese año, ésta continúa siendo mayor a la de 1994 y a la de 1980, durante el auge petrolero.

²⁵ Algunos analistas también sugieren que el Banco de México interfiere en este sentido, pero analizar este aspecto, aunque interesante, sale de los límites de este estudio.

Esta es una razón suficiente para esperar efectos negativos sobre la competitividad y rentabilidad de los sectores comerciables mexicanos, lo cual a su vez desestimula la inversión y por lo tanto el crecimiento de la productividad y el empleo en toda la economía, y particularmente en el sector agropecuario (Puyana y Romero, 2005).

Una idea del impacto de la devaluación de 1994-1995 sobre la competitividad de las exportaciones mexicanas, emerge de un estudio reciente sobre los efectos del TLCAN en la economía del país:

La devaluación de 1994-1995 dio un impulso a todas las exportaciones mexicanas en la medida en que como consecuencia de la devaluación, el dólar compró más de dos veces bienes mexicanos. Un estudio de la U.S. International Trade Commission (USITC) encontró que la devaluación del peso en 1994-1995 tuvo mayores impactos en el crecimiento de las exportaciones mexicanas de bienes manufacturados a los Estados Unidos que todas las reducciones combinadas relacionadas con el TLCAN (USITC, 2003).

Según este estudio de la USITC “la depreciación del peso elevó la participación de México en las importaciones totales de EUA en alrededor de 23%. Mientras que el impacto de la liberación comercial (aumentó en las preferencias arancelarias y de las reducciones en el nivel de los aranceles), a favor de México entre 1990 y 2001 elevó la participación en las importaciones estadounidenses en 21%”. Por otra parte la liberación comercial que México aplicó entre 1991 y 1999 elevó en 13.7% la participación de los Estados Unidos en las importaciones totales mexicanas, y la devaluación del peso en 230% en 1994 redujo esa participación a 11.5%. (USITC, 2003). Estos resultados sugieren que los efectos de la liberalización comercial se ven ampliamente afectados por la política cambiaria. Si esto es cierto para las manufacturas, también lo es para la agricultura.

Cuando la apreciación real coincide con reducciones en las barreras arancelarias y no arancelarias y con caídas en los precios internacionales de los productos agrícolas, el impacto sobre los sectores comerciables se magnifica (Puyana y Thorp, 2001). El peso mexicano se devaluó en diciembre de 1994 y en 1997 (producto de la crisis asiática), en ambos episodios se detectaron señales de recuperación en la agricultura, como se verá más adelante.

En el plano interno, el TLCAN conectó los precios nacionales con los internacionales. Estos últimos muestran una tendencia al descenso y la sostenida apreciación del peso agudizó, en moneda nacional esta trayectoria. Las importantes repercusiones de esta política en la producción interna de los bienes que compiten con la importación, se analizará más adelante.

La apreciación ha hecho menos competitiva la producción mexicana en el mercado internacional. El nivel de apreciación de la moneda frente al margen de protección que reciben los productos mexicanos en los Estados Unidos explica en gran parte los resultados experimentados en comercio internacional y en un nivel de competitividad en el mercado estadounidense; resultados que se presentan en la sección dedicada al desempeño de las exportaciones mexicanas en el mercado de destino.

La apreciación de la moneda nacional, dificulta ofrecer proyectos rentables en la agricultura (así como en el resto de la economía), neutraliza cualquier efecto favorable del TLCAN sobre las exportaciones e incrementa cualquier efecto negativo de las importaciones y la caída de los precios internacionales, sobre la producción nacional.

Por otra parte, la apreciación beneficia a los consumidores. En el caso del sector agropecuario es importante considerar que si bien cerca de 55% de la población rural son trabajadores sin tierra y consumidores netos, esta caída de precios podría beneficiarlos. Sin embargo, el efecto del cambio en la estructura de la producción ha causado estancamiento del empleo agropecuario, caída de los salarios en ese sector y un efecto neto negativo sobre los trabajadores agropecuarios, como se analiza en la cuarta parte de este libro (De Ingco *et al.*, 2004).²⁶ La depresión de los salarios del sector agropecuario y el estancamiento de su empleo repercute sobre la actividad económica rural como un todo y neutraliza la reducción de los precios de los bienes importados sobre el consumo que la apreciación provoca.

LA DEBILIDAD DE LOS MERCADOS AGROPECUARIOS INTERNOS

Uno de los problemas que afectan el desarrollo del sector agropecuario, que no fue atendido al establecer las reformas estructurales y la estra-

²⁶ En esta obra se sugiere que todos los productores de granos incluidos en los deciles 1 a 5 del ingreso rural, pierden con la caída de los precios internos de granos básicos.

tegia de apertura sectorial, es el deficiente funcionamiento de los mercados internos agropecuarios. Éstos que no son competitivos, están dominados por estructuras oligopólicas o monopsónicas, de lo cual resultan elevados costos de transacción, almacenaje y transporte que, sumados a las altas tasas de interés posteriores a la crisis de 1995, redujeron los precios que reciben los productores. Se ha calculado que a causa de estos factores, entre 1992 y 1997, las tasas de protección efectiva de la agricultura fueron negativas (Banco Mundial, 2001).

Debido a la inexistencia de mercados competitivos internos y por el desmantelamiento en el sector de los mecanismos públicos de mercadeo, financiación y regulación de precios agropecuarios se creó un vacío que ha sido llenado por estructuras monopolísticas y por unos pocos intermediarios privados. Por ejemplo, el mercado del maíz carece de competencia, tanto en la distribución, como en la infraestructura de su almacenamiento: hay en este mercado no más de 27 agentes con gran poder. En granos, que concentran una proporción mayoritaria del valor de la producción y del empleo agrícolas, la concentración es mayor y reduce la proporción del precio final que reciben los productores a una menor a 30%. Lo mismo ocurre en el sector frutícola y de hortalizas, el más orientado al mercado de exportación y en el que el productor no recibe más allá del 35% del precio final, comparado con 65-70% que recibe en Centroamérica, o 50% que perciben los productores sudamericanos.

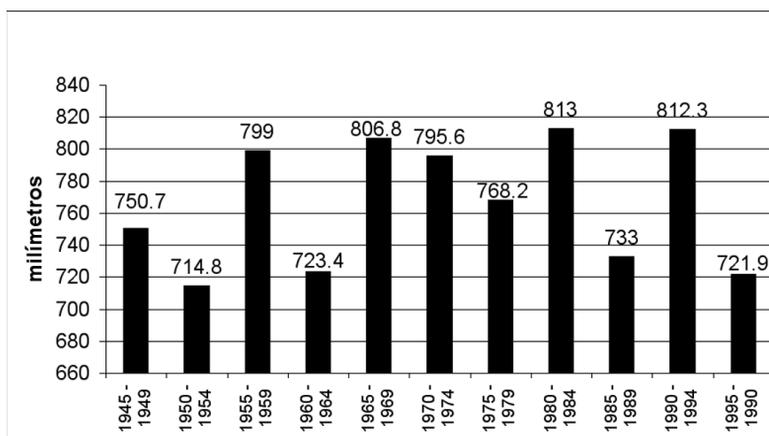
La concentración del mercado interno es muy elevada en productos perecederos, por ejemplo el mercado del aguacate está controlado por siete comerciantes al por mayor, el de la naranja por cinco, y el del tomate por sólo ocho compradores. La situación es similar en los servicios de manejo poscosecha, almacenamiento y empaque (Brizzi, 2000). No extraña, que, en estas condiciones, se desestimulen las inversiones para ampliar la producción y mejorar la productividad incluso en aquellos productos de exportación en los cuales las ventajas competitivas de México son evidentes. Esta situación puede ayudar a comprender las razones por las cuales no ha habido aumentos significativos en la tierra apta para el cultivo de estos bienes.

EL IMPACTO DE LOS FACTORES CLIMÁTICOS

Una de las especificidades de la agricultura es el riesgo a las calamidades naturales, como sequías, lluvias a destiempo, ciclones o plagas.

En México, por ejemplo, en años recientes la precipitación media fue muy inferior a la registrada en años anteriores. De hecho el periodo 1995-1999 fue el segundo lustro más seco de los últimos 55 años, ya que se registró una precipitación de sólo 721.9 mm en promedio anual. Cuando un fenómeno natural de esa magnitud tiene lugar en una economía cerrada, los precios de los productos agrícolas tienden a incrementarse, pues seguramente la sequía reduce la cosecha. La elevación de los precios reduce la magnitud de la pérdida de los productores, pero a costa de mayores gastos para alimentos por parte de los consumidores y reducciones en la demanda de los grupos de bajos ingresos.

Gráfica 3.5
Precipitación media por quinquenios 1945-1999



Fuente: Coordinación General de Enlace y Operación, SAGARPA.

En una economía abierta esto no sucede así, ya que, por otros mecanismos se restablece el equilibrio del mercado. De hecho, los precios nacionales del maíz y de otros productos agrícolas descendieron durante el periodo de sequía.²⁷ Esto quiere decir que un segmento de los productores agrícolas fue negativamente afectado, por una parte, debido a la caída en el volumen producido y, por otra, a causa de las re-

²⁷ Los precios descendentes obedecieron a que con la sequía aumentaron las importaciones para garantizar el abasto y dada esta mayor apertura y precios internacionales a la baja, los precios nacionales descendieron. Este tema se amplía en el capítulo V.

ducciones en los precios. Los productores absorbieron la totalidad de los costos de la sequía.

Resumiendo, las políticas agropecuarias de las dos últimas décadas, buscaban elevar la productividad mediante cambios en los precios relativos que inducirían el traslado de la producción hacia los bienes más eficientes en términos internacionales. Los beneficios obtenidos permitirían compensar a los productores sobre los cuales recaería la mayor parte de los costos.

Los efectos buscados se han realizado sólo parcialmente, en parte por las características de la actividad agropecuaria, el dualismo que caracteriza al sector rural mexicano y por las limitadas acciones de la política sectorial, especialmente el déficit crónico en inversiones, los largos periodos de revolución cambiaria y la escasez de crédito.

IV. LOS FACTORES EXTERNOS QUE AFECTAN EL CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO

LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LOS PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (OCDE)

En el TLCAN, en materia de subsidios, se acordó que el apoyo interno y a las exportaciones a terceros países debían negociarse en el marco multilateral de la Ronda Uruguay del GATT y “abandonaron cualquier intento de definir reglas comunes sobre las medidas antidumping y compensatorias, como se hizo en el Área de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá” (Smith, 1993).

De acuerdo con un reciente estudio de la OCDE, “la agricultura mexicana está caracterizada por políticas de fomento relativamente menores y por cambios en los apoyos al precio de mercado y la liberalización del comercio agrícola en el contexto del TLCAN. Los niveles de apoyo han fluctuado ampliamente debido a la volatilidad del tipo de cambio y a la imperfecta transmisión de precios internacionales al mercado doméstico” (OCDE, 2003). Según el mismo estudio, “los apoyos vía precios, los cuales tienen potencialmente el mayor efecto para estimular la producción y distorsionar el comercio, y constituyen el instrumento menos efectivo en actuar sobre el ingreso de los agricultores, representó el 66% del subsidio al productor en 2002, comparado con el 64% en 2001” (OCDE, 2003). En términos generales, los cambios que México ha introducido en sus políticas de fomento a la agricultura son considerados por la OCDE como positivos, ya que México: “ha hecho esfuerzos sustanciales para reducir las ayudas y alejarse de las formas de apoyo a los precios de mercado que introducen más distorsiones y que son financia-

dos por los consumidores, así como para eliminar las barreras comerciales. México se ha orientado hacia medidas de apoyo al ingreso agrícola basadas en las superficies cultivadas y no directamente ligadas a la producción. Estos cambios de orientación de las políticas son completamente coherentes con los principios para la reforma de las políticas agrícolas acordadas por los ministros de la OCDE en 1987” (OCDE, 1997).

EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR

En esta sección veremos, en primer lugar, la evolución del Equivalente del Subsidio al Productor (PSE: *Producer Support Estimate*), definido por la OCDE como un indicador del valor monetario anual de transferencias brutas fiscales (es decir, de los contribuyentes y los consumidores) en favor de los productores agrícolas, y medido en proporción del costo del productor. Estas transferencias se originan como respuesta a las políticas — cualquiera que sea su naturaleza— que afecten a los productores, y busquen impactar sobre la producción agrícola y el ingreso de los productores. El PSE mide los apoyos que se pagan por políticas enfocadas exclusivamente a los agricultores y no por aquellas de carácter general (OCDE, 1997). El PSE es una noción bruta, lo que implica que no se deduce ningún costo asociado con los gastos derivados de las decisiones adoptadas por los productores individuales. También es una noción nominal de asistencia debido a que incorpora el incremento en los costos asociados con derechos de importación sobre los insumos (OCDE, 1997).²⁸ Pero es un indicador al que se han descontado las contribuciones del productor para financiar las medidas políticas. El PSE, como proporción del ingreso de los predios, ha ascendido desde niveles muy bajos hasta 22% en 2002, en virtud primordialmente del aumento en los apoyos vía precios.

Tanto en los marcos del TLCAN como de la OCDE, el monto de los PSE que México transfiere al productor es menor al de los otros países miembros. Para ilustrar mejor esta brecha se presenta el PSE primero en términos relativos al número de productores (Cuadro 4.1). Cabe anotar que México ha incrementado este apoyo, pero continúa relativamente bajo (OCDE, 1997).

²⁸ No estamos considerando el coeficiente nominal de apoyo al productor (NAC), que representa “el coeficiente entre la suma del *precio en la frontera* en moneda nacional y del PSE unitario, por un lado, y el precio en la frontera, por el otro” (OCDE, 1997).

Cuadro 4.1

OCDE: equivalente de subsidio al productor (PSE) por agricultor equivalente de tiempo completo en miles de dólares corrientes

	1986-1988	2000	2001	2002p
Canadá	8	11	10	11
Unión Europea	10	15	15	17
México	n.c.	1	1	1
Noruega	29	35	34	45
Estados Unidos	16	20	21	16
OCDE	10	11	10	11

Nota: n.c.: no calculado; p: provisional.

Fuente: cálculos propios basados en OCDE (2003).

Mientras el PSE, por productor agropecuario que otorgan los Estados Unidos ascendió a 16 mil dólares anuales, en México alcanzó sólo mil dólares anuales. Esto está relacionado, por supuesto, con el desequilibrio que hay entre México y el resto los de países incluidos en el cuadro en cuanto al número de productores agrícolas, con el tamaño de las economías y la capacidad que tienen los gobiernos de realizar transferencias por la vía fiscal. El apoyo por productor más elevado lo otorga Noruega y, en promedio, el nivel de apoyo por productor en México es sólo una décima parte del promedio de la OCDE.

Los apoyos que en la OCDE se otorgan por hectárea cultivada superan, en promedio, a los que concede México, pero en menor proporción a los apoyos por productor (Cuadro 4.2). De esta suerte, la brecha en apoyos equivalentes por hectárea entre México y los Estados Unidos es menor que en términos de trabajador, pero sí es apreciable y confirma el diferente peso de los apoyos en la formación de los precios y en la trayectoria de la producción en los países desarrollados.²⁹ Es oportuno destacar, —aunque es evidente en el Cuadro 4.2—, que México da un subsidio mayor por hectárea que Canadá.

EQUIVALENTE DE SUBSIDIO A LOS SERVICIOS GENERALES (EGSSE)

La importancia de las políticas que se financian con estos subsidios es fundamental para el desarrollo y la productividad del sector. La brecha

²⁹ Nótese el valor tan elevado del apoyo por hectárea de Corea.

Cuadro 4.2
 OCDE: equivalente de subsidio al productor (PSE)
 por hectárea de tierra agrícola en dólares corrientes*

Dólares	1986-1988	2000	2001	2002p
Canadá	76	56	53	62
Unión Europea	709	643	637	730
Corea	5,440	9,977	8,604	9,341
México	-1	70	67	75
Estados Unidos	98	119	123	94
OCDE	183	188	176	182

*Los valores negativos significan apoyos netos negativos, es decir transferencias desde los productores hacia los consumidores, superiores a las recibidas por el productor, o pérdidas de valor de su producción resultantes de políticas de ajuste aplicadas en ese período. Ese fue el resultado en términos de quién hizo las transferencias y hacia quién.

Nota: p: provisional

Fuente: cálculos propios basados en OCDE (2003).

respecto a los recursos destinados por el gobierno mexicano es incommensurable. Este estímulo es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas a los servicios suministrados colectivamente a la agricultura que surgen de medidas de política de fomento a este sector, independientemente de su naturaleza; de objetivos e impactos sobre la producción agrícola; y del ingreso o consumo de los productos agrícolas. Incluye transferencias fiscales destinadas a mejorar la producción agrícola (investigación y desarrollo); educación y entrenamiento agrícola (escuelas agrícolas); control de calidad y seguridad en alimentos, insumos agrícolas y ambiente (servicios de inspección); mejoramiento de la infraestructura pública exterior a las fincas incluyendo aquella que sirve a las actividades con eslabonamientos hacia las manufacturas básicas y con las de procesamiento; asistencia en la comercialización y promoción, costos de depreciación y disponibilidad de almacenaje público de productos agrícolas (depósitos públicos), y otros servicios generales.

Como el GSSE no depende de las decisiones de producción de los productores, ni las induce, y en virtud de que no afecta directamente los ingresos agropecuarios, se considera como el mecanismo que menos distorsiona las señales de mercado, aunque en el largo plazo sí tenga efectos sobre la producción (OCDE, 2003).

A diferencia del PSE, estas transferencias no son recibidas por los productores o consumidores individualmente y no afectan los ingresos

agrícolas o el gasto en consumo, aunque sí tienen el potencial de afectar la producción y el consumo de productos agropecuarios.

Todos estos auxilios fomentan el sector y promueven su desarrollo. Los desequilibrios en los apoyos entre México y sus socios del TLCAN son significativos, como también respecto a otros países miembros de la OCDE (Cuadro 4.3). Mientras México en los últimos quince años ha destinado, en promedio, alrededor de 700 millones de dólares al año, en los Estados Unidos esa ayuda se incrementa constantemente hasta llegar a 26.6 miles de millones en 2002, siendo, por mucho, el mayor valor en el conjunto de los países de la OCDE. Para algunos autores estos gastos son los principales causantes de la sobre oferta mundial de algunos productos agropecuarios y de la caída de precios en la década de los noventa (Daryll *et al.*, 2003).

Cuadro 4.3

OCDE: Equivalente de Subsidio a los Servicios Generales (GSSE)
Miles de millones de dólares corrientes

	1986-1988	2000	2001	2002p
Canadá	1,464	1,342	1,331	1,374
Unión Europea	10,493	7,844	7,835	8,393
México	680	627	722	710
Estados Unidos	15,233	22,183	24,116	26,594
OCDE	39,828	53,324	53,194	55,268

Nota: p: provisional

Fuente: Cálculos propios basados en: OCDE (2003).

En México estos apoyos destinados a los servicios generales a la agricultura descendieron en 2002, y sólo representaron 8% del apoyo total sectorial. El gasto de México en este rubro es 34.5 veces menor que el promedio de la OCDE.

También es importante estudiar la composición de estos auxilios, según los diferentes bienes o servicios que reciben atención prioritaria, lo cual señalaría las preferencias políticas o los énfasis para elevar la competitividad. El Cuadro 4.4 ilustra las prioridades políticas implícitas en la distribución de los GSSE.

México enfatiza el gasto en infraestructura, en desarrollo tecnológico y en educación, prioridades de política que están de acuerdo con el nivel de desarrollo y con las necesidades más apremiantes del sector

Cuadro 4.4
 OCDE: composición del Equivalente de Subsidio
 a los Servicios Generales (GSSE)

	1986-1988	2000	2001	2002p
Canadá				
Investigación y desarrollo	17	22	20	18
Escuelas agrícolas	14	12	11	10
Servicios de inspección	17	24	26	25
Infraestructura	25	20	22	28
Promoción y venta	27	22	21	18
Depósito público	0	0	0	0
Diversos	0	0	0	0
Unión Europea				
Investigación y desarrollo	11	12	11	9
Escuelas agrícolas	1	10	13	13
Servicios de inspección	2	3	4	2
Infraestructura	12	25	22	22
Promoción y venta	26	34	39	38
Depósito público	49	14	10	11
Diversos	0	2	1	4
México				
Investigación y desarrollo	9	17	19	20
Escuelas agrícolas	15	25	25	24
Servicios de inspección	0	14	14	14
Infraestructura	26	16	31	28
Promoción y venta	2	23	10	12
Depósito público	47	0	0	0
Diversos	1	5	1	2
Estados Unidos				
Investigación y desarrollo	10	10	10	10
Escuelas agrícolas	0	0	0	0
Servicios de inspección	3	3	3	3
Infraestructura	20	12	15	11
Promoción y venta	61	65	63	68
Depósito público	0	0	0	0
Diversos	7	10	9	8
OCDE				
Investigación y desarrollo	10	9	9	10
Escuelas agrícolas	2	3	4	4
Servicios de inspección	3	3	3	3
Infraestructura	32	33	32	29
Promoción y venta	32	40	41	42
Depósito público	16	4	3	4
Diversos	5	7	7	8

Nota: p: provisional.

Fuente: OCDE (2003).

y guardan una similitud con las prioridades de Canadá. Los Estados Unidos y los países de la Unión Europea y el conjunto de la OCDE priorizan el de promoción y venta. El problema con los GSSE en México, antes que su estructura es el tan reducido valor absoluto de los desembolsos; aspecto que probablemente sea, junto con infraestructura y la conformación de los mercados internos, donde más urge intensificar las acciones y elevar el gasto, con el fin de consolidar la competitividad y acceder efectivamente a los mercados negociados en los acuerdos. Por esta razón detallamos en la sección sobre el gasto público algunas consideraciones sobre el contenido y significado de estos apoyos.

EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR, POR PRODUCTO

La trayectoria del PSE, entre 2000 y 2002, por productos agrícolas sugiere descenso de algunos de éstos, incluido el maíz (el trigo, en cambio recibió mayores transferencias). En contraste, para el sector pecuario se registra elevación de las transferencias, en lo que se puede considerar un tratamiento preferencial para este segmento del sector primario. Por otra parte, para los productos agrícolas seleccionados, México transfiere menores recursos en términos absolutos que los Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, en términos relativos el PSE en algunos productos (maíz y azúcar, entre otros) es superior. La participación del PSE en el total de transferencias se presenta en porcentajes. En el caso de México se aprecia el ascenso del valor del PSE en prácticamente todos los productos (Cuadro 4.5).

EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO TOTAL AL PRODUCTOR (TSE)

Para concluir esta comparación con los apoyos otorgados en los países que constituyen casi el universo de los socios comerciales de México, el Cuadro 4.6 presenta los apoyos totales, como porcentaje del PIB, mientras que en el Cuadro 4.7 este mismo indicador se expresa en términos per cápita. En ellos se muestra el gran esfuerzo que hace México en términos de subsidios al sector agropecuario como porcentaje del PIB, que superan a los de los Estados Unidos y Canadá y al promedio de la OCDE, pero en términos absolutos son muy reducidos.

Cuadro 4.5
Estimado del Subsidio al Productor por productos en México,
Estados Unidos y la Unión Europea

Monto y proporción del subsidio por producto		2000			2001			2002p		
		Méx.	EUA	UE	Méx.	EUA	UE	Méx.	EUA	UE
Arroz	PSE(USD mn)	26	886	127	19	995	309	11	891	328
	% PSE	29	45	17	35	53	40	32	52	37
Aves	PSE (USD mn)	839	753	3,079	545	934	3,128	853	823	3,537
	% PSE	29	4	37	18	5	35	30	5	38
Azúcar	PSE (USD mn)	765	1,204	2,443	693	1,287	1,777	718	1,176	2,499
	% PSE	54	53	50	47	58	44	56	55	49
Carne de cerdo	PSE (USD mn)	77	476	5,545	138	527	5,207	367	415	6,924
	% PSE	5	4	25	8	4	20	24	5	26
Huevo	PSE (USD mn)	-12	191	228	30	205	110	21	215	330
	% PSE	-1	4	4	2	4	2	2	5	6.00
Maíz	PSE (USD mn)	1,462	9,268	2,839	1,394	6,550	2,488	1,013	4,579	2,038
	% PSE	42	34	41	37	26	37	31	17	28
Oleaginosas	PSE (USD mn)	13	4,849	2,016	22	4,522	1,598	6	2,101	1,723
	% PSE	38	28	39	52	26	34	30	13	31
Trigo	PSE (USD mn)	183	5,388	9,299	171	3,980	8,180	189	2,611	10,284
	% PSE	31	48	46	28	42	46	34	30	46

Fuente: OCDE. Monitoring and Evaluation 2003.

Cuadro 4.6
OCDE: Equivalente del Subsidio a Productor total (TSE)
por país miles de millones de dólares corrientes

		1986-1988	2000	2001	2002p
Canadá	USD mn	7,161	5,533	5,308	5,969
	% PIB	1.7	0.8	0.8	0.8
Unión Europea	USD mn	110,771	100,061	98,921	112,564
	% PIB	2.7	1.3	1.3	1.3
México	USD mn	1,444	8,969	8,142	8,908
	% PIB	0.6	1.5	1.3	1.4
Estados Unidos	USD mn	68,532	92,797	97,442	90,273
	% PIB	1.4	0.9	1	0.9
OCDE	USD mn	302,251	321,335	305,501	318,300
	% PIB	2.3	1.3	1.2	1.2

Nota: p: provisional.

Fuente: cálculos propios basados en: OCDE (2003).

Cuadro 4.7
 OCDE: apoyo total equivalente (TSE) per cápita
 en dólares corrientes

USD	1986-1988	2000	2001	2002p
Canadá	271	180	171	192
Unión Europea	326	266	268	304
México	19	92	84	91
Noruega	743	555	522	635
Estados Unidos	282	337	342	317
OCDE	297	287	271	283

Nota: p: provisional.

Fuente: cálculos propios basados en OCDE (2003).

Concluimos esta sección recalcando que México destina recursos importantes para apoyar las actividades agropecuarias, pero que no tiene los recursos suficientes para competir en apoyos o en transferencias con sus principales socios comerciales. Como se presenta en los cuadros, en proporción del PIB, México supera a sus socios comerciales y prácticamente iguala el promedio de la Unión Europea. En valores absolutos la distancia con respecto a los Estados Unidos es de 10.1 veces, brecha que refleja el desequilibrio entre una y otra economía. En un ambiente de libre comercio es contradictorio que, al tiempo que se desmantelan los aranceles y demás barreras al intercambio, se mantengan apoyos que distorsionan el mercado.

PRECIOS INTERNACIONALES

Para el sector agropecuario, la política de apertura comercial implicaba el ajuste gradual de sus precios a sus referencias internacionales, especialmente en el caso de granos y oleaginosas, para los cuales se esperaban ajustes a la baja de las cotizaciones internas.

Los precios internacionales están influidos, entre otros factores, por las políticas de apoyo y fomento de los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (Banco Mundial, 2003). También actúan en diversas direcciones otros cambios en el balance del mercado internacional: por el lado de la demanda, el acelerado y prolongado crecimiento económico de China cuya importante demanda de granos ha desacelerado la caída de

los precios y por el de la oferta, hay que mencionar la reincorporación de otros oferentes de cereales (como Ucrania) y de café (como Vietnam).

Desde mediados de los años setenta, el contexto del mercado agrícola mundial era el de aumentos de población, escasez de alimentos y precios al alza, lo que atrajo inversiones en apertura de la frontera agrícola y en desarrollo científico y tecnológico. Luego de caer en la primera mitad de los ochenta, a fines de esa década los precios subieron hasta alcanzar un máximo en 1997 para volver a caer hasta 2001, cuando comenzó una ligera recuperación que continúa hasta la actualidad, (Gráficas 4.1 y 4.2). Sin embargo, en dólares de 1990, no se han restablecido los niveles récord alcanzados en el periodo 1970-1980, por el acelerado crecimiento de la oferta y la maduración de las inversiones en ciencia y tecnología que los precios elevados estimularon. Este ambiente de precios bajos predominó durante las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y causó que se pactaran aranceles vinculatorios y apoyos al productor elevados (De Ingco, 1995). Durante las negociaciones del TLCAN, entre 1989 y 1993, los precios de los cereales representaban cerca de 55% del nivel de 1980.

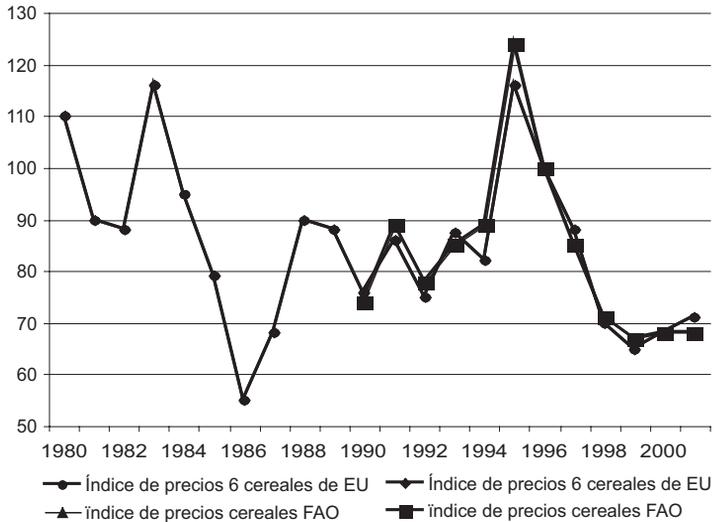
EFFECTOS DE LA POLÍTICA SECTORIAL ESTADOUNIDENSE SOBRE LOS PRECIOS. LA LEY AGRÍCOLA DEL 2002 (FARM BILL)

La evolución de los precios agrícolas en los últimos años se debe en gran parte a los apoyos —analizados en la sección anterior— que recibe el sector agropecuario en los países desarrollados. Éstos invierten grandes montos en investigación y desarrollo, lo que contribuye a elevar la productividad y resulta en una mayor oferta, lo cual deprime los precios cuando la demanda no se expande en la misma magnitud que la oferta. Esto fue lo que ha ocurrido desde 1996.

A mediados de los noventa entró en vigor la nueva Ley Agrícola 1996-2002 de los Estados Unidos, en la que si bien se sustituyen por pagos directos los precios objetivo por producto, la flexibilidad en las condiciones de producción y la eliminación de requisitos de *set-aside*, o dejar sin cultivar parte de los predios, generan, en el corto plazo, incentivos para elevar la producción de algunos granos.

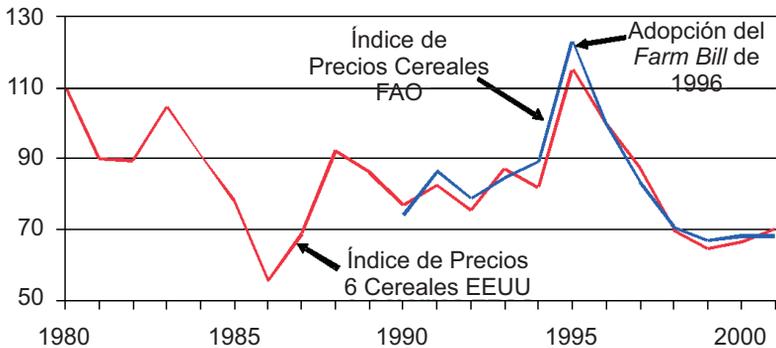
En 1996 los precios de los principales cereales en los Estados Unidos se redujeron y los precios mundiales siguieron a los de este país, (Gráficas 4.2 y 4.3).

Gráfica 4.1
Evolución de largo plazo de los precios agrícolas



Fuente: Banco Mundial (2004).

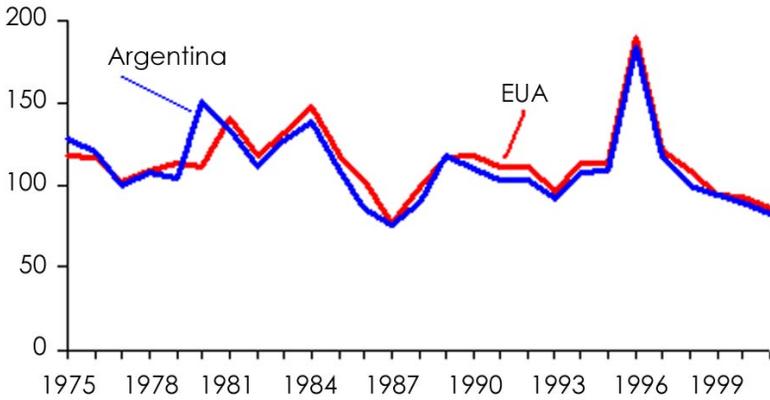
Gráfica 4.2
Índice de precios de seis cereales en los Estados Unidos y FAO



Fuente: E. Daryll et al. (2003).

Parece existir un consenso en que, entre otros factores, la política agrícola de los Estados Unidos afecta los precios mundiales Schwentesines et al. (2003). Así por ejemplo, la exportación de maíz estadounidense, se ubicó un 45% por debajo de su costo de producción. Daryl et al. (2003) arriban a la misma magnitud de márgenes de utilidad en referencia al precio y costo del maíz por *bushel*, registrado para 2000.

Gráfica 4.3
 Precio maíz: Estados Unidos y Argentina



Fuente: E. Daryll *et al.* (2003).

Sobre este punto en un documento de ASERCA-SAGARPA se señala que:

La situación de los precios internacionales bajos se explica, no sólo por los subsidios que han canalizado los EUA y la Unión Europea, sino también por el cambio tecnológico que ha incrementado los rendimientos y por el surgimiento de nuevos exportadores y el fortalecimiento de otros, como Brasil, Argentina y varios países de Europa del Este [...]

La Ley Agrícola 2002 de los Estados Unidos introdujo esquemas que aíslan a los productores de EUA de las señales de precios y no permiten que se ajusten a las condiciones de sobreoferta en el mercado mundial. En efecto, esta norma legal:

- Canaliza mayores montos de apoyo a los productores de EUA, agudizando las distorsiones en los mercados internacionales.
- Reintroduce esquemas de política que desvinculan a los productores de las señales de mercado y los inducen a generar continuamente excedentes exportables, y puede prolongar la fase de precios bajos que prevalece actualmente.

- Genera incertidumbre por el margen de discrecionalidad que mantiene el USDA, sobre todo en apoyos a productos pecuarios.
- Genera nuevas distorsiones al introducir apoyos para leguminosas secas de uso forrajero, miel y lana, por lo cual genera incertidumbre para los programas de reconversión sectorial en países en desarrollo.
- Destina recursos adicionales para la conservación del medio ambiente, lo cual es una evolución positiva. No es claro aún el posible de estos programas en los mercados.
- Genera preocupación entre los productores nacionales en el contexto del TLCAN (ACERCA-SAGARPA, 2002).

Sobre los efectos de la FARM BILL, un reciente estudio de la OCDE, concluye:

Dado que la ley relaciona los apoyos con la producción se incrementará la producción abatirá los precios internacionales y ejercerá presión sobre el medio ambiente, reduciendo la eficiencia del gasto en conservación (OCDE, 2003).

Por otro lado, en un estudio Audley *et al.* (2003), se señala lo siguiente:

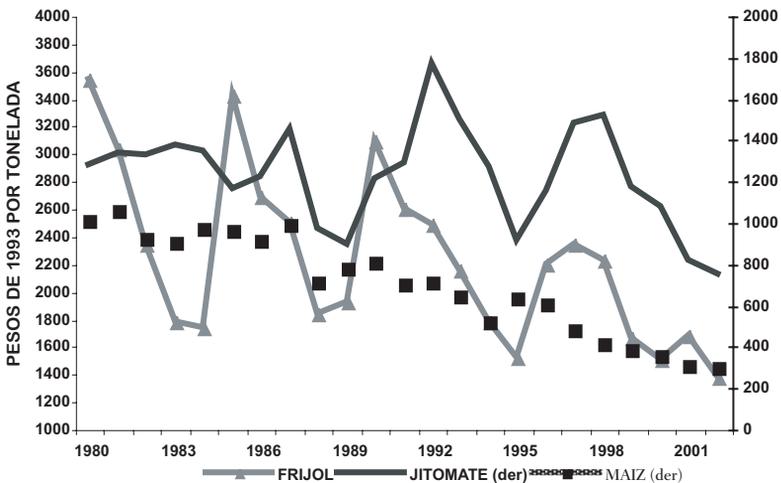
Las exportaciones subsidiadas de granos, tales como el maíz, han deprimido los precios agrícolas en México. Los pobres en el campo han cargado con el peso del ajuste al TLCAN y han sido forzados a adaptarse sin el apoyo adecuado del gobierno (Polanski, 2003).

En un estudio realizado por el IICA, se evaluó el impacto de las políticas agropecuarias de los Estados Unidos sobre los precios mundiales y en consecuencia, sobre la agricultura mexicana. Las conclusiones preliminares de este estudio señalan que los efectos de la Ley Agrícola 2002 sobre los precios internacionales serán poco significativos. Dicha institución toma como evidencia el incremento reciente de precios internacionales y que coincide con la entrada en vigor de esta nueva ley.

La vinculación de los precios nacionales con los internacionales es un fenómeno observado durante los últimos 22 años, la cual, de acuerdo con Yúnez: “Desde el TLCAN, los precios nacionales de los principales pro-

ductos agrícolas importados han decrecido, y han seguido más de cerca los precios internacionales que antes (Yúnez, 2002).” Esta creciente vinculación de las cotizaciones internas con las externas generó, en la fase de reducción de precios, el deterioro del precio nacional del maíz y afectó a los productores. Los programas de Aserca han compensado a los productores comerciales, sin embargo, el impacto sobre los pequeños y en aquellos que no reciben apoyos de Procampo ha sido mayor, en la medida en que no han obtenido compensación. El Banco Mundial (De Ingco y Short, 2004) sugiere que también los productores de autosuficiencia, que comercializan parte de su producción en los circuitos locales son negativamente afectados por la caída de los precios del maíz y el frijol. La Gráfica 4.5 ilustra la tendencia de los precios medios rurales reales de algunos productos entre 1980 y 2002. Las cotizaciones son inestables, con caídas y recuperaciones temporales, pero con una tendencia a la baja.

Gráfica 4.4
Precios de jitomate, frijol y maíz, entre 1980 y 2002
(pesos constantes de 1993 por tonelada)



Fuente: Cálculos propios basados en información de SAGARPA y del Banco de México.

A partir de 2002 se evidencia la recuperación en los precios mundiales de los productos agrícolas, lo cuál se ha transmitido a los

precios internos y mejorado ligeramente la situación de los productores nacionales.

Del análisis de los factores externos que influyen sobre la evolución de la producción agrícola y en el ingreso de la población emerge con claridad el desbalance entre el nivel de apoyos que otorgan los Estados Unidos y demás países de la OCDE, a pesar de que, como proporción del PIB, las erogaciones de México, sean iguales a los de esos países.

Las reformas y el TLCAN vincularon los precios domésticos y los externos, los cuales acusan un marcado descenso, que resultan del desajuste entre la oferta y la demanda y por la acción de las políticas de subsidio.

En la tercera parte se analizan los cambios estructurales en la actividad agropecuaria impulsados por los factores internos y externos analizados.

TERCERA PARTE
LOS CAMBIOS EN LA ACTIVIDAD
AGROPECUARIA REGISTRADOS
A LA ACTUALIDAD

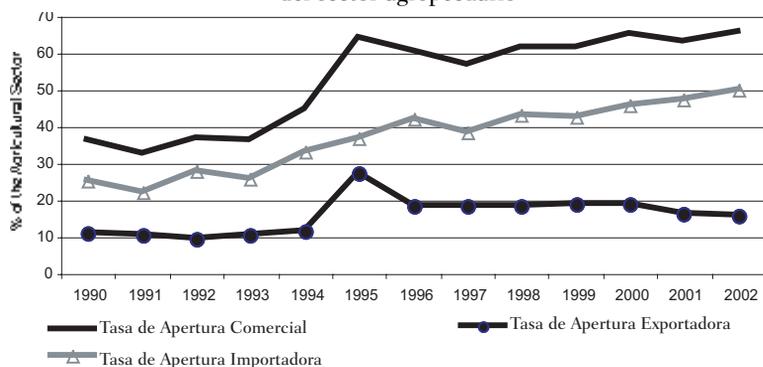
V. LOS EFECTOS OBSERVADOS A LA ACTUALIDAD, LOS PRECIOS Y LA PRODUCCIÓN

¿SE ABRIÓ EFECTIVAMENTE EL SECTOR A LA COMPETENCIA EXTERNA?

Para establecer en qué grado se han logrado los efectos esperados por los negociadores y los analistas que evaluaron “ex ante” los resultados del TLCAN en el sector agropecuario, es importante medir qué tanto se ha abierto a la competencia internacional y recordar que la apretura comercial ha constituido el principal mecanismo para inducir la elevación de la productividad sectorial. En la Gráfica 5.1 se ilustra la tasa de apertura del PIB agropecuario, medida como la relación de las importaciones más las exportaciones agropecuarias al PIB sectorial. La tasa de apertura sectorial muestra un avance sostenido desde 1993. Algunas observaciones son pertinentes: en primer lugar, el fuerte ascenso de la tasa durante 1994 y 1995, cuando se devaluó la moneda y se aceleraron las exportaciones. En segundo término, son las importaciones el factor de mayor peso en la apertura, ya que representan 50% del PIB sectorial. En tercer lugar, si bien han crecido las exportaciones como proporción del PIB agropecuario, representan menos de 20% de éste. La apertura exportadora se dinamizó durante 1994 y 1995, para estancarse en 2000 y descender posteriormente. Es decir, la tasa de penetración de las importaciones es mucho más dinámica y de mayor peso que la tasa de apertura exportadora, y la penetración de los mercados de destino de la oferta externa mexicana.

Es importante recalcar que el sector agropecuario mexicano se ha abierto significativamente, como se evidencia en el Cuadro 5.1; en

Gráfica 5.1
Tasa de apertura importadora, exportadora y total
del sector agropecuario



Fuente: Cálculos propios basados en INEGI

Cuadro 5.1
Apertura del mercado de productos básicos

Producto	1980-1990	1990-1994	1994-2003
Ajonjolí	75.9	130.1	95.4
Algodón semilla	20.3	184.6	129.3
Arroz palay	42.6	98.1	180.9
Cártamo	0.1	0.8	1.8
Cebada	25.2	18.6	30.1
Frijol	40.8	7.0	8.2
Maíz	38.3	11.9	25.3
Sorgo	59.6	88.5	68.4
Soya	154.6	310.3	322.3
Trigo	26.0	26.4	80.3
Aves 2/	3.3	9.1	11.7
Bovino	8.8	20.3	24.5
Huevo (toneladas)	0.3	0.8	0.7
Leche de bovino (miles de litros)	17.0	27.4	20.5
Porcino	9.9	27.9	33.5

Nota: 1/ relación porcentual entre importaciones más exportaciones a la producción. 2/ No incluye guajolote.

Fuente: SAGARPA. (www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/).

donde se muestra la relación de volumen de comercio (importaciones más exportaciones) a producto, y muestra que en ciertos productos el grado de apertura en el periodo TLCAN es menor que el registrado entre 1990 y 1994, momento en que posiblemente la apreciación cambiaria estimuló las importaciones. Sin embargo, en el último periodo el sector agropecuario muestra mayor apertura que en los anteriores, y ciertamente con respecto al periodo 1980-1990. Por lo tanto, cabe esperar que se ha logrado una mejor ubicación de factores, mayor eficiencia productiva y ha ganado competitividad en el mercado interno y externo. En efecto, las ganancias en productividad y rendimientos que se presentarán adelante, sugieren mayor competitividad internacional del sector.³⁰

Con un coeficiente de apertura de 66% del PIB agropecuario, que se refleja en mayor apertura en la mayoría de los cultivos, resulta lógica la mayor vinculación de los precios internos y los externos, así como esperar que se hayan efectuado los esperados cambios en la ubicación de factores y las ganancias en productividad. La agricultura mexicana estaría estructurada en línea con sus ventajas comparativas con positivos efectos sobre el empleo y los ingresos. En este capítulo se explorarán los cambios en la productividad, los precios internos, la producción y la ubicación de los factores productivos. En capítulos posteriores la trayectoria observada en el intercambio externo, la competitividad y algunos aspectos del impacto distributivo del nuevo marco de desarrollo sectorial.

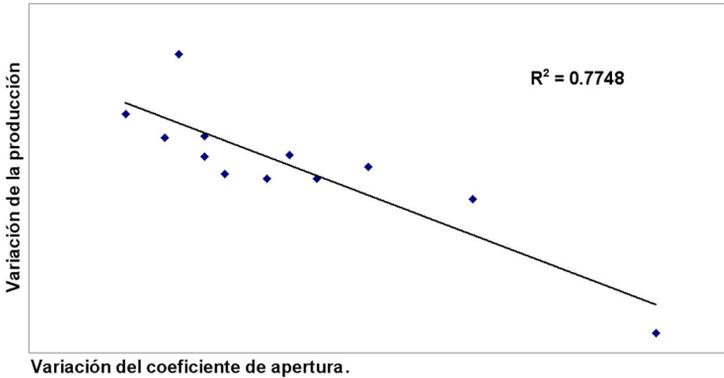
Se realizaron correlaciones simples entre el crecimiento de la tasa de apertura sectorial y algunas variables del sector agropecuario mexicano, con el fin de establecer la dirección de la relación. No se pretende ni establecer causalidad ni medir el grado de vinculación entre las variables, ejercicio que requeriría un complejo modelo de equilibrio general, lo cual excede los límites de este trabajo.

En primer lugar se estableció una relación claramente inversa entre la tasa de apertura y el crecimiento del PIB sectorial,³¹ (Gráfica 5.2). Idéntica relación inversa se encontró al analizar, en un modelo más complejo, las variables que explican el comportamiento de la economía mexicana (Puyana y Romero 2003).

³⁰ En un ejercicio exploratorio obtuvimos una relación positiva entre rendimientos y apertura.

³¹ Hay abundante y reciente literatura que explora los efectos de la liberalización comercial y de las reformas estructurales sobre el crecimiento económico que acepta, para este fin, el uso del coeficiente externo del PIB como una medida objetiva de la tasa de apertura, indicador que puede ser aplicado sin que se presenten los problemas estadísticos de emplear la tasa de crecimiento de las exportaciones.

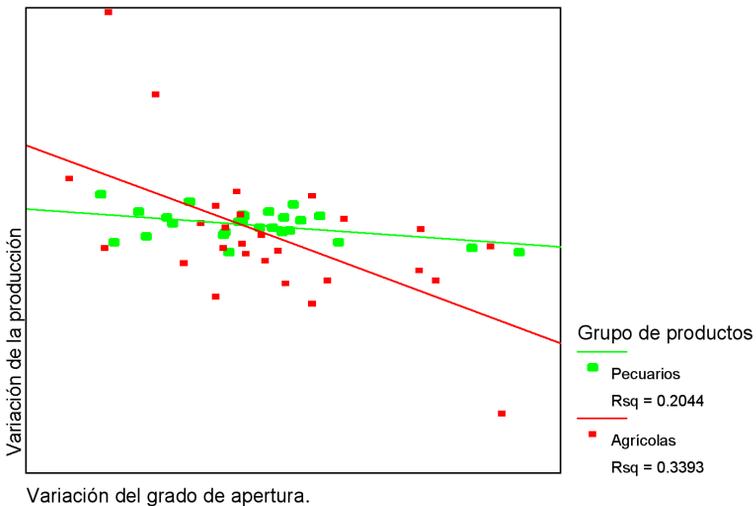
Gráfica 5.2
 Relación de las tasas de crecimiento del coeficiente de apertura agropecuario y de la producción



Fuente: SAGARPA.

Similar relación inversa se encontró entre la apertura de los subsectores agrícola y pecuario que componen la actividad sectorial y sus respectivas tasas de crecimiento, como se observa en la Gráfica 5.3. Los productores

Gráfica 5.3
 Relación del crecimiento del coeficiente de apertura y de la producción por grupo de productos

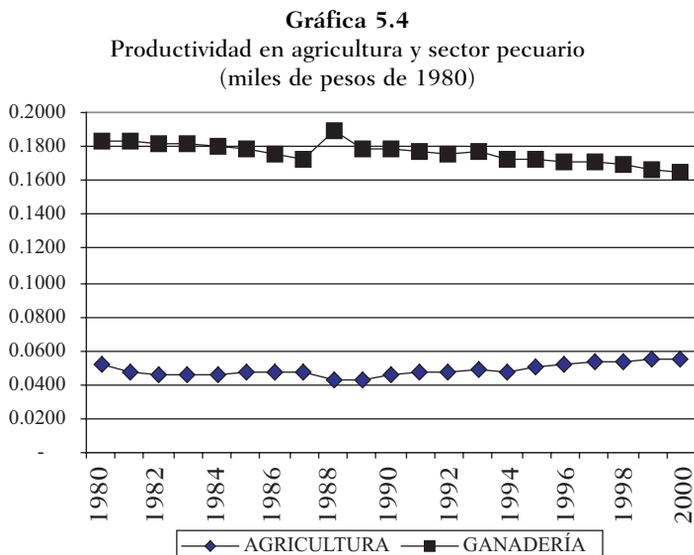


Fuente: SAGARPA.

nacionales, los hacedores de política macroeconómica y sectorial y los investigadores enfrentan esta paradoja: a mayor tasa de apertura sectorial (y total de la economía) hay una tendencia decreciente del crecimiento del producto, totalmente contraria al objetivo buscado.

LA TRAYECTORIA DE LA PRODUCTIVIDAD SECTORIAL

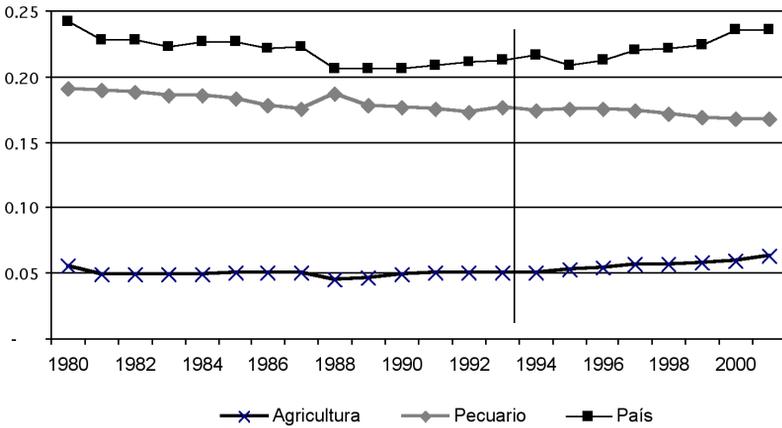
Desde 1993 ha habido efectivamente ganancias de eficiencia, en el sentido de que el valor agregado por trabajador ha aumentado notablemente. No obstante, la productividad de la agricultura continúa como la más baja de todas las actividades de la economía a pesar de las mejoras que presenta a partir de 1993 respecto de la economía total y del sector pecuario. Gráfica 5.4, en la cual se ilustra la trayectoria de la productividad de los sectores agrícola y ganadero. Tres reflexiones surgen: en primer lugar, la más elevada productividad del sector pecuario; en segundo, la ligera pero sensible recuperación de la productividad agrícola y en tercer lugar la notoria reducción de la productividad pecuaria (Anderson *et al.*, 2002; Shwedel 2002). La ganadería no ha recuperado ni el nivel récord de 1988 ni el registrado en 1980. La agricultura se recupera a



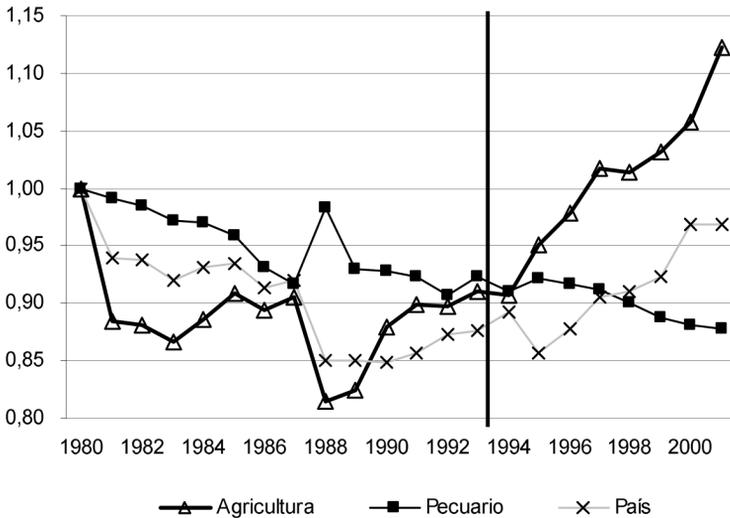
Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. La productividad se obtiene al dividir el valor agregado de la actividad entre el personal remunerado ocupado.

partir de 1988, mientras el incremento en la productividad de la agricultura se aceleró al iniciarse el TLCAN y con ello el acortamiento de la brecha que la separa de la ganadería (Gráficas 5.5a y 5.5b).

Gráfica 5.5a
Productividad: valor agregado/empleo (1980)



Gráfica 5.5b
Productividad: valor agregado/empleo (1980=1)



Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Para ilustrar la trayectoria de la productividad más claramente normalizamos estos indicadores haciendo que el valor de cada serie en 1980 sea igual a 1 para luego analizar la evolución de cada serie con respecto a ese valor. Los resultados se presentan en la Gráfica 5.5.

De 1993 a 2001, el crecimiento en la productividad de la agricultura fue más de dos veces superior que la del resto de la economía. Es decir, el valor del PIB nacional en 2001 fue 10.7% mayor que en 1993, el de la agricultura fue 23.4% mayor, y la del sector pecuario 5% menor.

La agricultura mexicana presenta ganancias de eficiencia a partir de 1993. Entendiendo por eficiencia que el valor agregado por trabajador fue superior en 2001 que en 1993. Dichas ganancias tienen como correlato el que la agricultura no haya absorbido empleo, y que su participación en el empleo total haya descendido.

Pero aun bajo la hipótesis de que la agricultura hubiera mantenido su participación en la estructura del empleo total, también habría ganancias en eficiencia. Esto se demuestra comparando el incremento del valor agregado agrícola entre 1993 y 2001, con cálculos similares para el crecimiento del empleo total durante esos años. El crecimiento del PIB agrícola fue mayor que el crecimiento del empleo total, por lo que aún si el sector agrícola hubiera mantenido su participación en el empleo habría las ganancias de eficiencia, aunque menores (Cuadro 5.2). Por la dualidad que presenta el sector agropecuario mexicano, las ganancias se concentraron en ciertas actividades y no cobijaron a todo el universo de productores.

Cuadro 5.2
PIB, empleo agrícola y total

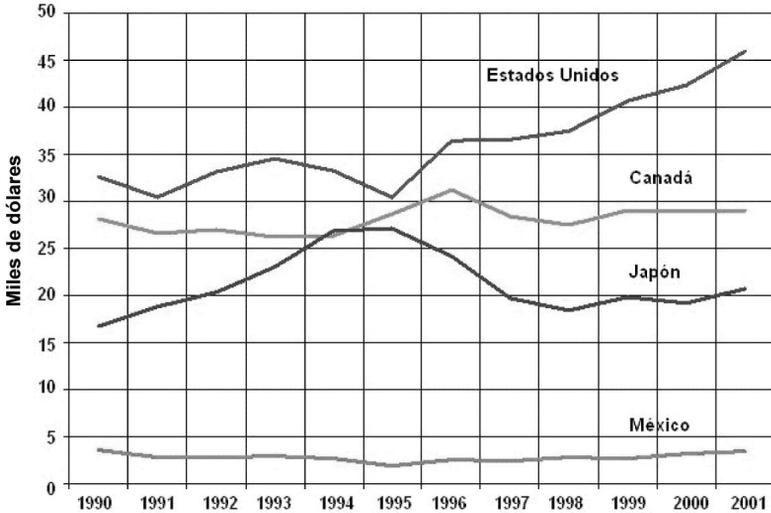
	PIB agrícola ¹	Empleo agrícola ²	Empleo total ²
1993	49,659,235	5,259,007	27,467,478
2001	60,639,336	5,233,724	31,890,120
2001/1993	1.221	0.995	1.161

1 Miles de pesos de 1993. 2 Unidades.

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

En la Gráfica 5.6 se presenta la evolución de la productividad del sector agropecuario mexicano y de sus socios comerciales. La tendencia de las curvas sugiere que, a pesar del crecimiento de la productividad agrícola mexicana, registrado en los párrafos anteriores, la brecha

Gráfica 5.6
Productividad agrícola por trabajador



Fuente: cálculos propios basados en OCDE (2003).

en productividad se ha incrementado en los periodos señalados, especialmente con los Estados Unidos. La menor diferencia en productividad respecto a los Estados Unidos se registró en 1991 y 1995. A partir de este último, se amplía en razón de que el crecimiento de la productividad de la agricultura estadounidense fue mayor a los avances del sector agrícola nacional. La constatación del incremento en la brecha de las productividades impone, necesariamente, una presión adicional a México sobre la urgencia de elevar la eficiencia productiva de su sector agropecuario en los términos que hemos sugerido en este estudio.

Una de las medidas de la productividad sectorial que permite comparaciones con otros países es la que relaciona la contribución del sector agropecuario al PIB nacional con la participación del sector en la mano de obra total. Esta medida nos indica el potencial del sector para generar empleo, ingresos y demanda interna. En el Cuadro 1.5 se mostró la participación del sector agropecuario en la formación del PIB y en el empleo total para varios países.

Las cifras del dicho Cuadro evidencian que mientras la participación del sector agropecuario mexicano en el PIB total es un tanto superior a la que se registra para los países desarrollados incluidos en él, la

participación del empleo agropecuario en el total es considerablemente mayor. En el periodo 1997-1999, la participación del PIB agropecuario mexicano en el total fue 3.3 veces superior al registrado en los Estados Unidos, mientras que la participación del empleo sectorial en el total para el mismo periodo fue 9.1 veces mayor. Estas relaciones sugerirían que, al momento de abrir el sector a la competencia internacional y para que la productividad relativa de la agricultura mexicana fuera igual a la estadounidense, el empleo sectorial debería reducirse en México casi 60%. Este es un ajuste de magnitudes elevadas, cuyos costos económicos y sociales difícilmente podría sostener economía ninguna.

En el Cuadro 5.3 se muestran las diferencias en la productividad del sector agropecuario respecto del resto de los sectores pertenecientes a las economías de cada uno de los países incluidos en el Cuadro 1.5 lo que permite establecer también las diferencias en este indicador entre los países.

Cuadro 5.3
Productividad relativa de la agricultura con respecto
a los demás sectores de cada país

Período	México	Canadá	Unión Europea	Japón	EUA	OCDE
1986-1988	n.d.	0.44	0.33	0.34	0.63	0.32
1992-1994	0.24	0.41	0.39	0.37	0.61	0.27
1997-1999	0.23	0.58	0.47	0.32	0.56	0.27

Fuente: cálculos propios con fuente de OCDE.

Si la participación de cada sector en el valor agregado dentro del PIB fuera igual a su participación en el empleo total, la productividad del trabajo sería uniforme en toda la economía y el índice sería igual a uno. Lo que implica que la productividad de la agricultura mexicana es 25% menor a la productividad promedio del conjunto de la economía.

Resulta notable que si bien en todos los países la productividad del sector agropecuario es menor que la del resto de la economía, la mayor diferencia se encuentra en México, por debajo del conjunto de la OCDE. De los países incluidos en el cuadro 6.3, las mayores diferencias en la productividad relativa nacional la registra México, precisamente con sus socios del TLCAN, en las cuales la distancia entre la productividad del resto de la economía y la de sus respectivos sectores agropecuarios es menor a 42% (Canadá) y a 44% (Estados Unidos). Mientras, en México la productividad del sector agropecuario apenas representa

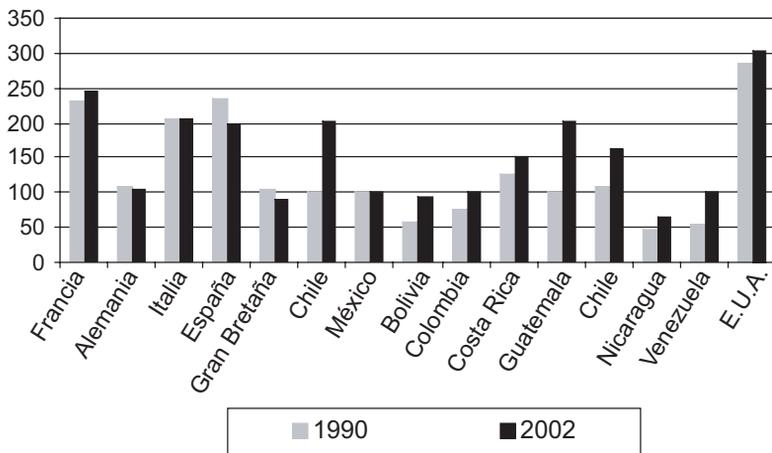
23% de la del resto de los sectores, proporción que ha declinado a partir del periodo 1992-1994. De las observaciones anteriores, y considerando el análisis en el capítulo segundo sobre el retroceso prematuro de la agricultura en el PIB mexicano, la conclusión lógica es que para elevar la productividad de la agricultura y la ganadería mexicanas, se requiere, en primer lugar revertir ese retroceso y acercar su peso a la norma Cheney antes citada.

La agricultura mexicana compite con las más eficientes del mundo. Se promueve, de esta manera, un proceso de ajuste sectorial que afecta necesariamente a todo el conjunto de la economía por el desplazamiento de mano de obra que implica.

La razón de la existencia de las políticas de apoyo incluidas en las cajas verde y ámbar de la OMC es precisamente evitar, o atenuar, los efectos de un ajuste de tal magnitud en el sector agropecuario. Esto también fue, y aún es, la principal causa por la que en el Acuerdo de Roma y demás protocolos implantados por la Unión Europea, se mantuvo al sector agropecuario al margen de la liberalización y se le sometió a la política sectorial especial contenida en la Política Agropecuaria Comunitaria. Al considerar este problema, no se incluyó el sector agropecuario en la constitución del GATT ni se negoció en la Ronda Tokio. Y la razón desde la FARM BILL estadounidense. También es la causa por la cual la liberalización de los mercados agropecuarios de los países desarrollados, y muchos en desarrollo, avanza lentamente. Los efectos de la Ronda Uruguay —la primera en someter al sector agropecuario a la disciplina del GATT—, en términos de liberalización son magros (Banco Mundial, 2004), y muy poco se ha avanzado en las rondas de negociación de Doha, que relacionaba la liberalización del comercio a las necesidades del desarrollo.

Considerando la productividad y la competitividad, en forma agregada y en términos comparativos, destaca que México no haya logrado aún, a pesar de las ganancias en productividad que se analizan más adelante, los avances en productividad tan significativos que sí han obtenido sus principales socios comerciales y otros países de menor peso en la estructura del intercambio externo agropecuario mexicano. Las experiencias de Chile son muy aleccionadoras al respecto, ya que éste registró en 1993 el mismo valor agregado agrícola per cápita que México, y para el año 2000 prácticamente lo había duplicado. Muchos otros países incrementaron este indicador, entre ellos los Estados Unidos, tal como se ilustra en la Gráfica 5.7.

Gráfica 5.7
 Valor agregado agrícola per cápita como proporción del valor
 agregado agrícola per cápita mexicano %



Fuente: cálculos propios basados en Banco Mundial (2005).

Los anteriores análisis ponen de relieve la conveniencia de estudiar detenidamente formas para incrementar el producto agrícola en términos absolutos y relativos con respecto al resto de la economía. Esta se basa en el hecho de que de no elevarse la participación del valor agregado sectorial en el total, la única medida para incrementar la productividad a un nivel cercano al de los socios comerciales sería acelerar la expulsión de mano de obra del sector. Este ajuste laboral implicaría costos económicos y sociales muy elevados, por su impacto en la productividad de la economía y en la demanda agregada ya que, como se observa, ninguno de los sectores productivos comerciables ha absorbido plenamente el crecimiento en los últimos cinco o más años de la población económicamente activa que no fue empleada en la agricultura. El sector que los acoge ha sido en primer lugar el informal y de servicios, con baja productividad, o la migración. Es decir, el traslado de factores de los ajustes en el sector agrícola a los cambios en el entorno macroeconómico y de comercio exterior no se ha hecho hacia sectores más productivos, de mayores ingresos.

Si se considera la brecha en productividad con sus socios comerciales y con otros sectores de la economía nacional, México debe hacer un esfuerzo mayor para elevar la productividad de su agricultura,

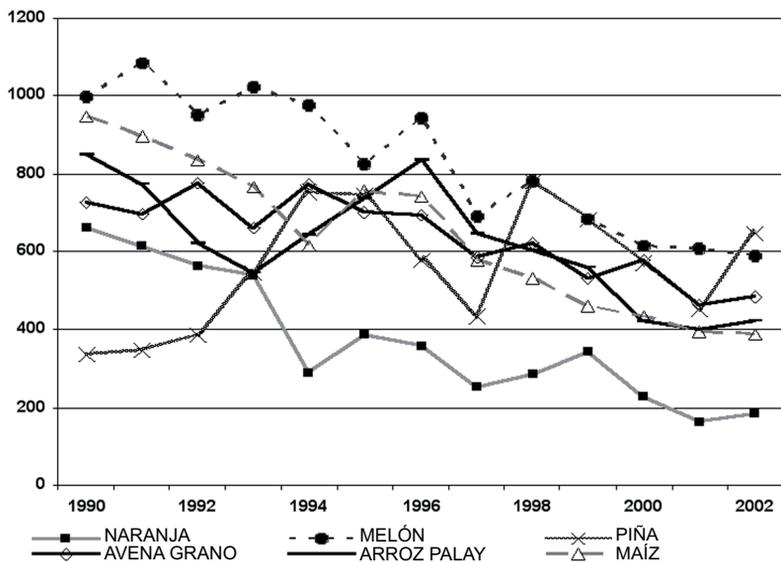
de bienes importables y exportables, para competir exitosamente con sus socios comerciales en los mercados nacional e internacional, elevar los ingresos de la población y dinamizar su demanda de bienes industriales y alimentos. El rezago de la producción y la productividad agropecuaria frena el crecimiento de la productividad de toda la economía ya que frena el de la demanda interna.

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EN EL MERCADO NACIONAL

El análisis de la evolución del volumen, los precios y el valor de la producción de productos agropecuarios y agroindustriales sugiere una trayectoria divergente de las dos primeras variables. Mientras la primera de alguna manera se ha mantenido y en algunos casos crecido, su valor real ha implicado reducciones en el ingreso de los productores del sector, quienes han sido compensados parcial o totalmente con transferencias fiscales. De lo anterior se concluye que la pérdida de valor de la producción, y por ende la reducción de la participación del PIB sectorial en el total, deviene no tanto del descenso en el volumen sino de la caída de los precios de los productos; es decir, por un ajuste en los precios y no en las cantidades. Esta dinámica del volumen parece contraria a las previsiones que asumían que la contracción de los precios causaría un traslado de productores hacia los bienes con mejores precios relativos y un descenso del volumen de la producción de los productos con precios a la baja. En las gráficas 5.8 y 5.9 se comprueba que el problema del descenso del peso del sector en la economía y posiblemente la caída de los ingresos radica en la disminución de los precios reales al productor.

La gráfica 5.8 muestra la caída de los precios reales por tonelada de la naranja, el melón, la avena en grano, el arroz palay y el maíz. Prácticamente todos los productos agrícolas han sufrido una caída constante durante todo el periodo, tanto antes como después del TLCAN. Solamente el precio real de la piña ha logrado mantenerse en niveles cercanos a los que existían antes del acuerdo comercial. En todos los productos los precios al final del periodo eran inferiores a los de 1990. Otros productos agrícolas como ajo, tomate verde y rojo, y papa muestran esta misma tendencia (Gráfica 5.9). Sus precios reales han caído a niveles inferiores a los registrados antes de la en-

Gráfica 5.8
 Precio real medio rural de productos agrícolas
 1990-2002 (pesos de 1993/tonelada)



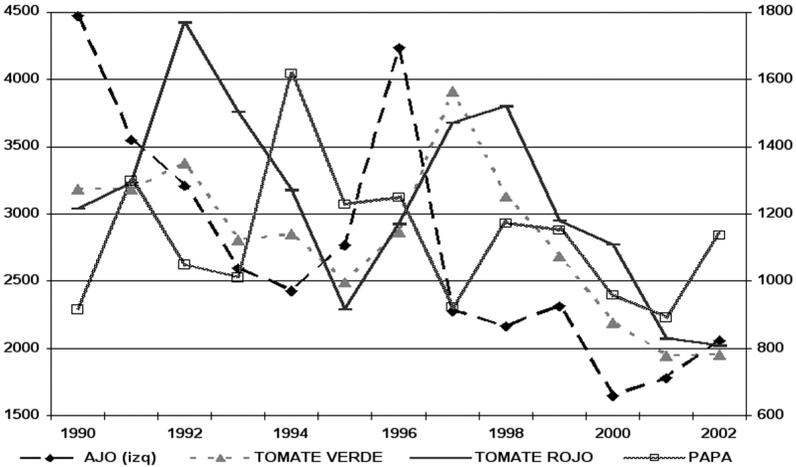
Fuente: cálculos propios basados en información de SAGARPA.

trada del tratado, lo que nuevamente combina dos efectos: la caída de los precios internos a partir de su vinculación con los precios internacionales. Yúnez, analiza la vinculación entre la trayectoria de los precios internos y concluye que en los últimos 22 años ésta ha existido y que se ha tornado más estrecha durante la vigencia del TLCAN.

El descenso de los precios del tomate y otros productos de exportación de México sugiere una pérdida del valor retorno de las ventas externas, menores ingresos para los productores y, ganancias en bienestar de los consumidores.³² Esta conclusión inicial sobre la relación precios e ingresos, debe complementarse con el análisis de la evolución del volumen de la producción.

³² En la sección sobre seguridad alimentaria se presenta información sobre la evolución de los precios al consumidor.

Gráfica 5.9
Precio real medio rural de productos agrícolas
 1990-2002 (pesos de 1993/tonelada)



Fuente: cálculos propios basados en información de SAGARPA.

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN

A la reducción de los precios de los productos agropecuarios los agricultores mexicanos respondieron con aumentos en el volumen de la producción para paliar el efecto de los precios sobre los ingresos. No obstante, el valor real de la producción se vio afectado. La caída de los precios y su impacto en el valor se pueden tomar como una aproximación a los factores que pueden explicar los cambios en la estructura productiva y a los efectos globales de la apertura, en general, y del TLCAN, en particular.

En los años inmediatamente anteriores a la entrada en vigencia del TLCAN, la economía creció cerca de 4%, mientras el sector agropecuario sólo lo hizo, en promedio a tasas de 1.7% anual. Esta diferencia entre una dinámica y la otra se mantuvo luego de la implementación del acuerdo, aunque la brecha se redujo. Esto se debió a que el crecimiento sectorial, si bien continuó menor al registrado por la economía, fue proporcionalmente mayor que antes del TLCAN y con un comportamiento menos inestable que el de otros sectores, como la industria ma-

Cuadro 5.4

Tasa de crecimiento y aumento relativo del valor agregado de las principales actividades del sistema agroalimentario

Denominación	TCPA*%	P ₂₀₀₀ /P ₁₉₉₃
1 Agricultura	2.2	1.15
2 Ganadería	0.6	1.04
3 Silvicultura	3.2	1.23
4 Caza y pesca	0.2	1.06
11 Carnes y lácteos	3.5	1.30
12 Frutas y legumbres	6.8	1.53
13 Molienda de trigo	2.6	1.20
14 Molienda de nixtamal	1.5	1.12
15 Beneficio y molienda de café	-0.5	1.02
16 Azúcar	2.0	1.06
17 Aceites y grasas comestibles	1.6	1.13
18 Alimentos para animales	1.4	.08
19 Otros productos alimenticios	5.7	1.46
20 Bebidas alcohólicas	-2.1	0.82
21 Cerveza y malta	5.3	1.41
22 Refrescos y aguas gaseosas	4.3	1.37
23 Tabaco	1.1	1.02
PIB	3.6	1.29

*Tasa de Crecimiento Promedio Anual, 1993-2002. P₂₀₀₀/P₁₉₉₃: valor agregado real en 2000 como múltiplo del valor agregado en 1993.

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, varios números.

nufacturera o el sector terciario. En el Cuadro 5.4 se muestran las tasas de crecimiento de las principales actividades del sector agroindustrial. La producción agrícola aumentó a un ritmo de 2.2% durante el periodo 1993-2000, cifra superior a la de los años inmediatamente anteriores al TLCAN. La más dinámica es la producción de frutas y legumbres (Yúnez, 2002). En los Cuadros 5.5 y 5.6 se presenta la estructura de la producción agrícola y pecuaria, respectivamente.

De acuerdo a las previsiones, y como se ilustra en el Cuadro 5.5, se registra, por una parte, el descenso de 38.9 a 30.1% del total entre 1993 y 2002 de la participación de los granos básicos y las oleaginosas en el valor total del producto, y por la otra, un no muy dinámico ascenso del valor de la producción de las frutas y las hortalizas, del 34.1% del total en 1993 a 35.3% en 2002, una expansión de 1.2 puntos porcentuales en 14 años. La ampliación del valor del producto que concentran las frutas y hortalizas es mucho menor que la pérdida registrada por los cereales y las oleaginosas. El mayor dinamismo lo registraron la caña de azúcar y los bienes aglutinados en el reglón "otros".

Cuadro 5.5
Composición de la producción agrícola
(millones de pesos)

Concepto	1993			2002		
	Valor	%	% Acumulado	Valor	%	% Acumulado
Granos básicos */	21,264	37.6	37.6	50,318	29.7	29.7
Oleaginosas **/	751	1.3	38.9	705	0.4	30.1
Frutas	10,392	18.4	57.3	32,774	19.3	49.4
Hortalizas	8,902	15.7	73.0	27,217	16.0	65.5
Café Cereza	1,076	1.9	74.9	2,748	1.6	67.1
Caña de Azúcar	3,7148	6.6	81.5	13,671	8.1	75.1
Tabaco	375	0.7	82.1	403	0.2	75.4
Copra	262	0.5	82.6	750	0.4	75.8
Otros	9,860	17.4	100.0	40,997	24.2	100.0
Total Nacional	56,598		100.0	169,584	100.0	

*/ Incluye arroz, maíz, frijol, trigo, cebada y sorgo. **/ Incluye ajonjolí, cártamo, soya y algodón.

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

Cuadro 5.6
Composición de la producción pecuaria
(millones de pesos y participación porcentual)

Concepto	1993			2002		
	Valor	%	% Acumulado	Valor	%	% Acumulado
Bovino	10,488	29.71	29.7	32,580	24.1	24.1
Porcino	5,999	17.00	46.7	21,734	16.10	40.2
Ovino	323	0.92	47.6	1,374	1.02	41.2
Caprino	461	1.31	48.9	1,348	1.00	42.2
Ave	6,210	17.60	66.5	31,577	23.39	65.6
Leche fluida	7,865	22.28	88.8	30,960	22.93	88.6
Huevo	3,677	10.42	99.2	14,272	10.57	99.1
Miel	236	0.67	99.9	1,033	0.77	99.9
Cera	20	0.06	100.0	120	0.09	100.0
Lana	14	0.04	100.0	22,600	0.02	100.0
Total nacional	35,297		100.00	135,019,811		100.00

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

El Cuadro 5.7 muestra el crecimiento del volumen de producción de los principales productos básicos, granos, oleaginosas y pecuarios. Destaca la caída de diversos productos en el periodo 1980-1990

Cuadro 5.7
Crecimiento anual del volumen de la producción de granos
básicos, oleaginosas y de productos pecuarios (%)

Producto	1980-1990	1990-1994	1994-2003
Ajonjolí	-32.6	-31.6	17.9
Algodón semilla	-26.1	48.8	41.0
Arroz palay 1/	15.1	-9.3	-0.2
Cártamo	-31.6	-7.4	8.3
Cebada	-3.5	-8.1	8.2
Frijol	19.3	17.1	4.5
Maíz	8.9	5.5	0.8
Sorgo	15.6	-4.3	9.9
Soya	75.1	-8.3	3.5
Trigo	31.3	-3.5	-0.4
Aves 2/	37.5	14.1	7.5
Bovino	2.8	6.9	1.6
Huevo (toneladas)	25.2	8.8	4.7
Leche de bovino (miles de litros)	-4.0	0.8	3.1
Porcino	-19.0	-5.4	3.2

1/ Para 1999, cifra revisada por la dependencia responsable. 2/ No incluye carne de guajolote.

Fuente: SAGARPA (www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/).

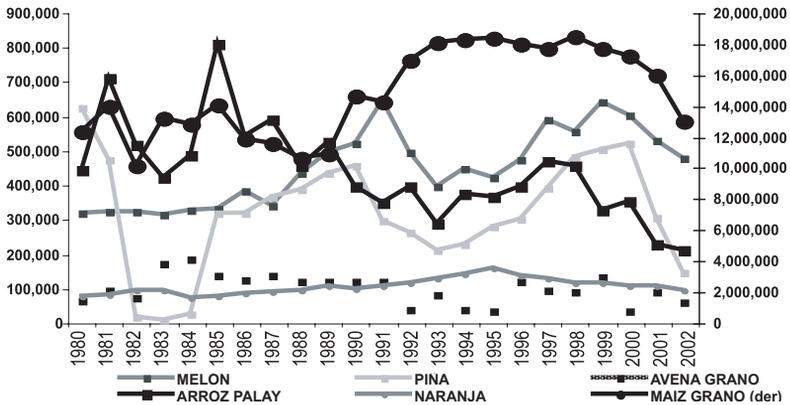
y el agravamiento en el de 1990-1994. Para el periodo comprendido entre 1994-2003 se registra la recuperación de gran parte de los productos, salvo el maíz, frijol y soya. Entre los productos pecuarios se registró una desaceleración durante el último periodo del volumen de producción de leche, huevo y carne de porcino.

La trayectoria del volumen de la producción de los principales productos agropecuarios mexicanos se presenta en las Gráficas 5.10 y 5.11.

El volumen de la producción de bienes exportables como arroz, avena (Gráfica 5.10) acusa una tendencia descendente luego del ascenso registrado en los primeros años de los ochenta, a partir de la devaluación y las reformas. El caso del maíz tiene una trayectoria particular ya que muestra una clara tendencia al ascenso a partir de 1989.³³ En la gráfica, los productos exportables, como el melón, la piña y la naranja, presentan aumentos importantes en el volumen si se compara con los niveles existentes a principios de los años ochenta. Hay cierta inestabilidad en las tendencias y algún deterioro en los tres últimos años.

³³ Más adelante, se analiza la evolución de la producción de maíz, según su origen en sistema de temporal o en riego.

Gráfica 5.10
Volumen de la producción de algunos
productos agrícolas, 1980-2002 (toneladas)



Nota: incluye todo tipo de maíz.

Fuente: SIACON-SIAP.

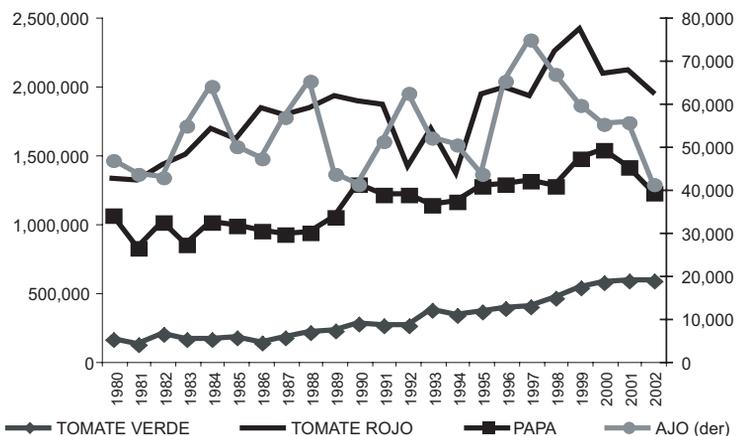
Durante el periodo de vigencia del TLCAN no se ha detectado ningún síntoma de estabilidad del ritmo de crecimiento del volumen.

En la Gráfica 5.11 se muestra la evolución de la producción de otros productos importantes en la estructura de las ventas externas agropecuarias mexicanas. El volumen tanto de tomate rojo como de verde creció muy claramente, a partir del periodo 1993-1994, es decir, con la apertura lograda con el TLCAN. La producción de estos dos artículos es mayor en relación a 1980 y también a 1993. Similar tendencia, aunque menos marcada, se aprecia para la papa, no así para el ajo.

TRAYECTORIA DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA PER CÁPITA

En cuanto a la evolución de la producción agropecuaria per cápita, concepto que De Ingo (2004) y la FAO definen como la capacidad de un país de alimentar a su población, los datos obtenidos para este estudio sugieren la siguiente trayectoria, en un marco general de aumentos de la producción agropecuaria. No se aplica aquí el cálculo del crecimiento de la producción per cápita en valores, como lo indica el estudio del Banco Mundial, nos limitamos a señalar la evolución de la producción en volumen. Esta medida es más adecuada pues señala el monto de alimentos disponible. El valor puede ser equívoco, pues aumentos

Gráfica 5.11
Volumen de la producción de algunos productos agrícolas, 1980-2002 (toneladas)



Fuente: SAGARPA.

en el valor de la producción por elevación de precios no implica mayor disponibilidad de alimentos; tampoco lo haría la revaluación cambiaria que reduce artificialmente los precios de los productos importados. Los incrementos en el volumen producido se registran en carnes de aves y vacuno así como en maíz y frijol, precisamente los productos con fuertes caídas de precios internos y externos (Cuadro 5.8). Los únicos productos para los cuales se registra reducción en la producción para el periodo 1994-2003 son el trigo, la soya, el frijol y el cártamo.

¿CÓMO HA EVOLUCIONADO EL VALOR DE LA PRODUCCIÓN?

Una vez observados los anteriores procesos, podría concluirse que el panorama del sector agropecuario desde los años ochenta se resume en dos tendencias torales: por una parte, la caída de los precios internos y, por otra, el crecimiento del volumen de la producción en ciertos productos importantes en la estructura del producto y en la dieta de la población. Se registraron aumentos en el volumen de la producción en muchos artículos, especialmente luego de la caída sostenida en el periodo 1980-1994, en que coincidieron varias crisis económicas, y la sobrevaluación cambiaria y el desmonte de aranceles y subsidios (Cuadro 5.8).

Cuadro 5.8
Producción per cápita (kg) de productos básicos.

Producto	1980-1990	1990-1994	1994-2003
Ajonjolí	1.2	0.3	0.3
Algodón semilla	5.3	2.0	2.5
Arroz palay	7.2	4.1	3.5
Cártamo	3.6	0.9	1.3
Cebada	6.8	5.6	5.8
Frijol	13.6	13.6	12.6
Maíz	179.1	184.9	187.7
Sorgo	75.0	49.7	56.2
Soya	7.9	6.6	1.7
Trigo	51.7	43.6	34.9
Aves 2/	7.4	10.5	16.5
Bovino	13.8	13.9	14.2
Huevo (toneladas)	10.7	13.0	15.8
Leche de bovino (miles de litros)	88.2	77.8	85.8
Porcino	14.7	9.2	10.0

1/ Los datos per cápita difieren del Segundo Informe de Gobierno por cambios metodológicos en el Conapo. 2/ No incluye guajolote.

Fuente: SAGARPA. (www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/).

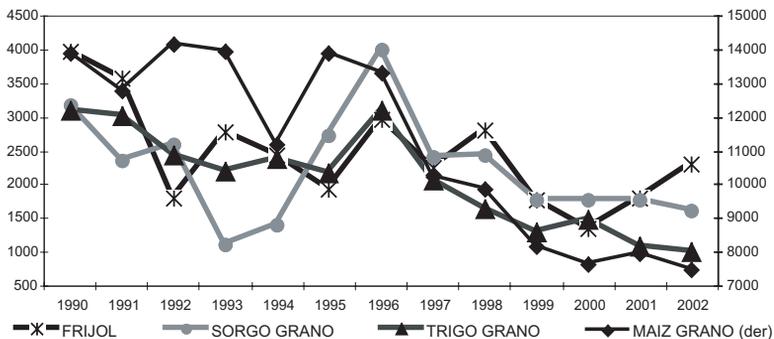
Entre 1994 y 2002 se registró la recuperación en volumen y la caída de precios internos. Las Gráficas 5.12 y 5.13 muestran la trayectoria del valor de la producción de los principales productos agrícolas. Resulta evidente para casi la totalidad la pérdida sostenida del valor, a partir del inicio de la década de los noventa, con una recuperación en 1994 y 1995 que coincide con la devaluación cambiaria.

El descenso del valor de la producción del sector y de la participación del PIB agropecuario en el total responde a la acción combinada de la caída en los precios, parcialmente contrarrestada por el aumento en la producción de los renglones más importantes en la estructura sectorial. El ajuste de los precios resultó superior al ajuste en las cantidades.

AUMENTOS EN LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ

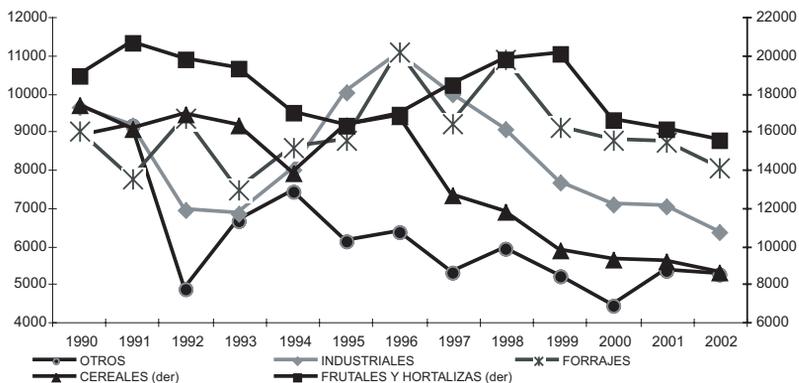
La evolución del volumen de la producción de maíz registra, por una parte, relativa inestabilidad en una tendencia ascendente, pero diferenciada según sea maíz de temporal o de riego (véase Gráfica 5.14).

Gráfica 5.12
 Valor de la producción real de productos básicos, 1990-2002 (millones de pesos de 1993)



Fuente: cálculos propios basados en información de SAGARPA.

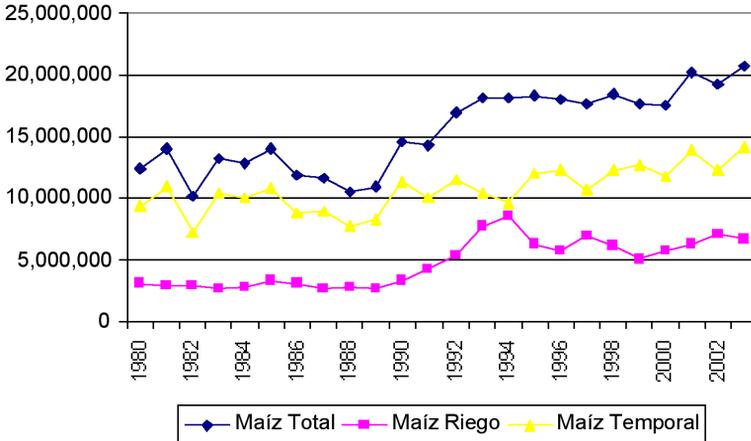
Gráfica 5.13
 Valor de la producción real del sector agrícola, 1990-2002 (millones de pesos de 1993)



Fuente: cálculos propios basados en información de SAGARPA.

El crecimiento es notable en el caso del maíz de temporal, que aporta el mayor volumen: cerca de 15 millones de toneladas en 2003.

Gráfica 5.14
 Volumen de la producción de maíz (temporal y riego),
 1980-2002, en toneladas



Fuente: cálculos propios basados en información de SIEAP.

El punto más bajo durante el periodo 1980-2003 se registró en 1982. Aun a ese nivel de producción el maíz de temporal, fue considerablemente superior al de riego. A partir de ese año hay crecimiento inestable con dos años (1994 y 1997) de baja producción que, con cerca de 10 millones de toneladas, se ubican por encima del nivel de 1982.

El ascenso del maíz de riego es importante, parte de niveles reducidos cercanos a los 4 millones de toneladas —a inicios de la década de los años 80—, hasta 1994, cuando se registró el récord de producción al ascender a casi 10 millones de toneladas. Este mismo año fue uno de los de baja producción del maíz de temporal. Nunca se habían acercado tanto los volúmenes de producción de riego y temporal, sugiriendo quizás un desplazamiento del segundo por el primero. En este periodo la producción de maíz de riego respondió a los estímulos establecidos por el gobierno. La producción récord de 1994 cayó en los dos años siguientes a niveles cercanos a los de 1992 (algo más de 5 millones de toneladas). Para 2003 se registraron 7 millones de toneladas, cifra inferior al nivel récord de 1994.

Esto quiere decir que a partir de 1994 la producción de maíz de riego ha mantenido con altibajos una tendencia descendente. En contraste, la producción total de maíz manifestó un aumento sostenido, aunque fluctuante, lo que se explica por la clara expansión del volumen de la producción de temporal. Los productores de maíz de riego responden aceleradamente a los cambios en las cotizaciones internacionales, respuesta debida a que el maíz no es un cultivo permanente como el café o los árboles frutales y, en caso de caída de la demanda o de reducción de los precios futuros en las bolsas de productos en Chicago o en otros lugares, se puede usar la tierra para otros cultivos temporales que presenten mejores perspectivas.

El que la producción de maíz de temporal se haya incrementado a pesar de la caída en los precios podría considerarse equivocadamente como desconcertante. Una interpretación acertada es otra:

La diversidad de estrategias de sobre vivencia de los campesinos mexicanos ayuda a explicar algunos resultados sorprendentes que van contra las predicciones económicas esperadas, pero que está bien documentada en las estadísticas mexicanas. Por ejemplo, la producción de maíz en tierras irrigadas (principalmente en predios comerciales grandes) se ha reducido desde que se permitió la entrada de maíz barato subsidiado de los EUA y desde que los subsidios al uso del agua fueron reducidos. Sin embargo la producción de maíz en tierras de temporal (que es donde se localiza la gran mayoría de los predios de subsistencia) se ha incrementado cuando los ingresos de los hogares se contrajeron fuertemente durante la severa recesión que siguió la crisis del peso en 1995. Las importaciones desde entonces han seguido un patrón similar a pesar de las importaciones baratas de los EUA (Polanski, 2003). Gráfica 5.14.

Los hechos registrados por la economía mexicana parecen apoyar esta hipótesis. Otra explicación del crecimiento registrado en la producción de maíz en áreas de temporal, que complementa y no invalida la anterior, puede ser el uso de semillas mejoradas. Una más es que a partir de 1999 los apoyos de Procampo y a la comercialización han estimulado la producción de maíz. Algunos autores plantean que las transferencias de Procampo son insuficientes para explicar la trayec-

toria de la producción, (véase por ejemplo a Taylor *et al.*, 1999) (Taylor *et al.*, 1999).³⁴

Yúnez (2002), enfatiza el carácter dual de la economía y asume que la agricultura de subsistencia está desvinculada del mercado y que, por lo tanto, las decisiones de sus productores no están influidas por los precios, lo que explicaría el crecimiento de la producción en las áreas de temporal a pesar de la caída de éstos. Esta conclusión es rechazada ampliamente por D. Ingco *et al.* (2004), quienes sugieren —de acuerdo con estudios sobre la racionalidad de la economía campesina— que estos agricultores sí sufren de manera plena el impacto de las caídas de los precios internacionales, lo cual los obliga a aumentar la producción para mantener sus ingresos. Los resultados obtenidos para el presente estudio apoyan los hallazgos de D. Ingco. Nuestras conclusiones van en el sentido de que el incremento de la producción y los rendimientos de los pequeños campesinos de temporal es más su respuesta a las señales de mercado adversas que su aislamiento o desconocimiento de éstas.

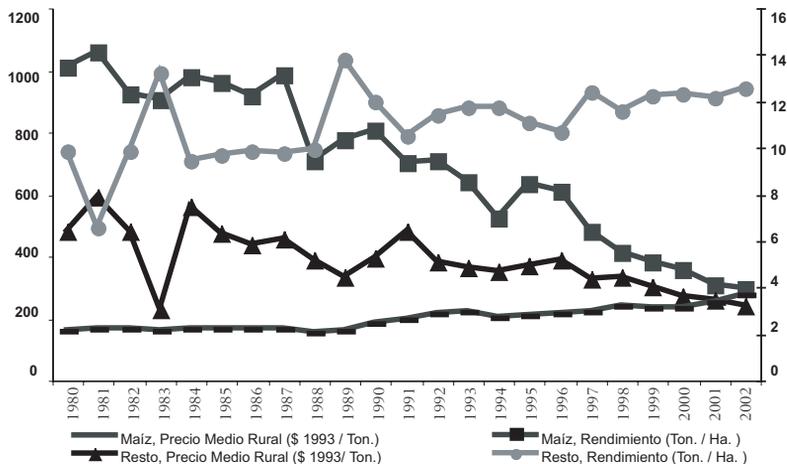
El que a pesar de la sequía no hayan subido los precios internos es otro argumento en torno a los efectos de la apertura y la vinculación directa de las cotizaciones domésticas con las internacionales. En buena medida todos los costos del fenómeno climático los absorbieron los productores, ya que el equilibrio del mercado interno a precios bajos se restableció con importaciones.

Adicionalmente a la evolución de la producción de maíz, es importante considerar el avance en los rendimientos por hectárea, ya que implica un uso más eficiente de la tierra y mayor producción de maíz un indicador de la capacidad de respuesta de la oferta nacional. En la Gráfica 5.15 se ilustra la trayectoria de los precios y los rendimientos del maíz y del resto de los productos agrícolas.

Son notables dos hechos: por una parte, el descenso más pronunciado de los precios internos del maíz que el del promedio del resto de productos agrícolas; y el incremento más sostenido de los rendimientos del maíz, que aunque moderado es constante a partir de 1990. Para los demás productos agrícolas, la mejoría en los rendimientos es inestable y el nivel logrado en 2002 inferior a los registrados en 1983 y

³⁴ Hemos detectado una elevada inestabilidad de las tasas de crecimiento de los dos tipos de maíz. Esta trayectoria, que parecería superar la inestabilidad provocada por los fenómenos meteorológicos, amerita ser estudiada en detalle, lo que este trabajo no puede acometer y sólo cabe mencionarla por su importancia en toda política de fomento.

Gráfica 5.15
Relación entre el rendimiento y el precio interno
del maíz y del resto agrícola



Fuente: cálculos propios, basados en información de SIEAP.

1987 y supera en muy poco al de 1997. Si se considera que dentro del resto de los productos agrícolas están las frutas y las hortalizas, que concentran una proporción muy amplia del total del producto, puede suponerse que no ha habido incrementos en los rendimientos en estos rubros, o si los hubo no lograron elevar el rendimiento promedio. Este hecho explica, en alguna medida, la pérdida de competitividad de estos productos en el mercado internacional. A este factor hay que sumar los efectos derivados de la sobrevaluación cambiaria y la falta de financiamiento.

Tal como se esperaba, el sector agropecuario se abrió a la competencia externa y los precios domésticos se vincularon más estrechamente que antes. Se evidencia un ligero aumento en la productividad agrícola, que angosta la aún considerable brecha respecto a la productividad de toda la economía. La distancia en eficiencia sectorial con los Estados Unidos se amplió en los últimos 10 años. La caída de los precios externos arrastró los nacionales. Los productos mexicanos respondieron elevando el volumen de la producción y los rendimientos. Este esfuerzo es particularmente importante entre los productores de maíz de temporal.

VI. CAMBIO EN LA UBICACIÓN DE LOS FACTORES

LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO LABORAL

Los aumentos en productividad implican cambios en la ubicación y el uso de los factores productivos empleados en el sector. Estos cambios se inducirían como respuesta a las señales de los precios internos, los cuales reaccionarían a las tendencias en los externos y a las condiciones de las demandas interna y externa. En este apartado se presenta, en primer lugar, la evolución en el empleo y en el uso de la tierra, para establecer en qué medida corresponden a transformaciones en volumen y valor de la producción, así como a la caída en los precios internos.

Una característica de la economía mexicana es la ya mencionada falla estructural que se evidencia con la elevada proporción de la fuerza laboral dedicada a actividades agropecuarias en contraste con su limitada participación en el PIB, desajuste que se traduce en baja productividad por trabajador. Entre el periodo 1997 y 1999 el sector agropecuario proporcionó 21.2% del empleo total y generó solamente 5.9% del PIB nacional.³⁵ Estos datos resultan particularmente desproporcionados si los comparamos con los de otros países: los Estados Unidos emplearon en ese sector en el mismo periodo el 1.4% de la fuerza de trabajo y produjeron el 2.5% del PIB; por su parte en Canadá

³⁵ De hecho, en México la producción agropecuaria esta asociada con la pobreza. En general en las entidades federativas donde existe mayor participación del sector agropecuario en el PIB local, el ingreso per cápita es menor que en otros estados donde ocurre lo contrario.

el empleo en el sector fue de 2.2% y generó 3.8% del PIB (véase Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1
PIB y empleo agropecuario en México,
los Estados Unidos y Canadá: 1997-1999

México		EUA		Canadá	
PIB	Empleo	PIB	Empleo	PIB	Empleo
5.90%	21.20%	1.40%	2.50%	2.20%	3.80%

Empleo: Población ocupada. **Agropecuario:** agricultura ganadería, silvicultura, caza y pesca.

Fuentes: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, y OCDE (2002).

Un análisis ligero de estas relaciones puede conducir a la conclusión equivocada de que México debe reducir el empleo del sector agropecuario hasta una proporción similar a la que ocupa el PIB sectorial dentro del total, como una forma de equilibrar su productividad con la de su socio principal comercial y así lograr competitividad en los mercados interno y externo, es decir expulsar a 2.9 millones. El desequilibrio entre la participación del empleo y el PIB sectoriales respecto a los totales, refleja la desagriculturización severa de la economía mexicana y requiere, en primer lugar, acciones para elevar el producto, complementadas con otras como la diversificación del empleo rural.

En el Cuadro 6.2 aparece la participación de cinco ramas productivas en el empleo total. La del sector agrícola disminuyó 4.1% entre 1990 y 2001, mientras que las de manufacturas y minería permanecieron prácticamente inalteradas, y crecieron los servicios. La reducción registrada del empleo agropecuario, a pesar de ser elevada, puede considerarse insuficiente si se toman en cuenta las distancias existentes entre los salarios medios de los diferentes sectores (véase Cuadro 6.3). Este argumento parte de tres premisas andosas: que el mercado laboral es perfecto y que funciona debidamente, la mano de obra se traslada libremente hacia las actividades más remunerativas y el empleo agrícola es un factor productivo no específico. Así, en 2000 el salario medio en las manufacturas era casi ocho veces mayor que el promedio pagado en la agricultura, el de la construcción cuatro veces y el de los servicios 22 veces. La relativa estabilidad de la estructura sectorial del empleo en México, coexiste al lado de grandes diferencias salariales, lo

cual evidencia poca movilidad laboral e imperfecciones en el mercado del trabajo. Esta rigidez se explica, entre otras razones por las diferencias en calificación y escolaridad, el manejo de variables como la tasa de cambio, los costos implícitos en la migración, y las transformaciones en los proceso productivos, los cuales demandan menos factores domésticos, especialmente empleo.³⁶

Cuadro 6.2
Porcentaje de participación de cada sector en el total
del personal ocupado

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

	Agropecuario %	Minería %	Manufactura %	Construcción %	Servicios %
1980	26.1	1.3	12.9	9.0	50.8
1981	27.1	1.0	11.9	10.5	49.6
1982	26.2	1.1	11.7	10.2	50.8
1983	28.0	1.1	11.1	8.4	51.4
1984	27.7	1.2	11.1	8.8	51.3
1985	27.8	1.2	11.2	8.9	51.0
1986	27.5	1.2	11.1	8.7	51.5
1987	27.6	1.2	11.1	8.7	51.4
1988	26.0	0.8	12.6	8.1	52.6
1989	24.8	0.7	12.8	8.8	53.0
1990	24.0	0.7	12.6	9.7	52.9
1991	23.3	0.7	12.4	10.0	53.7
1992	22.7	0.5	12.4	10.1	54.3
1993	22.7	0.5	12.0	10.3	54.4
1994	22.4	0.4	11.5	10.8	54.8
1995	22.6	0.5	11.2	9.7	56.0
1996	22.3	0.4	11.6	10.7	55.0
1997	20.8	0.4	12.2	11.7	54.8
1998	20.7	0.4	12.3	12.1	54.4
1999	20.4	0.4	12.5	12.2	54.5
2000	19.7	0.4	12.8	12.3	54.8
2001	19.9	0.4	12.2	11.9	55.5

Un aspecto notable en el Cuadro 6.2 es que los sectores que absorben la mano de obra no captada por la agricultura son actividades por excelencia no transables, como la construcción y los servicios, en los que la ca-

³⁶ Las principales razones que impiden la movilidad del trabajo entre el sector agropecuario y el resto de la economía son, además de los factores que limitan la respuesta del sector a los cambios en las condiciones del mercado, la falta de capacitación y la pobreza.

lificación de la mano de obra requerida es baja. De hecho, la poca calificación de la mano de obra agrícola merma las posibilidades de que sea empleada en otras actividades. El crecimiento de los sectores no transables, junto con el decaimiento de los transables, resulta también de la revaluación de la tasa real de cambio por el manejo dado a los choques externos provocados por las ganancias extraordinarias creadas por los aumentos de los precios del petróleo, los flujos financieros externos y las remesas de los trabajadores mexicanos en el exterior.

Cuadro 6.3
Remuneraciones promedio
(múltiplos de las remuneraciones agrícolas)

Actividades	1990	1994	2000
Agricultura	1.0	1.0	1.0
Ganadería	4.6	5.0	5.3
Silvicultura	6.4	6.5	6.7
Caza y pesca	7.5	7.4	7.6
Minería	19.5	27.4	38.1
Manufacturas	16.5	20.8	24.4
Construcción	8.1	9.9	12.1
Servicios	12.2	18.1	22.2

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Las remuneraciones promedio de los servicios encubren una gran dispersión por su heterogeneidad. Así, por ejemplo, los salarios en “otros servicios” fueron poco más de siete veces superiores a las remuneraciones promedio en la agricultura, en tanto que en los servicios financieros fue de 41.5 veces, (véase Cuadro 6.4).

MODIFICACIONES EN EL EMPLEO SECTORIAL

Los cambios en la estructura del empleo y en la elasticidad empleo respecto al crecimiento del PIB, no pueden ser atribuidos a una sola causa, como el TLCAN, en virtud de los múltiples cambios operados en la economía desde los años ochenta y en razón de los impactos del entorno externo y otras políticas internas, como la cambiaria, la de desarrollo científico y tecnológico y la de servicios de extensión (mencionados en el capítulo IV), así como la restricción monetaria.

Cuadro 6.4
Remuneraciones promedio en los servicios
(múltiplos de las remuneraciones agropecuarias)

Denominación	1990	1994	2000
Agricultura	1.00	1.00	1.00
Electricidad, gas y agua	24.94	37.29	46.68
Comercio	8.57	10.99	12.01
Restaurantes y hoteles	12.01	16.76	19.79
Transporte	13.95	18.16	22.90
Comunicaciones	34.09	50.68	61.32
Servicios financieros	39.95	72.81	75.78
Alquiler de inmuebles	6.31	9.34	10.06
Servicios profesionales	22.03	36.11	45.00
Servicios de educación	12.30	22.16	31.28
Servicios médicos	16.86	25.30	32.10
Servicios de esparcimiento	14.60	20.79	26.33
Otros servicios	6.70	7.06	7.67
Administración pública y defensa	16.42	27.70	41.08

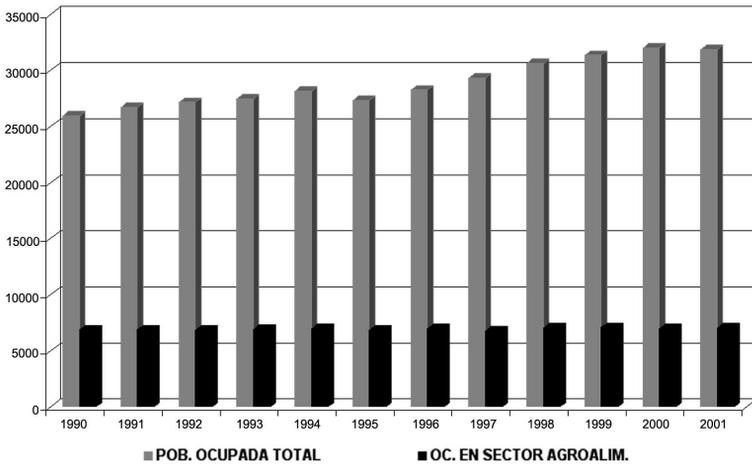
Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

En la Gráfica 6.1 se observa que antes de que el TLCAN entrara en vigencia, el sector agroalimentario ocupaba 6,896,400 del total de 27,095,000 personas ocupadas en la economía entre 1990 y 1994, lo que representaba 25.5% de la ocupación. Al entrar en vigor el tratado, dicha proporción se redujo a 23.2% en promedio entre 1995 y 2001, para finales de este periodo rondar el 19%. Lo anterior significa que el sector agroalimentario perdió aproximadamente 700 mil personas. Este fenómeno ha sido analizado por diferentes autores quienes llegan a una conclusión similar. Según López, sólo 7.9% del empleo agropecuario total está vinculado a actividades de exportación, y a causa de los cambios en la estructura de la producción ya analizados, se perdieron cerca de 700 mil empleos que se hubieran generado si dichas transformaciones en la producción no hubiesen tenido lugar (López, 2000).

La agricultura, que representaba 76.5% de la ocupación en actividades agroalimentarias antes de 1995, pasó años después a 75.6% en promedio. Su contracción le significó una caída en el empleo de 0.3% promedio anual, y es el único sector que ha expulsado fuerza de trabajo. (Gráfica 6.2) Pese a que en los demás subsectores se desaceleró la generación de empleo respecto al periodo anterior, sí se incrementó su masa de ocupación. Es importante explorar cuáles actividades no agropecuarias tie-

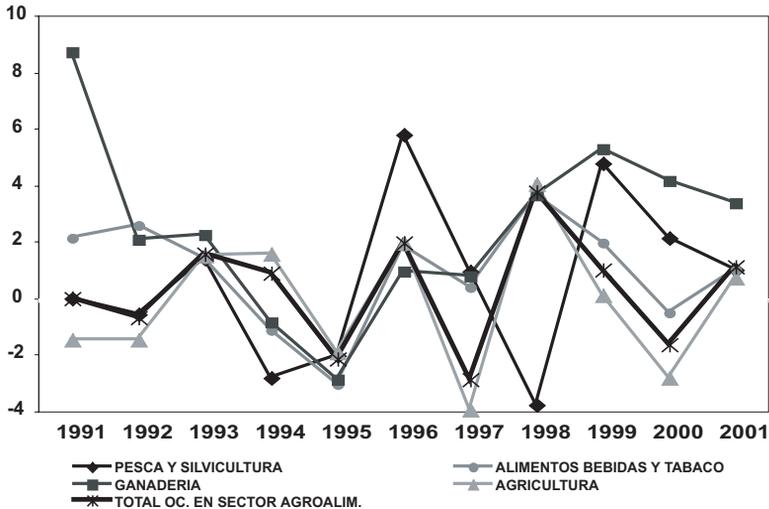
nen el dinamismo necesario para brindar trabajo productivo y remunerativo a la fuerza laboral que el sector primario no absorbe, de manera que este movimiento implique ganancias en productividad para toda la economía

Gráfica 6.1
Población ocupada en el sector agroalimentario y total, 1990-2001 (Miles de personas)



Fuente: INEGI: Sistema de Cuentas Nacionales de México.

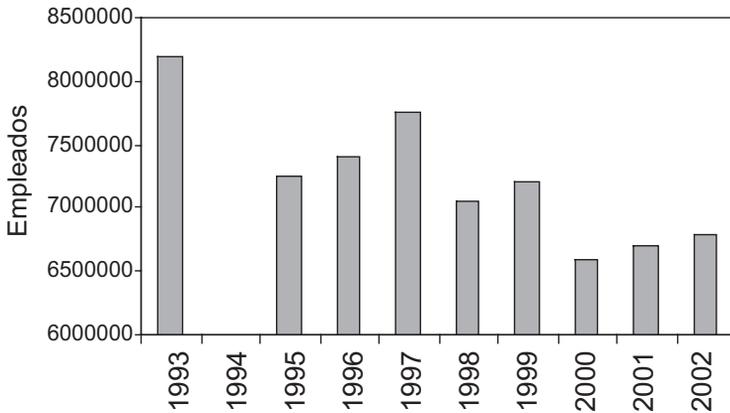
Gráfica 6.2
Crecimiento porcentual anual de la ocupación en el sector agroalimentario 1990-2001



Fuente: cálculos propios basados en información de SAGARPA.

Esta caída del empleo agropecuario presenta cierta irregularidad, en el sentido de que en algunos años se presentó recuperación (Gráfica 6.3). Por ejemplo, entre 1995 y 1997 hubo aumentos significativos, los cuales se perdieron entre 1997 y 2000, para luego presentar una leve mejoría en 2001 y 2002. Las causas de este comportamiento pueden estar relacionadas con la devaluación suscitada en 1994 y 1995. Menos claro es el comportamiento registrado para los últimos años. De todas maneras, el dinamismo de los productos agrícolas de exportación no ha absorbido mano de obra en los volúmenes necesarios para prevenir el éxodo registrado durante todo el periodo.

Gráfica 6.3
Empleo mexicano en el sector agropecuario



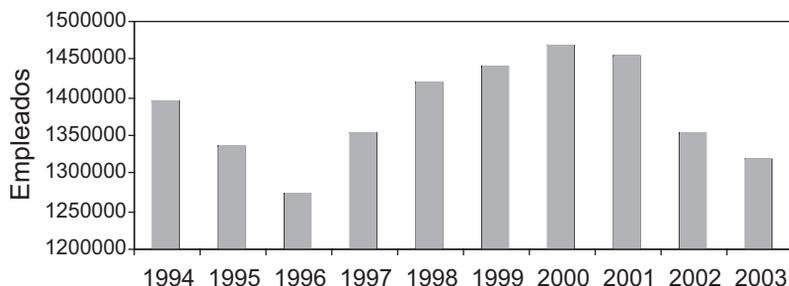
Fuente: Polansky (2003).

Nota: "Agricultura" incluye a todo el sector agropecuario, caza, silvicultura y pesca.

No obstante el dinamismo de las exportaciones manufactureras, es evidente el relativo estancamiento en la generación de empleo de la industria de la transformación, al mismo tiempo que gran inestabilidad; hubo ganancias netas en el volumen del empleo manufacturero a partir de 1995 y hasta 2000, año a partir del cual se pierde empleo y se llega a niveles cercanos a los de 1994 (Gráfica 6.4). Este comportamiento del empleo manufacturero sugiere que no ha absorbido al desplazado del sector primario y a la nueva fuerza laboral no absorbida por la agricultura.

Sin embargo, es necesario analizar independientemente el empleo generado por el segmento más dinámico del sector manufacturero,

Gráfica 6.4
Empleo mexicano en el sector manufacturero
no maquilador (en millones de personas)

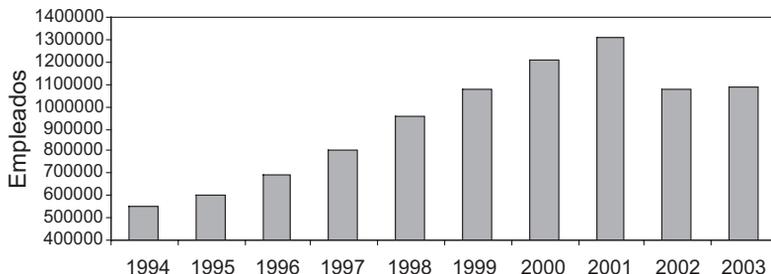


Fuente: Polansky (2003).

la actividad maquiladora, que responde con cerca del 50% de las exportaciones mexicanas manufactureras, es decir, con 40% del total de las ventas externas mexicanas. En el sector maquilador, el empleo pasó de un poco más de 583,000 trabajadores en 1994 a más de un millón de empleos en 2003 (Gráfica 6.5). Sin embargo, hay que señalar que ha descendido en el periodo 2001-2003. Se ha encontrado que hay una relación muy débil entre el crecimiento de las exportaciones maquiladoras y el empleo manufacturero total, debido quizá a que la maquila tiene muy poca capacidad de integrar valor agregado nacional por unidad de producto y que ha reemplazado a la actividad manufacturera, debilitando el uso de los factores domésticos, (Puyana y Romero, 2005.).

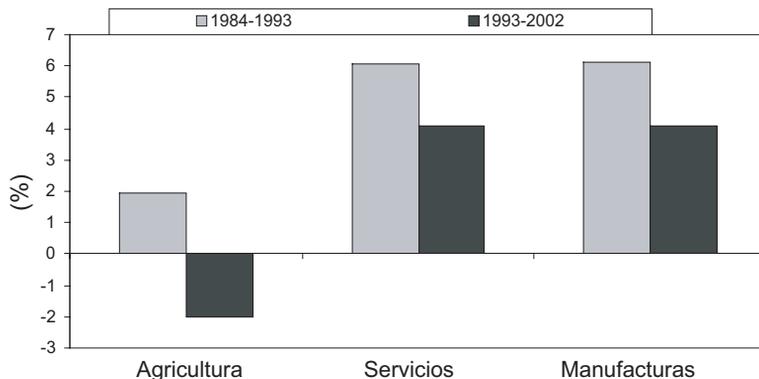
En todas las actividades productivas el ritmo de crecimiento del empleo en el periodo 1984-1993 fue menor que durante 1994-2000. (Gráfica 7.6). La desaceleración de la capacidad de generar empleo de las manufacturas confirma nuestras conclusiones sobre la poca relación entre el formidable avance de las exportaciones maquiladoras y el empleo manufacturero, y sugiere que este sector no está en capacidad de absorber la mano de obra desplazada de la agricultura, bien sea por el dinamismo y la nueva forma de crecimiento de las manufacturas —basadas progresivamente en la incorporación de componentes importados—, o porque la fuerza laboral proveniente del sector rural no está calificada para el manufacturero. El resultado es que la vinculación al trabajo de los nuevos contingentes de fuerza laboral, aproximadamente un

Gráfica 6.5
Empleo mexicano en el sector manufacturero



Fuente: Polansky (2003), p. 16. INEGI/ STPS: Encuesta Industrial Mensual (EIM).

Gráfica 6.6
Crecimiento promedio anual del empleo por sectores
antes y después de NAFTA



Fuente: Polansky (2003).

Agricultura: sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca.

Industria: minería, manufacturas y construcción.

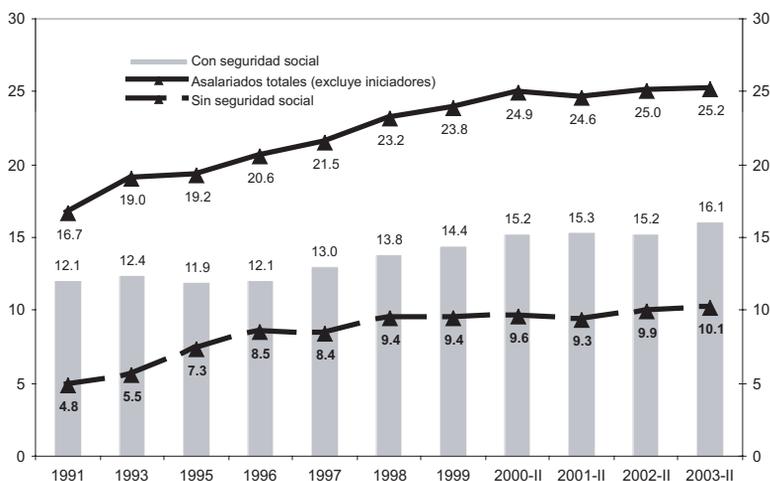
Servicios: transporte, servicios públicos, comunicaciones, comercio, servicios sociales y financieros.

millón setecientos mil jóvenes que año con año se incorporan al mercado laboral, se realiza a través del sector informal o en actividades terciarias de menor productividad.

La mayor absorción de mano de obra la han realizado los sectores servicios y construcción en actividades poco productivas y sin pro-

tección social, el resto busca salida en la migración internacional. De 1991 a 2003 la tasa media de crecimiento anual del empleo con seguridad social es de 2%, en contraste, la tasa correspondiente para el empleo sin seguridad social es de 7% (Gráfica 6.7).

Gráfica 6.7
Población asalariada con y sin seguridad social
(millones de personas)



Fuente: STPS (2003), *Diagnóstico de la situación de la ocupación y el empleo*, México, D.F., diciembre.

Esta evolución del empleo parecería sugerir que el cambio en la estructura del trabajo, propiciado por el traslado de mano de obra de unos sectores a otros, no corresponde al esperado, de acuerdo a los supuestos sobre las ventajas comparativas, hacia los sectores con mayor productividad y relacionados con el sector externo. Este resultado tampoco asemeja al escenario visualizado y proclamado cuando se negoció el TLCAN. El hecho de que haya crecido más la ocupación en servicios, donde la seguridad social tiene una limitada participación, es un indicio de que el factor trabajo se ha trasladado hacia actividades no comerciables internacionalmente, con bajos ingresos y productividad. Esto es a su vez congruente con el nivel de calificación laboral y escolaridad de la población rural.

En términos relativos la agricultura, la actividad que más mano de obra ha expulsado, es la que arroja las mayores pérdidas en los salarios. Esto se explica, por la poca movilidad sectorial del trabajo y por la evolución de las actividades manufactureras, orientadas cada vez más a la incorporación de proporciones crecientes de componentes importados. En el sector agropecuario, la apertura comercial ha estimulado una nueva mezcla de producción que es menos intensiva en el uso del trabajo en comparación con la existente antes de la liberalización comercial. Visto desde un ángulo más estructural, como el presentado en el segundo capítulo, esta evolución de la generación del empleo en toda la economía refuerza nuestro análisis sobre el retroceso prematuro de los sectores transables y nuestra conclusión sobre la necesidad de contrarrestar los factores que desestiman la mayor participación de esos sectores en el PIB, para elevar la generación de valor agregado nacional, la productividad de toda la economía, el empleo productivo y los ingresos.

Respecto al sector agroalimentario, en el Cuadro 6.5 se muestran los requerimientos relativos de trabajo por unidad de producto. Los

Cuadro 6.5
Requerimientos de trabajadores por unidad de valor de producto
relativo al conjunto de la economía (=1)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1 Agricultura	4.40	4.49	4.43	4.53	4.13	4.09	4.07	4.12	4.10	4.29
2 Ganadería	1.19	1.21	1.21	1.26	1.21	1.24	1.30	1.31	1.35	1.43
3 Silvicultura	0.94	0.95	0.96	0.98	0.94	0.96	0.99	1.02	1.03	1.08
4 Caza y pesca	1.25	1.36	1.23	1.19	1.06	1.07	1.10	1.11	1.12	1.17
11 Carnes y lácteos	0.38	0.36	0.34	0.33	0.31	0.32	0.33	0.33	0.31	0.33
12 Frutas y legumbres	1.00	0.95	1.00	0.89	0.92	0.96	0.90	0.84	0.78	0.75
13 Molienda de trigo	0.85	0.89	0.91	0.89	0.81	0.83	0.86	0.86	0.90	0.89
14 Molienda de nixtamal	0.44	0.44	0.43	0.43	0.40	0.41	0.42	0.42	0.43	0.44
15 Beneficio y molienda de café	0.29	0.28	0.30	0.28	0.27	0.26	0.26	0.29	0.29	0.28
16 Azúcar	0.31	0.30	0.26	0.28	0.23	0.21	0.22	0.20	0.20	0.21
17 Aceites y grasas comestibles	0.17	0.17	0.15	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.12
18 Alimentos para animales	0.52	0.57	0.57	0.54	0.56	0.62	0.64	0.60	0.56	0.59
19 Otros productos alimenticios	0.54	0.53	0.53	0.52	0.48	0.49	0.46	0.44	0.43	0.44
20 Bebidas alcohólicas	0.08	0.08	0.11	0.09	0.08	0.09	0.09	0.11	0.11	0.12
21 Cerveza y malta	0.17	0.17	0.15	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.11	0.12
22 Refrescos y aguas gaseosas	0.71	0.72	0.70	0.67	0.63	0.62	0.64	0.58	0.58	0.59
23 Tabaco	0.19	0.19	0.23	0.20	0.17	0.17	0.18	0.15	0.16	0.16

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, varios números.

datos indican que el sector agrícola tiene mayor índice de absorción de mano de obra por unidad de producto en todo el “sistema agroalimentario”. De las cifras se desprende que la nueva estructura de la producción no ha vigorizado la creación de nuevas plazas de trabajo en el sector agropecuario. El superávit comercial en el sector pecuario alivia poco esta situación dado su pequeño monto y en virtud de que solamente responde por casi la cuarta parte de los empleos que se generan en la agricultura por unidad de producto.

IMPACTO SOBRE LOS INGRESOS RURALES

Otro efecto esperado de la apertura comercial era tornar redundantes volúmenes importantes de empleo rural (De Janvry *et al.*, 1998).³⁷ Se presumió que como respuesta a los nuevos precios el cambio en la mezcla de producción reduciría la demanda del factor productivo abundante en el sector agrícola y, sí este exceso de oferta no encontraba ocupación en otras actividades rurales o en otros sectores de la economía, los salarios en estas zonas se reducirían (Levy y Sweder van Wijnbergen, 1992; Romero y Yúnez 1993; Casco y Romero, 1997). Esta situación afectaría a los trabajadores agrícolas sin tierra y a los propietarios de predios que complementan su ingreso como asalariados en otras actividades agropecuarias.

Para enfrentar este problema algunos estudiosos recomendaban acometer masivos proyectos de infraestructura en áreas rurales, con los que se esperaba un doble propósito: por un lado, elevar los salarios y retener a la mano de obra en el campo a través de un aumento en la demanda de trabajo en el sector de la construcción dentro de las áreas rurales y, por el otro, proveer a éstas la infraestructura necesaria para integrarlas al resto del país y al mercado nacional e internacional, esperando con esto que los productores de las zonas rurales fueran más com-

³⁷ En un estudio sobre los efectos del TLCAN titulado “TLC y agricultura ¿Funciona el experimento?”, coordinado por Schwentesius en 1998 (cuatro años después de la entrada en vigor del TLCAN) se plantea de esta manera el problema que representaba el ajuste: “Al redefinir el TLCAN las ventajas comparativas ya no en los cereales, sino en la producción de fruta y hortalizas, y con la preocupación de que la pérdida de competitividad del maíz produzca el desplazamiento de familias campesinas, contribuyendo así a la emigración internacional, se plantea la pregunta central sobre si estas mismas familias campesinas hoy ocupadas en la producción de maíz pueden (i) reconvertir su actividad hacia la producción de fruta y hortalizas, (ii) modernizar su maíz hasta que pueda competir con las importaciones”.

petitivos (Levy y Sweder van Wijnbergen, 1992; Casco y Romero, 1997; Romero, 1998).

En las áreas rurales los salarios caen porque la mano de obra no puede trasladarse de la agricultura a otras actividades y porque con la apertura tiende a reducirse el peso del maíz de temporal, que es una actividad intensiva en trabajo. Esto lleva a que la nueva producción sea menos intensiva en trabajo que la que se obtenía sin la apertura, por lo que los salarios reales tienen que caer para restablecer el pleno empleo.

La caída de los salarios reales como consecuencia de la apertura comercial hace imprescindible la necesidad de instrumentar políticas para mitigar tal efecto. Sin embargo, la apertura comercial no constituye la única justificación para llevar a cabo un programa de obras públicas, la pobreza en el campo y los bajos salarios lo justifican aun sin ella (Casco y Romero, 1997).

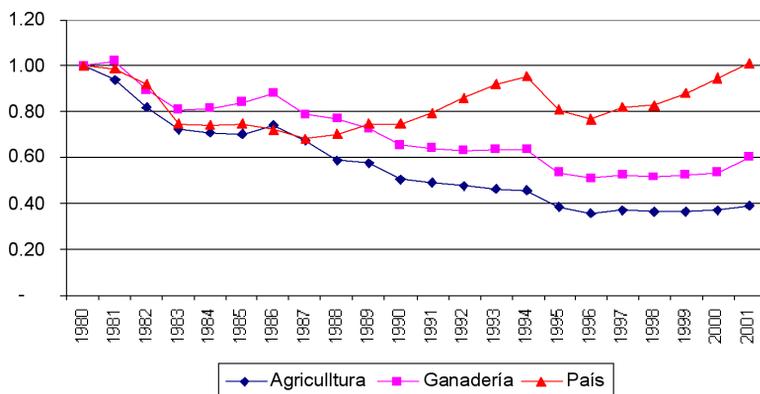
Estas inversiones no se realizaron en la magnitud necesaria y los efectos esperados no se produjeron. Desde 1993 la fracción de la fuerza laboral que trabaja en actividades agropecuarias no ha disminuido sustancialmente. Los salarios reales en la agricultura y en el sector pecuario cayeron sensiblemente con la crisis cambiaria de 1994-1995 al igual que en toda la economía (Cuadro 6.6). Luego de la crisis cambiaria los salarios en toda la economía se han recuperado plenamente, pero no en la agricultura. En 2001 los salarios promedio en el sector agrícola eran 16% más bajos que en 1993 y los del sector pecuario lo eran en 5.1%. En contraste, las remuneraciones promedio para el conjunto de la economía en 2001 eran 10% mayores que en 1993 (Gráfica 6.8).

Cuadro 6.6
Remuneraciones promedio en 1996 y 2001 como razón de las respectivas remuneraciones promedio en 1993

	Agricultura	Ganadería	Totales
1996	0.76336	0.80237	0.83172
2001	0.83655	0.94868	1.10077

Fuente: cálculos propios basados en datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México; informes presidenciales, varios años.

Gráfica 6.8
 Evolución de las remuneraciones promedio reales
 en actividades agrícolas, pecuarias y conjunto del país*
 (1990=1)



*Remuneraciones de asalariados entre personal ocupado, deflactado con el INPC.

Agrícolas incluye silvicultura; pecuarias incluye caza y pesca.

Nota: respecto a las agrícolas en 1980 las remuneraciones promedio en el país eran 6.1 veces mayores, mientras que las de las actividades pecuarias eran 3.5 veces mayores.

Fuente: cálculos propios basados en datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México; informes presidenciales, varios años.

LA EVOLUCIÓN DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

La trayectoria de la estructura laboral en México y sus efectos en los ingresos deben analizarse en su vinculación con la migración hacia los Estados Unidos. Dado los contingentes de emigrantes, no es factible disociar estos dos mercados. Es lógico considerar que, en una forma u otra, los mercados laborales mexicano y estadounidense están integrados. Taylor y Dyer (Taylor y Dyer, 2003) sostienen que el TLCAN no desaceleró la migración desde las áreas rurales. En el sector agrícola como un todo, el empleo no creció a pesar de que las exportaciones de frutas y vegetales se expandieron considerablemente después de la implementación del TLCAN y pudieron generar empleo adicional en esos cultivos, pero que no pudo compensar la pérdida de puestos de trabajo en otras actividades, ya que el empleo total sectorial se estancó o decreció, como se señaló al inicio de este capítulo.

La migración desde muchas comunidades rurales se aceleró a partir de la puesta en marcha del TLCAN y sólo una pequeña parte correspondió a emigración rural-rural. El destino final para una proporción creciente de la población emigrante son los Estados Unidos. En 2002, 30% de los emigrantes de las zonas rurales mexicanas se fueron a ese país, cifra que contrasta con el 19% registrado en 1994. Para poner en relieve estas cifras cabe señalar que de 1980 a 1994 la emigración rural a los Estados Unidos creció 95%, de forma que para 2002 resultó 452% más alta que en 1980 (Taylor y Dyer, 2003). A similares conclusiones sobre la aceleración de la emigración a partir de 1994 se llegó en este estudio, según los datos sobre las remesas presentados en el capítulo IX.

Según Taylor y Dyer (Taylor y Dyer, 2003), esta aceleración en la migración rural no puede ser atribuida sólo al TLCAN, ya que no se encontraron indicios de que éste hubiera creado una ruptura en las tendencias migratorias desde las áreas rurales registradas desde mediados de los ochentas. Por el contrario, la emigración de las áreas rurales mexicanas a los Estados Unidos se aceleró mucho antes de la instrumentación del tratado y la tendencia continuó posteriormente. Enfatizan que el crecimiento de las importaciones de maíz no generó la caída de la producción de este grano. Sin embargo, no mencionan que entre 1994 y 2002 el coeficiente de abastecimiento externo del consumo aparente nacional se incrementó. Por otra parte, el descenso de los precios internos del grano contrajo los ingresos de los productores y perjudicó incluso los que son compradores netos de alimentos, además de que, posiblemente limitó la generación de empleo rural en actividades no agropecuarias, ya que al reducirse los ingresos se contrae la demanda general, tal como lo indica De Ingco (De Ingco, 2002). El deterioro de los ingresos rurales monetarios por hogar, que se presenta en el capítulo IX, confirma este argumento.

Taylor y Dyer también señalan que además del TLCAN, muchos otros elementos actuaron para acelerar la emigración del campo. El primero es el proceso de urbanización, el segundo son las reformas en las políticas agrícolas mexicanas implantadas desde mediados de los ochenta. Por ejemplo, la reforma al sistema de propiedad ejidal de 1992, que permite la venta y el arrendamiento de tierra; y la eliminación y los cambios de los subsidios agrícolas. Éstos cambios han promovido la productividad y la producción, pero no en forma que eleven el

empleo o estimulen a la población rural a permanecer en el campo. Por todo ello, concluyen que el TLCAN ha ejercido sólo un rol menor en la continúa aceleración de la emigración rural durante la última década. La decisión de migrar hacia los Estados Unidos o dentro de México ha sido configurada por las fuerzas estructurales que estimulan la migración, así como por la carencia y baja calidad de empleos en las zonas urbanas mexicanas.³⁸

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO Y EN EL USO DE LA TIERRA

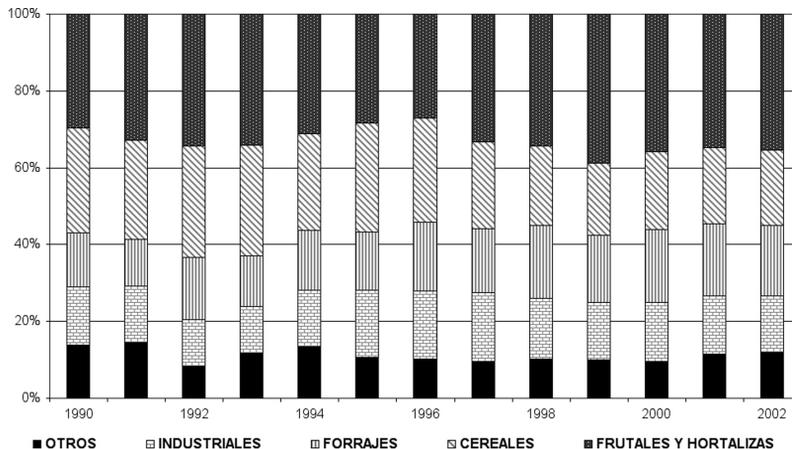
Los supuestos conceptuales detrás de las reformas sugerían cambios en la estructura del valor de la producción y en la composición del producto, hacia las actividades con ventajas comparativas evidentes. De igual forma, se esperarían modificaciones en el uso de la tierra, posiblemente hacia esas actividades, si las condiciones climáticas y de composición de la tierra agrícola lo permitían.

Las Gráficas 6.9a y 6.9b permite comparar la composición del producto agrícola, según el valor, con la estructura del uso de la tierra. Sobresale, en primer lugar, la relativa estabilidad de la composición por valor. Si bien hay transformaciones, éstas no son abrumadoras. Ascenden las frutas, las verduras y los forrajes y descienden los cereales, especialmente luego de 1996. Estos movimientos no se reflejan exactamente en la estructura de la tierra cultivada, ya que la dedicada a las frutas permanece estable, al tiempo que parece mayor el ascenso en la dedicada a los forrajes, por lo menos en relación al ascenso en su valor, lo que indica un crecimiento extensivo.

Otro aspecto interesante es la diferencia en el peso de las hortalizas y frutas en el valor del producto y en la superficie ocupada, lo cual es indicio de mayor valor y rendimiento monetario de esta actividad. Sin embargo, la constancia de la cantidad de tierra dedicada a ellas, combinado con un alto valor de la producción, sugiere dos explicaciones no excluyentes: por una parte, que no todas las tierras son ap-

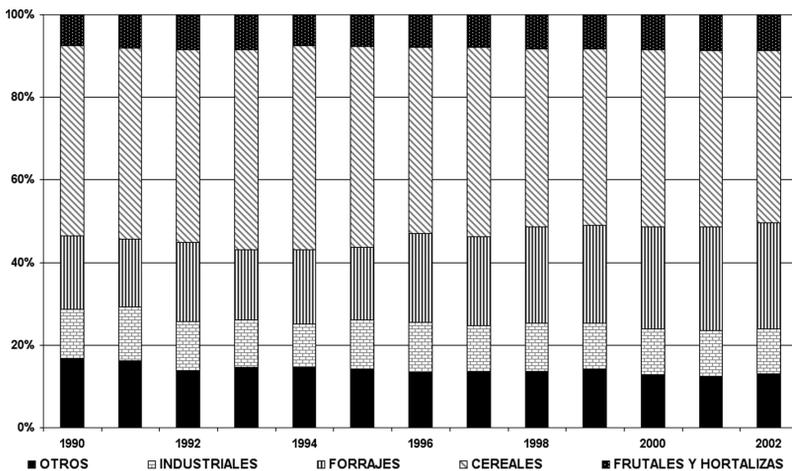
³⁸ Otros factores que ayudan a explicar la migración son la ampliación de la brecha salarial entre los Estados Unidos y México, las crisis cambiarias mexicanas, la política de control de fronteras de aquél país y las redes familiares de algunas comunidades estadounidenses, entre otras.

Gráfica 6.9a
Estructura del valor de la producción agrícola
1990-2002 (distribución porcentual)



Fuente: cálculos propios basados en información de SAGARPA.

Gráfica 6.9b
Estructura de la superficie sembrada 1990-2002 (Miles de hectáreas)



Fuente. Cálculos propios basados en información de SAGARPA.

tas para la producción de este tipo de artículos y que a pesar de la mayor rentabilidad no es factible trasladar toda la tierra cultivable a su cultivo; y por la otra, que pueden existir altos costos de entrada que dificultan la ampliación de estos cultivos, como es el caso de las inversiones para plantar árboles frutales que tienen un periodo largo entre la siembra y la primera cosecha comerciable. Además, la falta de inversiones en riego limita el potencial el cultivo de hortalizas, al igual que la insuficiencia de vías que permitan la salida expedita a los mercados de productos altamente perecederos. También se debe recordar el mal funcionamiento de los mercados agropecuarios de bienes capitales y tecnología. Todo sugiere la necesidad de estimular el traslado de los factores, —la tierra incluida—, dedicados a las actividades no rentables, a otras con planes atractivos y lucrativos, sin dejar de lado a los pequeños productores y elevar la productividad en aquellas actividades que han mostrado capacidad de adaptación.

VII. LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO

EL EQUILIBRIO COMERCIAL

A raíz de la apertura y la firma del TLCAN, el patrón de comercio entre México y sus principales socios comerciales ha cambiado de muchas maneras. Para México, los cambios se tradujeron en el tránsito a un déficit comercial constante con los Estados Unidos antes del TLCAN, a un superávit sustancial con ese país en 2002. Sin embargo, esta tendencia no se repite en el sector agropecuario, que presentaba déficit comercial histórico y que la puesta en marcha del TLCAN, no alteró.³⁹

De 1993 al 2002 el comercio exterior agrícola creció en términos reales pero a una tasa menor que el comercio exterior total. Las exportaciones agrícolas se incrementaron considerablemente entre 1993 y 1995. A partir de entonces se han estancado. Por el contrario, las importaciones presentan un mayor crecimiento a partir de 1995, lo que se traduce en el crecimiento del déficit. El deterioro de la balanza comercial agrícola obedece a diversos factores, entre los que destacan el crecimiento poblacional, el mayor consumo per cápita de proteína animal (que acelera la demanda de granos para forraje), y la apreciación del tipo de cambio. El sector pecuario registra superávit comercial aunque la tasa de crecimiento de sus exportaciones durante la última década fue negativa, en tanto que las importaciones presentan una tasa de crecimiento positiva, especialmente después de 1996 año en que renovó el

³⁹ Esto es explicable en gran medida por la apreciación del peso.

proceso de apreciación cambiaria (Cuadros 7.1 y 7.2).⁴⁰ En conjunto, el sector agropecuario registró en 2002 el mayor déficit comercial desde 1980 (véase Gráfica 7.1).

Cuadro 7.1
Exportaciones e importaciones agropecuarias
e índice de precios al productor de los Estados Unidos
(PPI): 1980-2002 (millones de dólares)

	Agricultura		Ganadería		PPI
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	
1980	1,404	1,884	124	140	1.00
1981	1,378	2,204	104	217	1.02
1982	1,097	927	136	172	0.97
1983	967	1,621	222	80	1.00
1984	1,306	1,696	154	184	1.03
1985	1,185	1,296	224	311	0.92
1986	1,778	783	308	152	0.90
1987	1,295	971	225	134	0.93
1988	1,399	1,398	239	370	1.02
1989	1,461	1,747	245	249	1.08
1990	1,721	1,830	390	232	1.09
1991	1,877	1,687	414	443	1.03
1992	1,679	2,402	433	456	1.01
1993	1,961	2,324	543	309	1.04
1994	2,221	2,293	457	378	1.03
1995	3,324	2,479	693	165	1.04
1996	3,197	4,346	395	325	1.19
1997	3,408	3,660	420	513	1.10
1998	3,436	4,281	361	492	1.02
1999	3,473	4,027	453	453	0.96
2000	3,616	4,305	602	494	0.97
2001	3,326	4,655	577	477	1.01
2002	3,260	4,872	607	503	0.96

Agrícola: agricultura y silvicultura; pecuaria: Ganadería, apicultura y pesca.

Fuente: Poder Ejecutivo, Informe de Gobierno, varios años. Nacional Financiera 1978. PPI: índice de precios al productor agropecuarios estadounidense;

Fuente: U.S. Department of Labor (<http://www.bls.gov>).

⁴⁰ Como el índice de precios al productor del sector agropecuario de los EUA prácticamente no varió entre 1980 a 2002, por lo que deflactar las series con este índice o dejarlas en términos nominales no hace gran diferencia. Por esta razón los saldos de la balanza comercial y las graficas que se presentan a continuación se expresan en términos nominales.

Un hecho notable que se registra en los datos de comercio agrícola y pecuario es su alta sensibilidad al tipo de cambio real. En 1995, en estos dos sectores, las importaciones disminuyeron y las exportaciones aumentaron, como resultado de la devaluación, con lo que se registró un significativo superávit en ambos. Lo mismo sucedió en 1997 con la depreciación de la moneda, cuando se observó una disminución del déficit comercial agrícola⁴¹ (Cuadros 7.1 y 7.2).

Cuadro 7.2
Exportaciones e importaciones agropecuarias: 1980-2002
(millones de dólares)

	Agricultura			Ganadería		
	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.
1980	-480	1,404	1,884	-16	124	140
1981	-826	1,378	2,204	-113	104	217
1982	170	1,097	927	-36	136	172
1983	-654	967	1,621	142	222	80
1984	-390	1,306	1,696	-30	154	184
1985	-111	1,185	1,296	-87	224	311
1986	995	1,778	783	156	308	152
1987	324	1,295	971	91	225	134
1988	1	1,399	1,398	-131	239	370
1989	-286	1,461	1,747	-4	245	249
1990	-109	1,721	1,830	158	390	232
1991	190	1,877	1,687	-29	414	443
1992	-723	1,679	2,402	-23	433	456
1993	-363	1,961	2,324	234	543	309
1994	-72	2,221	2,293	79	457	378
1995	845	3,324	2,479	528	693	165
1996	-1,149	3,197	4,346	70	395	325
1997	-252	3,408	3,660	-93	420	513
1998	-845	3,436	4,281	-131	361	492
1999	-554	3,473	4,027	0	453	453
2000	-689	3,616	4,305	108	602	494
2001	-1,329	3,326	4,655	100	577	477
2002	-1,612	3,260	4,872	104	607	503

Fuente: Cuadro 7.1

⁴¹ Durante 1993 se aprecia una disminución del déficit comercial en presencia de una fuerte apreciación del peso, lo que indica que el tipo de cambio real no es el único factor que explica el flujo de comercio. Dinámicas diferentes en el ingreso y la demanda entre países explican parte de estos resultados.

En el Cuadro 7.3 se presenta el comercio exterior de los sectores agroindustrial y agroalimentario del periodo 1991-2002 y permite apreciar la elevada sensibilidad de la balanza comercial al tipo de cambio (ppi). En 1995 el sector agroindustrial registró un pequeño déficit que fue aumentando primero en forma moderada y después se acentuó a partir de 1999, esta evolución de la balanza comercial agroindustrial ha estado acompañada de la apreciación cambiaria (véase Cuadro 7.3).

Cuadro 7.3

Balanza comercial agroalimentaria: 1991-2002 (millones de dólares)

	Agroindustrial		Agropecuario		Agroalimentario		PPI
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	
1991	1,421	2,635.5	2,373	2,131	4,766	1.00	
1992	1,365	3,335.5	2,112	2,858	3,477	6,193.9	0.98
1993	1,590	3,356.2	2,504	2,633	4,094	5,989.3	1.01
1994	1,896	3,989	2,678	3,371	4,574	7,360.4	1.01
1995	2,529	2,616.4	4,016	2,644	6,545	5,260.1	1.02
1996	2,930	3,115.5	3,592	4,671	6,523	7,786.4	1.16
1997	3,325	3,587.1	3,828	4,173	7,153	7,759.9	1.07
1998	3,508	3,931.1	3,797	4,773	7,304	8,703.9	0.99
1999	3,791	4,166.7	3,926	4,480	7,717	8,646.3	0.93
2000	4,144	5,035.9	4,217	4,799	8,361	9,834.7	0.94
2001	4,229	5,945.6	3,903	5,132	8,132	11,077.6	0.98
2002	4,449	6,325.2	3,866	5,375	8,315	11,700.6	0.94
2003	4,637	7,004	4,795	5,863	9,431	12,866	1.05

Nota: los datos en este cuadro difieren ligeramente de los anteriores debido las fuentes. PPI= índice de precios al productor agropecuarios estadounidense, base 1991.

Fuente: U.S. Department of Labor (<http://www.bls.gov>).

Es notorio el cambio en la estructura de las exportaciones, en la que se han fortalecido las exportaciones agroindustriales, que poseen un mayor valor agregado nacional. No obstante, las importaciones de este sector también han crecido. Como resultado, el déficit agroindustrial representó a partir de 2000 más de la mitad del déficit agroalimentario nacional.

Al consolidar los resultados de comercio exterior del sector agropecuario con los del agroindustrial, se obtiene el saldo comercial de lo que se podría denominar el sector agroalimentario mexicano. Esto aparece en el Cuadro 7.4.

Cuadro 7.4
Balanza comercial agroalimentaria:1991-2002 (millones de dólares)

	Agroindustrial			Agropecuario			Agroalimentario		
	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.
1991	-1,214	1,421	2,636	242	2,373	2,131	-972	3,794	4,766
1992	-1,971	1,365	3,336	-746	2,112	2,858	-2,717	3,477	6,194
1993	-1,767	1,590	3,356	-129	2,504	2,633	-1,895	4,094	5,989
1994	-2,093	1,896	3,989	-693	2,678	3,371	-2,787	4,574	7,360
1995	-88	2,529	2,616	1,373	4,016	2,644	1,285	6,545	5,260
1996	-185	2,930	3,116	-1,079	3,592	4,671	-1,264	6,523	7,786
1997	-263	3,325	3,587	-345	3,828	4,173	-607	7,153	7,760
1998	-424	3,508	3,931	-976	3,797	4,773	-1,400	7,304	8,704
1999	-376	3,791	4,167	-554	3,926	4,480	-930	7,717	8,646
2000	-892	4,144	5,036	-582	4,217	4,799	-1,474	8,361	9,835
2001	-1,717	4,229	5,946	-1,229	3,903	5,132	-2,946	8,132	11,078
2002	-1,876	4,449	6,325	-1,509	3,866	5,375	-3,385	8,315	11,701
2003	-2,367	4,637	7,004	-1,068	4,795	5,863	-3,435	9,431	12,866

Fuente: cálculos propios basados en el Cuadro 7.3.

El déficit creciente a partir de 1999, para los sectores agropecuario y agroalimentario, causado entre otros factores por la apreciación cambiaria, debilita las condiciones de empleo en las áreas rurales. La apreciación cambiaria reduce la competitividad de los bienes exportables y de las actividades que compiten con la importación, especialmente aquellas actividades intensivas de factores productivos domésticos, como el trabajo. Con la apreciación cambiaria se desaceleran las exportaciones y se aceleran las importaciones. Como se observa en la Gráfica 7.5 el déficit agroalimentario en 2002 resultó el mayor de los últimos

DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES

En el Cuadro 7.5 se muestran las principales exportaciones agroalimentarias de México a sus socios comerciales del TLCAN. Cabe señalar la concentración de las exportaciones agroalimentarias: 19 productos, cuatro de ellos manufactureros, corresponden a 71.2% de las ventas totales sectoriales, aunque se muestra una menor concentración que en 1993.

Cuadro 7.5
Exportaciones agroalimentarias a Estados Unidos y Canadá
(millones de dólares corrientes y porcentajes)

Descripción	1993			2003		
	Valor	%	% Acum.	Valor	%	% Acum.
Animales bovinos vivos	394,851	13.7	13.7	480,086	6.3	6.3
Tomates	394,021	13.7	27.4	901,759	11.9	18.2
Café	229,606	8.0	35.3	99,537	1.3	19.5
Chiles y pimientos	163,009	5.7	41.0	429,351	5.6	25.1
Cerveza	162,057	5.6	46.6	1,084,670	14.3	39.4
Las otras hortalizas	145,429	5.0	51.6	303,777	4.0	43.4
Cebollas Y Chayotes	119006	4.1	55.8	176,841	2.3	45.7
Hortalizas, cocidas con agua o al vapor	115375	4.0	59.8	151,536	2.0	47.7
Guayabas, mangos y mangostanes	106,029	3.7	63.5	125,976	1.7	49.3
Pepinos y Pppinillos	84997	2.9	66.4	242,498	3.2	52.5
Tequila	51635	1.8	68.2	405,655	5.3	57.9
Espárragos	40628	1.4	69.6	77,332	1.0	58.9
Melones	38145	1.3	70.9	46,000	0.6	59.5
Legumbres, hortalizas y frutos en vinagre	38027	1.3	72.2	81,132	1.1	60.5
Uvas frescas	36014	1.2	73.5	147,607	1.9	62.5
Limonos	31983	1.1	74.6	134,303	1.8	64.2
Productos de panadería	27927	1.0	75.6	117,923	1.6	65.8
Sandías frescas	26619	0.9	76.5	97,304	1.3	67.1
Artículos de confitería sin cacao	22946	0.8	77.3	202,788	2.7	69.7
Agua, incluida el agua mineral	18845	0.7	77.9	109,613	1.4	71.2
Otros	635,866	22.1	100.0	2,192,203	28.8	100.0
Total	2,883,016	100.0%		7,607,890	100.0	

Fuente: SAGARPA, con datos de la Secretaría de Economía.

El jitomate abarcó en 2003 11.9% del total y los cuatro productos manufacturados, 25.3%. Una eventual pérdida de competitividad en estos pocos rubros afectaría el desempeño total y agravaría el desequilibrio comercial sectorial.⁴² Se registraron cambios en el peso relativo de los productos exportados, principalmente con el descenso del café, tomate y animales bovinos vivos. Ascenden productos de menor peso relativo y los de origen manufacturero.

⁴² Más adelante se abordará el desempeño de los productos de exportación de México en el mercado estadounidense, para evaluar su grado de competitividad.

Durante el periodo de instrumentación del TLCAN, las exportaciones de frutas y hortalizas de México a los Estados Unidos crecieron significativamente. En 1993, las importaciones de este país productos agroalimentarios provenientes de México representaban 12% del total, mientras que para 2001 esta relación fue de 14%. Esto ubica a México entre los principales exportadores de productos agroalimentarios a Estados Unidos. Estas exportaciones son intensivas en mano de obra, lo cual genera un monto importante de empleo por unidad producida. El problema es que la extensión de las tierras disponibles para estos fines es limitada y sólo permite emplear a un número limitado de personas.

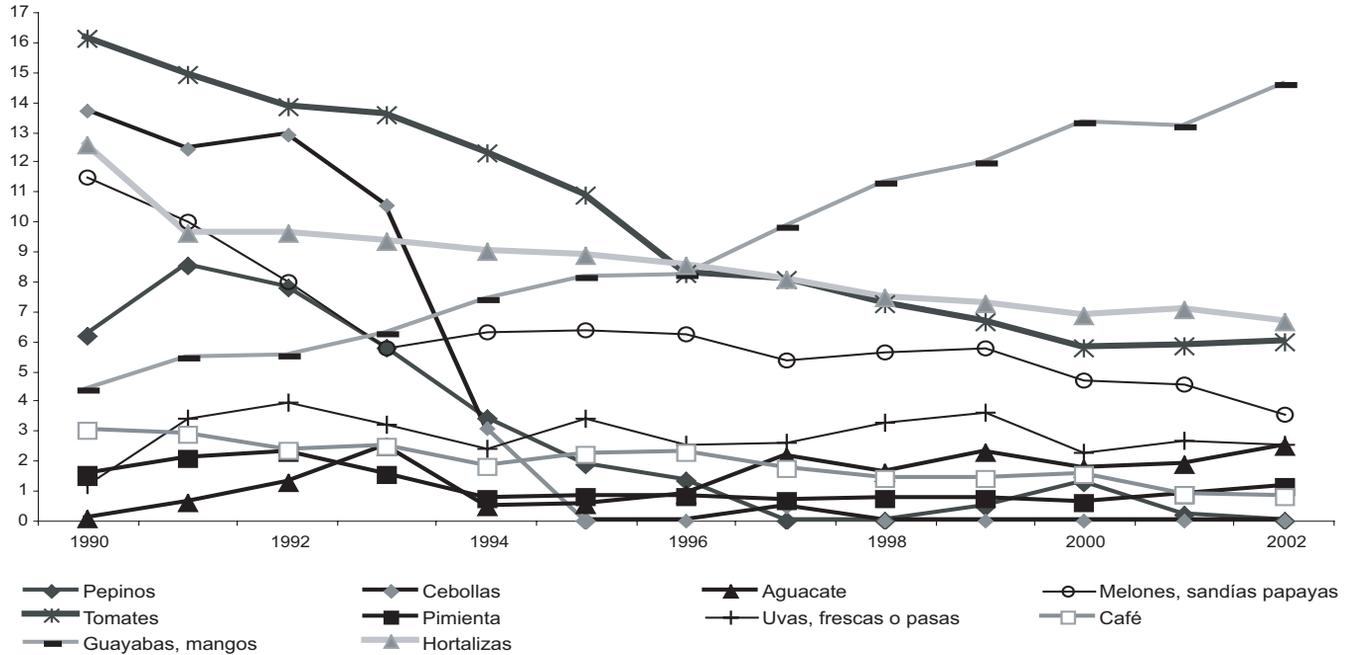
Dadas las diferencias en la productividad total, cabe preguntarse si se mantiene la competitividad mexicana en el mercado estadounidense, especialmente en aquellos productos que se han identificado como los beneficiados por el TLCAN y que en términos internacionales tienen elevados niveles de eficiencia productiva.

Usualmente las evaluaciones de las políticas de reforma estructural y de la apertura del mercado nacional, así como de la firma y puesta en marcha del TLCAN, limitan el análisis al crecimiento de las exportaciones o al descenso de los precios internos de los insumos, que elevaría la eficacia y la competitividad. No se evalúa el desempeño de las exportaciones en los mercados de destino, ésta consideración es muy importante por varias razones, en primer lugar, México es el mayor proveedor del mercado estadounidense al concentrar más de 30% de las importaciones totales agropecuarias. En segundo lugar, la oferta mexicana de exportaciones está concentrada en un grupo no muy amplio de productos. Mantener la capacidad de competir en dicho mercado es central para la evolución futura de la producción agropecuaria nacional y el nivel de ingresos de la población.

A continuación se muestra una aproximación al desempeño de las exportaciones mexicanas en el mercado de los Estados Unidos, con el fin de establecer si, como resultado de las ventajas arancelarias y de las ganancias en eficiencia, han logrado elevar su presencia en el mercado estadounidense, desplazando a competidores externos. Con ese objetivo se aplicarán el concepto desarrollado por B. Ballassa en 1967 y perfeccionado por la CEPAL. Se trata de la *ventaja comparativa revelada* (VCR) o *índice de especialización*. Los resultados se presentan en la Gráfica 7.1.

Este concepto mide la competitividad de un producto, o su ventaja comparativa, mediante el crecimiento de su participación en el

Gráfica 7.1
Índice de especialización (Exportaciones a Estados Unidos)



Fuente: cálculos propios basados en CEPAL, MAGIC, CDR 2003.

mercado de destino. Evita la complicación de los precios relativos, que implican el cálculo de las ventajas comparativas clásicas. Valores igual a la unidad sugieren que no hay especialización en determinado producto y que la ventaja comparativa sería neutra. Valores superiores indican ventaja comparativa en relación a otros competidores. El descenso del valor obtenido en un año implicaría pérdida de ventaja comparativa. La expresión algebraica de la *ventaja comparativa revelada* es:

$$\frac{M_j^{Mex}}{M_0^{Mex}} \div \frac{M_j^{Res}}{M_0^{Res}} = VCR$$

Donde M_j^{Mex} son las importaciones del producto j provenientes de México, M_0^{Mex} son las importaciones totales de Estados Unidos provenientes de México, M_j^{Res} son las importaciones globales de los Estados Unidos del producto j y M_0^{Res} son las importaciones globales de los Estados Unidos del resto del mundo en todos los productos.

En la Gráfica 7.1 se muestra que los productos mexicanos que recibieron acceso a un mercado más grande, y calificados como ejemplos de éxito exportador, registraron en 2002 índices de especialización, inferiores en comparación con los de 1990. Por ejemplo, el jitomate perdió 60% del valor de su índice de especialización, lo que significa que otros exportadores ganan terreno en ese mercado. Lo mismo, aunque en menor grado, sucede con otras frutas, como los melones, las uvas y las hortalizas en general. En contraposición, los productos que ganaron son el aguacate, el mango y la guayaba. Éstos son productos nuevos que expanden sus ventas.

Esta pérdida de presencia mexicana en algunos de los productos exportables ya consolidados en el mercado estadounidense indica que las ventas mexicanas de esos productos crecieron menos que las importaciones totales hechas por los Estados Unidos al resto del mundo; es decir, que otros países aprovecharon más que México la expansión de la demanda estadounidense, aun sin contar con las preferencias del TLCAN. Con posterioridad a la entrada en vigencia de este acuerdo, los Estados Unidos (y Canadá) firmaron acuerdos comerciales con varios países en desa-

rollo en los cuales se establecieron preferencias similares, o mayores, a las concedidas a México. Como se señaló anteriormente, las preferencias recibidas por México son reducidas y pueden ser anuladas o mermadas por efecto de la apreciación, por los costos de transacción más elevados derivados de la falta de infraestructura adecuada o de servicios de información o financieros o por ganancias en productividad mayores a las mexicanas en los países competidores.

El que productos ya instalados en el mercado y que participan con una proporción mayoritaria de las compras externas estadounidenses no puedan ganar fracciones del mercado de este país quizá indica lo difícil que es mantenerse cuando se es el exportador mayoritario. Es posible que los compradores busquen diversificar sus proveedores, por cuestiones de gusto, novedad, diferenciación de productos, etcétera.

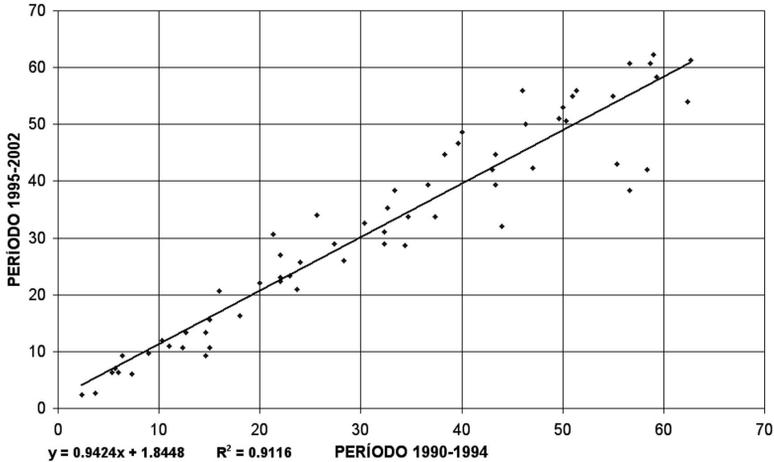
Si bien Yúnez en 2002 sugiere cambios interesantes en la estructura de las exportaciones agrícolas mexicanas, los resultados obtenidos en el presente estudio confirman, por el contrario, estabilidad. Para analizar los cambios en la estructura de las ventas externas mexicanas a los Estados Unidos se calculó el índice de prevalencia de los productos en uno y otro periodo.⁴³ De la pendiente y de los valores de la ecuación presentados en el Gráfica 7.2 se puede concluir que hay una fuerte estabilidad de la estructura de la oferta exportable, es decir que los productos mexicanos de exportación se han consolidado y no han aparecido nuevos bienes ni nichos novedosos de mercado cuyo peso en la estructura sea considerable. Solamente 5.7% de productos cambió de posición y logró modificar marginalmente la estructura.

Por otra parte, el peso de los principales productos en la estructura exportadora de México (a tres y cuatro dígitos del Sistema Armonizado), para periodos previos y posteriores al TLCAN, no ha cambiado sustancialmente. En la trayectoria de estos productos, que comprenden 90% del total de las exportaciones agropecuarias mexicanas, es notable lo siguiente: en primer lugar, el peso de este grupo en las importaciones totales agropecuarias alcanzó a representar 18.2% en el periodo inmediatamente anterior al TLCAN (1990-1994). Entre 1995 y 2002, registró un leve descenso al representar 17.5%. Pero es importante advertir que estos productos (gru-

⁴³ El índice de prevalencia se expresa como el lugar promedio que ocupa cada producto en la estructura de las exportaciones totales sectoriales mexicanas, en la de las importaciones totales y por productos estadounidenses, en cada periodo.

Gráfica 7.2

Relación entre los índices de prevalencia de los productos agrícolas mexicanos en el mercado estadounidense, antes y durante el TLCAN



Fuente: cálculos propios basados en CEPAL, MAGIC, CD, 2003.

pos de productos ya que aquí se ha trabajado a cuatro dígitos del sistema armonizado) concentraron, en 2002, 43.8% de las importaciones totales estadounidenses (en tanto que en el período 1990-1994 concentraron 45.9 %).

DESEMPEÑO DE LAS IMPORTACIONES Y DE LOS CUPOS DE IMPORTACIÓN

Las importaciones mexicanas de productos agropecuarios se concentran en granos básicos y oleaginosas (Cuadro 7.6), precisamente los cultivos con el mayor número de productores (consúltese el capítulo I y Cuadro 1.3). La estructura de las importaciones muestra cambios, lo cual contrasta con los resultados de otros estudios (Yúnez, 2002).

Las importaciones agroalimentarias presentan una mayor concentración en 2003 con respecto a 1993. En 2003, un conjunto de 12 productos concentraban más de 50% de las importaciones, en tanto que en 1993 esos productos sólo representaban 38.6%. Destaca el avance de las importaciones de maíz y de algunos productos libres de aran-

Cuadro 7.6
Principales importaciones agroalimentarias de México
con Estados Unidos y Canadá (miles de dólares corrientes)

Descripción	1993			2003		
	Valor	%	% Acum.	Valor	%	% Acum.
Soya	483,947	10.9	10.9	747,637	7.4	7.4
Carne de bovino, deshuesada	90,912	2.0	12.9	747,637	7.4	14.9
Maíz	25,223	0.6	13.5	690,339	6.9	21.8
Trigo	221,240	5.0	18.5	559,584	5.6	27.3
Algodón	201,728	4.5	23.0	531,509	5.3	32.6
Semilla de canola	41,059	0.9	23.9	438,645	4.4	37.0
Sorgo	380,314	8.5	32.5	392,121	3.9	40.9
Preparaciones para sopas	25,678	0.6	33.0	252,891	2.5	43.4
Jamones, paletas y sus trozos y carne de porcino cong.	48,572	1.1	34.1	246,299	2.5	45.9
Preparaciones alimenticias diver.	72,546	1.6	35.8	187,110	1.9	47.7
Tortas y residuos de soya	44,586	1.0	36.8	155,158	1.5	49.3
Grasa animal	83,214	1.9	38.6	145,235	1.4	50.7
Leche en polvo	121,984	2.7	41.4	124,216	1.2	51.9
Arroz con cáscara "paddy"	36,570	0.8	42.2	120,694	1.2	53.1
Manzanas frescas	63,155	1.4	43.6	117,267	1.2	54.3
Alimentos para mascotas	21,438	0.5	44.1	107,833	1.1	55.4
Cueros y pieles de bovino	99,506	2.2	46.3	105,805	1.1	56.4
Despojos comestibles de bovino	40,657	0.9	47.3	101,939	1.0	57.5
Tripas, vejigas y estómagos	40,899	0.9	48.2	84,258	0.8	58.3
Preparaciones para la alimentación animal	35,760	0.8	49.0	78,446	0.8	59.1
Preparaciones para salsas	30,666	0.7	49.7	77,615	0.8	59.8
Aceite de soya en bruto	11,724	0.3	49.9	68,713	0.7	60.5
Trozos y despojos de pavo	78,156	1.8	51.7	58,053	0.6	61.1
Frijol	3,938	0.1	51.8	39,982	0.4	61.5
Aceite de girasol o cártamo	50,542	1.1	52.9	15,922	0.2	61.7
Animales bovinos vivos	31,445	0.7	53.6	8,203	0.1	61.7
Otros	2,062,799	46.4	100.0	3,842,539	38.3	100.0
Total	4,448,259	100.0		10,045,650	100.0	

Fuente: SEIESA, SAGARPA, con datos de la Secretaría de Economía.

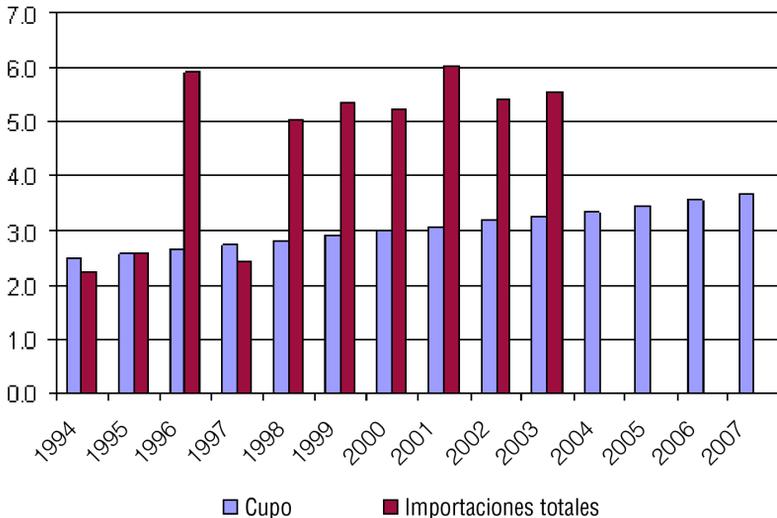
cel desde antes de la entrada en vigor del TLCAN, como la carne de bovino, la soya y el sorgo.

El tratado estableció un horizonte de ajuste en dos etapas para el sector agropecuario, uno de 1994 a 2003, y otro de 2003 a 2008. Tomando en cuenta este horizonte se instrumentó el Procampo con la misma duración.

El primer plazo de la apertura se cumplió en 2003, cuando se eliminaron los cupos y aranceles para todos los productos provenientes de los Estados Unidos, excepto para maíz, frijol, leche en polvo y azúcar, que continuarán con un esquema de arancel-cuota hasta 2008. El segundo plazo vence en 2008, cuando se desgravarán todas las importaciones agropecuarias provenientes de los Estados Unidos.

En el tratado se acordó que los aranceles y los cupos a las importaciones de algunos productos sensibles tales como maíz y frijol fueran mantenidos hasta el 2008. En la práctica, se han permitido importaciones de maíz amarillo libres de aranceles o con aranceles muy bajos en montos superiores a los cupos acordados en el tratado. Como resultado, las importaciones de maíz en ciertos años han llegado a duplicar el cupo estipulado en el tratado (véase Gráfica 7.3).

Gráfica 7.3
Importaciones de maíz entero (millones de toneladas)



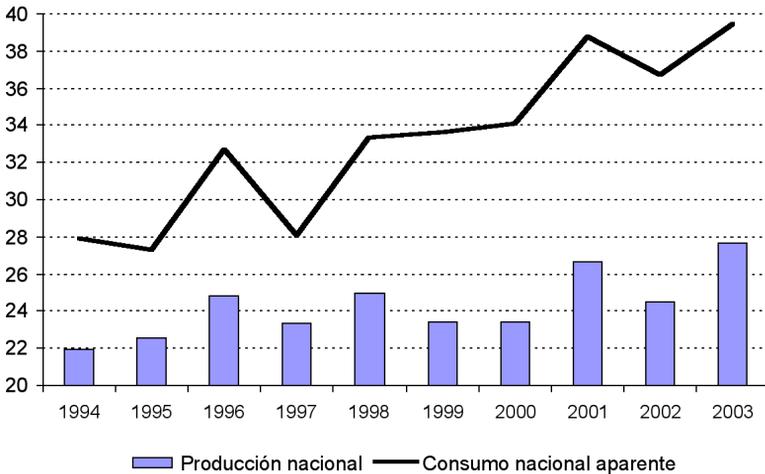
Fuente: SIC-M y texto oficial del TLCAN.

Esta política de sobrepasar los montos establecidos en el TLCAN ha sido ampliamente cuestionada y debatida en México, no sólo al interior del Poder Ejecutivo, también en el Congreso de la Unión. Para abordar este controvertido tema, es necesario analizar por una parte la dinámica del consumo de granos del país y la competitividad de los sec-

tores que los utilizan como materia prima y, por otra, el crecimiento de la oferta nacional de granos y la situación de los productores nacionales de maíz.

El consumo de granos en México ha crecido significativamente. En 1994 el consumo de granos fue de 27.9 millones de toneladas, mientras que en 2003 ascendió a 39.5 millones, lo que implicó una expansión de 11.6 millones de toneladas (un incremento de 42%). En contraposición, la producción nacional de grano aumentó en 5.8 millones de toneladas, lo cual resultó insuficiente para cubrir plenamente la totalidad de la expansión de la demanda interna (Gráfica 7.3).

Gráfica 7.3
Producción y consumo aparente de granos
(millones de toneladas)

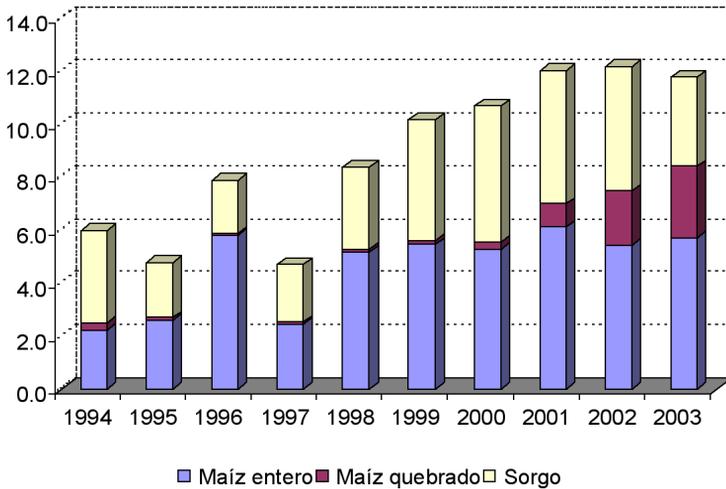


Fuente: elaborado con información de SIACON (SIAP/SAGARPA) y SICM-SE.

Lo anterior implicó un déficit creciente de granos en los últimos años que se cubrió con importaciones. En el TLCAN el comercio de sorgo se liberó del pago de arancel desde 1994; el maíz quebrado se sometió a un proceso de desgravación lineal que inició en un nivel base de 10% y finalizó en 2003; y el maíz entero es el único grano cuyo proceso de apertura se prolongó hasta 2008, con un arancel base de 206.4% y un cupo de importación inicial de 2.5 millones, el cual se elevaría al 3% anual. Se limitó el acceso a los cupos o sobre cupos de

maíz y liberó la importación de sustitutos. La segunda medida anula la producción creada por la primera (Gráfica 7.4).

Gráfica 7.4
Importaciones de granos (millones de toneladas)



Fuente: SICM-SE.

La principal razón para los cupos de importación es asegurar el abasto de materias primas a las industrias consumidoras de granos y resolver las incongruencias arancelarias de las cadenas agroindustriales y del sector pecuario generadas por la forma en que se negoció el tratado, en el cual la protección a la materia prima —el maíz— se prolongó hasta 2008, mientras que los productos elaborados con esa materia prima (almidones, carnes, harinas, frituras, etcétera) quedó libre del pago de arancel desde 2003, y se liberó también la importación de los sucedáneos del maíz.

El acceso a los cupos y sobrecupos de importación se acordó para estimular el crecimiento de los sectores pecuario e industrial mexicanos y mantener su competitividad frente a las importaciones de productos terminados como cortes y productos como el almidón y la fructosa (Cuadro 7.7). Como resultado de estas medidas, los productores pecuarios e industriales beneficiados con la libre importación de los cupos y sobrecupos pudieron cubrir parcial o totalmente sus requerimientos de maíz, en condiciones similares a las de sus competidores estadounidenses.

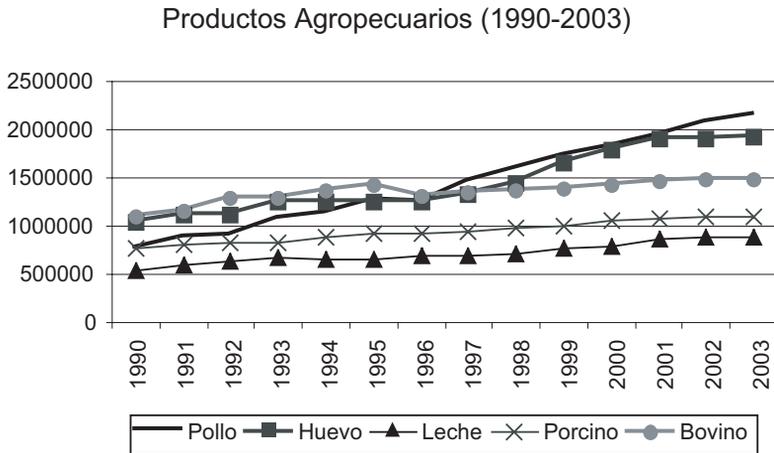
Cuadro 7.7
Evolución de las importaciones ejercidas de maíz (toneladas)

Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Maíz blanco Harinero	585,872	268,225	1,223,555	210,071	627,226	634,890	780,673	685,710	456,033	266,504
Conasupo	0	45,000	1,533,057	0	438,468	57,75	0	0	0 0 0	
Diconsa	0	0	0	0	0	0	227,107	224,345	152,236	0
Industria de la masa	0	176,388	581,605	0	0	446,200	211,813	150,590	59,029	2,287
Subtotal	585,872	489,613	3,338,217	210,071	1,065,694	1,138,840	1,219,593	1,060,645	667,298	268,791
Maíz amarillo Almidonero	893,190	846,190	1,244,744	1,646,459	1,622,032	1,741,265	1,758,672	1,947,743	1,795,177	1,826,115
Cerealero	11,787	174	0	68,410	66,911	88,965	74,353	117,477	125,058	101,288
Frituras y botanas	0	0	0	0	0	20,009	17,021	20,396	7,585	25,615
Pecuario	760,645	1,254,537	1,326,076	514,797	2,279,300	2,367,423	2,153,120	2,894,039	2,792,597	3,340,054
Industria de la masa y la tortilla	0	0	0	0	0	0	0	0	36,473	8,555
Subtotal	1,665,622	2,100,901	2,570,820	2,229,666	3,968,243	4,217,662	4,003,166	4,979,655	4,756,890	5,301,627
Total	2,251,494	2,590,514	5,909,037	2,439,737	5,033,937	5,356,502	5,222,759	6,040,300	5,424,188	5,570,418

Fuente: Secretaría de Economía.

Los precios de los granos y de los productos pecuarios en el mercado nacional tienden a ser equivalentes a los de los Estados Unidos más costos de transporte y otros gastos de introducción. Los productores pecuarios nacionales se ajustan a estos precios, por lo cual las importaciones de maíz no implican una reducción en el precio nacional de los productos pecuarios, pero pueden erosionar las condiciones de competitividad de estos sectores si tienen que acceder a granos más caros que sus competidores en estadounidenses. El efecto causado por esto ha sido mantener la competitividad de los productos pecuarios frente a la competencia internacional e impulsar la producción del pollo y huevo (Gráfica 7.6). Aunque, como se analizó, las actividades pecuarias no elevaron su productividad.

Gráfica 7.6
Producción nacional de productos pecuarios* (toneladas)



Fuente: SIAP-SAGARPA.

Aunque la política de aprobar importaciones de granos por encima de las cuotas acordadas en el TLCAN, sin pago de aranceles o con aranceles muy bajos, ha evitado el descenso de la competitividad internacional de los sectores consumidores de granos, acelerando la convergencia de los precios nacionales de los granos con los internacionales, lo cual ha tenido efectos adversos sobre los productores mexicanos de maíz. Al reducir la protección y la demanda se ha compensado a los pro-

ductores comerciales con los programas de apoyo a la comercialización, pero los productores semicomerciales y de autoconsumo en general no han contado con suficientes apoyos gubernamentales.

El debate entre proteger de la competencia externa a los productores nacionales de granos y asegurar el abasto y la competitividad de los sectores consumidores nacionales, condujo a la adopción de adición especial en la Ley de Ingresos de la Federación, aprobada año con año desde 1999, por el Congreso de la Unión.

Las disposiciones establecidas por el Congreso, para los ejercicios fiscales de 2000, 2001 y 2002, instruyeron al Ejecutivo Federal establecer aranceles y topes máximos a los sobre cupos. Para el ejercicio fiscal 2003, y en mayor medida para el de 2004, el Congreso ha pretendido estimular la integración vertical de las cadenas agroindustriales y agroalimentarias derivadas del maíz, a través de una legislación que promueve esquemas que ligan a las partes compradora y vendedora en condiciones ventajosas para ambas y brindan seguridad en las transacciones y protección ante los cambios en los precios. En particular, destacan los siguientes aspectos: *a*) diferenciación de los mercados de maíz blanco y maíz amarillo, a cuyos cupos de importación (mínimos o adicionales) se les aplica una legislación distinta; *b*) establecimiento de obligaciones precisas de los solicitantes de cupos de maíz amarillo, referentes a volúmenes de adquisición de cosechas nacionales de maíz y granos forrajeros a través de convenios de agricultura por contrato; *c*) establecimiento de obligaciones específicas del Ejecutivo Federal para crear condiciones que permitan que el esquema de agricultura por contrato resulte atractivo a productores y consumidores y, *d*) eliminación de los cupos adicionales de maíz blanco y condicionada la importación de esta variedad, por cupos mínimos, a la demostración (por parte del Ejecutivo en consulta con organizaciones de productores y consumidores) de una situación existente o previsible de desabasto de grano, en una región y tiempo determinados.

Para finalizar este apartado cabe hacer algunas reflexiones acerca de cuáles hubieran sido los efectos si el gobierno hubiera aplicado los acuerdos en el TLCAN, así como los aranceles a las importaciones de maíz por encima de los cupos. Se arguye que no existe capacidad de respuesta de la oferta nacional y que los precios se elevarían dramáticamente. Es necesario reconocer que la producción de maíz ha crecido y los rendimientos se han elevado, aun con precios bajos. Es decir, sí hay respuesta de los productores, inclusive de temporal.

Otro interrogante se refiere al efecto compensatorio sobre el abasto de los apoyos a la comercialización otorgados los productores comerciales. Esta pregunta demanda considerar los efectos sobre el ingreso y el incremento en la pobreza rural.

Por otra parte, hay que considerar cuál habría sido el impacto sobre el ingreso de los productores semicomerciales y de autoconsumo si no se hubieran autorizado las importaciones del maíz, por encima de lo acordado en el TLCAN, ni reducido, en consecuencia, los precios internos del grano.

Y en ese tenor, cuál habría sido el impacto sobre los sectores consumidores de granos si no se hubiese liberado la importación de maíz entero, sorgo y maíz quebrado, ni de productos elaborados con granos. Se ha asumido que al comprar maíz nacional más caro, perdían competitividad. Finalmente hay que responder qué efecto hubiera tenido sobre el ingreso y el empleo rurales, y en el tamaño de la demanda interna total, una política de estímulo a la ampliación de la producción de granos.

EL ABASTECIMIENTO EXTERNO DEL CONSUMO DOMÉSTICO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Como se señaló, el déficit comercial en el sector agroalimentario sugiere desequilibrios entre el ritmo del crecimiento del consumo y la producción. En el Cuadro 7.8 se muestra la evolución del coeficiente externo del consumo aparente, definido como el volumen de las importaciones dividido por el volumen el consumo aparente.

Las importaciones concentran fracciones crecientes del consumo aparente de bienes agropecuarios. Esta tendencia, ya registrada con anterioridad a las negociaciones del TLCAN, se acelera en los años posteriores a su entrada en vigor (véase Cuadro 7.8). Los coeficientes muestran que, en promedio, una proporción cercana a 20% del consumo de maíz se cubre con importaciones, valor que ascendió de un mínimo registrado durante el periodo 1990-1994. De esta manera, pese al crecimiento de la producción y los rendimientos, el consumo doméstico ha aumentado rápidamente y se satisface con importaciones crecientes. La participación de las importaciones en el consumo del frijol ganó un punto porcentual, mientras el trigo, el arroz y la soya tuvieron incremen-

Cuadro 7.8

Coeficiente externo de abastecimiento del consumo aparente de granos básicos, oleaginosas y de productos pecuarios 1/

Producto	1980-1990	1990-1994	1994-2003
Ajonjolí	36.1	No	40.9
Algodón semilla	16.8	48.4	45.6
Arroz palay	29.4	47.1	61.4
Cártamo	0.0	0.8	0.2
Cebada	18.9	15.6	22.6
Frijol	26.8	5.4	6.7
Maíz	26.4	10.0	19.7
Sorgo	36.9	45.4	39.4
Soya	58.9	71.1	95.1
Trigo	18.2	19.5	42.6
Aves 2/	2.9	8.1	10.4
Bovino	2.1	10.3	15.5
Huevo (toneladas)	0.3	0.8	0.7
Leche de bovino (miles de litros)	12.1	20.6	16.9
Porcino	8.3	21.7	23.9

1/ Relación entre las importaciones y el consumo aparente, expresada en términos porcentuales. 2/ No incluye carne de guajolote.

Fuente: SAGARPA (www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/).

tos por encima del 10%. La misma tendencia ascendente ocurre con la carne de ave, bovina y porcina; no así con la leche y el huevo, lo que de nueva cuenta conduce a plantear la pregunta ¿por qué la oferta interna no reacciona en forma suficiente ante aumentos en la demanda, a pesar del incremento en los rendimientos? Para una respuesta sólida se requiere el análisis, producto por producto, de los factores externos e internos que estimulan las importaciones. Entre los primeros están las políticas de apoyo sectorial que distorsionan los precios y estimulan la producción, y entre los segundos aparecen en primer lugar la tasa de cambio y el mal funcionamiento de los mercados internos, el cual es dominado por un número muy reducido de compradores.

Las transformaciones en la estructura del comercio exterior mexicano agropecuario se han verificado, en lo esencial. En efecto, se elevaron las importaciones de granos y de productos cárnicos principalmente. Las importaciones crecieron más aceleradamente y el déficit comercial permanece en rojo. Es de notar un aspecto preocupante: la pérdida de presencia en las importaciones totales estadounidenses de un producto mexicano estrella de exportación. Entre las razones a explorar, las dificultades en elevar la productividad, la pérdida de ventajas arancelarias,

por la política comercial estadounidense y la inexistencia de mercados nacionales de productos agropecuarios modernos y la revaluación del peso.

En granos, especialmente en el caso del maíz, el gobierno optó por ampliar importaciones libres de impuestos más allá de los cupos acordados, para mantener la competitividad del sector pecuario y de la industria de alimentos. El efecto de esta decisión: el aumento del abastecimiento externo del consumo nacional, la pérdida de empleo e ingresos rurales y, por supuesto, el crecimiento de la oferta de carne de ave y vacuna.

CUARTA PARTE
EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LAS
REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL SECTOR
AGROPECUARIO DEL TLCAN.
LOS DESAFÍOS FUTUROS

VIII. CAMBIO EN ALGUNAS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DEL SECTOR RURAL

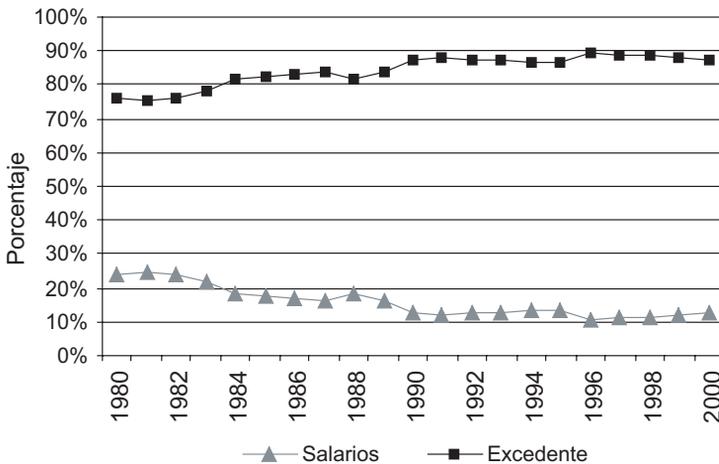
De la apertura del sector agropecuario (ingreso al GATT, reformas y TLCAN), se esperaban efectos distributivos importantes que beneficiarían a la población rural y a la sociedad mexicana en conjunto. Los perdedores serían compensados con las ganancias netas de toda la nación. Se estableció en este estudio, que hubo ganancias en productividad, cambios en los precios relativos y en las estructuras productivas y de exportación, a la vez que el empleo sectorial —en el mejor de los casos— se estancó y sus remuneraciones cayeron. A continuación se exploran algunos efectos distributivos de esta trayectoria sectorial, sin atribuir al TLCAN causalidad exclusiva.

En esta sección se analizan los cambios ocurridos en el periodo 1992-2002 en ciertos factores que caracterizan los hogares rurales, de acuerdo a su inserción en el proceso productivo y la estructura del ingreso. Como primer paso es necesario estimar los cambios en la distribución de los ingresos y en los niveles de pobreza. En primera instancia se aborda el tema de la distribución, al interior del sector agropecuario, de las ganancias en productividad; enseguida se presentan los cambios en las características de los hogares y finalmente se exploran, los cambios en la distribución de los ingresos, por deciles de población y en los salarios monetarios de los hogares.

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS GANANCIAS EN PRODUCTIVIDAD

Los cambios en los pagos a factores —capital, fuerza, trabajo— indican cómo se distribuyen las ganancias en productividad. La participación de los salarios en el PIB descendió en 57%, durante el periodo 1980-1996. La recuperación observada durante 1997-2000 sólo la ubica en el nivel de 1993, con lo cual la pérdida en este periodo es de 47%. Las retribuciones al capital y la renta de la tierra llevan la trayectoria opuesta y ganan lo que los salarios pierden. Entre 1994 y 2000 la participación de los salarios en el PIB agropecuario descendió 5.4%. En tanto que la de la retribución al capital se incrementó en 8.1% en primera instancia pues encontramos ganancias para el capital y la tierra y pérdidas para el trabajo (véase Gráfica 8.1).

Gráfica 8.1
México. Distribución del PIB agropecuario 1980-2000



LOS CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS DE LOS HOGARES RURALES*

Para establecer la trayectoria de algunas de las características de los hogares rurales se distinguieron tres tipos de hogares según las fuentes del ingreso familiar: *i*, aquellos para los cuales las actividades agrícolas

* Este apartado se basa en el aporte realizado por Fernando Cortés en 2003.

tienen un peso significativo en el ingreso total (hogares de agricultores), *ii*, los que combinan ingresos agrícolas con los de otras actividades (hogares mixtos) y, *iii*, las familias que no tienen ingresos agrícolas.

En los diez años comprendidos entre 1992 y 2002 ha tenido lugar un proceso de vaciamiento o de aguda contracción de la población cuyo ingreso total depende de las actividades agrícolas. El número de hogares agrícolas disminuyó de 2.3 millones en 1992 a 575 mil en 2002, y los hogares que tienen ingresos mixtos pasaron de 1.5 millones a 900 mil en el mismo periodo. Este proceso ha significado la reducción, del 80% en una década, de los hogares agrícolas de las zonas norte, centro y sur. Sin embargo, la disminución porcentual de los que tienen ingresos mixtos fue más acentuada.

Si bien teóricamente se debería esperar que, con el crecimiento económico, la población se desplace del campo a la ciudad, lo acontecido entre 1992 y 2002 no parece corresponder a lo anticipado, pues el aumento en los contingentes laborales que abandonan las actividades rurales han engrosado el sector informal y las migraciones al exterior. La bibliografía sobre el comportamiento campesino ha mostrado que la diversificación de sus fuentes de ingreso es una de las estrategias para contrarrestar las situaciones económicas adversas.

El despoblamiento en las regiones norte, centro y sur; puede responder al decaimiento de la actividad agropecuaria. Esta idea se refuerza cuando se observa que la incidencia de la pobreza alimentaria y patrimonial aumentó en los hogares con ingresos mixtos y se redujo en los agrícolas. El descenso de la pobreza en los hogares agrícolas fue acentuado en la zona centro, con una caída menor en la región sur y un leve aumento en el norte. Mientras, en los hogares mixtos hubo variaciones poco significativas en el centro y sur del país y una disminución importante en el norte.

En cuanto a las características demográficas, el estudio mostró que el país se caracteriza por el crecimiento mucho más marcado de los hogares encabezados por mujeres, en los cuales la pobreza tiende a acentuarse. Además, golpea con mayor fuerza a los hogares encabezados por jóvenes (15 a 29 años de edad). Por otro lado, los datos confirman que los hogares pobres tienden a ser de mayor tamaño, aunque son más pequeños en el norte que en el centro y sur del país. Los hogares agrícolas y los de ingresos mixtos tienen en promedio un miembro más que los no agrícolas. Por otra parte, las familias pobres tienen una mayor carga demográfica (menores de 12 y mayores de 64 años)

que los no pobres y ésta es más acentuada en los hogares agrícolas y mixtos que en los no agrícolas.

El análisis del mercado de trabajo muestra que en el período 1992-2002 la pobreza disminuyó en la industria y los servicios y aumentó en la agricultura. Desde el punto de vista regional la incidencia de la pobreza en el sector agrícola tuvo un alza significativa sólo en el norte, mientras que en el centro y el sur no ha tenido cambios esenciales en los últimos 10 años. Además, entre los trabajadores por cuenta propia la pobreza creció casi 10 puntos porcentuales en el mismo lapso, alza originada fundamentalmente en el centro del país. Por otra parte, no es la falta de empleo lo que explica el aumento en la pobreza agrícola sino el subempleo. En el mismo periodo disminuyó el porcentaje de la población ocupada 48 horas o más, en poco menos de 10 puntos porcentuales, mientras que en la industria y los servicios prácticamente no varió. Este fenómeno no se expresó igual en todas las regiones: en el norte y centro no se observaron cambios, mientras que el subempleo fue un fenómeno propio de la zona sur.

El país ha experimentado avances significativos en la dotación de servicios de electricidad y agua, así como de drenaje, posesión de baño y calidad del piso de las viviendas. Sin embargo, el avance fue mucho menos intenso en los hogares pobres, y las mayores discrepancias se encuentran en drenaje y calidad del piso de las viviendas. La electricidad ha llegado prácticamente a todos los hogares del país, independientemente de la condición de pobreza en que se hallan y de la actividad que generen sus ingresos. La diferencia en la proporción de hogares pobres y no pobres que cuentan con agua potable dentro de la vivienda disminuyó en el periodo. Por otro lado, se observa que las familias agrícolas y de ingresos mixtos tuvieron una mejora sensible en el suministro de agua, sin embargo, los pobres muestran las mayores carencias en la actualidad. El aumento en la disponibilidad de baño dentro de la vivienda experimentó un aumento significativo pero favoreció más a los hogares no agrícolas y a los agrícolas no pobres, los rezagos son significativos en el grupo mixto pobre y no pobre y en las casas de los agrícolas pobres. El drenaje es el servicio que muestra los mayores rezagos en el país y está estrechamente vinculado a la actividad agrícola y a la pobreza. Las cifras hacen ver que se ha remontado con éxito la carencia de piso firme, sin importar si los ingresos del hogar tienen o no componente agrario.

A pesar de que el país experimentó una mejoría marcada en la dotación de servicios básicos y de infraestructura entre 1992 y 2002,

no enraizó con la misma intensidad en las tres regiones. En el último año los indicadores alcanzaron las coberturas más altas, con cifras de la misma magnitud en el norte y el centro, que contrastan con las del sur. Los hogares que reciben algún ingreso por negocios propios en actividades agrícolas sufren, en general, las carencias más pronunciadas, sin importar la región ni la condición de pobreza. El drenaje presenta la principal deuda social particularmente con los hogares pobres que reciben recursos por sus actividades agrícolas.

Si bien entre 1992 y 2002 el país tuvo mejoras significativas en la infraestructura y los servicios básicos, no han tenido la fuerza suficiente como para disminuir los rezagos de la zona sur respecto a la del norte y el centro, ni tampoco para incorporar a los agricultores pobres.

CAMBIOS EN EL INGRESO RURAL

El peso del ingreso rural en el total

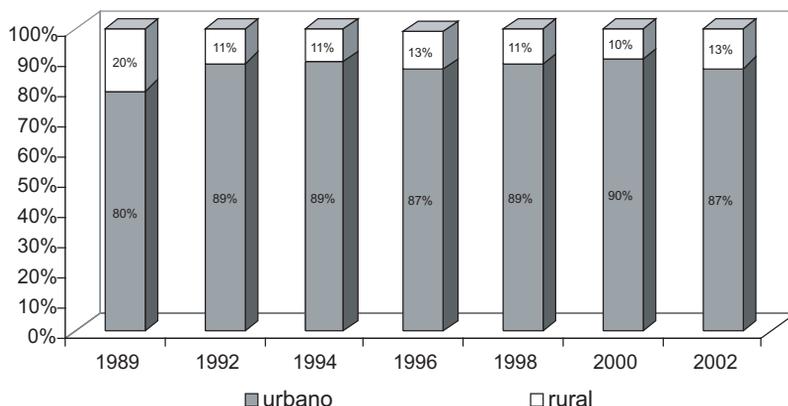
En la participación del sector rural en el ingreso nacional total se ha registrado una tendencia similar a la anotada en la estructura del PIB. Entre 1989 y 1994, el ingreso rural descendió de 20% del ingreso nacional total al 11 %, para luego ascender al 13 por ciento en 2002. Las dos trayectorias sugieren una leve y oscilante recuperación del sector, a partir de 1997, misma que no logra recuperar el terreno perdido en la década de los años ochenta. Es destacable que el ingreso rural ilustrado en la Gráfica 8.2, no se refiere al ingreso exclusivamente agropecuario.

La estructura del ingreso rural por deciles de población

En el marco de la declinación del sector agropecuario en el PIB y en el ingreso, en este apartado se explora la evolución de la distribución del ingreso por deciles. Se evidencia el estancamiento del primer decil y el avance del décimo.

En 2002, el primer decil de la población rural recibió 1.1% del ingreso total nacional, igual que en 1989, lo que equivale a 72.5% del ingreso de dicho decil. Desde esta perspectiva podemos establecer el empobrecimiento del 80% de la población rural en 2002, en relación con la participación en el ingreso registrado en 1989 y 1994.

Gráfica 8.2
Participación del ingreso, 1989-2000



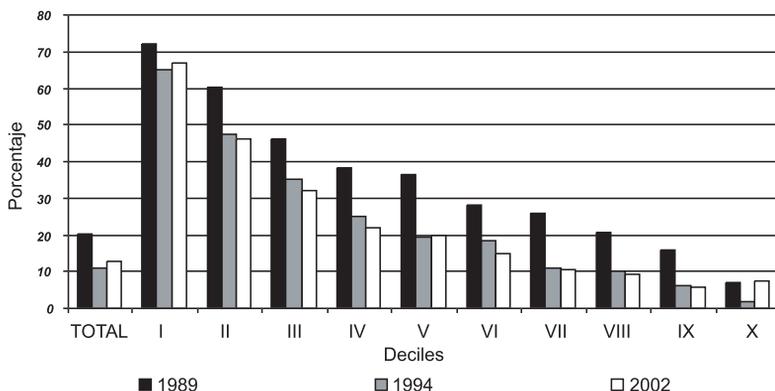
Fuente: cálculos propios basados en ENIGH, 1989 a 2002

La distribución de los ingresos

La evolución de la distribución del ingreso por deciles reitera la pérdida de bienestar de casi la totalidad de la población rural. En los nueve primeros deciles la población rural perdió ingreso entre 1994 y 2002 (Gráfica 8.3). En la gráfica se evidencia, por una parte, alta concentración del ingreso en el decil superior, el único que incrementó su participación en el ingreso en dicho periodo; por otra, una elevada participación del decil inferior en el ingreso total (7%) superior al nivel nacional (1.58%), en virtud de que la mayoría de los hogares en condiciones de pobreza extrema se ubica en el sector rural y que 72% de los pertenecientes al primer decil de ingresos es rural.

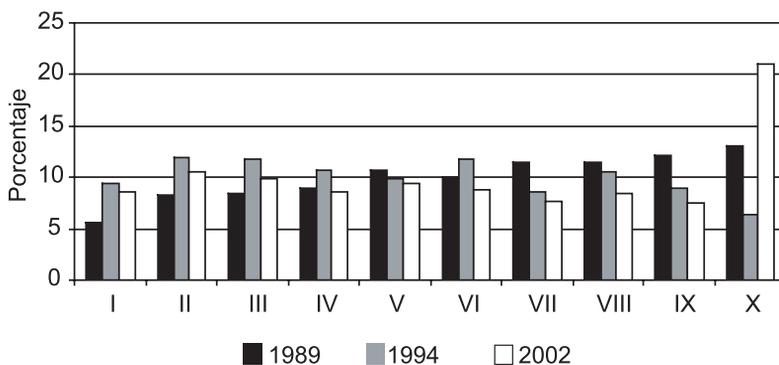
Los datos anteriores permiten la aproximación a la distribución del ingreso rural desde otra perspectiva: la ubicación de los hogares rurales en los diferentes deciles. En la Gráfica 8.4 se indica que el total de hogares rurales ubicados en el primer decil de población total percibió en 5% del ingreso rural 1989 y cerca de 9% en 1994, además de perder participación en 2002. Todos los demás deciles, salvo el décimo perdieron ingreso entre 1994 y 2002, lo que evidenció, por una parte, el empobrecimiento de la población rural, y por otra, la acentuación de la concentración del ingreso.

Gráfica 8.3
Participación del ingreso rural en el ingreso de cada decil nacional



Fuente: cálculos propios basados en ENIGH, 1989 a 2002.

Gráfica 8.4
La distribución del ingreso rural por deciles de la población rural.



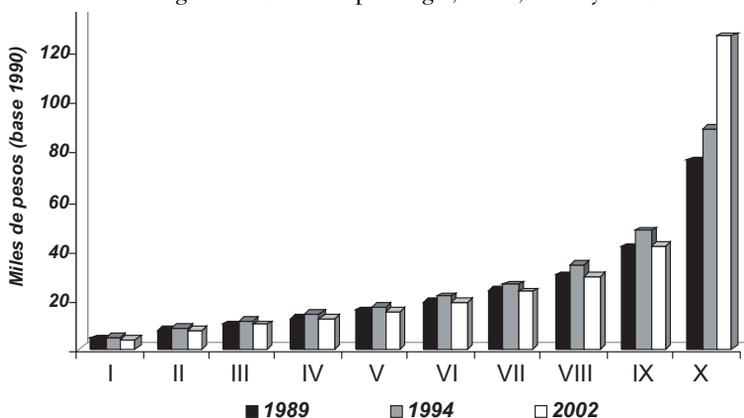
Fuente: cálculos propios basados en ENIGH, 1989 a 2002.

La evolución de los ingresos anuales por hogar

En la sección precedente se muestra qué parte creciente del ingreso de la población campesina más pobre, poseedora de muy poca tierra, proviene de actividades rurales no agropecuarias y de las remesas del exterior. No obstante, el ingreso total de más de 30% de la población no supera el ni-

vel de la línea de extrema pobreza. El ingreso promedio anual por hogar rural señala la misma tendencia declinante para el periodo 1994-2002: por una parte, en 2002 el ingreso rural anual por hogar fue muy bajo, de sólo 4 mil pesos de 1993 en el primer decil, contra 126 mil pesos del decil de mayores ingresos, como resultado del bajo número de hogares de este decil (Gráfica 8.5).

Gráfica 8.5
Ingreso anual rural por hogar, 1989, 1994 y 2002



Fuente: cálculos propios basados en ENIGH, 1989 a 2002.

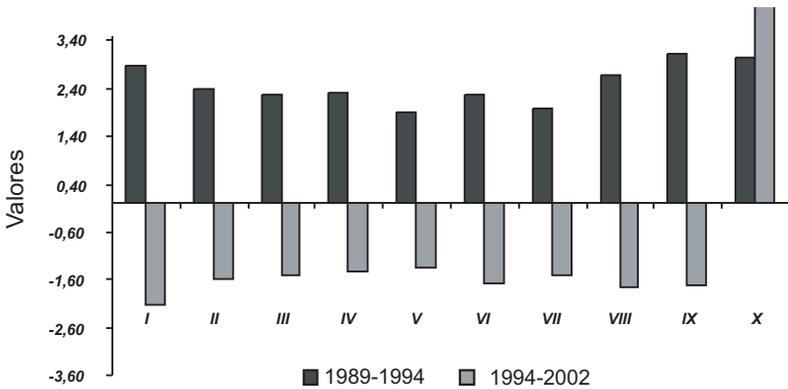
La dinámica de los ingresos monetarios por hogar

El ingreso monetario real decreció entre 1994 y 2002 para todos los deciles, excepto el décimo que sí lo incrementó. El ritmo de esta intensificación de la pobreza y la concentración del ingreso de los hogares rurales se capta de las tasas de crecimiento de este indicador. La caída del ingreso promedio por hogar perteneciente al primer decil fue de 2.1% por ciento, la más aguda entre 1994 y 2002, mientras que el decil más rico incrementó su ingreso 4.52% (Gráfica 8.6).

La dinámica en los ingresos rurales responde a niveles bajos de ingreso y a mayor incidencia de la pobreza que en las áreas urbanas. Así, por ejemplo, 45% de la población rural vive en condiciones de pobreza moderada, contra 27% en el sector urbano. La pobreza extrema afecta a 21% de la población rural (y sólo a 5% de la urbana) (Gráficas 8.7 y 8.8). De lo anterior resulta que 66% de la población rural es pobre. La pobreza moderada rural descendió entre 1994 y 2002 al nivel registrado

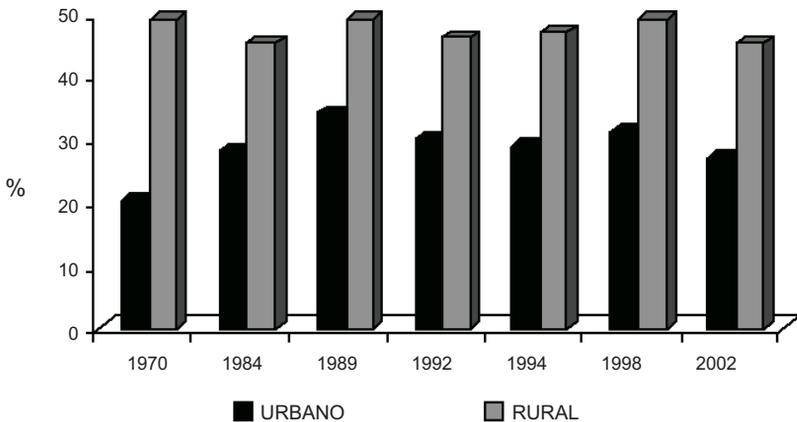
en 1984, mientras que la extrema ascendió desde 1970 hasta 1998, para caer un tanto entre 1998-2002. Es decir, en el periodo de vigencia del TLCAN la pobreza extrema se ha mantenido casi sin cambio.

Gráfica 8.6
Ingreso monetario real rural por hogar en %



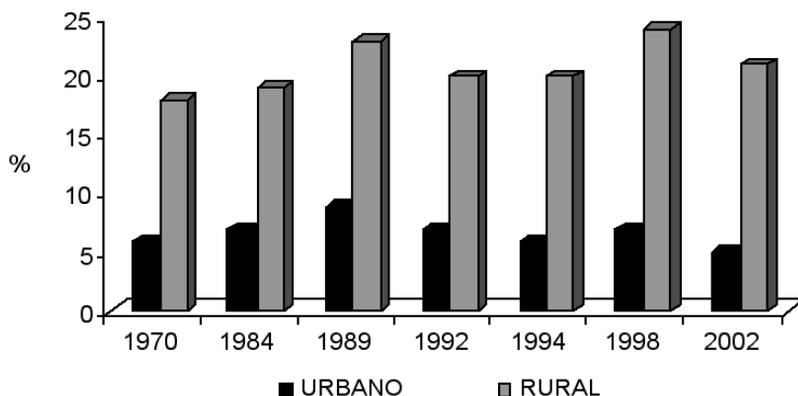
Fuente: cálculos propios basados en ENIGH, 1989 a 2002.

Gráfica 8.7
Hogares en situación de pobreza moderada



Fuente: cálculos propios basados en ENIGH, 1989 a 2002.

Gráfica 8.8
Hogares en situación extrema en %



Fuente: cálculos propios basados en ENIGH, 1989 a 2002.

La trayectoria de la migración de mexicanos a los Estados Unidos

Un medio para establecer si la apertura comercial, y el TLCAN afectaron en algún grado la migración hacia los Estados Unidos, son las remesas de los emigrantes mexicanos. Es ampliamente aceptado que las remesas son un buen indicador de los flujos migratorios. Consideramos que, en términos reales, se mantiene el monto de remesas por trabajador, de manera que la dinámica de éstas está más relacionada con el número de emigrantes que con el monto que aporta cada uno. No ignoramos que hay otros factores que pueden elevarlo, como el mejor registro del dinero vía instituciones financieras formales, y el envío electrónico, entre otros. En la Gráfica 8.9 se señala una escalada intensa de las remesas a partir de 1996. Si entre 1980 y 1993 la tasa de crecimiento anual fue de 7%, a partir de la entrada en vigor del TLCAN ascendió a 12% promedio anual.

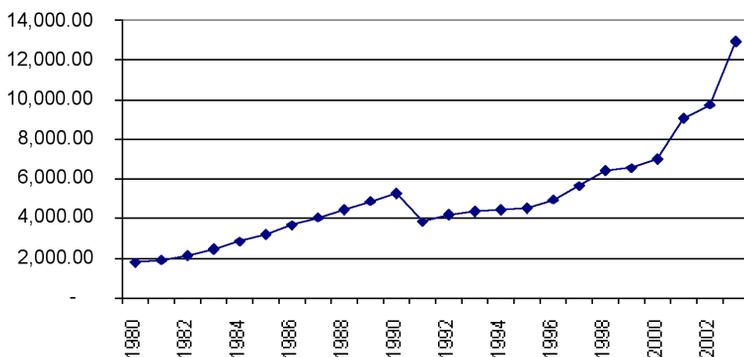
Sin embargo, el Banco Mundial sugiere cautela al extraer conclusiones sobre los efectos en el ingreso provocados por la caída de los precios mundiales:

Estas caídas en los precios relativos implican que los ingresos agrícolas cayeron para algunos productores. Sin embargo, los precios relativos de los productos agrícolas en México estaban

cayendo desde antes del NAFTA, desde los primeros años de los ochenta [...] Por lo tanto es difícil acusar al TLCAN de cualquier pérdida de ingreso debido al comportamiento de estos precios relativos del maíz (Banco Mundial, 2003).

Si bien los datos sobre remesas no prueban la causalidad entre el TLCAN y la migración, sí permiten concluir —como lo establece Polanski (2004)— la acentuación de la migración contra todo lo propuesto, a los dos lados de la frontera, por los negociadores del acuerdo.

Gráfica 8.9
Evolución de las remesas reales de emigrantes mexicanos



Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, septiembre 2004.

Los anteriores elementos sobre los cambios distributivos y sobre el nivel de los ingresos rurales por hogar, van en línea con un sofisticado estudio (De Ingo y Nash, 2004), que mide los efectos de la apertura del sector agropecuario para la OCDE, sobre los productores agropecuarios, propietarios y trabajadores, y sobre la población urbana, considerando en cada caso los apoyos y las transferencias compensatorias, como Procampo. La liberalización del 100% de los granos básicos, el arroz y las oleaginosas contrae los precios al productor mexicano en un 30% y la producción en 50%. Por el contrario, los efectos en los Estados Unidos serían en todos los casos y rubros positivos (De Gorter, De Inco, Mitchell, Short, 2004). La distribución de los efectos, por tipo de sujeto económico y considerando una liberalización del 50%, arroja beneficios para los consumidores y los contribuyentes mexicanos de 1,064 millones de

dólares (en proporciones casi de 50% para cada grupo), y pérdidas para los agricultores equivalentes a 1,036 millones de dólares. El beneficio neto para la sociedad es de 26 millones de dólares (De Ingco *et al.*, 2004). La liberalización a 100% que ya implementó México para muchos productos y que se llegará para todo el universo arancelario en 2008, produce beneficios para los contribuyentes y los consumidores de 1,826 millones de dólares, mientras que las pérdidas de los agricultores rondan los 2,035 millones y la sociedad en conjunto sufre una pérdida de bienestar equivalente a 103 millones de dólares.

Si se asume una liberalización completa (100%) y generalizada, los agricultores mexicanos pertenecientes a los cinco deciles de menor ingreso son perdedores netos de ingreso. La pérdida oscila entre 7% (en el primer decil) y 22% (para el tercer decil). Los consumidores rurales ganan entre 3% (para el primer decil) y 1% (para los deciles 3, 4 y 5). El efecto neto en el sector rural es negativo, con una variación entre -4% (en el primer decil) y 20% (para el tercero). Los sectores no agrícolas ganan entre 2% para el primer decil y 1% por ciento en los cuatro restantes. Los mayores perdedores son los productores pequeños y comerciales, para quienes el ingreso se reduce en 22% (De Ingco *et al.*, 2004).

De ser efectivos los resultados del estudio mencionado, el margen para la compensación sería nulo, pues no se registrarían ganancias para el conjunto de la sociedad. Este hecho parece confirmarse con la observación de la evolución del PIB per cápita mexicano entre 1980 y 2003.

Se ha discutido intensamente acerca de los efectos de las caídas de precios de los productos alimenticios provocados por la liberalización, y se ha enfatizado que hay indiscutibles efectos positivos para los consumidores urbanos y los rurales pobres que son compradores netos de alimentos. No es muy sólida la afirmación de que los consumidores rurales, que son a la vez, de un lado productores con excedentes que comercializan parte de su cosecha y, del otro, compradores netos de alimentos, se benefician con el descenso de los precios de los granos y que las subidas de los precios de los alimentos que ellos producen, no signifiquen una ganancia neta en su ingreso. Estas afirmaciones se respaldan en análisis de equilibrio parcial y estático y no consideran los efectos que se obtienen cuando “otros precios, relevantes en términos de bienestar, y las cantidades que ellos producen, responden positivamente a los cambios en los precios de los alimentos” (De Gorter *et al.*, 2004). “Al estimular la producción de alimentos y la demanda por mano

de obra agrícola, los precios altos de los alimentos pueden beneficiar a la población rural pobre, incluso a la población pobre compradora neta de alimentos”⁴⁴ (De Ingco *et al.*, 2004). Este efecto se produce a través de la respuesta de los salarios.

Para establecer plenamente el efecto de los cambios en los precios de los alimentos se necesita un análisis detallado de las múltiples cotizaciones que afectan el ingreso de los hogares rurales y de la elasticidad de la demanda de mano de obra y de los salarios, respecto a los precios de los alimentos. Es razonable esperar que los precios más altos de los alimentos y el mayor empleo rural incrementen la demanda rural de servicios, comercio e infraestructura. A la luz de estos estudios y razonamientos resulta dudoso, hasta incorrecto, sostener que la caída de los precios de los granos básicos, que se buscó y logró con el TLCAN durante 1990-2002, beneficie indiscutiblemente a los productores rurales pequeños y pobres que sean compradores netos de alimentos.

La población rural ha experimentado cambios socioeconómicos importantes en su ubicación laboral y en las fuentes de sus ingresos. Ha habido tanto deterioro en los recursos monetarios que componen el ingreso de los hogares, como incrementos en el bienestar por la acción de políticas públicas, por mejorías de la infraestructura sanitaria y educativa. Al tiempo que ha caído el peso del ingreso rural en el total, al ritmo del retroceso del PIB sectorial en el nacional, se ha agudizado la pobreza y la concentración del ingreso en el campo mexicano.

⁴⁴ La traducción es nuestra.

IX. SEGURIDAD ALIMENTARIA

CONSIDERACIONES GENERALES

La trayectoria recorrida por el sector agropecuario mexicano durante las dos últimas décadas constata, por una parte, aumento de la productividad, y por otra, disminución de la absorción de empleo, contracción de los ingresos rurales y su mayor concentración. Esto nos conduce a analizar la evolución de la seguridad alimentaria y las propuestas de tratamiento surgidas de los estudios llevados a cabo por organizaciones internacionales como el Fondo para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas, o de las políticas instauradas por diversos países y regiones, especialmente los Estados Unidos y Europa luego de la Segunda Guerra Mundial.

Entre las políticas de fomento de la actividad agropecuaria desarrollada por todos los países a lo largo del tiempo, la seguridad alimentaria y la preservación del empleo y el ingreso rural ha sido central. Esta política es hoy un elemento prioritario en el diseño de las acciones gubernamentales de los países europeos, de los Estados Unidos y Japón (Pomfret, 1997). En el caso de los Estados Unidos, estos objetivos y el mantener su posición como principal exportador mundial de granos son metas importantes de su política económica, como se desprende de su posición negociadora en los foros bilaterales y multilaterales y lo confirma la última edición de su Ley Agrícola FARM BILL.

En cuanto a la seguridad alimentaria, es necesario establecer que ésta es un concepto y un objetivo de política económica y social

que se trabaja en varios niveles: seguridad alimentaria del individuo o la familia, seguridad alimentaria nacional y seguridad alimentaria internacional (De Ingco *et al.*, 2004). Cada nivel implica diferentes objetivos, metas y estrategias para lograrlos.

Algunas instituciones introducen diferencias entre *autosuficiencia alimentaria* y *seguridad alimentaria*. Al constituir la seguridad alimentaria un objetivo de política pública en todos y cada uno de los niveles mencionados, no es fácil ni lógico analizarlo exclusivamente en términos de eficiencia productiva ni de costos relativos o marginales de producción. Su escrutinio debe relacionarse con los objetivos planteados y en términos amplios de bienestar de la población total, los cuales incluyen el empleo y los ingresos rurales (De Gorter *et al.*, 2004; De Ingco *et al.*, 2004).

Bajo el concepto de *autosuficiencia alimentaria* se considera que las políticas nacionales deben buscar un nivel de producción nacional que satisfaga las necesidades alimentarias de toda la población, en cantidad y contenido calórico y proteico, a escala local, regional y nacional. Una de las ventajas de la autosuficiencia alimentaria es el ahorro de divisas y, por esta razón, en algunos casos se considera una “prioridad nacional”. Los críticos de esta definición de seguridad alimentaria y sus implicaciones políticas, enfatizan las pérdidas en bienestar provocadas al restringir la competencia externa y propiciar una ineficiente ubicación de factores productivos, y por consiguiente precios domésticos de los alimentos superiores a los internacionales. Hacen abstracción, sin embargo, de las políticas de apoyos y demás interferencias que distorsionan los mercados internacionales y crean condiciones de competencia inequitativa.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) define la *seguridad alimentaria* como el acceso económico, físico y social de toda la gente, en todo momento, a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan las necesidades alimentarias adecuadas. Propone implícitamente una ecuación que conjuga los precios bajos con ingresos suficientes para la población, de forma que pueda adquirir los alimentos disponibles en el mercado. Esta posición es cercana o se deriva de la de A. Sen (1995), quien considera las hambrunas como un problema de la demanda, resultado de la falta de recursos para acceder a los alimentos y no como un fenómeno de oferta ocasionado por limitaciones de la producción.

De igual forma, la Organización de las Naciones Unidas proporciona una definición de la seguridad alimentaria, según la cual el acceso a una alimentación adecuada y suficiente depende tanto de la existencia y disponibilidad de alimentos (producción nacional e importaciones), como de la capacidad de los individuos para adquirirlos. Por tanto, producir más no es suficiente para superar los problemas de alimentación nacional. Para lograr un nivel adecuado de *seguridad alimentaria* es necesaria una condición: que la gente tenga capacidad de compra. Aquellas medidas que permitan incrementar la productividad y el nivel de ingreso, y mejoren su distribución contribuirán a mejorar la seguridad alimentaria. En este tema, las políticas públicas y los acuerdos de integración económica regional, o las negociaciones multilaterales —como políticas públicas que son—, deben ser evaluados por sus efectos sobre la seguridad alimentaria de los individuos particulares. A mayor proporción de la población en condiciones de pobreza extrema y relativa, mayor la inseguridad alimentaria y más urgente la necesidad de actuar sobre la generación de empleo e ingresos permanentes y sobre los factores que generan y reproducen la pobreza (Birsdall, 1999).

La FAO introduce el concepto de *dependencia alimentaria* como la relación de las importaciones de alimentos a las exportaciones totales. Si las importaciones de alimentos superan 25% de las ventas externas totales, se considera que hay dependencia alimentaria. Si se comparan los periodos 1990–1993 (periodo previo al TLCAN) con el 2000-2003 (posterior al TLCAN), se observa que en el caso del comercio de México con el mundo, esta relación disminuyó de 11.8% a 7%; mientras que en el caso del comercio de México con los Estados Unidos y Canadá, dicha proporción cayó de 10% a 6.2%. Es decir, desde esta óptica, la dependencia alimentaria de México se ha reducido en 40%, gracias al formidable ascenso de las exportaciones manufactureras, incluidas las de la actividad maquiladora y el petróleo (véase Cuadro 9.1).

Se propone otro indicador de dependencia alimentaria: el valor de las importaciones de alimentos como proporción del PIB agropecuario. En los países desarrollados, los Estados Unidos y la Unión Europea, esta participación fue de 27.1% y 33.9% respectivamente en 2001, mientras que en México la participación asciende a 21.7 %, de una dependencia similar, a pesar del menor desarrollo mexicano.

Cuadro 9.1
México: participación de las importaciones agroalimentarias de México en las exportaciones totales

	1990-1993	2000-2003
Mundo	11.80	7.00
TLCAN	10.00	6.20

Fuente: cálculos basados en Banco de México y de la Secretaría de Economía.

SEGURIDAD ALIMENTARIA INDIVIDUAL*

Los indicadores más aceptados para medir la seguridad alimentaria, desarrollados por el Instituto Internacional de Investigación de la Política Alimentaria (IFPRI), según De Ingco, *et. al.* (2004), son:

a) Producción alimentaria per cápita. Es una medida de habilidad de un país para alimentar a su población.

b) La relación del total de exportaciones con las importaciones de alimentos. Es una medida de la habilidad de un país para financiar sus importaciones de alimentos. Con los ingresos de sus exportaciones totales. También se emplea, pero se considera muy restrictivo, el balance neto comercial del sector agropecuario.

c) Calorías per capita y proteínas per capita. Son utilizadas para estimar los niveles de consumo y por lo tanto la disponibilidad alimentaria a nivel nacional.

d) Población no agrícola. Es utilizada para analizar el sector no agrícola evaluando como un país puede ser afectado por cambios en las políticas de comercio y agrícolas y el impacto distributivo potencial sobre la población rural-urbano.

El centro de la discusión sobre seguridad alimentaria se ha ubicado generalmente en la seguridad alimentaria a nivel nacional y esquivado el fundamento real del problema: la seguridad alimentaria individual. En la realidad —como lo esclareció nítidamente A. Sen en 1995 y lo retomó De Ingco (De Ingco, *et al.* 2004)—, son los individuos, los grupos sociales específicos y las familias particulares, quie-

* Esta sección se basa en el estudio de De Ingco *et al.* (2004).

nes sufren la insuficiencia alimentaria, la desnutrición temporal o la endémica, y no la nación, o la sociedad en conjunto.

No obstante, es necesario abandonar el tradicional enfoque que considera solamente el problema alimentario a nivel nacional e integrar el nivel individual. La inseguridad alimentaria estructural, a largo plazo, ocurre en el hogar. Millones de individuos, gran parte de éstos en países en vías de desarrollo, carecen de seguridad alimentaria. La causa fundamental es la pobreza, a pesar de que exista oferta amplia de alimentos en los mercados nacionales y mundiales suficiente para alimentar a los pobres del mundo, y de que se haya establecido un sistema de comercio que pretende, por lo menos en principio, garantizar el suministro de alimentos a las áreas que demanden. Si toda la población del mundo tuviera los ingresos suficientes y éstos se convirtieran en demanda efectiva, la inseguridad alimentaria dejaría de existir, por lo menos en condiciones normales.

La pobreza en áreas urbanas tiene origen en la escasez de oportunidades de empleo para devengar el ingreso que cubra los costos de una dieta adecuada y de otras necesidades básicas. En las áreas rurales, esto se debe a la falta de recursos productivos, tecnología e infraestructura: la pobreza y la concentración de la tierra obligan a los campesinos a utilizar tierra marginal frecuentemente afectada por sequías e inundaciones y otros desastres naturales. Luchas civiles, violencia étnica y corrupción o poca efectividad de las instituciones públicas en muchas ocasiones agudizan el problema de la inseguridad alimentaria. Las políticas gubernamentales agravan la pobreza en áreas rurales al mantener precios bajos internos de alimentos y productos agrícolas vía el uso de empresas comercializadoras estatales, impuestos a las exportaciones, importaciones subsidiadas y tipos de cambio sobrevaluados.

La inseguridad alimentaria estructural, de largo plazo, se define como un problema de demanda: falta de poder de compra de los pobres. Por tanto, debe ser solucionado por acciones tendientes a garantizar ingresos suficientes y crecientes, que mantengan el poder de compra, esto es que se eleven por lo menos al ritmo de la inflación. Es decir, forma parte integral de las políticas de desarrollo, de desarrollo rural y de empleo. Estas estrategias tienen objetivos más estructurales que los programas de alivio a la pobreza, los cuales mediante transferencias monetarias complementan el ingreso pero no pretenden generar empleo ni ingresos permanentes, ni eliminar las distorsiones macroeconó-

micas que afectan la generación de empleo productivo rural y urbano que sean capaces de revertir la “desindustrialización” y la “desagriculturización” prematuras que afectan a las economías en desarrollo.

En este contexto, conviene analizar los efectos de la nueva FARM BILL de los Estados Unidos a la luz de los anteriores elementos. Como lo advierte la OCDE, la FARM BILL del 2002, incrementa la producción de granos, reduce los precios mundiales y eleva las exportaciones. Es necesario evaluar los efectos de esto sobre los ingresos de los agricultores mexicanos. Al considerar, como lo sugiere Short (Short *et al.*, 2004), los efectos de las políticas externas sobre la población rural mexicana, como la liberalización de las importaciones de alimentos llevada a cabo en México, han ocurrido efectos negativos incluso para los productores de subsistencia, compradores netos de maíz y otros alimentos, al devaluar su producción y el poco excedente que comercializan para adquirir bienes industriales y servicios. En este sentido, según el estudio de De Ingco *et al.*, (2004), ni los productores de subsistencia ubicados en el primer decil del ingreso están al margen de los precios del mercado.

SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL

La seguridad alimentaria nacional considera necesario mantener una oferta adecuada de alimentos que garantice a la población del país una nutrición suficiente. Esta perspectiva de seguridad alimentaria no enfoca la distribución del ingreso nacional ni la seguridad alimentaria individual y hace abstracción del origen nacional o extranjero de la oferta alimentaria. Esta definición oculta que, en circunstancias normales (excluyendo guerras o cataclismos naturales o sociales, o crisis económicas que impiden el flujo de importaciones), si los individuos tienen suficiente ingreso, la seguridad alimentaria está garantizada. Pero, si el ingreso no es suficiente, o los flujos de importaciones se interrumpen, amplias capas de la población pueden sufrir inseguridad alimentaria.

Los gobiernos, especialmente de países con poblaciones extensas, han pretendido establecer la seguridad alimentaria manteniendo un alto grado de autosuficiencia en alimentos básicos, por la vía de la producción doméstica con el argumento de que las importaciones de alimentos

son más costosas que la producción doméstica. Considerando que si por crisis ajenas al sector agroalimentario se produjera una devaluación real de la tasa de cambio, y se elevara el costo de los alimentos importados, los grupos de bajos ingresos padecerían inseguridad alimentaria. Además, esta postura asume que la elasticidad de la oferta de los productos alimenticios básicos es más alta en estos países con población muy grande que en la mayoría de los países exportadores de alimentos.

El logro de la autosuficiencia alimentaria por la vía de la producción nacional fuertemente protegida puede tener impactos adversos sobre la seguridad alimentaria de algunos grupos sociales:

- 1) La protección eleva los precios domésticos de los alimentos, comparados con los internacionales, y socava la seguridad alimentaria de los pobres al reducir su poder de compra. La protección constituye un impuesto regresivo, ya que la porción de ingreso gastada en alimentos está inversamente relacionada con el ingreso. Los consumidores más pobres tienden a ser más negativamente afectados por los precios de los alimentos. No obstante, al elevarse el ingreso de la población rural productora de alimentos básicos, se desencadenan efectos múltiples sobre la demanda doméstica, el empleo y los ingresos, que pueden sobrepasar el efecto directo de la protección, como se anotó en el capítulo IX.
- 2) Los agricultores pobres de subsistencia, si no tienen excedente comerciable no se benefician de los precios altos. Sin embargo —como se anotó en el apartado anterior—, en el caso mexicano es probable que aun los productores agrícolas de subsistencia pierdan con precios de alimentos bajos. Los agricultores en el sector comercial ganan con la protección, pero solamente en el corto plazo. Los consumidores urbanos de todos los niveles de ingreso se benefician con los precios bajos de los alimentos.

También se justifica la seguridad alimentaria nacional con producción interna en condiciones extremas: perturbaciones en el comercio por acciones hostiles de otros países o por barreras a las exportaciones impuestas por los países exportadores en momentos de limitaciones de oferta o de precios altos.

EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO

La pobreza alimentaria

El concepto de *pobreza alimentaria* introducido recientemente por las autoridades mexicanas puede relacionarse con el de inseguridad alimentaria por ingreso. De acuerdo con resultados obtenidos por El Colegio de México en estudios realizados sobre evaluación integral de los efectos del TLCAN en el sector agropecuario mexicano; y en cálculos realizados a partir de las ENIGH, las condiciones de pobreza en el medio rural en los últimos años se han agudizado, lo cual contrasta con lo que sucede a nivel nacional. Mientras en el país, disminuyó la pobreza alimentaria de 17.4% a 15.8% durante el periodo 1992-2000 (la patrimonial de 53.3 a 44.1%), las pobrezas alimentaria y patrimonial de los hogares con menos de 25% de ingreso monetario agrícola, en el total de ingresos, se elevaron de 32.3% al 38.2%, y de 73.5 a 76.6% respectivamente, lo que indica un empobrecimiento de la población rural, presumiblemente aquella poseedora de menos activos y, por consiguiente, la agudización de la inseguridad alimentaria.

Por otro lado, los resultados del estudio sugieren que cayó la pobreza alimentaria y patrimonial de los hogares en los que el ingreso monetario agrícola fue mayor a 25% del ingreso total, pasando de 39.9% a 32.2% y de 68.7% a 56% respectivamente. La pobreza medida de ambas formas disminuyó para los productores agropecuarios cuya producción tenía una mayor orientación comercial. De todas maneras, la incidencia de los hogares que padecen pobreza alimentaria en el país puede considerarse elevada: 15.8% en el total nacional y 38.2% en los hogares con ingresos agrícolas superiores a 25% del ingreso total. De estos resultados puede sugerirse que es necesario fortalecer la generación de empleos e ingresos rurales.

TRAYECTORIA DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA PER CÁPITA

En cuanto a la evolución de la producción agropecuaria per cápita —el concepto que De Ingco dio en 2004 y el de la FAO definen la capacidad de un país de alimentar a su población—, los datos obtenidos en este estudio sugieren una trayectoria basada en un marco general de aumentos de la producción agropecuaria. No aplicamos aquí el cálculo

del crecimiento de la producción per cápita en valores, como lo indica el estudio del Banco Mundial, sino que nos limitamos a indicar la evolución de la producción en volumen. Ésta es una medida más adecuada pues señala el monto de alimentos disponible. El valor puede ser equívoco, pues el aumento en el valor de la producción debido a la elevación de precios no implica mayor disponibilidad de alimentos. Los incrementos se registran en maíz y frijol, precisamente los productos con fuertes caídas de precios internos y externos, así como en carnes de aves y vacuno (Cuadro 5.8). Los únicos productos para los cuales se registra reducción en la producción para el periodo 1994-2003 son el trigo, la soya, el frijol y el cártamo.

EVOLUCIÓN DEL CONSUMO PER CÁPITA DE ALIMENTOS

Los datos de la evolución del volumen de la producción agropecuaria deben complementarse con cifras que ilustren el comportamiento del consumo total de alimentos, ya que aun si la producción nacional per cápita descende, el consumo puede elevarse cuando la demanda aparente se complementa con importaciones. En condiciones de estancamiento de los ingresos reales, puede ocurrir que las familias privilegien los consumos en bienes y necesidades diferentes a las alimentarias (educación, salud, vivienda) y sacrifiquen la nutrición adecuada. Los datos expuestos en el Cuadro 9.2 sugieren que el consumo total de alimentos en el país ha mejorado, luego de la contracción registrada 1980 y 1990. Para los periodos 1990-1994 y 1995-2001 se experimentó crecimiento en casi todos los alimentos básicos, salvo en frijol. Sin considerar ni la distribución del ingreso ni la demanda efectiva de alimentos, por niveles de ingreso, se puede concluir que en México ha mejorado el abasto de alimentos.

En el Cuadro 9.3 se muestran las tasas de crecimiento del consumo per cápita de algunos alimentos, lo que confirma las conclusiones anteriores, pero también indica que durante el último periodo (1994-2003) las tasas de crecimiento del consumo per cápita se han recuperado sustancialmente luego de tres lustros de considerable caída. Es posible concluir que el importante repunte en el crecimiento del consumo entre 1994 y 2003 no ha compensado aún las pérdidas registradas en el volumen del consumo per cápita, ni abatido el deterioro de la seguridad alimentaria.

*Crecimiento del suministro importado
del consumo aparente o grado de dependencia
alimentaria de las importaciones*

Aparentemente el crecimiento del consumo ha sido satisfecho, en buena medida, por las crecientes importaciones, que han registrado incrementos mayores que el volumen de la producción. En el cuadro 7.8, se ilustra el avance de las importaciones en la satisfacción del consumo aparente, lo que demuestra, desde un ángulo diferente al sugerido por la FAO y De Ingco, la penetración de las importaciones alimentarias. El abastecimiento por importaciones del consumo aparente marca también el grado de *dependencia alimentaria*, el cual se puede tornar crítico cuando, los flujos externos se interrumpen y los precios externos suben, por ejemplo, por problemas climáticos o por cambios en las políticas de apoyos a la producción en los países exportadores. En México se ha incrementado el valor de este indicador, lo cual enfatiza la importancia de los vínculos externos para la satisfacción agregada de la demanda alimentaria.

Como un camino hacia una más sólida seguridad alimentaria, enfocada en la atención de la población más pobre se han propuesto niveles adecuados de sustitución de importaciones alimentarias. Este indicador es el inverso del suministro importado del consumo aparente ilustrado en el párrafo precedente. El margen de sustitución de alimentos de un país se ha calculado como el promedio de importaciones de cereales por trabajador rural (Tomich *et al.*, 1995). Para el caso mexicano se ha sugerido que en 1995 el potencial de sustitución estuvo cerca de los 499 kilogramos por persona de la fuerza laboral rural. Esta sugerencia parecería contradecir las posiciones prevaletes de que no hay margen, ni es necesario, reducir las importaciones de alimentos.

La seguridad alimentaria, debe concebirse como la integración de la agricultura nacional al mercado mundial y como el balance, al interior de cada país, entre producción nacional, empleo e ingresos. El punto de equilibrio, es una opción de política económica, no siempre por encima de intereses específicos de grupos de presión. Puede ubicarse en un nivel bajo, con poco crecimiento de la oferta local de alimentos y limitado poder de compra de la mayoría de la población, o en uno más elevado que conjugue mayor productividad y superiores ingresos de la población en general. El nivel que se obtenga depende de la estrategia de desarrollo de cada país, especialmente la relacionada con la generación de empleo en el campo (Mellor y Johnston, 1984).

Cuadro 9.2
Consumo per cápita (kg) de granos básicos,
oleaginosas y productos pecuarios 1/

Producto	1980-1990	1990-1994	1994-2003
Ajonjolí	1.0	0.2	0.2
Algodón (semilla)	6.5	3.5	4.3
Arroz palay	10.2	7.9	9.0
Cártamo	3.7	1.0	1.3
Cebada	8.7	6.7	7.5
Frijol	19.1	14.5	13.4
Maíz	248.0	205.7	237.9
Sorgo	119.1	89.4	93.5
Soya	19.7	26.0	37.8
Trigo	63.2	54.4	54.9
Aves 2/	7.7	11.4	18.4
Bovino	13.2	14.0	15.8
Huevo (toneladas)	10.7	13.2	15.9
Leche de bovino (miles de litros)	100.9	98.5	102.9
Porcino	15.8	11.7	12.9

1/ El consumo per cápita difiere del Segundo Informe de Gobierno por cambios metodológicos con el Conapo. 2/ No incluye carne de guajolote.

n.a. No aplicable por haber salido al exterior remanentes de cosechas anteriores.

Cuadro 9.3
Crecimiento anual del consumo aparente de granos básicos,
oleaginosas y productos pecuarios (%)

Producto	1980-1990	1990-1994	1994-2003
Ajonjolí	-27.1	-56.9	56.2
Algodón (semilla)	-29.0	7.7	12.2
Arroz palay	22.2	2.0	2.8
Cártamo	-31.6	-7.4	8.3
Cebada	-10.3	-6.7	9.1
Frijol	7.2	14.7	5.5
Maíz	-3.4	4.3	3.4
Sorgo	3.9	-2.7	5.7
Soya	41.5	16.4	6.4
Trigo	3.0	0.0	1.4
Aves 1/	40.4	15.8	7.8
Bovino	0.1	8.9	3.8
Huevo (toneladas)	25.2	9.1	4.6
Leche de bovino (miles de litros)	14.3	5.3	2.2
Porcino	-12.8	-1.7	3.6

1/ No incluye carne de guajolote.

Fuente: SAGARPA (www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/).

En los países desarrollados, las políticas de fomento al sector agrícola y sus exportaciones constituyeron un importante instrumento en el logro de objetivos, que van desde la seguridad alimentaria hasta la generación de empleo o la preservación de la cultura nacional. Los apoyos al sector rural para el logro de estos múltiples objetivos llegaron a constituir un segmento relevante de los gastos fiscales y de la deuda pública. Por esta razón los compromisos para su eliminación o para una reducción significativa de sus montos se convirtieron en el meollo de las negociaciones de la Ronda Uruguay y en las subsiguientes rondas de negociaciones. La reciente Reunión Ministerial de Cancún no llegó a alguna conclusión en esto. Lejos de un mercado de alimentos no distorsionado en el que la eficiencia marca los parámetros de la ubicación de los factores y la especialización internacionales, la agricultura en los países desarrollados continúa intervenida y los precios se apartan considerablemente de los costos de producción (OCDE, 1995, 1998, 2003 y Banco Mundial 2003). No se trata de emular a aquellos en el monto de las transferencias, pero sí de considerar las distorsiones y procurar los medios para menguar sus efectos sobre el potencial agrícola del país y la necesidad de generar ingresos.

Si bien es cierto que no se ha establecido una relación de causalidad entre la seguridad alimentaria y las reformas estructurales y los acuerdos de libre comercio, la trayectoria de las variables arriba mencionadas y las evoluciones del ingreso rural y de la pobreza registradas desde los años ochenta a la actualidad sugieren que, durante ese lapso, la seguridad alimentaria se ha debilitado. Otro aspecto por mencionar es que algunos indicadores, especialmente los relacionados con el ingreso y que mostraban una cierta mejoría entre 1989 y 1993, empeoraron entre 1994 y 2002. Estos hallazgos y reflexiones sólo apuntan a la necesidad de considerarlos en el diseño de las políticas macroeconómicas y sectoriales, para prevenir su mayor deterioro y revertir la tendencia.

Del análisis se podría colegir que la seguridad alimentaria —considerada sólo como un factor de oferta adecuada de alimentos— ha mejorado en México, tanto porque ha aumentado la producción per cápita, como porque se han elevado las importaciones, las cuales comprometen menos de 25% del total de las exportaciones.

No obstante, si se considera el saldo comercial agroalimentario, la situación sería diferente y el balance negativo, como lo es al considerar

el consumo aparente de alimentos satisfecho por importaciones, que es ascendente en la mayoría de los productos.

Al aplicar los conceptos de seguridad alimentaria individual, el país se encuentra en una situación relativamente grave, pues 15.8% de los hogares nacionales sufre pobreza alimentaria, aunque ésta se haya reducido en los últimos años. En el sector rural, la situación es más grave, ya que afecta a más de un tercio de los hogares con ingresos agropecuarios inferiores a 25%.

Por tanto es necesario, además de políticas de ingreso a escala nacional, desarrollar otras para elevar la productividad, el ingreso rural y la producción de alimentos básicos, de manera que se eleve la satisfacción doméstica de la demanda sin que se distorsionen los precios ni se creen desequilibrios internos y externos.

X. LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA MILTFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA

SOBRE EL POTENCIAL DE LA PEQUEÑA UNIDAD DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Varias son las razones para analizar más detalladamente el papel de la economía campesina en el desarrollo del sector agropecuario mexicano. Por una parte, el gran peso de la pequeña y mediana explotación en el conjunto de los productores agropecuarios nacionales, de lo que se ha derivado el modelo dual de desarrollo sectorial, el cual constriñe su capacidad de crecimiento (véase el Capítulo I). Por otra, en su gran mayoría estos productores son muy pobres, con ingresos que han caído en las dos últimas décadas a pesar de los aumentos que han registrado en rendimientos y en producción. Además, es importante tomar en cuenta que una estrategia de reducción de la pobreza a nivel nacional debe considerar muy particularmente la elevada incidencia e intensidad de la pobreza rural; que no puede basarse perpetuamente en transferencias de recursos que complementen el ingreso, destinado a satisfacer el consumo diario básico. Es necesario crear fuentes de ingreso permanente y las condiciones para que dicho ingreso sea creciente. Finalmente —pero no en último lugar—, está el argumento sostenido a lo largo de este trabajo de que es necesario reparar la falla estructural de la economía consistente en el muy intenso retroceso prematuro de la agricultura como fuente generadora del PIB, es decir, de valor agregado nacional, de riqueza. Elevar la participación del PIB agropecuario en el total debe ser pieza clave en la estrategia para incrementar la productividad sectorial y para potenciar la demanda

interna como catalizador del crecimiento de la economía nacional en conjunto.

Por las anteriores consideraciones, basadas en los hallazgos de este trabajo y en aportes teóricos de numerosos autores, presentamos este capítulo como una propuesta analítica y de factores a ser considerados en los diagnósticos sectoriales, conducentes a propuestas en las políticas. Sin embargo, es necesario enfatizar que, para asegurar el éxito de las políticas y el logro de los objetivos, se debe partir de un claro conocimiento de las particularidades de las economías agropecuaria y campesina.

Una de las características de la agricultura mexicana es la dualidad sectorial en la cual coexisten niveles relativamente altos de fragmentación de los predios con una significativa concentración de la propiedad. Tal como se detalló en el Capítulo I de este trabajo, el coeficiente Gini de concentración de la propiedad de la tierra en México linda en 64% (Deininger y Olinto, 2000). En este marco, prevalece un gran número de minifundistas, de trabajadores sin tierra, cuyos ingresos los ubican bajo la línea de pobreza absoluta, amén de regiones marginadas no plenamente integradas a los flujos mercantiles modernos y a los cuales no llegan ni el agua, ni el crédito, ni los programas de extensión tecnológica. En términos breves, se tiene que —según cifras de 1994 y de los últimos datos sobre propiedad agrícola—, 34% de propietarios con parcelas menores a dos hectáreas concentraban 3.8% de la tierra.

A la fecha no se han registrado cambios radicales en la estructura de la propiedad de la tierra y parece que las reformas al Artículo 27 de la Constitución Mexicana no han inducido los efectos esperados en cuanto a la conformación de unidades de producción mayores, mediante venta o arrendamiento. Las razones de este fenómeno deben ser estudiadas muy detenidamente. Aquí nos limitamos a presentar algunos raciocinios sobre el potencial de las pequeñas y medianas explotaciones

SOBRE LAS ECONOMÍAS DE ESCALA EN LA AGRICULTURA

Es abundante la literatura que analiza la relación inversa entre la productividad y el tamaño de la unidad productiva, y sobre la existencia de economías de escala en la agricultura. Estudios muy recientes sugieren que prácticamente no existen dichas economías en ningún producto, y se demuestra que son el resultado de factores políticos o, como

en el caso del té, de las estrategias de las empresas comercializadoras multinacionales, muchas de estas surgidas en el periodo colonial. Nuevas tecnologías en arroz, algodón, cacao, palma africana, café o té, han probado que las pequeñas unidades son más eficientes.

Un estudio del Banco Mundial sobre Ecuador, prueba lo anterior para varios productos y para la agricultura en conjunto y sugiere que los rendimientos y la productividad crecen menos o decrecen a medida que aumenta el tamaño de la propiedad (Banco Mundial, 1996). Otro ejemplo de los alcances de la economía campesina es la producción de vegetales para la exportación en Centroamérica, Guatemala, El Salvador o Chile, y más recientemente en México, para el mercado de los Estados Unidos. En estos países las exportaciones no tradicionales han crecido aceleradamente al amparo de la corrección del rezaigo cambiario. Las de frutas y hortalizas se han expandido, en Chile y los otros países, a tasas que superan 12% anual durante los últimos 10 años. En Guatemala las exportaciones se hacen coordinando la producción de cooperativas de pequeños agricultores, luego de que los intentos por hacerlo con los más grandes resultó ineficiente. La combinación de la pequeña producción, las cooperativas para el manejo poscosecha y la administración, con empresas especializadas en la comercialización, parece tener resultados positivos en Guatemala, El Salvador y en ciertas regiones de México (Lipton, M. y Van Der Gaga, 1993).

Dos factores pueden afectar la relación inversa entre eficiencia y tamaño de finca, verificada para casi todos los países: la calidad de la tierra y el cambio tecnológico. Los estudios que relacionan la calidad de la tierra, la eficiencia y el tamaño de las unidades productivas sugieren que, si bien en algunos casos la relación se debilita, no se revierte debido a que la calidad de la tierra puede descender a medida que el tamaño de las fincas aumenta (Berry y Cline, 1979; Singh, 1990).

Respecto al avance tecnológico (especialmente los aportes de la revolución verde), ha sido ampliamente demostrado —en análisis hechos en Asia, África y América Latina— que la tendencia a que se eleve más que proporcionalmente la eficiencia de las grandes unidades fue un fenómeno temporal de las fases iniciales de la revolución verde. La supremacía de las fincas grandes para apropiarse de los beneficios del avance tecnológico se reforzó, en muchas ocasiones, por la orientación de las inversiones en infraestructura, la política de precios y otros elementos de la política del desarrollo agrícola que las favoreció (Grinddle, 1990).

Las fincas medianas y pequeñas también han asimilado las nuevas tecnologías y adoptado a sus necesidades y marcado el paso con el adelanto tecnológico y las ganancias en productividad. Tal es el muy ilustrado caso de India, del desarrollo agrícola de Japón, del sector cafetero en Colombia, así como de la producción de arroz en Filipinas e Indonesia, y de maíz en el altiplano mexicano (Tomich *et al.*, 1995). La ventaja de las grandes fincas radica en que ellas son la primeras en introducir las nuevas tecnologías gracias a que disfrutaban de mejores opciones de crédito, transporte, educación e información de los servicios de extensión, entre otros.

Las razones por las que algunos productores sí adoptan nuevas tecnologías y nuevos fertilizantes y otros no, no radican en las diferencias en el tamaño de las fincas sino en los aumentos esperados en los rendimientos, y éstos dependen de la calidad del suelo, la disponibilidad de agua y otros factores biológicos (Gladwin, 1979). En conclusión, “los campesinos sí están interesados en las nuevas tecnologías, siempre que éstas se adapten a sus condiciones. El desplazamiento de los pequeños no ha resultado de las nuevas variedades sino porque el cambio tecnológico ha sido complementado con mecanización subsidiada y otras políticas que promueven la distribución bimodal de la tierra” (Tomich *et al.*, 1995; De Janvry *et al.*; 1995; Puyana *et al.* 2002).

SOBRE EL PAPEL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA UNIDAD DE PRODUCCIÓN

La conveniencia de impulsar a la pequeña y mediana explotación agropecuaria se fundamenta en el reconocimiento de que son las unidades más eficientes: “la supremacía de las unidades pequeñas sobre las grandes emana de su mayor productividad total factorial, su capacidad de generar más empleo y demandar menos capital y tener más encañamientos con la economía local y la nacional” (Berry y Cline, 1979; Singh, 1990; Binswanger y Deininger, 1995; Carter, *et al.*, 1996). La prevalencia de las grandes explotaciones, a pesar de estas ventajas de la pequeña propiedad, se explica por las imperfecciones del mercado características de la agricultura y por los subsidios que reciben las explotaciones grandes (Binswanger y Deininger, 1995). En general se considera que el tamaño óptimo de la explotación agropecuaria oscila, de-

pendiendo de la calidad de la tierra y el tipo de cultivo, entre las cinco y 15 hectáreas (Tomich *et al.*, 1995).

La superioridad de la pequeña escala en la producción agrícola y en la ganadería, medida por la productividad total factorial y la productividad total factorial social, es mayor entre menor sea el nivel de ingreso de un país y mayor la concentración de la propiedad. Al desaparecer los subsidios a los insumos industriales y a las inversiones de escala otorgados, entre otros, por la vía de la tasa de cambio y el crédito subsidiado, la supremacía de la propiedad de gran escala desaparece y se revierte la tendencia a la expulsión de mano de obra. En este contexto se ha revaluado el papel de la economía campesina y reivindicado la habilidad empresarial y capacidad innovadora del pequeño productor, como lo sugiere también la experiencia cafetera colombiana.

Las actuales políticas agropecuarias afectan la dirección de la investigación tecnológica, de los servicios de extensión y de la política de fomento, favorecen las tecnologías que discriminan en contra del trabajo y afectan negativamente el crecimiento de la productividad factorial (Braverman *et al.*, 1986). En la agricultura mexicana, los incrementos en productividad dejaron de lado al pequeño productor, al campesino, es decir, a cerca de un millón 500 mil campesinos, con propiedades en promedio menores a 12 hectáreas. También tendieron a discriminar en contra de las actividades en las cuales predomina la pequeña producción (Tomich *et al.*, 1995; Gordillo *et al.*, 1999; Puyana, 2002).

Los mecanismos que hicieron factible el desarrollo dual fueron de carácter político, como el manejo de la tasa de cambio, y los subsidios a la capitalización y al crédito. Conceptualmente la justificación de esta estrategia es la “no comprobada afirmación de que las unidades agrícolas más extensas son las más productivas” (Tomich *et al.*, 1995); en una transposición a las actividades agrícolas del concepto de economías de escala de las manufacturas y de la idea (derivada del marxismo) de que los campesinos son conservadores, no responden a las señales de precios y no están interesados en innovar por su aversión al riesgo.

Ninguno de estos argumentos parece ser muy sólido a la luz de la experiencia y de estudios recientes que corroboran los planteamientos que desde hace varios años insisten en la relación inversa entre productividad y tamaño de la unidad agrícola productiva. La productividad es mayor en las fincas pequeñas que en las grandes, y esta relación inversa es más fuerte a medida que las diferencias en tamaño

crecen y la concentración en la propiedad de la tierra es más aguda (Berry, 1998). Las fincas medianas y pequeñas son más eficientes en términos de productividad física, es decir, en volumen de producción por hectárea cultivada, una medida imperfecta de productividad, si no es que en productividad total factorial y, más importante, en productividad total factorial en términos sociales, calculada a partir de los costos sociales de oportunidad para el capital, la mano de obra, los insumos y el valor de la cosecha. Un detallado estudio sobre la agricultura en África del Sur, considerada como muy eficiente y moderna, encontró una productividad total factorial superior en hasta 38% en las fincas pequeñas y una relación hombre-máquina hasta 200% mayor en éstas (Van Zyl y Binswanger, 1996).

La importancia de explorar el potencial de la pequeña y mediana producción agrícola y los mecanismos para elevar su productividad radica en el peso que tiene en la economía nacional. El sector campesino es central en el abastecimiento de alimentos y de empleo, pero también en la producción de muchos transables, como maíz y frijol. Si se asume que las fincas pequeñas son las de menos de 10 hectáreas, se obtendría que cerca de un millón y medio de fincas (74.7% del total) con una extensión promedio que oscila entre 0.6 y 9.7 hectáreas, genera la señalada producción en solamente 6.9% de la tierra agrícola. Es una población importante que de elevarse su ingreso por mejoras en la productividad y en la rentabilidad de su producción, representa un gran potencial para generar empleo y grandes demandas de servicios y bienes locales. Se considera que hay en este segmento un margen importante para ampliar la sustitución de importaciones o para diversificar las exportaciones. El papel de la producción campesina es aún más relevante en el maíz, el cultivo más importante de México, por el número de agricultores involucrados en su producción: alrededor de 3.2 millones de productores, en su mayoría con parcelas menores a cinco hectáreas que generan anualmente más de 18 millones de toneladas de maíz equivalentes a 60% de la producción de granos (en 8.5 millones de hectáreas). Más de 70% de los productores siembra variedades de maíz nativas. Otro argumento es la multifuncionalidad de la agricultura campesina que comprende áreas tan diversas como la protección ambiental la preservación de variedades nativas y aspectos de orden cultural a todas las cuales no se puede aplicar criterios exclusivos de rentabilidad y eficiencia contables (De Ingco *et al.*, 2004).

El potencial de la propiedad campesina —como una unidad que no es ni pequeña ni grande— de ser competitiva (Carter *et al.*, 1996) se deriva de sus bajos costos de administración, mayor intensidad de mano de obra, menor demanda de bienes de capital y de lo cuestionable de la existencia de economías de escala en la producción agrícola, análogas a las de la industria manufacturera. Este tipo de explotación parece tener grandes posibilidades en México, ya que puede ser un forma de lograr la reducción de la fragmentación de la tierra mediante una estrategia viable de aglutinación de las unidades productivas de subsistencia en unidades eficientes y rentables. Esto debe ir acompañado de políticas públicas adecuadas para este tipo de explotación. La ventaja de seguir esta estrategia es que permitiría aumentar el empleo (sobre todo si se considera que otros sectores no están absorbiendo mano de obra en cantidades suficientes) y los ingresos en áreas rurales, y con ello ayudar a dinamizar el mercado interno reduciendo la presión demográfica sobre las áreas urbanas.

RAZONES QUE VALIDAN UNA ESTRATEGIA PARA ELEVAR LA PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL PIB MEXICANO

Del análisis sobre seguridad alimentaria que se presentó en el Capítulo IX y sobre el papel de la economía campesina, en el marco de la trayectoria seguida por el sector agropecuario, se pueden sintetizar argumentos sobre la necesidad y racionalidad de acciones tendientes a elevar la participación del PIB agropecuario en el total y de mejorar sustancialmente la productividad sectorial. Por otra parte, estudios recientes sobre las estrategias de desarrollo rural enfatizan el significado de la agricultura y el desarrollo rural en el combate a la pobreza, los impactos de la mayor productividad agropecuaria en la productividad total, el efecto del crecimiento de empleo y los ingresos rurales en la dinámica de la demanda interna de bienes y servicios no rurales. Además de todos estos puntos importantes, se menciona la *multifuncionalidad de la agricultura* para argumentar a favor de políticas sectoriales que dinamicen el sector.

Seguir una estrategia para nivelar la productividad agropecuaria mexicana con la de sus socios comerciales (especialmente con los Estados Unidos), basada principalmente en reducir el empleo a un nivel

equiparable al de los Estados Unidos, propiciaría un traslado de trabajo demasiado elevado, imposible de absorber eficientemente por otros sectores productivos, menos aún por sectores productivos transables que, como se analizó anteriormente, todavía no han logrado captar los incrementos naturales de la fuerza laboral ni la que se ha retirado de las actividades rurales. Quizás tampoco sea factible elevar la participación de la agricultura al nivel de la norma Chenery, la cual aún dejaría una brecha en productividad significativa.

En la estructura de la producción agropecuaria nacional se detectó crecimiento en maíz, sorgo, frijol, cebada, y en la mayoría de los productos hortofrutícolas. Los descensos, especialmente en el periodo 1994-2003, han sido importantes en trigo, algodón, arroz, ajonjolí y el sector pecuario. Los productos que elevaron su producción en volumen, componen la dieta básica y se producen en unidades campesinas muy pequeñas. La cebada es insumo de la industria cervecera, entre otras. Los cultivos cuya producción disminuyó son insumos industriales en su mayoría y forman parte también de la dieta, especialmente los cárnicos. Unos y otros son transables y el mercado mundial determina sus precios, los cuales están afectados por las políticas de apoyos gubernamentales y por los niveles de producción, productividad y políticas instrumentadas en los Estados Unidos.

SOBRE LA NECESIDAD DE ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD

Para elevar la productividad de la economía es necesario incrementar la del trabajo de cada uno de los sectores que la integran, especialmente la aquellos de mayor peso en el empleo y en el producto. El crecimiento de la productividad del trabajo determina si una economía, un sector o una empresa mantienen su competitividad, es decir, si es capaz de crecer sostenidamente y a un ritmo mayor que sus competidores sin incurrir en problemas de balanza de pagos. Por otra parte, la evolución de la productividad del trabajo determina si el nivel de vida de la población crece o no, ya que el ingreso per cápita nacional resulta del producto de la productividad del trabajo, la proporción de la fuerza laboral empleada y los términos de intercambio con el resto del mundo. Ya que la productividad de toda la economía depende de la composición del PIB y del empleo, su ritmo de crecimiento se determi-

na por el de la productividad sectorial, según sea el peso de cada sector en la economía. Por lo anterior, la búsqueda de una mejoría importante en la productividad de toda la economía debe iniciarse logrando avances significativos en los sectores tradicionales, que son los que concentran una buena proporción del empleo y del producto. En el caso mexicano, el peso de la agricultura es relevante sólo en el empleo, no así en el PIB, por los efectos de la enfermedad holandesa que la afectan. Esto es válido también a nivel sectorial, lo que no implica que no puedan redefinirse nuevas áreas de especialización por sector ni dejar de crear deliberadamente nuevas ventajas competitivas en los sectores más dinámicos cuya elasticidad ingreso de la demanda sea elevada (Irfan ul Haque *et al.*, 2000). Se sugiere que el crecimiento acelerado del sector manufacturero requiere crecimientos más que proporcionales de la productividad y los ingresos en el sector agropecuario, lo cual permitiría, además de elevar la productividad total, incrementar la capacidad del mercado interno (Heillener, 1999).

SOBRE LA MULTIFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA

Argumentos adicionales a favor de elevar la producción agropecuaria se encuentran en el concepto de *multifuncionalidad* de la agricultura, en virtud del cual ésta es tratada como un sector especial integrando criterios que van más allá de su peso en el producto, su producción y su capacidad de generar ingresos y elevarlos sostenidamente. Este concepto fue desarrollado en el marco de las negociaciones internacionales con el fin de establecer los criterios y razones de política económica para mantener los mecanismos de fomento sectorial, muchos que fueron incluidos en la cajas verde y ámbar de la OMC (Vanzetti y Wyne, 2004). La multifuncionalidad se refiere a los conceptos no comerciales que caracterizan al sector agropecuario y rural que deben considerarse en las negociaciones comerciales e incluyen los bienes no comercializables como el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la infraestructura, el capital social rural y la existencia de comunidades rurales viables. Todos los países han presentado sus posiciones al respecto y los más claros y activos han sido Corea, Suiza, Noruega, la Unión Europea y Japón, así como China y muchos de los países del Grupo Cairns.

La multifuncionalidad es un concepto complejo que ha sido usado con fines proteccionistas por parte de los países desarrollados. Es interesante considerarlo, pues apunta a las complejas relaciones de la agricultura con toda la economía y con la sociedad, vínculos que no se limitan a la participación sectorial en el PIB, en las cadenas productivas o en el empleo y que, por diversas razones políticas, no reciben igual tratamiento en los países en desarrollo, y México no ha sido la excepción (Freeman y Roberts, 1993). Diversos países defienden el traslado a la caja verde de muchas de las medidas que fueron incluidas en la caja ámbar por su impacto en la producción y los precios, y liberarlas de la obligación de reducirlas gradualmente “precisamente por la necesidad de estimular la producción agropecuaria y garantizar la realización de sus efectos multifuncionales”(Vanzetti *et al.*, 2004). El gobierno de los Estados Unidos ha reconocido que continuar y avanzar en las negociaciones para reducir el ámbito de las medidas permitidas en la caja ámbar puede afectar negativamente sus políticas de fomento sectorial y se muestra renuente a avanzar en las negociaciones (Podbury, 2000).

Según los autores citados, la posición más comprehensiva sobre la multifuncionalidad del sector agropecuario es la expuesta por el gobierno de Noruega, para el cual, en virtud de las diferencias entre los países con divergentes problemas y condiciones de producción, las medidas incluidas en la caja verde no son suficientes y es necesario que las negociaciones respondan positivamente a preocupaciones no estrictamente comerciales. El argumento central del gobierno noruego es que “el valor del paisaje agrícola [está] estrechamente relacionado con la autenticidad de este paisaje como productor de alimentos”. Es decir, este carácter de proveedor de alimentos y de ingresos para sectores importantes de la población, es el pilar de la política sectorial.

Para defender su política de protección al arroz, el gobierno japonés —que otorga a sus productores apoyos que superan en seis veces el precio internacional del arroz—, arguye razones ambientales (prevenir inundaciones) y la prevención de la inseguridad alimentaria cíclica, causada, entre otras cosas, por fenómenos recurrentes como la Corriente del Niño. La autosuficiencia alimentaria es punto clave del gobierno japonés para mantener un determinado nivel de producción de granos. La consideración de la multifuncionalidad de la agricultura va más allá de la valoración del peso del sector en el PIB, de sólo 1.1 %.

A su vez, los gobiernos de la Unión Europea enfatizan la preocupación de la población por los efectos de la liberalización sobre las comunidades rurales perciben la necesidad de evitar su decadencia y recalcan que las medidas para alcanzar mayor bienestar rural y general deben excluirse de las disciplinas de reducción de apoyos, los cuales actualmente se otorgan a la agricultura. Esto a pesar de que la OCDE considere que la FARM BILL —cuyas medidas se incluyen dentro de las provisiones de la caja ámbar, sujetas a reducciones sí están relacionadas con la producción— elevará la producción y se deprimirán los precios mundiales, especialmente de granos, excepto la soya.

Taiwán es un buen ejemplo del potencial de desarrollo agrícola basado en una estrategia de crecimiento de la productividad del trabajo mediante una amplia difusión de nuevas variedades de altos rendimientos. El país protege todo tipo de unidades productivas y considera especialmente las necesidades de las pequeñas unidades productivas campesinas. El avance tecnológico permitió elevar de manera importante la productividad por trabajador, los rendimientos y la producción en azúcar y arroz sin incrementar el área cultivada. Al mismo tiempo, redujo el subempleo y el desempleo rurales y satisfizo la demanda interna (Tomich *et al.*, 1995).

En México dado el nivel del ingreso medio y su grado de concentración, se tiene que la mayoría de la población destina buena parte de su ingreso a sufragar los gastos de alimentación. Por esta razón, la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es elevada y apuntaría a uno de los argumentos a favor de una estrategia de seguridad alimentaria centrada en alta producción y grandes ingresos. En México el componente del gasto dedicado a los alimentos es varias veces superior al que destinan otros países de la OCDE.

En síntesis, el potencial productivo de la pequeña y mediana unidad productiva agropecuaria puede y debe ser el núcleo central de una estrategia de desarrollo agropecuario mexicano especialmente adecuada para el modelo de desarrollo basada en la libre competencia. Esta unidad es la que mejor responde a las características de la actividad rural, si se eliminan los elementos que la discriminaron y se asocian ciertos elementos comprobados tales como la relación inversa entre tamaño de las unidades productivas y productividad, la neutralidad de la tecnología a la escala y el carácter emprendedor y empresarial del pequeño productor, como lo demuestra la trayectoria, en las dos últimas décadas, de la producción y los rendimientos del maíz de temporal.

XI. CONCLUSIONES

Desde mediados de la década de los ochenta, el sector agropecuario mexicano estuvo sometido a varias reformas estructurales que buscaban dismantelar el modelo sustitutivo y establecer otro con base en el libre mercado en un entorno de competencia abierta. Las reformas macroeconómicas, que apuntaron hacia el dismantelamiento de la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones, eliminarían la discriminación contra el sector agropecuario y estipularían el crecimiento de su productividad. Los programas de ajuste fueron demasiado severos, agrabaron la recesión económica y afectaron la demanda interna, incluida la agrícola. Por otro lado, algunas actividades agrícolas o ciertos productores que se habían beneficiado con la protección y los subsidios de la SI, obtuvieron nuevamente tasas reales de protección altas. Estos sectores consiguieron conservar algunas de estas políticas de apoyo, lo que trajo como resultado que los efectos de las reformas estructurales sobre la agricultura fueran ambiguos.

Los programas de ajuste estuvieron enfocados hacia la mejora de los términos de intercambio de la producción agrícola, lo que podría incrementar los ingresos rurales. Al eliminar la revaluación y los impuestos implícitos a la agricultura, que provienen de la protección efectiva a la industria, se esperaba estimular la producción de transables intensivos en trabajo; en este sentido, estas políticas podrían reducir la pobreza. Esto fue anulado por el empeoramiento de los precios internacionales

de bienes importables y exportables, la reducción en los subsidios y en las inversiones, así como por los episodios recurrentes de apreciación cambiaria, relacionados con la trayectoria de los precios de petróleo, la afluencia de capitales golondrina y las remesas. Por lo tanto, los efectos positivos de “establecer los precios correctos” fueron más bajos de lo esperado o nunca se manifestaron.

El crecimiento del sector agrícola resulta de un complejo proceso, en el que los agricultores aumentan el uso de los factores productivos (tierra, trabajo y capital) o modifican la tecnología en respuesta a cambios en las condiciones de rentabilidad de la actividad agropecuaria que se derivan de la interrelación entre precios, salarios, infraestructura, servicios públicos y desarrollo tecnológico, los cuales determinan, en el corto plazo, una limitada respuesta de la oferta agrícola agregada a los cambios en los precios de los productos y los insumos. Para productos individuales, la capacidad de respuesta es mayor ya que pueden sustituir cultivos usando los mismos factores de producción. Para todo el sector es menor. En el largo plazo la respuesta de la oferta agregada es mayor, pero está condicionada a la expansión de la frontera agrícola, las características naturales de la tierra, las condiciones climáticas y microclimáticas, la oferta de mano de obra y de capital, la disponibilidad de infraestructura, la dirección del desarrollo técnico y las inversiones que permiten que todos los productores puedan contar con éste.

Por lo tanto no es suficiente con abrir los mercados a la competencia externa para hacer más competitivos a los productores nacionales. Es indispensable contar con una infraestructura moderna que integre los mercados y haga más rentables las inversiones.

La agricultura mexicana, en el momento de iniciar las negociaciones conducentes a la firma del TLCAN, estaba afectada —y aún lo está— por marcado dualismo y baja productividad. El dualismo es la coexistencia, por un lado, de un gran universo de pequeños propietarios con parcelas menores a cinco hectáreas y trabajadores sin tierra, y por el otro, de un reducido número de productores que poseen una proporción superior de tierras. A pesar de la reforma agraria en México, el coeficiente de Gini de concentración de la tierra es cercano a 64% (Deininger y Olinto, 2000). La concentración de la propiedad, la fragmentación y los mecanismos que se establecieron durante el modelo sustitutivo produjeron el modelo dual de desarrollo que discriminó contra el pequeño y mediano productor, especialmente orientado al mercado nacional.

Lo anterior indujo un crecimiento sectorial de baja productividad. En efecto, la productividad de la agricultura mexicana es menor a la productividad media de la economía nacional, debido a su limitada capacidad de generar valor agregado. Esta situación se vio agravada por la continua apreciación del peso que se dio a partir de 1954 y que culminó con la devaluación de 1976 y ha continuado hasta la fecha, este proceso revaloratorio se interrumpe periódicamente con devaluaciones masivas, como las ocurridas en 1982, 1986 y en diciembre de 1994, nuevamente se han acumulado una revaluación considerable del peso, quizás a niveles similares a 1994. Estos largos periodos de apreciación cambiaria han tenido profundos impactos sobre la estructura productiva nacional.

La estructura del producto interno bruto mexicano acusa síntomas del proceso de “desagriculturización (y desindustrialización) prematura”, conocidos como *enfermedad holandesa*, esto es el retroceso acelerado de los sectores transables, más allá de lo que se justificaría por el grado de desarrollo de la economía. La agricultura participa con 4.9% del PIB, nivel que los países desarrollados alcanzaron cuando arribaron a un PIB per cápita por lo menos cuatro veces superior al actual de México.

En los dos últimos quinquenios, la productividad de la agricultura mexicana creció moderadamente más que el sector pecuario y cerró un tanto la distancia con la economía. Este resultado está relacionado con el crecimiento de actividades con mayor valor agregado, como la producción de frutas y hortalizas de exportación y con el estancamiento de la generación de empleo en la agricultura, el cual resultó ligeramente inferior en 2002 al registrado en 1990. No obstante, aún si la agricultura hubiera absorbido todo el incremento de la fuerza laboral, el crecimiento de su productividad se habría producido, aunque menor. A pesar del estancamiento del empleo y de los aumentos en productividad, los salarios medios agrícolas se redujeron en mayor proporción que en otras ramas de la economía nacional.

La nueva mezcla de producción, resultante de los cambios en los precios relativos producidos por la apertura comercial, la revaluación real del peso mexicano, y la limitada proporción de tierras dedicadas a la producción de frutas y hortalizas ha reducido la demanda de trabajo por unidad de producto en actividades agropecuarias, y esto ha incidido desfavorablemente en los salarios en las zonas rurales. El bajo dinamismo del resto de la economía en la generación de empleos ha

imposibilitado la absorción plena del empleo que emigra de las zonas rurales. Esta situación ha favorecido la migración de trabajadores y pequeños productores a las zonas urbanas, y al subempleo en las ciudades y al éxodo a los Estados Unidos. Esto último repercute en el aumento en el ingreso de dólares por las remesas y el abultamiento de las reservas de divisas. Su impacto en la revaluación del peso no se ha cuantificado, pero debe existir y ser importante.

Antes de que se firmara el TLCAN, se contemplaba que con la apertura comercial y los cambios en los precios relativos se produciría una nueva estructura de producción que reduciría la demanda de mano de obra, y que esto comprimiría los salarios, por lo que era necesario un vigoroso programa de inversiones para estimular la demanda de trabajo en las zonas rurales y mejorar la infraestructura, y con ello la productividad de estas zonas. Este plan no vio la luz.

Las ganancias de eficiencia se han concentrado entre los productores de frutas y hortalizas y en la agroindustria. Ha resultado perjudicado un segmento importante de productores de granos y oleaginosas. Las políticas gubernamentales han compensado a los productores comerciales, pero la mayor parte de los productores dichos cultivos, especialmente los semicomerciales y de autoconsumo, no ha recibido los suficientes apoyos. También han sido adversamente afectados los trabajadores rurales sin tierra.

La menor productividad de la agricultura mexicana se presenta también en términos internacionales, especialmente con sus socios del TLCAN. En efecto, el valor agregado por trabajador en México es casi siete veces inferior al de los Estados Unidos, país que tiene una agricultura altamente eficiente en términos globales y es exportadora mundial de granos. La brecha en la productividad existía antes del TLCAN y se ha ampliado desde su entrada en vigencia, no obstante el avance en la productividad mexicana.

Dadas las brechas en productividad sectorial existentes entre México y sus socios en el TLCAN y así como en el volumen de los apoyos que éstos otorgan para fomentar la producción y las exportaciones agropecuarias, el proceso de ajuste resultó muy intenso. La respuesta de los productores ha sido incrementar los rendimientos y el volumen de la producción de la mayoría de los productos transables, incluidos los granos básicos.

México abrió su sector a la competencia de economías con mayor productividad, buscando elevar la suya al propiciar la ubicación de

los factores productivos en las actividades más eficientes y en línea con las ventajas comparativas. No obstante, han existido varios factores externos e internos que afectan el funcionamiento del mercado.

La caída en los últimos años de los precios internacionales de los productos agrícolas se debe en parte a los apoyos que recibe el sector agropecuario en los países desarrollados, sustancialmente mayores a los que da México. Estos países invierten en investigación y desarrollo lo cual contribuye a elevar la productividad y resulta en una mayor oferta. Ésta deprime los precios, dado que la demanda no se expande en la misma magnitud que la oferta.

Del análisis de la FARM BILL, y de otros mecanismos empleados por otros países, realizado por la OCDE, el Banco Mundial y organismos no gubernamentales especializados en la investigación sobre el sector rural, se puede deducir su impacto directo sobre la producción y los precios internacionales. Si bien las medidas están incluidas en la caja ámbar, pueden encontrarse elementos para negociar o bien su reducción o la aplicación de medidas de protección en México.

La apertura comercial vinculó los precios nacionales con los internacionales y expuso al sector a las fluctuaciones de precios mundiales. Esta vinculación se tornó más estrecha a partir del TLCAN. La caída de los precios internos afectó a los productores pero por otro lado esta reducción benefició a los consumidores.

La apreciación del peso hizo menos competitivas las exportaciones agropecuarias mexicanas y a los productores nacionales de productos que compiten con las importaciones. Asimismo, magnificó el efecto de la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios sobre los precios nacionales.

Las políticas públicas no se desarrollaron ni con la magnitud ni con la cobertura requeridas para enfrentar la competencia externa, elevando la productividad para reducir la brecha con los Estados Unidos y consolidar la competitividad mexicana en los mercados interno y externo.

Desde que se iniciaron las reformas y durante el TLCAN el crédito rural ha sido casi inexistente, lo que ha imposibilitado a los productores agropecuarios la adopción de nuevos métodos de producción y contar con capital de trabajo suficiente que les permitiera aumentar la productividad en las actividades tradicionales, así como la reconversión hacia actividades más rentables. El impacto de

la insuficiencia de crédito ha sido más agudo para los pequeños y medianos productores.

También se ha acumulado durante décadas un déficit de inversión en las zonas rurales que impide elevar la productividad e integrar los mercados. El sector agropecuario representó 5.4% del PIB en 2001 y sólo recibió 0.91% de la inversión total. Esto implica, en términos teóricos, que las inversiones deberían ser por lo menos seis veces mayores a las realizadas para que la inversión total no discriminara en contra del sector. Esto es, en 2001 se hubiera requerido una inversión de 17 mil millones de pesos de 1993.

La reducida participación del sector agropecuario en la generación del PIB y su alta participación en el empleo, la falta de dinamismo de otros sectores para absorber mano de obra, así como la experiencia exitosa de otros países en aumentar la productividad y el empleo en sus sectores agropecuarios, nos lleva a plantear la conveniencia de una estrategia mexicana encaminada a incrementar la participación de las actividades agropecuarias en el PIB, combinada con la generación de empleo rural en actividades no agropecuarias. Esta estrategia, además de generar empleo e ingresos en las áreas rurales, estimularía la demanda de productos industriales, construcción y servicios con lo que se estimularía el mercado interno y el empleo urbano. Otro efecto que se podría esperar con una estrategia de este tipo sería la de frenar la caída de los salarios en toda la economía y la reducción del empleo informal en las zonas urbanas.

Si bien se ha registrado un aumento significativo en el monto y el valor de las exportaciones agropecuarias y agroalimentarias, también las importaciones han crecido a una mayor tasa, registrándose un déficit comercial agropecuario y agroalimentario durante todo el periodo del TLCAN.

La estructura de las exportaciones muestra una menor concentración entre 1993 y 2001 explicada por el retroceso del jitomate y el café y el avance de las exportaciones agroindustriales. Sin embargo, es preocupante la pérdida de fracciones de mercado en las importaciones totales, por producto, de los Estados Unidos, que registran algunos de los productos más importantes en la estructura exportadora mexicana agrícola, como el tomate y algunas verduras, lo que podría sugerir pérdidas en competitividad cuyas causas es necesario analizar detenidamente. Una podría ser la apreciación real del peso y otra la erosión

de las ventajas arancelarias iniciales del TLCAN, por el otorgamiento unilateral de los Estados Unidos de preferencias arancelarias a otros países en desarrollo.

Por otra parte, la estructura de las importaciones ha mostrado una tendencia a concentrarse en granos básicos y carne de bovino. En 2001, doce productos concentraban más de 50% del total de importaciones agroalimentarias, lo que representa niveles de concentración mayores que en 1993.

A partir del TLCAN México estableció varios programas para apoyar a los productores agropecuarios: Alianza, Procampo y Apoyos al Ingreso objetivo/comercialización, los cuales presentan algunos problemas. No cubren a la totalidad de los productores y generan efectos regresivos sobre la distribución del ingreso al concentrar los apoyos en los productores con orientación comercial, apoyos que requieren reestructurarse para eliminar esos efectos regresivos y aumentar la eficiencia productiva con una visión integral y de largo plazo acordes con las estrategias sugeridas a lo largo de este trabajo.

Consideramos que la agricultura mexicana es o debe ser un sector viable dentro de un marco de apertura comercial, para que el país también lo sea. Para que esto ocurra se requiere diseñar una estrategia de desarrollo adecuada, como lo demuestra la experiencia Chilena y la de otros países. En 1993 el valor agregado agrícola por habitante en México y en Chile eran similares, en 2000 el de Chile era del doble. También otros países en desarrollo como Costa Rica y Guatemala han registrado mucho mayores avances que México. Se requiere por lo tanto reestructurar el sector agropecuario para poder enfrentar eficazmente los retos y oportunidades que presenta el actual contexto internacional de apertura de mercados y para dar empleo a muchos mexicanos que no pueden ser ocupados en otras partes.

Por lo anterior, se requiere se apruebe y ponga en ejecución una política de estado para el campo con gran visión de largo plazo, entre otros factores, dicha estrategia debe considerar los siguientes criterios, con miras a elevar la participación del sector en la generación del PIB, en forma eficiente como la ruta más racional para elevar la productividad sectorial:

- Elevar las inversiones destinadas al sector, de manera que se cubra el déficit acumulado durante décadas y se logre el nivel

requerido para catalizar el crecimiento. La provisión de bienes públicos necesarios para fortalecer el sector y para desarrollar los mercados debe ser una prioridad de política.

- Focalización e individualización de los subsidios con base en criterios tipológicos (tipología de productores más padrón único de beneficiarios de apoyos incluyendo los de combate a la pobreza). Dichos subsidios no deben ser de exclusivo carácter asistencial. Su objetivo final debe ser dinamizar el sector y elevar su peso como fuente del PIB.
- Coordinación de todos los programas de apoyo al campo con miras a elevar la productividad de todo el sector, mejorar la distribución del ingreso y elevar la eficiencia de las transferencias al evitar la duplicación de los apoyos para un mismo fin.
- Generación de una legislación de apoyos de largo plazo que permita dar certidumbre a todos los agentes económicos.
- Rediseño de los programas de apoyo de tal forma que contengan incentivos para la compactación de tierras y organización de productores alrededor de proyectos productivos viables.
- Provisión de bienes públicos y servicios para elevar productividad y competitividad de todos los agentes, especialmente los pequeños y medianos productores.
- Complementar los programas de combate a la pobreza con acciones que incluyan, además la seguridad social (salud, retiro), otras dirigidas a elevar la productividad sectorial, principalmente la pequeña y mediana propiedad.
- Aplicar plenamente los mecanismos de defensa del sector que contempla el TLCAN y aquellos consagrados en la OMC
- Promover el establecimiento de mecanismos para facilitar la transición hacia el libre comercio, reducir los costos del ajuste e impulsar el desarrollo del sector agropecuario.

Esta política de estado para el campo mexicano implica reorientar muchos de los recursos que actualmente se aplican en este, la congruencia con las políticas macroeconómicas y también exige una política fiscal y cambiaria que permita financiar los cambios requeridos, elimine los elementos que discriminan en contra del sector rural y, al interior de éste, a los pequeños y medianos productores y a los orientados a mercados domésticos de alimentos básicos.

REFERENCIAS

- ACEVES ÁVILA, ROBERTO, (2004), *Evolución de las políticas públicas para el campo en el contexto del TLCAN* Mimeo, El Colegio de México, México D.F.
- ANDERSON, D. *et al*, (2002), "Cattle/Beef Subsector's Structure and Competition Under Free Trade" en Loyns, R.M.A, *et al*, *Structrural Change as a Source of Trade Disputes under Nafta, Porceedings of the seventh Agricultural and Food Policy System Information Workshop*, Houston.
- ANTLE, J. M., (1983), "Infrastructure and Aggregate Agricultural Productivity: International Evidence", *Economic Development and Cultural Change*, V. 31.
- APPENDINI, KIRSTEN, (1994), *Agriculture and Farmers Within NAFTA: A Mexican Perspective*, en *Mexico and NAFTA: Who will benefit?*, en Bulmes-Thomas, V. *et al*.
- APPLETON, B., (1996), *Navigating NAFTA a Consise User's Guide to the North American Fress Trade Agreement*, Carwell, Toronto.
- AUDLEY, JOHN *et al*, (2003), *NAFTA'S Promise and Reality, Carnegie Endowment For Internatioanal Peace*. Carniege Endoument, Whashington.
- ASERCA-SAGARPA, (2002), *Acciones de política agropecuaria y comercial para enfrentar los efectos de la Ley Agrícola 2002 de EUA y la apertura comercial en TLCAN en productos sensibles*, agosto, www.sagarpa.gob.mx.
- AUDLEY, JOHN J., D. PAPADEMETRIOU, S. POLASKI Y S. VAUGHAN, (2003), *NAFTA's Promise And Reality. Carnegie Endowment For International Peace*. Washington.
- BACHA, E.M, (1995), "Industrialization and Agricultural Development", en Meier, G.M., *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University, Press, Oxford.
- BANCO MUNDIAL, (1996), "Global food supply Prospects, A background paper prepared for the World food Summit", Banco Mundial, Roma.

- CEPAL, (1994), *Tipología de productores agrícolas de ejido y comunidades*. Documento de Distribución Interna, México, D.F.
- CHENERY, H. y SYRQUIN MOSHE, (1986), *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Oxford University Press, Oxford.
- CHHIBBER, A., (1989), "The Aggregate Supply Response" en S. Commander (ed.), *Structural Adjustment and Agriculture*, ODI, Londres.
- COLCLOUGH, CH., (1994). "Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción", en Colclough, Ch. y J.Manor (Comps.) *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- CONDE BONFIL, CAROLA, (2000), *¿Pueden ahorrar los pobres?* El Colegio Mexiquense, Toluca.
- DARYLL, E. RAY, DANIEL G. DE LA TORRE UGARTE y KELLY J. TILLER, (2003), *Reconsiderando la política agrícola de los Estados Unidos: Cambio de rumbo para asegurar el sustento de los agricultores a nivel mundial*. Agricultural Policy Analysis Center, The University of Tennessee en www.agpolicy.org.
- D.INGCO, M., (1995), "Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round. One Step Forward, One Step Back?" Banco Mundial WPS No 1500, Washington.
- D. INGCO, and NASH, J.D., ed., (2004), *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for Development*, World Bank, Washington.
- DE JANVRY, A. *et al.*, (1995), *Ejido Sector Reforms. From Land Reform to Rural Development*, Conferencia sobre la reforma de la Reforma Agraria mexicana, Universidad de Columbia, Nueva York.
- , (1998) "El TLCAN y la agricultura: evaluación inicial", en Rita Schwentesius *et al.* Editores: *TLC y Agricultura; ¿Funciona el Experimento?* CIESTAM, Universidad Autónoma de Chapingo, México, D.F.
- DE MELO, *et al.*, (1994), *New Dimensions in Regional Intergrahins*, Cambridge University Press, Cambridge.
- DRACHE, D., (2001), "Pensar desde afuera de la caja: una perspectiva crítica del quinto aniversario del TLCAN", *Para evaluar al TLCAN*, en Arturo Borja Tamayo (comp.), Tecnológico de Monterrey/Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- DEININGER, K. y OLINTO, P., (2000), "Asset Distribution, Inequality and Growth", Banco Mundial, (w.p. no. 2375).
- DE GORTER, H., D. INCO, M. y SHORT, C., (2004), "The distributional effects of agricultural reforms, en D. Ingco, *et al.*
- ESWARAN, MUKESH, y ASHOK KOTWAL, (1986), "Access to Capital and Agrarian Production Organization", *Economic Journal* 96, Blacwell, Oxford.
- FAN, SHENGGEN, F. y PARDEY, PHILIP, (1995), "Centralization vs Decentralization: Reforms of the Chinese Agricultural Research and Extension System", en Umali Deininger-Dina y Maguire, Charles.
- FREEMAN, F. y ROBERTS, I., (1993), "Multifunctionality: ¿A Pretext for Protection?", *Australian Bureau of Agricultural and Resource economics*, Current Issues.

- , (1996) *Ecuador, Poverty Report*, Washington.
- , (1991), *Mexico, Land Policy. A decade after the ejido reform*. Reporte # 22 187-ME. the World Bank, Washington.
- , 2003 *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington.
- , (2004), *NAFTA: Positive For Mexico But Not Enough*, Cap. 3.
- BALLASA B., (1967), "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage" *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Manchester.
- BERRY A., (1998), *Confronting The Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms and Income Distribution*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- BERRY, A. Y CLINE, W., (1979), *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- BINSWANGER, H., (1989), "The Policy Response of Agriculture", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington.
- BINSWANGER y DEINIGER, (1995), "World Bank Land Policy: Evolution and Current Challenges", en Umali, D. *et al.*
- BINSWANGER, H., S. KHANDKER y M. ROSENZWEIG, (1989), "How Infrastructure and Financial Institutions Affect Agricultural Output and Investment in India". *World Bank Research Working Paper No. 163*, Washington.
- BINSWANGER, H. Y MUNDLACK, M. YANG y A. BOWERS, (1985), "On The Determinants of Cross-Country Aggregate Agriculture Supply". *Journal of Econometrics* V. 36, Amsterdam.
- BIRSDALL, N., (1999), "Comments", in V. Tanzi *et al.*, *Economic Policy and Equity*, International Monetary Fund, Washington.
- BORJA TAMAYO, A. (comp.), (2001), *Para evaluar al TLCAN*, Tecnológico de Monterrey/Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- BRIZZI, A., (2000), "Mexico: Sustainable future-a policy". A note for Mexico' new administration, The World Bank Washington.
- BULMER-THOMAS, V. *et al.*, (1994), *Mexico and the North American Free Trade Agreement. Who will Benefit?*, ILAS-University College-McMillan, Londres.
- BURFISHER, M. *et al.*, (2001), "Nafta Trade Dispute Resolution: What are the Mechanisms?", *Trade Liberalization Under Nafta: Report Card on Agriculture*, en A. I. Loyns y *et al.* (comps.), Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M de Texas, Texas.
- CARTER, M. *et al.*, (1996), "Agricultural Export Booms and the rural Poor in Chile, Guatemala and Paraguay", en *Latin American Research Review*, Vol. 31, No. 1, Albuquerque.
- CORTÉS FERNANDO y TABARÉ FERNÁNDEZ, (2004), *Características sociodemográficas de los hogares agrícolas entre los años 1992 y 2002*, Mimeo, El Colegio de México, D.F.
- CASCO, ANDRÉS y JOSÉ ROMERO, (1997), "Propuesta de Gasto Público para el Campo", *Estudios Económicos*, Volumen 12, Número 1, enero-junio. El Colegio de México, México, D.F.

- GELB, W., (1988), *Oil Windfalls. Blessing or Curse?*, World Bank, Oxford University Press, Washington.
- GIFFORD, M. N., (2001), "Agricultural Liberalization under NAFTA: the Negotiation Process", *Trade Liberalization Under NAFTA: Report Card on Agriculture*, en A.I. Loyns y otros (comps.), Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M de Texas, Texas.
- GLADWIN, C., (1979), "Cognitive Strategies and Adoption Decisions: A Case Study of non Adoption of an Agronomic Recommendation" en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 28, No 1.
- GÓMEZ CRUZ, MANUEL, RITA SCHWENTESIUS, y JUAN DE DIOS TRUJILLO, (2003), *Conferencia Internacional Nuevos Cambios para el Desarrollo Sustentable de México*, Colegio de México, México D.F.
- GORDILLO, G., DE JANVRY, A; SADOULET, E., (1999), *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades*. Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, México D.F.
- GRINDLE, M., (1991), "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics" en Meier G. (ed.) *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*, ICS Press, San Francisco.
- HEREDIA ZUBIETA, CARLOS A., (2004), *Economía campesina*, Mimeo, El Colegio de México, México D.F.
- HERNÁNDEZ LAOS, ENRIQUE, (1994), *Diferenciales de Productividad entre México, Canadá y Estados Unidos*, Cuadernos del Trabajo N° 5, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México D.F.
- INGER, J.M., (1993), "GATT's Influence on Regional Arrangements", en De Melo, *et al.* Editores.
- ISHAN, J. y KAUFMAN, D., (1995), "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects". Banco Mundial, WPS No 1550, Washington.
- JOHNSON, G., (1965), "An economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions", *Journal of Political Economy*, vol LXXIII.
- KNUTSON, R.D., LOYNS R.M.A. Y OCHOA, R.F., (2002), "Policy Options For Facilitating Change And Maintaining Competition Under Conditions Of Free Trade Within Nafta", en Loyns. R.M.A. (*et al.*) *Structural Change As A Source Of Trade Disputes Under Nafta*. Proceedings Of The Seventh Agricultural And Food Policy Systems Information Workshop
- LAMPE, JAY F., T.J. BAAS, J. MABRY, P. HOLDEN y C. SCHWAB, (2003), Comparison of Grain Sources (Barley, White Corn and Yellow Corn) for Swine Diets and Their Effect on Production and Carcass Traits. Iowa State University. ASLR 1799.
- LEVY, SANTIAGO y SWEDER VAN WIJNBERGEN, (1992), "Mexican agriculture in the free trade agreement; Transition problems in economic reform", en *Technical Papers*, núm. 63, OCDE Development Center, París.

- LIPSEY, R.R., (1970), *The Theory of Customs Unions: A General Equilibrium Analysis*, LSE, Londres.
- LIPTON, M., (1991), "Market Relaxation and Agricultural Development", en C. Colclough & J. Manor (eds.). *States or Markets*, IDS Development Studies Series, Clarendon Press, Oxford.
- LIPTON, M. y VAN DER GAAG, J., (1994), *Including the Poor*, Proceedings of a Seminar Organized by the World Bank and the International food Policy Research Institute, Washington.
- LÓPEZ G., Julio, (2000), "El empleo durante las reformas económicas" en Clavijo, F. Comp., *Reformas Económicas en México: 1982-1999*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- LOYNS. R.M.A. *et al.* (2001), *Structural Change As A Source Of Trade Disputes Under Nafta. Proceedings Of The Seventh Agricultural And Food Policy Systems Information Workshop*, Houston.
- MAXWELL, C. y T. BRIAN, 2000, *The Making of Nafta. How the Deal Was Done*, Cornell University Press, Nueva York.
- MELLOR, C. Y JOHNSTON, F., (1984), "The World Food Equation: Interrelations Among Development Employment, and Food Consumption", en *Journal of Economic Literature*.
- HEILLENER, M. M., (1999), *Leading Issues in Economic Development*, Sexta edición, Oxford.
- MICHALOPOULUS, (1994), "Comentarios a de Melo, Panagariya y Rodrik", en De Melo *et al.*
- MORALES, I., (1997), "The Mexican Crisis an the weakness of the NAFTA Consensus", the *Annals of the American Accademy of Political and Social Science* 550.
- OCDE, (1995), *Agricultural Policies, Markets and Trade in the OECD Countries*, París.
- , (1997), *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, París.
- , (1998), *Agricultural Policies, Markets and Trade in the OECD Countries*. OCDE, París.
- , (2003), *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, París.
- PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS G., (2003), *The Shifting Expectations of Free Trade and Migration*, en Audley. John *et al.*
- POLASKI SANDRA, (2003), *Jobs, Wages, and Households Income*, en John Audley *et al.*
- NAFTA'S Promise and Reality, (2003), Carnegie Endowment For Internatioanal Peace.
- POMFRET, R., (1997), *The Economics of Regional Trading Arrangements*, Oxford. University Press Oxford.
- PUYANA, ALICIA, (2002), "Macroeconomic Policies and Rural Poverty. Colombia and Mexico Compared, en Lewis, C. and Abel, C. Edts. *Latin America. Economic Development and Exclusion*, MaC Millan, Institute of Latin American Studies, U. College Londres.

- PUYANA, A., (2002), *The Mexican Road to Open Regionalism. Trade Agreements with Developed Countries*, trabajo elaborado para la CEPAL, Chile.
- PUYANA y THORP, (2001), *Colombia: La economía política de las expectativas petroleras*, FLACSO, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- QUIROZ, JORGE y ALBERTO VALDÉS, (1993), "Agricultural Incentives and International Competitiveness in Four African Countries: Government Interventions and Exogenous Shocks". *Agricultural Policy Reforms and Regional Market Integration in Malawi, Zambia, and Zimbabwe*, edited by Valdés Alberto, y Key Muir-Leresche, Washington D.C.: IFPRI.
- ROBINSON, SHERMAN, MARY BURFISHER, RAUL HINOJOSA, y KAREN E THIERFELDER, (1992). "Agricultural policies and migration in a U.S.-Mexico free trade area: a CGE analysis", en: *Working Paper*, num. 617. Department of Agriculture and Resource Economics, University of California-Berkeley, Berkeley.
- ROMERO, JOSÉ, (1998), *Mexican Agriculture: Distribution and Efficiency Effects of Eliminating Price Distortions*, *The World Economy*, Vol. 21, N° 5, Julio.
- ROMERO, JOSÉ y ANTONIO YÚNEZ. (1993). *Cambios en la política de subsidios; Efectos sobre el sector agropecuario*. Documento de Trabajo núm. XVI. CEE, El Colegio de México, México D.F.
- ROSENZWEIG PICHARDO, ANDRÉS, (2000), Aspectos Socio-Demográficos en el Medio Rural, en Andrés Casco y Andrés Rosenzweig (compiladores), *La política sectorial agropecuaria en México: Balance de dos décadas*, IICA, México.
- ROWTHORN, R. y RAMASWAMY, R., (1998). "Growth, Trade and Deindustrialization". FMI/wp/98/60.
- RUGMAN, A. y ANDERSON, A M.D., (1997), "NAFTA and the Dispute Settlement Mechanism: a Transaction Cost Approach", en *The World Economy*.
- SCHIFF, M y MONTENEGRO, C. (1995) "Aggregate Agricultural Supply Response in Developing Countries. A Survey of Selected Issues". Banco Mundial, PRWP, No 1485.
- SHWEDEL, K., (2002), "Introduction, some conceptual observations", en Loyns, R.M.A, et al., feb. 2002, *Structural Change as a Source of Trade Disputes under Nafta, Proceedings of the seventh Agricultural and Food Policy System Information Workshop*, Houston.
- SCHWENTESIUS, RITA, MANUEL ÁNGEL GÓMEZ CRUZ y GARY W. WILLIAMS, Coordinadores: *TLC y Agricultura; ¿Funciona el Experimento?* CUESTAM, Universidad Autónoma de Chapingo, México, D.F.
- SEADE, J.J, (1993), "Comentarios a Nogués y Quintanilla", en De Melo et al., 1993.
- SEN A. et al., (1993), *The Quality of Life*. Oxford University Press, Oxford.
- SINGH, H. (1990), *The Great Ascent: The Rural Poor in South Asia*: Johns Hopkins U.P, Baltimore.
- SMITH, M., (1993), "The North American Free Trade Agreement", in Anderson, K. et al. Eds.
- TAYLOR, EDWARD and GEORGE DYER, (2003), *NAFTA, Trade, and Migration*. Estudio encargado por Carnegie Endowment For International Peace, Audley. John et al.

- TÉPACH MARCIAL, REYES, (2003), *La liberación y el comercio intra-regional agrícola de México con los países que integran el TLCAN*. Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio, México, D.F.
- TOMICH, T. *et al.*, (1995), *Transforming Agrarian Economies. Opportunities Seized, Opportunities Missed*, Cornell U.P.
- UMALI, D. y Ch. MAGUIRE, (1995), *Agriculture in Liberalizing Economies: Changing Roles for Governments*, World Bank, Washington.
- USITC (2003), *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, publication no. 3621. (Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, August), Disponible en www.usitc.gov.
- VALDEZ, A. and T. WIENS, (1996), 'Rural Poverty in Latin America and the Caribbean'. Second Annual WB Conference on Development in LAC, Bogota, Colombia).
- VAN ZYL, J. BINSWAGER, H., (1996), "The relationship Between Farm Size and Efficiency in South African Agriculture". Banco Mundial, PRWP No 1548, Washington.
- VANZETTI, D. and WYNEN, E., (2004), "The 'Multifunctionality' of Agriculture and Its Implications for Policy", en De Ingco *et al.*
- WHALLY, J., (1993), "Regional Trade Arrangements in North America: Costa and Nafta", en Jaime de Melo & Arvind Panagariya (comps.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WONNACOTT, J., (1994), "Canada's role in Nafta: To what Degree has it been Defensive?" en Bulmer-Thomas y otros (comps.), *Mexico and the North American Free Trade Agreement. Who Will Benefit?*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres/Macmillan, Londres.
- YUNEZ, A., (1992), "El tratado de libre comercio y la agricultura mexicana; un enfoque de equilibrio general aplicado", Documento de Trabajo, Estudios Económicos, El Colegio de México, México D.F.
- YUNEZ, A., (1998), "El TLC, las reformas de cambio estructural y la agricultura mexicana", en Rita Schwentesius *et al.* Editores: *TLC y Agricultura; ¿Funciona el Experimento?* CIESTAM, Universidad Autónoma de Chapingo.
- YUNEZ A., (2002), "Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector", reporte final para el Banco Mundial.

*Diez años con el TLCAN. Las experiencias
del sector agropecuario mexicano*

se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2008
en Talleres Gráficos del Distrito Federal, S.A. de C.V.
Puente Moralillo 49, col. Puente Colorado, 01730 México, D.F.

Portada: Irma Eugenia Alva Valencia.

Tipografía y formación: El Atril Tipográfico, S.A de C.V.

Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

¿Qué ha pasado con el sector agropecuario mexicano a una década de que entró en funcionamiento el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)? En esta obra se da una respuesta seria y fundamentada a este cuestionamiento. A más de diez años de vigencia amplios sectores de la población se preguntan si se han cumplido las expectativas generadas por el acuerdo con Estados Unidos y Canadá, y exigen una evaluación de los daños y los beneficios. El presente trabajo examina los problemas estructurales y de política económica, interna y externa, que ha enfrentado el sector agropecuario mexicano al abrirse a dos de las economías más competitivas del mundo.

Alicia Puyana y José Romero analizan la influencia del TLCAN en el sector agropecuario mexicano a la luz no sólo de los factores derivados de la ejecución del propio tratado, también consideran los impactos generados por la crisis ocurrida entre 1994 y 1995; la insuficiente inversión en infraestructura; la prolongada y lenta reevaluación del peso mexicano frente al dólar; las generosas políticas de subsidios de Canadá y Estados Unidos a sus productores; los no siempre eficientes programas de apoyo instrumentados por el gobierno de México; la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas; y los graves efectos de fenómenos naturales, por mencionar sólo algunos de los elementos que dan por resultado un complejo entramado del que se ha derivado la desaceleración del crecimiento de la economía, el rezago en la generación de empleos y la persistencia de la pobreza en el campo.

Ante la perspectiva de iniciarse la etapa final de la liberalización del sector agropecuario, la cual concluirá en 2006, este libro proporciona información fundamental para realizar un ajuste de cuentas sobre los puntos susceptibles de renegociación y los saldos positivos de la relación con nuestros principales socios comerciales.



970-9967-00-2