



Centro de Estudios Económicos

www.colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

Serie documentos de trabajo

**EVALUACIÓN INTEGRAL DE LOS IMPACTOS E
INSTRUMENTACIÓN DEL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL
TLCAN**

Alicia Puyana and José Romero

With the collaboration of: Roberto Aceves, José A. Ávila, Fernando Cortés
and Carlos Heredia

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. II - 2004

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
A. CONSIDERACIONES GENERALES	4
B. EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO AL ENTRAR EN VIGENCIA EL TLCAN	7
B.1. DUALIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO.....	7
B.2. FALLAS ESTRUCTURALES EN LA ECONOMÍA	11
C. EL CAPITULO AGROPECUARIO DEL TLCAN	14
C.1. ASPECTOS NEGOCIADOS	14
C.2. EFECTOS ESPERADOS.....	23
D. POLITICAS PÚBLICAS Y TLCAN	23
D.1. TLCAN Y REFORMAS INTERNAS.....	29
D.1.1 PROCAMPO.....	29
D.1.2 APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN (ASERCA)	33
D.1.3 ALIANZA PARA EL CAMPO	34
D.2 APOYOS AL SECTOR AGROPECUARIO: MÉXICO VS OCDE	35
D.3 FINANCIAMIENTO	41
D.4 INVERSIÓN Y GASTO PÚBLICO	44
E. DESEMPEÑO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL TLCAN.....	50
E.1 CONTEXTO EXTERNO Y MACROECONOMICO	50
E.1.1 PRECIOS INTERNACIONALES.....	50
E.1.2 TIPO DE CAMBIO REAL.....	54
E.2 COMERCIOEXTERIOR.....	58
E.2.1 DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES.....	63
E.2.2 DESEMPEÑO DE LAS IMPORTACIONES Y DE LOS CUPOS DE IMPORTACION	68
E.2.3 MARGEN DE PROTECCIÓN EN MÉXICO Y EUA.....	74
E.3 CONTEXTO INTERNO	77
E.3.1 EVOLUCION DE LA PRODUCCIÓN	77
E.3.2 EVOLUCION DE LOS PRECIOS EN EL MERCADO NACIONAL.....	79
E.3.3 AUMENTOS EN LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ.	85
E.3.4 EVOLUCION DE LA DEMANDA INTERNA.....	87
E.3.5 CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO Y EN LA OCUPACION DE LA TIERRA.....	88
E.3.6 EVOLUCION DEL MERCADO LABORAL Y MIGRACION.....	92
E.3.7 EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD.....	99
F. SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	105
G. CARACTERISRICAS SOCIOECONÓMICAS DEL SECTOR RURAL.....	115
H. ECONOMÍA CAMPESINA.....	117
CONCLUSIONES	115

INTRODUCCIÓN

El presente documento analiza la evolución del sector agropecuario mexicano durante la última década, período durante el cual entra en vigencia y funcionamiento el TLCAN.

Durante la última década, además de la entrada en operación del TLCAN, han ocurrido numerosos acontecimientos que hacen difícil aislar el impacto del TLCAN sobre el sector agropecuario. Entre ellos destacan la crisis de 1994-1995, la depreciación y posterior apreciación del tipo de cambio, insuficiente inversión en infraestructura, las políticas de subsidios de nuestros socios comerciales, volatilidad de precios internacionales de productos agrícolas; insuficiencia de crédito, disparidades en las condiciones de producción y comercialización de los distintos tipos de productores, ineficiente funcionamiento de los mercados domésticos agropecuarios, fragmentación de la tenencia de la tierra, rezagos estructurales en el desarrollo de mercados regionales, fenómenos naturales, y los sistemas de apoyo implementados por el gobierno federal. 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 de un país (incluyendo los tratados comerciales) es una de muchas políticas públicas que forman parte de su estrategia global de crecimiento y desarrollo. En este sentido, no es posible analizar los efectos de un tratado de libre comercio sin considerar el contexto general de políticas públicas en el cual 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 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 de ellos la causalidad de la evolución del sector agropecuario durante los últimos diez años. En este estudio se analiza al TLCAN y los factores arriba mencionados en su compleja interrelación.

A. CONSIDERACIONES GENERALES

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 a las políticas establecidas durante el modelo de sustitución de importaciones que privilegió el crecimiento del sector manufacturero. Por consiguiente, las políticas recomendadas para acelerar el sector que figuran en primer plano, están todas las acciones encaminadas a promover la libertad de mercado. También se contemplaba la fragmentación en la tenencia de la tierra como un obstáculo para aumentar la productividad en el campo, razón por la cual se reformó el artículo 27 constitucional.

La validez de esas estrategias sin embargo ha sido cuestionada a la luz de la experiencias de ajuste en África y América Latina¹, que señalan 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 su 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 tecnológico². 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 producción³.

En el largo plazo la respuesta de la oferta agregada es mayor pero está condicionada a la expansión de la frontera agrícola, la oferta de mano de obra y de capital, a la disponibilidad de infraestructura, la fragmentación de la tierra, la dirección del desarrollo técnico y las inversiones que permiten que 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 a las reservas naturales, a las cuencas hídricas, por ejemplo.

Tampoco es ilimitada la oferta de mano de obra, antes por el contrario, esta 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 migrar⁴.

¹ Véase Lipton, M. (1991).

² A. Chhibber, (1989), Banco Mundial (2003) y (2004).

³ H. Binswanger, (1989).

⁴ Binswanger, H. op cit. pp 243.

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 agrícolas y no agrícolas está afectada por la relación de precios entre los dos sectores, lo cuál 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 al nivel que igualen la oferta con la demanda. La liberación 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, la liberación de los intercambios (desarrollo de los mercados), es más importante que la de los precios, ya que en el sector rural el impacto de la liberación 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, y 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 que ejerce un efecto directo sobre los costos del producto e induce una mayor demanda por fertilizantes y maquinaria, modificando las razones trabajo/tierra y maquinaria/trabajo⁵. Asimismo, la alfabetización y las expectativas de vida contribuyen a incrementar la producción directa e indirectamente vía adopción de prácticas más eficientes. Otras variables, como la investigación y la extensión agrícola y el crédito inciden de manera importante sobre la producción agrícola total, aunque sus efectos se manifiestan con cierto rezago⁶.

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 mayor, entre menor sea el nivel de desarrollo del país⁷. 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

⁵ Antle, J. M. (1983). El autor estima que la densidad de carreteras y caminos tiene una elasticidad entre 0.12 y 0.20 en relación con el producto agregado.

⁶ Binswanger, H., S. Khandker y M. Rosenzweig. (1989); Binswanger, H., Y. Mundlack, M. Yang y A. Bowers. (1985).

⁷ 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 pobre infraestructura. Para estos países la elasticidad de oferta con respecto a factores diferentes a los precios es considerablemente mayor. Véase A. Chhibber op. cit. p. 57

Mundial 2004; OCDE, 2003). Como lo señala Lipton, la liberalización de los mercados, requiere, para ser efectiva, que el Estado asuma los costos de desarrollar el mercado ⁸.

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 lo 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 anti-exportador al afectar la competitividad internacional de sectores comerciables como el agrícola. La sobrevaluación cambiaria eleva artificialmente el salario real al subsidiar los bienes de consumo importados. Históricamente ha sido demostrado que, en el largo plazo, estos aumentos en salarios reales resultan insostenibles si no están apoyados por aumentos en productividad

También, las reformas macroeconómicas introducidas en los años ochenta se centraron en la contracción de la actividad del Estado y en la modificación de ciertos precios relativos, especialmente por la rebaja de los aranceles, pero al dejar intactos los obstáculos al intercambio (mercados no desarrollados), los efectos de la liberación no se produjeron plenamente⁹.

⁸ Lipton M. 1991 op. cit p 27.

⁹ Chhibber, A.: op cit., (1989), pág. 55-64.

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

B.1. DUALIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO

Cuando se negoció el TLCAN, prevalecía, como hasta ahora, una dualidad que implicaba que ciertos segmentos de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y pesca mexicanas tuvieran una productividad baja respecto a la de los socios comerciales y en relación a la productividad del trabajo del resto de la economía mexicana. Esta dualidad emerge de la fragmentación de la propiedad de la tierra y de ciertos instrumentos de política sectorial que favorecieron la agricultura moderna, mecanizable y orientada a las exportaciones o a producir insumos industriales.

En esas condiciones, el ritmo y alcance de la desgravación induciría efectos de ajuste diferenciados y la concentración de los efectos dinámicos de la liberación comercial en los segmentos y en los países más productivos.¹⁰

En un estudio de 1995 Enrique Hernández Laos encontró lo siguiente:

“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%).”¹¹

Véanse Gráficas B1 y B2. El mismo autor explica esa baja productividad del sector agropecuario como consecuencia de sus características duales:

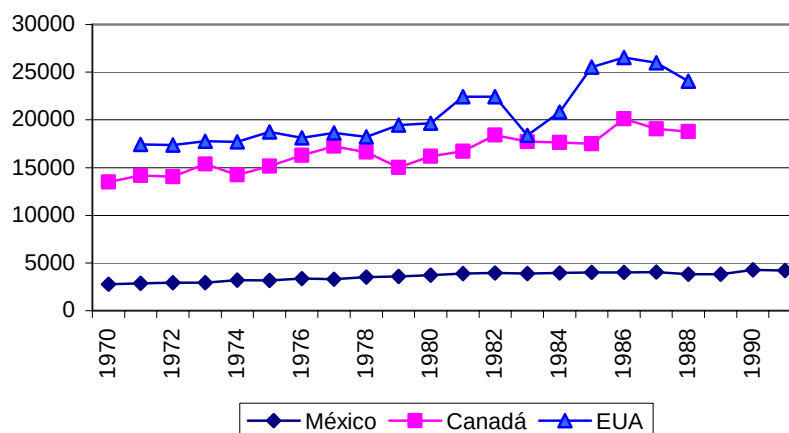
“El considerable rezago de la productividad laboral en el sector agropecuario mexicano deriva, muy probablemente, de las características duales de nuestra agricultura: un extenso subsector campesino en condiciones precarias de capitalización y mecanización por persona ocupada, orientado a la producción 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. Aunque desconocemos las condiciones imperantes en el agro de los otros dos países prevalecen condiciones menos heterogéneas y considerablemente más elevadas de mecanización y de productividad por persona ocupada entre sus respectivos agricultores y granjeros.”¹²

¹⁰ Johnson, G. (1965), An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions, Journal of Political economy, vol LXXIII. Ver También: Lipsey, R.R. (1970), The Theory of Customs Unions: A General Equilibrium Analysis, LSE, Londres.

¹¹ Hernández Laos (1994). P. 42.

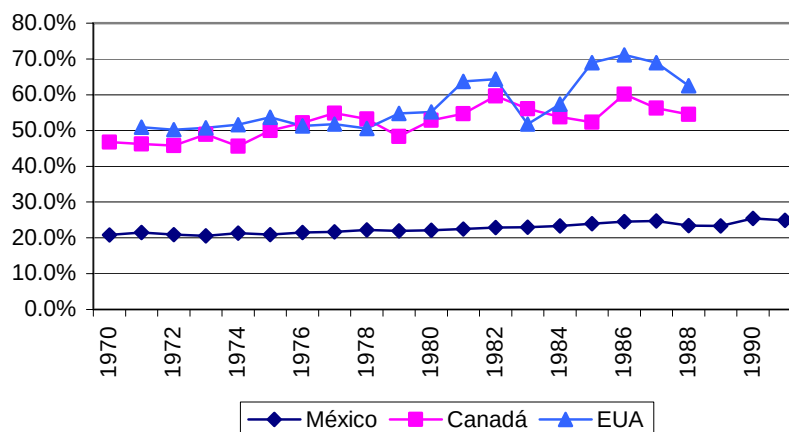
¹² Ibid. P. 42 y 43.

Gráfica B1.1
NIVELES COMPARATIVOS DE PRODUCTIVIDAD DE LA POBLACION OCUPADA:
AGRICULTURA Y SILVICULTURA, ENTRE MEXICO EUA Y CANADA ANTES DEL TLCAN
 (Miles de dólares de EUA evaluados a la PPA*-1985)



* Paridad del poder adquisitivo.
Fuente: Hernández Laos (1994). P. 42 y 43.

Gráfica B1.2
NIVELES RELATIVOS DE PRODUCTIVIDAD DE LA POBLACION OCUPADA EN LA
AGRICULTURA Y SILVICULTURA CON RESPECTO A LA PRODUCTIVIDAD MEDIA DE SUS
RESPECTIVAS ECONOMÍAS.



Fuente: Hernández Laos (1994). P. 42 y 43.

Para apoyar este punto el mismo autor 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 *infrasubsistencia* 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 estos 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.”¹³

La heterogeneidad en la tipología de los sujetos agropecuarios que se había formado a lo largo de la historia e influenciado por las políticas llevadas a cabo desde 1940, determinó su diferente capacidad de ajuste ante cambios estructurales. En 1993 de un total de 10.5 millones de sujetos agropecuarios, 45% eran productores y 55% trabajadores. Entre los productores, predominan los ejidatarios y comuneros (52%) y los propietarios (25%). Entre los trabajadores predominan los jornaleros y peones (33%) y los trabajadores sin pago (64%). Véase Cuadro B1.

Cuadro B1.1
SUJETOS AGROPECUARIOS

Concepto	1993	
Total	10,469,013	100.00%
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.

Al interior de los ejidatarios y comuneros también existía heterogeneidad. Así por ejemplo la mitad de los ejidatarios y comuneros producían básicamente para el autoconsumo, controlaban el 38% de la tierra ejidal y comunal y no usaban mano de obra asalariada. Véase Cuadro B2.

¹³ Ibid. P. 42 y 43, nota de pie de página. La fuente utilizada por el autor en el texto es: CEPAL (1982), Cuadros 14 y 36.

Cuadro B1.2
TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES EJIDALES Y COMUNALES EN MÉXICO

Tipos de Productores	% Total de productores	% Total de Superficie	% Producción Comercializada	% de Mano de Obra Asalariada
Comerciales	15.1%	19.5%	85.6%	47.0%
Semi-comerciales (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).

Dentro de los productores la mayor parte se dedicaba en 1997 a producir granos y oleaginosas (72%). El resto a la producción de azúcar (4%), café (7%) y el 17.4% a otros cultivos. Véase B3.

Cuadro B1.3
PRODUCTORES POR CULTIVO: 1997

Productores	Nº de Productores	Part. %
Total	4,002,194	100.0%
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). P.23. Los datos son estimados. STPS, Encuesta Nacional de Empleo. PROCAMPO, Estadísticas 1997, COAZUCAR, Consejo Mexicano del Café.

De acuerdo al censo de 1991, el 34% de los propietarios tenía parcelas menores a 2 hectáreas y, en conjunto, poseía solamente el 3.8% de la tierra, el 25.9 % de los propietarios tenía predios entre 2 y 5 hectáreas y poseía 11.2% el de la tierra. En contraste el 40.1% de los propietarios restantes tenía parcelas con superficies superiores a las 5 hectáreas y concentraban el 85% de la tierra.¹⁴

La agricultura mexicana, en el momento de iniciar las negociaciones conducentes a la firma del TLCAN estaba afectada, y aún lo está, por un marcado dualismo y por baja productividad. El dualismo es la coexistencia, por un lado, de un gran universo de pequeños propietarios, con parcelas menores a cinco hectáreas y de 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 al 62 por ciento¹⁵. La concentración de la propiedad rural, dio por resultado el modelo dual de desarrollo del sector, ya que la agricultura de gran escala, orientada a la producción de insumos a la industria y para la exportación recibió estímulos similares a la industria durante el modelo sustitutivo: crédito a interés real negativo, tasas de cambio apreciadas 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 discriminaron contra el pequeño y mediano productor, especialmente orientado al mercado nacional.¹⁶

¹⁴ OECD (1995). Las cifras anteriores se refieren a nivel nacional, sin embargo la concentración era y sigue siendo más pronunciada en algunas regiones como el centro o el norte del país.

¹⁵ Deininger y Olinto (2000).

¹⁶ Mas adelante se analiza las posibilidades económicas de la pequeña explotación agropecuaria.

En estas condiciones, la mayor parte de los pequeños productores el tamaño de sus predios era demasiado reducido como para poder dedicarse exclusivamente a actividades agropecuarias, por lo que los propietarios de estos predios tenían, y tienen todavía que buscar otras fuentes de ingreso.¹⁷ Así por ejemplo en los predios de 0 a 2 hectáreas el ingreso agropecuario sólo representaba poco más del 20% del total. En general, entre más pequeño es el predio, menor porcentaje del ingreso proviene de actividades agropecuarias dentro del predio y mayor el porcentaje de ingresos en otras actividades (salarios recibidos dentro del mismo sector o en otras actividades como construcción, servicios, etc.). Véase Cuadro B4.

Cuadro B1.4
FUENTES DE INGRESO POR TAMAÑO DE PREDIO EN EJIDOS
(% del Ingreso Total)

<i>Concepto</i>	<i>Total</i>	<i>Tamaño del predio (hectáreas)</i>				
		<i>0-2</i>	<i>2-5</i>	<i>5-10</i>	<i>10-18</i>	<i>>18</i>
Nº de observaciones	1151	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 EU	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 EU	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 EU	8.7	8.9	9.5	11.2	11.2	3.2

Fuente: De Janvry et. Al. (1995).

Estas condiciones prevalecían en el medio rural mexicano cuando se negoció el TLCAN.

B.2. 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. Al respecto hay que agregar que todos los países ilustrados en los cuadros B2.1 y B2.2 tienen un nivel de desarrollo varias veces superior al de México, por lo cual la cercanía en la estructura del PIB estaría sugiriendo más bien una falla estructural de la economía mexicana. Para aclarar lo anterior resulta útil

¹⁷ 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.

aplicar la metodología desarrollada por Chenery y Syrquin¹⁸, 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 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.

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 es más bien un síntoma de la enfermedad holandesa, que aqueja a todas las economías ricas en recursos naturales, petróleo, gas y otras que son sometidas a frecuentes choques externos de precios, o al flujo intenso e inestable de recursos financieros externos.

CUADRO B2.1

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: 3er . Informe de Gobierno, 2003, con información de: Agricultural, Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002. OCDE.

Cuadro B2.2

PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE LA AGRICULTURA CON RESPECTO A LOS DEMÁS SECTORES DENTRO DEL MISMO 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.

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 a los comerciables, inducida por la apreciación real de la oneda. Este cambio en los precios relativos favorece el crecimiento acelerado de los sectores

¹⁸Chenery and Syrquin, (1986).

no comerciables, contrae los sectores comerciables, especialmente los intensivos en mano de obra y desestimula la absorción de factores productivos domésticos. Los cambios en la estructura del empleo en las dos últimas décadas ilustra numéricamente 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 dado el nivel de desarrollo de un país y los valores efectivamente registrados.¹⁹ Se aplicará este índice para establecer el retroceso prematuro de la agricultura mexicana y sustentar una de las recomendaciones de este trabajo de que es necesario elevar en alguna medida realista el peso de la agricultura en la economía nacional. De acuerdo a la metodología, si el peso de los comerciables es menor a la norma, según Chenery and Syrquin²⁰, se concluye que han retrocedido más aceleradamente que lo esperable en función de su nivel de desarrollo y la estructura de sus factores productivos. Los incrementos en el valor del índice sugieren agravamiento de los síntomas.

En el Cuadro B2.3 se observa que con los valores del PIB por habitante de 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 US\$ 10,555 dólares (un 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.

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 vigencia del TLCAN y tiene que ver, por una parte, con los choques petroleros²¹, el mantenimiento de largos períodos de apreciación cambiaria, y para el caso de la agricultura, con muchos de los instrumentos de política del modelo sustitutivo que discriminaron contra 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, entre otros, la agricultura y las manufacturas. No obstante, ni las reformas, ni el TLCAN han logrado revertir, o frenar, el avance del índice de enfermedad holandesa que padece la economía mexicana. Esto se debe en gran parte a que sigue existiendo, por diversas razones, una considerable apreciación de la moneda, como ya lo hemos hecho notar.

¹⁹ Gelb, A. (1988).

²⁰ Chenery and Syrquin, op. cit.1986.

²¹ Puyana, A, (2002).

Cuadro B2.3
ÍNDICE DE ENFERMEDAD HOLANDESA EN LA ECONOMÍA MEXICANA

INDICE DE ENFERMEDAD HOLANDESA EN LA ECONOMIA 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)	5860	5720	5060	5836	6018		4222	6000	10555
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 el INEGI y FMI, International Financial Statistics.

En las economías desarrolladas, las proporciones de la agricultura y las manufacturas en el empleo y el PIB totales empezaron a declinar cuando habían logrado un cierto nivel de desarrollo, por cierto muy superior al de México. Este descenso está asociado 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 por ciento, cuando el PIB por habitante era de alrededor de 17 mil dólares constantes de 1999, un valor muy superior al PIB por habitante mexicano de 2001²². Las manufacturas declinaron relativamente cuando el PIB por habitante estadounidense era de 13 mil dólares constantes de 1999²³. 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 las manufacturas mexicanas en el PIB nacional.

C. EL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN²⁴.

C.1. ASPECTOS NEGOCIADOS

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

A los 20 años de iniciado el proceso de apertura, 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 ejemplo de lo que las

²² Tomich, T. P. et al, (1995).

²³ Rowthorn, R. y Ramaswamy, R., (1998).

²⁴ Esta sección resume el estudio contenido en el Módulo: "Evaluación de la Política de Comercio Exterior Bajo El TLCAN", preparado por Puyana y Romero, para este proyecto, que presenta un análisis detallado del proceso de la negociación, sus características, intereses nacionales de cada país y los compromisos logrados.

agencias multilaterales denominan ***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 de todo el mundo se han abatido y el flujo de bienes, servicios y capitales es prácticamente libre. Las reservas y las excepciones incluidas en todos los acuerdos sugieren que la liberalización no es universal y que objetivos políticos son relevantes.

Se ha sugerido que en el caso de la agricultura, el TLCAN constituyó un complemento de la política de modernización del sector iniciada con la reforma del artículo No 27 de la Constitución de la Nación, con las medidas adoptadas con motivo del acceso al GATT y aquella instrumentadas en el marco de los programas de ajuste estructural.

México ha firmado acuerdos de integración regional, que se basan en los elementos de las zonas de libre comercio, con una muy diversa gama de países: los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio y, por la otra, con un grupo de países de menor desarrollo de Centro y Sur América. Recientemente ha concluido las negociaciones con Japón.

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 estaría maximizando los beneficios del intercambio y de la especialización internacionales. Es de esperar, por lo tanto que los beneficios de la especialización internacional y del formidable aumento de las exportaciones fueran perceptibles.

Tomados en conjunto, los acuerdos, si bien contienen riesgos, presentan oportunidades. Para el sector agropecuario y agroindustrial, México enfrenta, por una parte complementariedad y, por la otra competitividad (en el sentido que se produce lo mismo a precios relativos diferentes).

En principio, los objetivos del TLCAN, desde la perspectiva mexicana fueron, entre otros²⁵: Lograr un acceso más seguro al mercado de Estados Unidos; 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 emigración a los Estados Unidos.

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

²⁵ Además de los documentos oficiales, es amplia la literatura que en diferentes épocas ha analizado los objetivos implícitos y explícitos que llevaron al gobierno de Salinas a plantear a Estados Unidos el interés por iniciar negociaciones conducentes al establecimiento de una zona de libre comercio, Para un estudio reciente de este tema ver Puyana, A. (2002) el que presenta completa y actualizada bibliografía al respecto.

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 un cambio 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 de la posición mexicana en las negociaciones del TLCAN se produjo en agricultura, cuando aceptó eliminar gradualmente, y sin excepciones, todos los aranceles ordinarios. 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 tratar de negociar y definir una lista de excepciones" (Gifford, 2001).

¿En qué Consistieron los Compromisos Sectoriales en el TLCAN?

México había liberalizado la agricultura antes de las negociaciones del TLCAN, OCDE, (1997). En 1991 el arancel consolidado promedio era 12% y se eliminaron las licencias de importación, salvo para los alimentos básicos como el maíz y el frijol, la leche en polvo, los huevos y las aves.

El TLCAN, en el sector agropecuario 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.

Como México pidió cierta reciprocidad en el Tratado, obtuvo un trato preferencial al otorgársele un período máximo de transición de 15 años²⁶ para liberalizar por completo el comercio agrícola. Se acordaron cuotas de importación libres de aranceles, que se aplicarían durante el período de desgravación. Al fin del lograr la liberalización para las frutas y las hortalizas (cítricos, fresas, tomates, caña de azúcar y otros productos) en los que México es competitivo.

Acceso a Mercados

El acuerdo bilateral de México y Estados Unidos sobre la agricultura entrañaba lo siguiente:

- 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 el comercio de productos

²⁶ México otorgó el mismo plazo a los Estados Unidos, para sus productos sensibles.

agrícolas para el año 2008;

- En cuanto a las barreras sanitarias y fitosanitarias, ambos acuerdos permitían a ambos 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 aceptaban:

- Eliminar todas las restricciones cuantitativas y establecer contingentes arancelarios;
- Otorgar períodos 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 y varias frutas y hortalizas;
- Reservar para las exportaciones agrícolas mexicanas más importantes, como los tomates, un período de diez años para la supresión gradual de los aranceles;
- Liberalizar, con un criterio estacional, algunas exportaciones mexicanas importantes (pepinos, melones), aunque manteniendo un período de protección de 15 años durante la temporada estadounidense;
- Otorgar a México cuotas de jugo de naranja concentrado y congelado, que conservan un período de protección de 15 años;
- Mantener un período de protección de 15 años para el azúcar, aunque México podría exportar 25,000 toneladas métricas durante los primeros seis años. Al séptimo año la cuota correspondería al superávit de azúcar del país²⁷;
- Mantener salvaguardias (snap back) en períodos 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 lo siguiente:

- La liberalización inmediata de 35% de las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. El resto está sujeto a un período de transición más prolongado;
- El establecimiento de un período de transición de 15 años para el maíz, a partir de un arancel base de 215% con reducciones anuales de 8.6 punto 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 el maíz, cebada y malta, el frijol, la papas fresca, la carne de aves, las grasas animales, la leche y los huevos. El cupo se determina sobre la base del volumen promedio importado durante los tres años precedentes.

²⁷ Este ha sido un tema de controversia entre México y Estados Unidos

Compromisos de Canadá y México:

- La liberalización inmediata de 80% de las importaciones agrícolas provenientes de México, con inclusión del 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 períodos de supresión gradual de entre 5 y 15 años, aunque manteniendo excepciones para los productos lácteos, las aves, los huevos y el azúcar. Ver Whally (1993) y Wannaccott (1994)

El ritmo de la apertura se definió en las listas de productos para los cuales se determinó diferentes etapas de liberalización. A continuación se presenta el Cuadro C1.1 que resume las etapas de desgravación las cuales van desde la total desgravación a la entrada en vigencia del Acuerdo, esto es el primero de enero de 1994, hasta la lista relacionada con los productos críticos para los cuales se acordaron con cuotas y aranceles a desmontar paulatinamente durante un período de 15 años que culmina en 2008. En esta lista México logró incluir comercio por un valor mayor que el que recibieron los Estados Unidos, por lo que se considera que protegió en mayor medida sus productos sensibles. Puede observarse, en nuestra opinión, que en el cuadro las concesiones son relativamente equilibradas y no reflejan plenamente las mencionadas asimetrías existentes en el sector agropecuario entre México y sus socios del TLCAN al negociarse el Acuerdo. En efecto, México renunció 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 períodos de transición para la eliminación de aranceles.”²⁸ El Cuadro C1.1 sintetiza los acuerdos en cuanto a ritmo de desgravación en las diferentes listas acordadas, que marcan el ritmo de acceso a mercado concedido recíprocamente. México reservó el mercado para un volumen mayor de comercio en productos sensibles a desgravar entre 10 y 15 años y también en desgravación inmediata. Los dos países encontraron una fórmula en el mediano plazo para cubrir sus sensibilidades ya que Estados Unidos obtuvo plazos y cuotas en los productos de interés para México, como las frutas y las hortalizas, al igual que México logró una gradual apertura de su mercado de maíz, otros granos, oleaginosas y cárnicos. (Ver Appendini, K. 1994).

²⁸ Maxwell, C. y T. Brian, (2000).

Cuadro C1.1
LIBERACIÓN DEL COMERCIO AGROPECUARIO MÉXICO-EUA*
(Millones de dólares)

Período de transición	Exportaciones de México a EUA	Importaciones de México provenientes de EUA	Comercio Bilateral
Inexistencia de aranceles o desgravación inmediata (A)	1,600	1,500	3,100
Período de transición de cinco años (B)	177	131	308
Período de transición de diez años (C.)	375	875	1250
Periodo de transición de quince años (C+)	75	0	75
Período de transición de diez años con TRQ	330	155	485
Período de transición de quince años con TRQ	45	208	253
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

Un estudio de las entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial²⁹ indica que:

“El resultado de la negociación reconoce la asimetría que existe entre los sectores agroalimentarios de los tres países. De acuerdo con esta fuente, “EUA desgravó de manera inmediata el 61% del valor de sus importaciones provenientes de México, y México hizo lo propio para el 36%. Se estableció un plazo de cinco años para el 3.3% de las importaciones que México realizó de EUA y el 5.8% de las importaciones que EUA realizó de México. 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 En el caso de México se desgravaron a 15 años los productos de mayor sensibilidad, como el maíz, el frijol y la leche en polvo.

Canadá desgravó de manera inmediata el 88% del valor de las importaciones provenientes de México, mientras que México el 40.9% del valor de las importaciones provenientes de Canadá. El 4.4% de las exportaciones de México a Canadá se desgravaron en cinco años y el 7% lo hicieron en 10 años; para los productos a cinco años, Canadá redujo de manera inmediata el 50% del arancel. México desgravó en cinco años el 4% del valor de las importaciones provenientes de Canadá y en 10 años el 28%. Se excluyeron los productos lácteos y avícolas, los cuales representaron el 27% del valor de las importaciones de México provenientes de Canadá; México no exporta esos productos a Canadá. De esta manera, también con Canadá se reconocieron las diferencias estructurales entre los sectores agroalimentarios de ambos países.” Véase

²⁹ 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, México, D.F., p. 4.

Cuadro C1.2
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	100.00	100.00	100.00	100.00

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, México, D.F., p. 4.

Derechos Anti-dumping y Salvaguardas. Se acordó que el apoyo interno y las exportaciones a terceros países debía 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, Estados Unidos y México se considera "inadecuado". Sin embargo, los tres países pueden aplicar subsidios a los productos exportados entre si, a fin de contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, principalmente de la Unión Europea (Gifford, 2001)³⁰.

Las investigaciones anti-dumping 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 —considerados por muchos como innovadores— y 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 TLC especialmente para EUA y Canadá, mientras que para el caso de México han sido de menor intensidad., ... “talvez por que 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”³¹ y por que además estos no son vinculatorios como se

³⁰ Esto difiere significativamente de la Unión Europea, en que estas medidas comerciales correctivas no están permitidas en el plano intra-regional.

³¹ Morales (1997).

presentará.

Las controversias se originan en las ambigüedades del propio Tratado, que llevan a controversias sobre su interpretación.³² Algunos expertos de la Secretaría de Economía sugieren que “no se puede denominar ambigüedades a las diferencias de interpretación. Son dos cosas distintas. Y que en realidad las deferencias en interpretación no son importantes ya que existen las instancias para resolver controversias. Estas instancias son las que permite clarificar lo que en interpretación se refiere. Como diría cualquiera, son asuntos de interpretación, que no de ambigüedades”. 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 los expertos gubernamentales mexicanos contrastan con los vertidos por otros analistas los cuales enfatizan al no establecer el “texto legal del TLCAN ninguna armonización de las leyes comerciales de los tres países miembros respecto de las practicas comerciales injustas y el uso de subsidios” este silencio comercial es fuente de controversias y que perjudican en mayor medida a los exportadores canadienses y mexicanos, “por que los exportadores estadounidenses son capaces de manipular a su favor las complejidades del sistema regulatorio comercial estadounidense”.³³ Lejos de crear un campo nivelado para la solución de controversias, los mecanismos que se instituyeron en el TLCAN, en la medida en la cual el TLCAN 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’”.³⁴ En estas condiciones, consideran los autores citados, que “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.”³⁵ 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, esta última prevalece, sobre el TLCAN.³⁶

Por otra parte el acudir a los paneles bilaterales para dirimir controversias tampoco garantiza que un fallo favorable a México (o a Canadá), de por terminado el litigio, un fallo desfavorable a un empresario estadounidense, “da los productores de ese país más terreno para nuevas disputas, de acuerdo a la ley comercial estadounidense”.³⁷

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 debidamente comprobado las

³² , Burfisher, M. (2001).

³³ Morales , (1997), citado en Drache, (2001).

³⁴ Rugman y Anderson, (1997), citado en Drache (2001).

³⁵ Ibidem.

³⁶ Appeton (1994).

³⁷ Drache, D. (2001).

controversias pueden ser el resultado de crecientes presiones competitivas.³⁸

En los Capítulos XIX y XX del Acuerdo se abordan las controversias en general y las relacionadas con la agricultura. En el primero de ellos se examina la aplicación de los derechos anti-dumping 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, y XX y XI. Cada uno cuenta con reglas particulares para atender la solución de las controversias y 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 artículo 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 ellas 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, que 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 anti-dumping y compensatorios siempre y cuando los hagan públicos e informen al país exportador sobre la marcha de las investigaciones. Pueden aplicarse derechos anti-dumping 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 negociaciones informales. Los mecanismos informales comprenden las negociaciones entre gobiernos y entre empresas y las consultas de nivel técnico. Estos mecanismos permiten a las partes evitar controversias caras y prolongadas.

Un aspecto importante al respecto 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 de que ese no es el caso, los productores estadounidenses continúan alegando eso y apelando los fallos.

³⁸ Ibidem.

Este no carácter no obligatorio de los mecanismos de solución de controversias en el TLCAN no tiene paralelo en la Unión Europea en la cual 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...”.³⁹

C.2. EFECTOS ESPERADOS

El impacto del libre comercio sobre los países se transmite a través de 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 lo sigan siendo 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 del TLCAN generaría los efectos anteriores.

También dentro de la teoría del Comercio Internacional la cuestión sobre si la apertura genera beneficios o no, radica en si la apertura comercial es potencialmente beneficiosa para un país en el sentido de que los individuos que se benefician con el comercio podrían, en teoría, compensar a los perdedores exactamente por sus pérdidas (redistribuyendo ganancias) y todavía salir beneficiados con el comercio. A esto se le llama la “prueba de la compensación”. Este resultado implica necesariamente que las ganancias superan las pérdidas. Hasta ahí la teoría. En la práctica, los beneficiarios del comercio rara vez compensan directamente a los perdedores; las compensaciones se realizan a través de transferencias fiscales las cuales están mediadas por el sistema político.

Un efecto natural de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los países miembros del TLCAN, 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 cambios en las cantidades producidas y consumidas, en la estructura del uso de factores y en la distribución del ingreso⁴⁰. En la medida que se establecieron plazos de desgravación los precios entre los países socios han tendido a converger y, eventualmente, en el 2008 los precios relativos de los bienes comerciables en los tres países serían los mismos. Dada la disparidad de productividades entre el sector agropecuario mexicano y el estadounidense, la nivelación de precios implicaba para México un ajuste que previsiblemente promovería movimiento de factores, especialmente del factor trabajo.

Durante los años 1992 a 1997 se construyeron varios modelos de equilibrio general

³⁹ Drache, D. (2001)

⁴⁰ Estos efectos se ven atemperados por las políticas de apoyos internas de cada país y por el grado de integración de sus mercados.

computable para estimar los efectos del TLCAN sobre el sector agropecuario.⁴¹ 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 la participación de frutas y hortalizas crecería y se reduciría la de granos básicos y oleaginosas. Esto es, disminuiría la producción de granos básicos que tienen un valor unitario menor y aumentan la de productos hortofrutícolas que tienen un valor mayor. Como consecuencia de estos ajustes aumentarían las importaciones de granos básicos y oleaginosas y las exportaciones de frutas y hortalizas.

Estos estudios también contemplaban que la cantidad de tierras apropiadas para producir hortalizas y frutas era limitada (menos del 10% del total, véase Gráfica E35.1, sección E.3.5) y, por lo tanto, existía un límite a la expansión de su producción y a la cantidad de mano de obra que se podía ocupar en estas actividades. También se sabía que la intensidad de la mano de obra de los pequeños productores de granos básicos (especialmente el maíz) era 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 de 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%.”⁴²

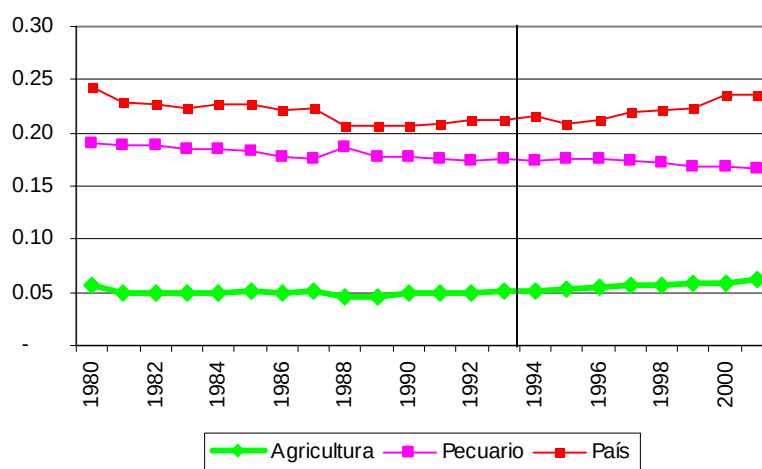
Esto quiere decir que la profundización de la apertura comercial que el TLCAN implicaba, tendría efectos diferentes según los distintos tipos de sujetos agropecuarios: la mayor parte de los productores de frutas y hortalizas se verían beneficiados con la apertura, los vendedores netos de granos y oleaginosas serían perjudicados, y habría una ganancia en bienestar en la población consumidora neta de alimentos. La magnitud de los efectos dependería entre otros factores de las elasticidades precio de la oferta en el caso de los productores y de la elasticidad precio 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 potenciales para el sector, en términos de la prueba de la compensación antes enunciada.

⁴¹ Levi Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen (1992), Robinson, Sherman, *et.al.* (1991), Yunes-Naude, A. (1992). Romero José y Antonio Yunes. (1993), Casco Andrés y José Romero (1997), Romero José (1998).

⁴² Gordillo et al (1999) P. 90-92. y al respecto también véase Eswaran y Kotowal (1986).

Como se analiza a continuación, desde 1993 ha habido efectivamente ganancias de eficiencia, en el sentido de que el valor agregado por trabajador ha aumentado sensiblemente. En la Gráfica D1 se presenta la evolución de la productividad del trabajo en el país, en la agricultura y en el sector pecuario. La productividad de la agricultura es la más baja de todas las actividades de la economía. La Gráfica muestra que la productividad del país y de la agricultura presentan mejoras a partir de 1993, más no así el sector pecuario.

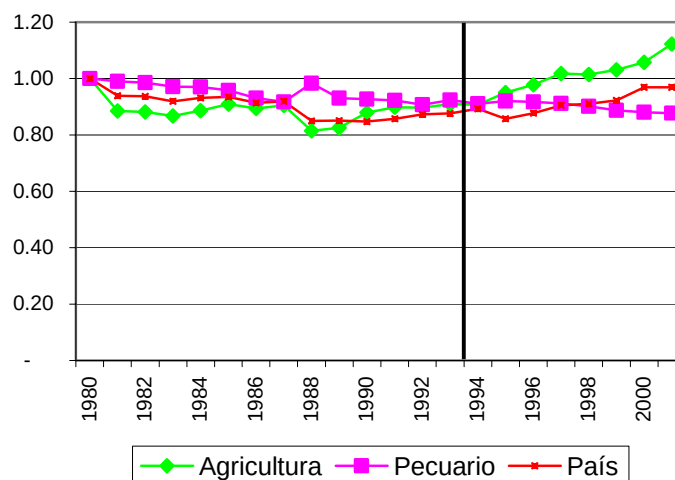
Gráfica C2.1
PRODUCTIVIDAD: VALOR AGREGADO / EMPLEO
(Miles de pesos de 1980)



Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Para ver esto de manera más clara normalizamos estos indicadores haciendo que el valor de cada serie en 1980 se igual a uno para luego analizar la evolución de cada una de estas series con respecto a ese valor. Los resultados se presentan en la Gráfica D2.

Gráfica C2.2
PRODUCTIVIDAD: VALOR AGREGADO / EMPLEO
 (1980=1)



Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

De 1993 a 2001, el crecimiento de la productividad de la agricultura fue más de dos veces superior que la del resto de la economía. Para ser más preciso, 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 en eficiencia, en parte, han sido consecuencia de que la agricultura no ha absorbido empleo.

Pero aun bajo la hipótesis de que la agricultura hubiera generado nuevos empleos manteniendo su participación en la estructura del empleo total, también habría habido 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 las ganancias de eficiencia hubieran seguido siendo positivas, aunque menores. Véase Cuadro C2.1. Por la dualidad del sector agropecuario las ganancias se concentraron en ciertas actividades y no cobijaron a todo el universo de productores.

Cuadro C2.1
PIB Y EMPLEO AGRICOLA 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.

Otro efecto esperado de la apertura comercial era tornar redundante a volúmenes importantes de mano de obra en las zonas rurales.⁴³ Se esperaba que el cambio en la mezcla de producción, como respuesta a los nuevos precios, 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 de la mano de obra en estas zonas se reducirían.⁴⁴ Esta situación afectaría a los trabajadores agrícolas sin tierra, y a aquellos 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 la realización de estos proyectos se esperaba un doble propósito: por un lado, elevar los salarios y retener a la fuerza de trabajo en el campo a través de un aumento en la demanda de trabajo en el sector de la construcción en estas zonas y, por el otro, proveer la infraestructura necesaria a las áreas rurales para integrarlas al resto del país y al mercado internacional, esperando con esto que los productores de las áreas rurales fueran más competitivos.⁴⁵

“La liberación comercial eleva el valor del producto nacional agrícola medido a precios mundiales. Esta ganancia en eficiencia hace el "pastel" más grande, lo cual, en principio, constituye una ganancia potencial para toda la población dedicada a actividades agrícolas, sin embargo, ... las ganancias no se distribuyen en forma uniforme entre todos los agentes económicos y los salarios se reducen en términos reales

En las áreas rurales los salarios caen porque la mano de obra no puede trasladarse de la agricultura a otras actividades y por que 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 aún sin ella.”⁴⁶

⁴³ En un estudio sobre los efectos del TLCAN titulado “TLC y Agricultura ¿Funciona el Experimento?” coordinado por Schwentesius en 1988 (cuatro años después de la entrada en vigor del TLCAN) De Janvry y Sadoulet se plantearon el problema que representaba el ajuste de esta manera: “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.” De Janvry (1998) p. 34-35.

⁴⁴ Véanse Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen (1992), Romero y Yunes (1993) y Casco y Romero (1997).

⁴⁵ Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen (1992), Casco y Romero (1997), Romero (1998).

⁴⁶ Casco y Romero (1997). P.82.

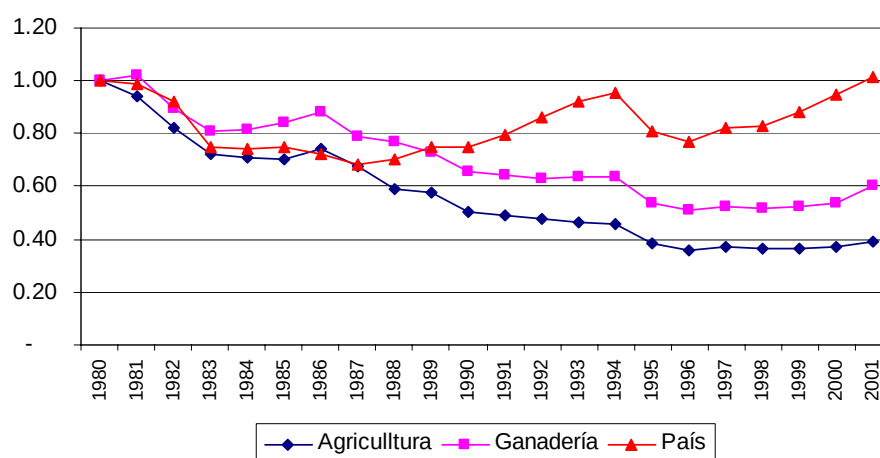
Estas inversiones no se realizaron en la magnitud necesaria y los efectos esperados no se produjeron.⁴⁷ Desde 1993 la fracción de la fuerza laboral que trabaja en actividades agropecuarias no ha disminuido sustancialmente, los salarios reales en la agricultura y en el sector pecuario cayeron sensiblemente con la crisis cambiaria de 1994-1995 al igual que el de toda la economía. Véase Cuadro C2.2. Luego de la crisis cambiaria los salarios en toda la economía se han recuperado plenamente, pero todavía no en la agricultura. En 2001 los salarios promedio en el sector agrícola eran 16% menores que en 1993 y las remuneraciones promedio en el sector pecuario eran 5.1% menores. En contraste las remuneraciones promedio para el conjunto de la economía en 2001 eran 10% mayores que en 1993. Véase Gráfica C2.3.

Cuadro C2.2
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 a través de datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México y Informes Presidencial, varios años.

Gráfica C2.3
EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES PROMEDIO EN ACTIVIDADES
AGRICOLAS, PECUARIAS Y CONJUNTO DEL PAÍS*
(1990=1)



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

Agrícolas incluye también silvicultura, pecuarias incluye también caza y pesca.

Nota: en 1980 las remuneraciones promedio en el país eran 6.1 veces mayores que en las agrícolas y en ese mismo año las remuneraciones promedio en las actividades pecuarias eran 3.5 veces mayores que las agrícolas.

Fuente: Cálculos propios a través de datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México y Informes Presidencial, varios años.

⁴⁷ La situación se agravó por la influencia de otros factores que mencionaremos más adelante.

D. POLITICAS PÚBLICAS Y TLCAN

D.1 TLCAN Y REFORMAS INTERNAS

Estudios previos a la negociación del TLCAN coincidían en que la apertura debería acompañarse de políticas de ajuste estructural y de inversión y gasto público para compensar a los productores perjudicados y promover la competitividad ante la nuevas condiciones de mercado. Algunas acciones se tomaron. Otras notas no en la suficiente escala. Se realizaron políticas de ajuste estructural y, como se analiza en la sección D.3 y D.4, las inversiones al sector acusan un déficit crónico.

Entre las reformas destacan la desaparición de CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) 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 o reforma ejidal; y la liberalización del comercio tras el TLCAN y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en la Ronda de Uruguay. Al mismo tiempo, desde 1989 se han creado: ASERCA (Órgano Desconcentrado de Atención al Sector), 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. (OECD 1997 y Yunez, 2002).

El presupuesto destinado al sector ha sido inestable, entre otras razones, por la crisis de de 1995, como se evidencia en el Cuadro D.1.1. Los recursos asignados a SAGARPA en 2004, luego de una recuperación en 2001-2003, 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. Véase Cuadro D1.1.

CUADRO D1.1
PRESUPUESTO TOTAL SAGARPA 1995-2003
(Términos Reales 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. Para 2002 y 2003. Presupuesto de Egresos de la Federación deflactado de acuerdo con el INPC.. De 1994 a 2002 Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2002 a 2004.

D.1.1 PROCAMPO

En el ciclo otoño-invierno de 1993 se inició PROCAMPO. El programa consiste en transferencias directas de ingreso, fijas e idéntica por hectárea, para los productores de cebada, frijol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, girasol y trigo, independiente de los niveles de producción. En el año 2003, se estipuló trato diferencial según el tamaño del predio, con el fin de reducir el efecto regresivo de las transferencias uniformes.

Este programa fue creado para compensar a los productores de granos básicos por la caída de

los precios nacionales inducida por los cambios en el régimen de comercio exterior y de los sistemas de regulación de los mercados internos. Otro objetivo, menos claro fue facilitar su traslado a la producción de 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 concentran proporciones superiores de las transferencias.

El PROCAMPO 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 en una tendencia al alza, a partir de los precios mundiales de 1994. Se esperaba la consolidación de los mercados agropecuarios, y la realización de inversiones en infraestructura, investigación, desarrollo y servicios.⁴⁸

PROCAMPO se diseñó para apoyar 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 2003 se benefició a 2 millones 849 mil productores con 13,061 millones de pesos y una extensión de 13 millones 776 mil hectáreas en 4.1 millones de predios ⁴⁹. La disminución en el número de predios atendidos por el programa puede resultar de la depuración del padrón, eliminándose superficies que no deberían recibir apoyo; los predios elegibles de pago pueden variar año con año, dependiendo del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad del programa; la reducción del número de predios por la compra y consolidación de unidades mayores, que se presenta principalmente en las regiones agrícolas del noroeste y noreste del país.

En el Cuadro D1.2 se presenta la evolución de las transferencias por hectárea de PROCAMPO.

Cuadro D1.2
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	1256	1127	923	842	834	805	832	859	866	1030	905
PV	1332	1240	1015	967	939	911	914	916	912	1030	905

Fuente: Aserca. O-I: Ciclo Otoño-Invierno; P-V: Ciclo Primavera-Verano

En los últimos dos años se instrumenta cambios en la operación de PROCAMPO, para eliminar o reducir ciertos efectos regresivos. Se otorga a los productores con superficie menores a una hectárea, el pago correspondiente a una hectárea y se incrementan los pagos

⁴⁸ A partir de 2003 se publican en el DOF las reglas de PROCAMPO que se aplicarán para los ciclos agrícolas Primavera-verano y Otoño-invierno que operarán en los años que restan para la conclusión del programa en 2008. Cada año se darán a conocer las adecuaciones que se incorporen a estas reglas generales.

⁴⁹ Fuente: ASERCA, Informe de la Dirección en Jefe ante el COCOA (febrero 2004) sobre resultados enero-diciembre 2003.

para los productores con menos de 5 hectáreas y en área de temporal⁵⁰. 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 Alterno⁵¹, para inscribir los predios ubicados en zonas de alta marginación y de temporal, que pertenezcan a productores de menores ingresos, las mujeres, e indígenas o a productores titulares con unidades de producción de un solo predio, de cinco hectáreas o menos; el predio debe ser explotado y registrado por su propietario o por el titular de los derechos, mismos que deben estar libres de litigio o conflicto extrajudicial. En la primera etapa se atenderá el registro de 201 mil predios en una extensión de 437 mil hectáreas, de ésta el 70 por ciento corresponde al Primavera-Verano y el complemento al Otoño-Invierno. A la fecha se han registrado 410 mil predios que involucran 1.6 millones de hectáreas

El apoyo de PROCAMPO, por su pago uniforme por hectárea, hasta 100 hectáreas por predio, indujo efectos regresivos. Y al vincular los pagos al mantenimiento de la superficie beneficiada en actividades agropecuarias se considera que 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 crecimiento de la producción de maíz, registrado especialmente en las zonas de temporal Yunez, 2002. Como se analiza en la sección E.33.1, otras pueden ser las razones detrás de la permanencia y aumentos en rendimientos de la producción de maíz y otros granos.

En la Gráfica D1.1 se presenta la superficie promedio de los predios por zonas geográficas y en el Cuadro D11.2 la distribución nacional de los predios que reciben apoyo clasificados por tamaño.

⁵⁰ Los predios de temporal del Primavera-Verano 2003 con apoyo anticipado a la siembra, reciben la cuota preferente, 1,030 pesos por hectárea, lo cual significó un incremento nominal del 18 por ciento respecto del Primavera-Verano 2002

⁵¹ De acuerdo con los compromisos plasmados en el PEF 2003, artículo 60 y retomados en el Acuerdo Nacional para el Campo. 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 se podrá otorgar el apoyo del PROCAMPO a los productores que teniendo predios elegibles no reciben el apoyo. El 7 de noviembre de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el procedimiento para la actualización del Directorio del PROCAMPO.

Gráfica D1.1
SUPERFICIE PROMEDIO POR PRODUCTOR EN PROCAMPO,
P/V 2001 (HA)



Cultivos apoyados: Maíz, Frijol, Trigo, Sorgo, Soya, Arroz, Cártamo, Ajonjolí y Girasol.
 Fuente: ASERCA, PROCAMPO.

Cuadro D1.3
ESTRATIFICACION DE PRODUCTORES POR SUPERFICIE APOYADA
AÑO AGRICOLA 2002

Estrato Por Área Apoyada	Productores Apoyados	Porcentaje de Productores	Porcentaje Acumulado de Productores	Superficie Apoyada	Porcentaje Superficie	Porcentaje Acumulado de Superficie
0<A<=1	489,250	19.67%	19.67%	460,325.69	3.37%	3.37%
1<A<=2	597,027	24.00%	43.67%	1,067,176.93	7.81%	11.18%
2<A<=5	776,700	31.23%	74.90%	2,746,980.79	20.11%	31.30%
5<A<=10	395,121	15.89%	90.79%	2,938,885.90	21.52%	52.82%
10<A	229,161	9.21%	100.00%	6,443,757.16	47.18%	100.00%
Total	2,487,259	100.00%		13,657,126.47	100.00%	

Fuente: ASERCA

Para ilustrar los efectos regresivos en el ingreso y la exclusión de un amplio universo de productores, bastan unos datos: En 2002, según PROCAMPO, el 75.0% de los productores, con predios de hasta 5 hectáreas, detenta el 31.3% de la superficie y los productores con predios de a 5 a 10 hectáreas, el 15.9% concentra el 21.52 de la superficie y de los pagos. Los demás de 10 representan el 9.21 de los propietarios y el 47.2% de la tierra ⁵² De los 3.5 millones de productores propietarios, PROCAMPO sólo registra 2.5 millones de

⁵² 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

beneficiarios. Por último, de los 2.5 millones de beneficiarios de PROCAMPO, menos de 200,000 recibieron en 2003 los apoyos a la comercialización. Es decir, del total de 3.5 millones de productores sólo 200,000 recibieron este último tipo de apoyo.

El cuadro también indica que la fragmentación de la tierra persiste, a pesar de la modificación del artículo 27 constitucional. Los limitados cambios en la concentración de la propiedad de la tierra, podrían explicarse por la falta de incentivos mercantiles a la adquisición de predios y por el impacto de políticas que pueden ser antagónicas, como se explica en la sección referente a la importancia de la economía campesina y la mediana explotación agropecuaria.

La Ley de Capitalización del 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 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.

D.1.2 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 luego al maíz, a la cebada forrajera, al algodón, al arroz y al cártamo.

A partir de 2001, la actual administración sustituyó los apoyos a la comercialización a los compradores, asignados en subastas públicas, por pagos directos al ingreso, a todos los productores del país que comercialicen cualquier producto elegible. Desde 2002, ASERCA atiende sólo los problemas de comercialización en estados con problemas de excedentes de producción. Se mantienen apoyos complementarios a los compradores mediante auxilios a la pignoración, el cabotaje, el flete terrestre y apoyos directos al productor, manejo de cupos y de instrumentos para riesgos (cobertura de precios), promoción de exportaciones, e información comercial y de comportamiento de los mercados.

Una prioridad actual es canalizar los apoyos a la comercialización directamente al productor, para evitar el intermediarismo 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 reportara el 84% de los beneficiarios del Programa, el cual sólo en un 19% se destinó a mejorar las parcelas, el 7 por ciento elevar el valor agregado al producto y un 13 por ciento para obtener mejores servicios. El que un 61% lo use para “aumentar su ingreso”, podría interpretarse incremento del y mecanismo para aliviar la pobreza, más que para mejorar las condiciones de producción. Esta interpretación parecería corroborarse por que este ultimo efecto es más importante para los productores con una superficie de menos de 5 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 el 91% de los productores los apoyos a la comercialización les permite trabajar su predio sin procurar ingresos en otra actividad, o no migrar a otros centros de trabajo. Pero sólo el 40% de los productores 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 Críticos⁵³ con cobertura nacional, el cual reemplaza los esquemas de apoyos a la comercialización, a través de los compradores, por pagos directos al productor, garantiza un ingreso mínimo por producto en los principales granos y oleaginosas y da certidumbre en el ingreso del productor al establecer un horizonte de apoyo por 5 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:

$$\text{Apoyo Complementario al Ingreso} = \text{Ingreso Objetivo} - \text{Precio Mercado}$$

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 podrían ser superiores a los apoyos previstos recibidos por los productores estadounidenses.⁵⁴

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 TIF⁵⁵.

⁵³ Ver: Reglas de Operación de dicho Programa el día 17 de junio de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

⁵⁴ Más adelante se comparan los apoyos de México con los de los principales países de la OECD.

⁵⁵ Al cierre del año 2003 el importe del programa fue de 5,864.3 millones de pesos en el apoyo a 9,928.1 miles de toneladas en el Subprograma de Apoyos Directos; 4,356.9 miles de toneladas en Otros Esquemas de Apoyos; 182.8 miles de hectáreas en Apoyos Directos para la Conversión de Cultivos; 4,992.9 miles de toneladas Apoyos para Adquisición de Coberturas de Precios Agropecuarios y 4,529.0 miles de cabezas de ganado bovino y porcino del Subprograma de Apoyos para el Sacrificio de ganado en Rastros TIF

D.1.3 ALIANZA PARA EL CAMPO

En 1995 se creó el programa Alianza para el Campo, para elevar la productividad agropecuaria y capitalizar al 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 el año 2000, Yunez (2002). En muchos casos hubo duplicación de acciones, esfuerzos y recursos y 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 establecen objetivos generales para toda la Alianza: incrementar el ingreso y diversificar las fuentes de empleo y fomentar la organización económica campesina. Se establecieron también las estrategias de integración de cadenas agroalimentarias, la atención a grupos y regiones prioritarias y la atención a factores críticos como suelo y agua, y 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 (en 2003). Los principios rectores de esta estrategia están definidos en la Alianza Contigo, 2002-2003⁵⁶. Las reformas buscan resolver la dispersión de recursos y esfuerzos, problema ha sido señalado por la FAO en su reciente evaluación de octubre de 2003 de la Alianza⁵⁷. 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, requieren mayor focalización en la asignación de apoyos, y una visión de largo plazo.

D.2 APOYOS AL SECTOR AGROPECUARIO: MÉXICO VS OCDE

Dentro del TLCAN en materia de subsidios internos se acordó que el apoyo interno y las exportaciones a terceros países debían negociarse en el marco multilateral de la Ronda Uruguay del GATT.

De acuerdo a reciente estudio de la OCDE, “la agricultura mexicana está caracterizada por políticas de fomento relativamente menores, 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”⁵⁸. Según el mismo estudio, “los apoyos vías precios, los cuales tienen potencialmente el mayor efecto en estimular la producción y distorsionar el comercio y es el instrumento menos efectivo en actuar sobre el ingreso de los agricultores, representó el 66 por ciento del subsidio al productor en 2002,

⁵⁶ Ver Tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada, Anexo Estadístico Pág. 373

⁵⁷ FAO: Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Informes de Evaluación. México, octubre de 2003.

⁵⁸ OCDE (2003), Págs 173-178. La traducción es nuestra.

comparado con el 64 por ciento en 2001”⁵⁹. En términos generales, los cambios que México ha introducido en sus políticas de fomento a la agricultura son considerados por esta institución 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 financiados 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 conformes a los principios para la reforma de las políticas agrícolas acordadas por los ministros de la OCDE en 1987”⁶⁰

Equivalente de Subsidio al Productor

En esta sección veremos, en primer lugar, la evolución del **Equivalente del Subsidio al Productor** (PSE: Producer Support Estimate). Este apoyo lo define la OECD como un indicador del valor monetario anual de transferencias brutas fiscales (es decir de los contribuyentes y los consumidores) en a favor de los productores agrícolas, medido como proporción del costo del productor. Estas transferencias se originan como respuesta a las políticas, que afecten a los productores independientemente de su naturaleza, objetivos e impactos sobre la producción agrícola o el ingreso. En efecto, el PSE mide los apoyos que se pagan por políticas enfocadas exclusivamente a los agricultores y no por aquellas de carácter general⁶¹. 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. Es también una noción nominal de asistencia debido a que incorpora el incremento en los costos asociados con derechos de importación sobre los insumos⁶². Pero es un indicador al que se han descontado las contribuciones del productor para financiar las medidas de política. El PSE, como proporción del ingreso de los predios, ha ascendido desde niveles muy bajos hasta el 22 por ciento en 2002, en virtud primordialmente del aumento en los apoyos vía precios.

Tanto en el TLCAN como en la OCDE, el monto de los PSE que México transfiere al productor es menor que el de otros países. Para ilustrar mejor la brecha lo presentamos primero en términos relativos al número de productores. Véase Cuadro D2.1. Cabe anotar, que México ha incrementado este apoyo, pero continúa relativamente bajo⁶³

⁵⁹ Idem pág. 178. Traducción de los autores.

⁶⁰ OCDE (1997), pág. 13

⁶¹ Idem, p. 292

⁶² 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 ESP unitario, por un lado, y el precio en la frontera, por el otro. OCDE (1997), pág. 231.

⁶³ Idem, pág. 28.

Cuadro D2.1
OECD: EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR (PSE) POR AGRICULTOR
EQUIVALENTE DE TIEMPO COMPLETO EN MILES DE DÓLARES CORRIENTES

Dólares '000	1986-88	2000	2001	2002 _p
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
OECD	10	11	10	11

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

Fuente: Cálculos propios basados en: OECD (2003b). pág. 217

Mientras el Equivalente del Subsidio al Productor (PSE), por productor agropecuario, que otorgan los Estados Unidos ascendió a 16 mil dólares, en México alcanzó sólo mil dólares. Esto está relacionado, por supuesto, con el desequilibrio que hay entre México y el resto de países en cuanto al número de productores agrícolas. 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, los que concede México, pero menos que en los apoyos por productor. Véase Cuadro D2.2

Cuadro D2.2
OECD: EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR (PSE) POR HECTÁREA DE TIERRA
AGRÍCOLA DÓLARES CORRIENTES*

Dólares	1986-88	2000	2001	2002 _p
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
OECD	183	188	176	182

* Los valores negativos significan apoyos netos negativos, es decir transferencias desde los productores hacia los consumidores superiores a las transferencias 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 en base a OECD (2003b). pág. 218

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 peso de los apoyos en la formación de los precios y en la trayectoria de la producción en los países desarrollados.⁶⁴ Es oportuno destacar, aunque es evidente del cuadro D2.2 que México da un subsidio mayor por hectárea que Canadá.

Equivalente de Subsidio a los Servicios Generales, EGSSE: Su Importancia, la Brecha y las Políticas Implícitas en su Estructura.

Otro apoyo importante es el destinado al Apoyo Equivalente en Servicios Generales (GSSE: General Services Support Estimate) el cuál es un indicador de valor monetario anual de las transferencias brutas a los servicios suministrados colectivamente a la

⁶⁴ Nótese el valor tan elevado del apoyo por hectárea de Corea.

agricultura y que surgen de medidas de política de fomento este sector, independientemente de su naturaleza, objetivos e impactos sobre la producción agrícola, ingreso o consumo de los productos agrícolas. Incluye apoyos fiscales destinados a: mejorar la producción agrícola (investigación y desarrollo); educación y entrenamiento agrícola (escuelas agrícolas); control de calidad y seguridad de alimentos, insumos agrícolas y el ambiente (servicios de inspección); mejoramiento de la infraestructura pública exterior a las fincas inclusive aquella infraestructura que sirve a las actividades con eslabonamientos hacia las manufacturas básicas (aguas arriba) y con las de procesamiento (aguas abajo); asistencia en la comercialización y promoción, costos de depreciación y disposición 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 producción⁶⁵.

A diferencia de las transferencias PSE, éstas transferencias no son recibidas por los productores o consumidores individualmente y no afectan los ingresos agrícolas o el gasto en consumo, aunque si tienen el potencial de afectar la producción y el consumo de productos agropecuarios.

Todos estos apoyos fomentan el sector y promueven su desarrollo. Los desequilibrios en los apoyos entre México y sus socios del TLCAN son significativos, como lo son también al compararlos con otros países miembros de la OCDE. Véase Cuadro D2.3. Mientras México ha destinado, en promedio, alrededor de 700 millones de dólares al año en los últimos quince años, en los Estados Unidos ese apoyo se incrementa constantemente hasta llegar a 26.6 miles de millones en el 2002, siendo, por mucho, el mayor del conjunto de los países de la OCDE. Para algunos autores estos gastos son los principales causantes de la sobreoferta mundial de algunos productos agropecuarios y su caída de precios.⁶⁶

Cuadro D2.3
OECD: EQUIVALENTE DE SUBSIDIO A LOS SERVICIOS GENERALES (GSSE) POR PAÍS
EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES

USD mn	1986-88	2000	2001	2002 _p
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
OECD	39 828	53 324	53 194	55 268

Nota: p: provisional

Fuente: Cálculos propios en base: OECD (2003b). pág. 222

En México estos apoyos destinados a los servicios generales a la agricultura descendieron en el 2002, y sólo representaron el 8% del apoyo total sectorial. En este rubro las diferencias entre México y los países de la OCDE son: 34.5 veces.

Es interesante también estudiar la composición de estos auxilios, según los diferentes bienes o servicios que reciben atención prioritaria, la cual señalaría las preferencias

⁶⁵ OCDE (2003b), Pág. 38

⁶⁶ Daryll E. Ray Daniel G. De La Torre Ugarte Kelly J. Tiller (2003)

políticas o los énfasis para elevar la competitividad. El cuadro D2.4 ilustra las prioridades políticas implícitas en la distribución de los GSSE.

Cuadro D2.4
OECD: COMPOSICIÓN DEL EQUIVALENTE DE SUBSIDIO A LOS SERVICIOS GENERALES
(GSSE)

	1986-88	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
OECD				
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: OECD (2003b). pág. 223-224

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 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 no es la distribución si no el tan reducido valor absoluto de los desembolsos y es quizás en donde es más urgente intensificar las acciones y elevar el gasto, dada la importancia de estos apoyos para consolidar la competitividad y lograr que el acceso al mercado negociado y logrado en los

acuerdos sea efectivo. 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, durante 2000- 2002, por producto sugiere descenso de ciertos productos agrícolas, incluido el maíz. El trigo 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 Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, en términos relativos el PSE en algunos productos (maíz, azúcar, entre otros) es superior.

La participación del PSE en el total de transferencias se presenta en porcentajes. En el caso Mexicano se aprecia un ascenso del peso del PSE prácticamente en todos los productos. Véase Cuadro D2.5.

Cuadro D2.5
ESTIMADO DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR POR PRODUCTOS PARA MÉXICO, USA Y UE

Monto y proporción del subsidio por producto		2000			2001			2002 _p		
		México	USA	UE	México	USA	UE	México	USA	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: OECD. Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003. pág. 256-257, 241-242 y 277-278

Equivalente del Subsidio al Productor Total (TSE)

Finalmente, para concluir esta comparación con los apoyos otorgados en los países que constituyen casi el universo de los socios comerciales de México, el cuadro D2.6 presenta los apoyos totales, como porcentaje del PIB y el cuadro D2.7, 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, los apoyos totales al

sector agropecuario superan a los de EUA y Canadá y al promedio de la OCDE, pero en términos absolutos son muy reducidos.

CUADRO D2.6
OECD: EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO A PRODUCTOR TOTAL (TSE) POR PAÍS
En Miles De Millones De Dólares Corrientes

		1986-88	2000	2001	2002 _p
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
OECD	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 en base a: OECD (2003b). *Agricultural* pág. 229

Cuadro D2.7
OECD: APOYO TOTAL EQUIVALENTE (TSE) PER CÁPITA
EN DÓLARES CORRIENTES

USD	1986-88	2000	2001	2002 _p
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
OECD	297	287	271	283

Nota: p: provisional

Fuente: Cálculos propios en base a OECD (2003b). *pág. 230*

Terminamos así ésta sección recalcando que México hace un importante esfuerzo en materia de subsidios a las actividades agropecuarias, pero que no tiene los recursos suficientes para competir en apoyos o en subsidios con sus principales socios comerciales. En efecto, si como se presenta en los cuadros, en proporción del PIB, supera a sus socios comerciales y prácticamente iguala a la UE, 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.

D.3 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 baja de crédito afectó a toda la economía al sector agropecuario lo afectó en mayor medida, ya que este sector 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 otras), 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 y el tipo de garantías y debido al incipiente desarrollo de los mercados de futuros⁶⁷. 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 mucho mayores. Las políticas de crédito aplicadas por las agencias gubernamentales, con miras a reducir las anteriores deficiencias, tienen 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 tramites, costo de asesorías etc.), de forma tal que el costo total del crédito por unidad monetaria, concedido a los clientes se eleva y éste no necesariamente llega a los que mejor uso pueden hacer de él. En consecuencia los agricultores, especialmente los pequeños y medianos, acuden al crédito informal, extra bancario y pagan mayores tasas de interés a cambio de reducir los costos de transacción⁶⁸. Los pequeños productores en primera instancia lo que requieren es acceso al crédito.⁶⁹

De acuerdo con un estudio sobre los mercados financieros rurales, elaborado por el Banco Mundial⁷⁰, con base en una encuesta para tres regiones de México, alrededor del 13% de las transacciones de crédito en el sector rural se llevan a cabo a través del sector formal (banca privada, de desarrollo, e instituciones financieras reguladas y no reguladas), aunque representan alrededor del 59% de la cantidad total de crédito otorgado. Por su parte, el sector informal atiende el 87% de las operaciones de crédito, siendo el crédito comercial de proveedores (55%) la principal fuente de operaciones de este tipo, seguida de 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 1997-1998. Véase Gráfica D3.1.

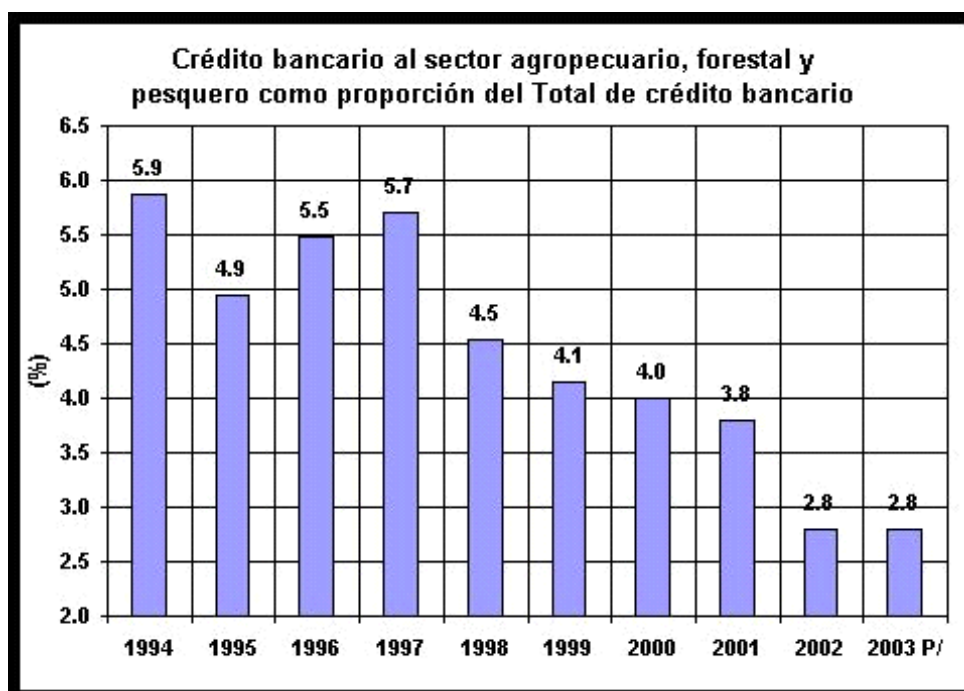
⁶⁷Corrientemente se han comparado los costos de transacción con la fricción en las máquinas, a mayor fricción menor desempeño, mayor calor e incluso su destrucción. En el sector financiero los costos de transacción son los costos de oportunidad del tiempo incurrido en la negociación de los créditos, los costos implícitos y explícitos en los que incurren los participantes para cerrar la transacción y en hacerla cumplir

⁶⁸ Solo el 8% de los agricultores ubicados en los dos quintiles de menores ingresos recibieron crédito Valdés y Weins, op cit., (1996). Cuadro No 4.

⁶⁹ Véase Conde Bonfil (2000).

⁷⁰ A. Valdez and T. Wiens (1996) "Rural Poverty in Latin America and the Caribbean", Table No 4. (Trabajo presentado en la Segunda Conferencia Anual sobre Desarrollo en América latina, Bogotá.

Gráfica D3.1



Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno, 2003.

Esta reducción en el otorgamiento de crédito al sector agropecuario puede ser explicado por el alto riesgo que presentan las operaciones crediticias en el medio rural, al alto costo de transacción que implican las operaciones financieras en este medio y el poco desarrollo de instrumentos de coberturas de riesgo. 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 y más de la mitad de ellos tienen más de 50 años, todos ellos son factores que quizá explican el retiro de la banca comercial principalmente de las actividades de financiamiento al campo.

En la distribución porcentual del crédito de la banca comercial exclusivamente al sector agropecuario por estado destacan hasta 2001 la fuerte participación del DF. en el crédito agropecuario, lo que indica la concentración del crédito 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 D3.1.

Cuadro D3.1

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL CRÉDITO OTORGADO POR LA BANCA COMERCIAL AL SECTOR AGROPECUARIO
POR ENTIDAD FEDERATIVA 1997-2002

Entidad Federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TMAC
Total (miles de pesos) a/	\$48,661,016	\$43,670,128	\$43,879,630	\$37,355,308	\$32,329,554	\$22,756,942	-11.9%
	Porcentajes						
Aguascalientes	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.8	4.8%
Baja California	2.0	1.9	2.0	2.0	2.0	2.2	1.9%
Baja California Sur	0.2	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	5.4%
Campeche	2.3	0.5	0.4	0.4	0.3	0.2	-35.1%
Coahuila	2.6	3.6	4.1	3.4	3.5	4.6	9.6%
Colima	0.5	0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5%
Chiapas	2.1	2.6	2.4	2.3	1.4	1.9	-1.3%
Chihuahua	6.5	7.6	6.5	5.2	5.6	4.9	-4.6%
Distrito Federal	17.6	12.7	23.2	27.0	29.8	15.3	-2.3%
Durango	0.8	0.7	0.8	1.2	0.7	1.3	8.9%
Guanajuato	2.8	2.8	2.4	2.2	2.1	3.3	2.8%
Guerrero	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	-18.7%
Hidalgo	0.6	0.8	0.7	0.7	0.5	0.6	-0.9%
Jalisco	5.4	8.7	6.4	9.8	8.9	12.2	14.4%
Estado de México	1.0	1.2	1.2	0.5	0.4	0.8	-3.8%
Michoacán	2.8	4.0	2.7	2.1	1.6	2.2	-4.1%
Morelos	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.6%
Nayarit	0.4	0.6	0.4	0.3	0.4	0.6	7.2%
Nuevo León	8.3	4.2	3.5	2.5	1.6	2.2	-19.6%
Oaxaca	0.5	0.6	0.5	0.3	0.2	0.2	-17.4%
Puebla	3.1	3.4	3.2	3.2	2.5	3.5	1.7%
Querétaro	0.8	0.7	0.6	0.4	0.5	1.3	8.8%
Quintana Roo	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	-8.9%
San Luis Potosí	1.3	1.6	1.0	0.8	1.1	1.6	2.9%
Sinaloa	9.8	8.3	8.2	8.3	9.6	6.1	-7.7%
Sonora	15.2	15.5	13.2	13.0	13.7	20.1	4.8%
Tabasco	2.6	3.1	2.4	2.2	1.6	1.6	-7.9%
Tamaulipas	4.3	5.0	4.5	3.5	3.2	4.1	-0.8%
Tlaxcala	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	-16.0%
Veracruz	3.3	3.7	3.6	3.4	3.0	3.8	2.7%
Yucatán	1.4	2.1	2.4	2.2	2.8	2.3	9.1%
Zacatecas	1.3	1.4	1.2	0.9	0.9	1.0	-4.0%

Fuente: BANXICO, Dirección General de Investigación Económica; INEGI: El Sector Alimentario en México, edición 2003..

Saldos al 31 de diciembre de cada año.

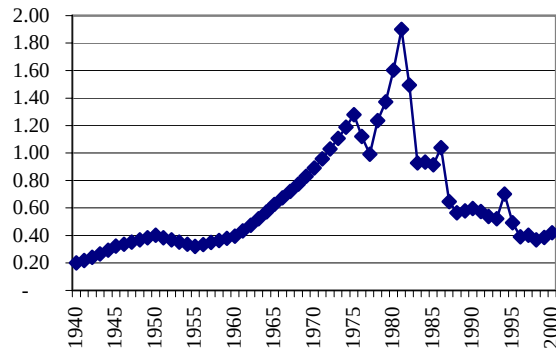
a/ Con respecto al total nacional

D.4 INVERSIÓN Y GASTO PÚBLICO

A partir de la crisis de 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, de toda la economía, creció a una tasa promedio de 4.7% anual, marcando su pico máximo en 1980, mismo que no se ha recuperado aún. En contraste con este dinamismo, durante el período 1983-2000 la inversión pública por trabajador decreció a una tasa promedio anual de 6.2%. Véase Gráfica D4.1.

Gráfica D4.1
INVERSIÓN PÚBLICA POR TRABAJADOR
(Miles de dólares de EUA de 2000 por trabajador)



Cálculos propios a partir de datos de: Nacional Financiera (1978), *La Economía Mexicana en Cifras*; INEGI (1999), *Estadísticas Históricas de México*; Presidencia de la República, *Informe de Gobierno* (varios años).

La inversión pública por trabajador agropecuario ha ascendido a partir de 1997, pero es muy baja, desde todo punto de vista: menos de 430 pesos de 1993, en el año 2001, véase Gráfica D4.2.



Cálculos propios a partir de datos de: Nacional Financiera (1978), *La Economía Mexicana en Cifras*; INEGI (1999), *Estadísticas Históricas de México*; 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, inimaginativos e ineficientes servicios de investigación y extensión, 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"⁷¹. En las condiciones de México esto implica un necesario avance importante en las inversiones tanto públicas como privadas.⁷²

Existen cálculos que señalan que cuando las inversiones públicas ascienden del 5 al 10% del PIB, la tasa de retorno de las inversiones privadas crece en por lo menos 5% y si las públicas cubren una proporción no inferior al 45% de las totales, el incremento en la tasa de retorno puede ser del 14% al 20%. En este contexto, para lograr altas tasas de retorno en proyectos en los sectores comerciales se requiere que sean acompañadas por un programa apropiado de inversiones públicas.⁷³

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: $(IPA/IPT) \backslash (PIBA/PIBT) = 1$.⁷⁴ 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 citados autores. Los resultados para México se muestran en el Cuadro D4.1.⁷⁵ Los cuales sugieren que hay un margen por aprovechar para que las inversiones públicas actúen como un multiplicador que incentive inversiones privadas y que 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 podría elevar las inversiones en el sector y contribuir a lograr las respuestas requeridas 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 17 mil millones de pesos de 1993, tomando como base para cálculo los montos invertidos en 2001⁷⁶.

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 sobre la rentabilidad de las inversiones privadas sugieren la necesidad de revisar las conclusiones

⁷¹ Chhibber, A. (1989), Pág. 56.

⁷² Banco Mundial, (1996).

⁷³ Ishan, J y Kaufman, D. (1995).

⁷⁴ Schiiff, M y Montenegro, (1995), pág. 9.

⁷⁵ En el Cuadro E1, se utiliza la inversión total en lugar de pública, dado que es difícil obtener datos específicos de inversión pública en zonas rurales. Pero da una idea de la desatención que ha recibido el sector agropecuario en materia de inversión.

⁷⁶ Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 1996-2001

más generalizadas sobre 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 de la economía nacional y en 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 estudios⁷⁷. Es factible que al elevar la inversión pública total y la canalizada al sector agrícola, como lo sugieren los estudios citados, se impulse la oferta agregada y eleve la productividad sectorial, se reduzcan las importaciones y se favorezcan las exportaciones, con efectos positivos sobre el crecimiento de la productividad de la economía nacional.

Cuadro D4.1
DÉFICIT EN INVERSIONES: 1990-2002

Año	PIB Agrícola/ PIB total %	Inversión Total Agrícola / Inversión total %	Relación
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

Producto interno bruto a precios de 1993 (Anual) millones de pesos. FBKF en millones de pesos, a precios comprador de 1993.
FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 1996-2001.

La relevancia de los gastos en Servicios Generales para el crecimiento y competitividad del sector agropecuario⁷⁸.

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 industrial⁷⁹. Para que este círculo virtuoso se realice es necesario que crezca el excedente comercializable agropecuario y se eleven los ingresos, para lo cual es indispensable que se garantice un crecimiento sostenido de la productividad de todo el

⁷⁷ Audley et. al. (2003), Banco Mundial (2003) y D. Ingco, et al edit. (2004), y varios más.

⁷⁸ En la Sección se presenta un análisis del monto y la composición de los Gastos en Servicios Generales en México, sus socios comerciales más importantes y la OCDE.

⁷⁹ Bacha, L.(1995), “Industrialization and Agricultural development”, en Meier, G. M. (1995), *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, págs. 385-389

sector y de todos los productores, especialmente de los más pequeños y numerosos y de los que emplean más mano de obra⁸⁰. De acuerdo a estudios especializados una estrategia que asegure el crecimiento de la productividad debe considerar los **“Seis I”: Innovación tecnológica, Incentivos, Infraestructura, Información, Instituciones e Iniciativas**”⁸¹. 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 aún en condiciones de economías liberalizadas o en la presencia de acuerdos de integración regional. En términos prácticos, una Zona de Libre Comercio, tipo TLCAN tiende, o tendería, a estandarizar las condiciones de comercio dentro del área y en establecer los mecanismos de resolución de disputas a niveles macro y micro. En la realidad, ante la gran disparidad en 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 et. al.,⁸² las políticas públicas, tendientes a proveer los bienes públicos de fomento del sector agropecuario se pueden clasificar en las siguientes:

- **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 políticas son una mezcla de aquellas que proveen bienes públicos y aquellas 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 están proveer bienes públicos o reducir fallos de mercado (pagos por desastre, seguros subsidiados, acuerdo 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 para el sector agropecuario es tan importante como para los sectores manufacturero y de servicios y 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 pequeña y casi en su totalidad financiada por el sector público. Los recursos

⁸⁰ Tomich, P. Kilby, P. y Johnston, B.F.: *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Cornell U.P. 1995

⁸¹ Ibidem, pág.

⁸² Knutson, et al (2002). “Policy Options For Facilitating Change And Maintaining Competition Under Conditions Of Free Trade Within Nafta”, En Loyns, R.M.A, Et Al, (2002), *Structural Change As A Source Of Trade Disputes Under Nafta*, Proceedings Of The Seventh Agricultural And Food Policy Systems Information Workshop.

destinados a la investigación representan una pequeña proporción del PIB sectorial, fracción mucho menor que el promedio de los países con los cuales México comercia.

Una de las principales críticas al sistema de investigación científica y tecnológica y de los servicios de extensión señala, además de los escasos recursos dedicados a este rubro, es su orientación y efectos. Por lo general se sugiere que la investigación ha producido paquetes costosos (orientados hacia los insumos químicos), los que tornaron la agricultura comercial menos competitiva, han polucionado las aguas subterráneas y no han contemplado resolver el problema central de elevar la productividad de los pequeños predios situados en áreas de temporal. El grueso de los recursos destinados a la investigación e innovación, se gasta en adoptar la tecnología extranjera y menos a innovar o a desarrollarla 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 se 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"⁸³. La falta de recursos y de experiencia puede inducir mayor atraso en las regiones más pobres que son las que en mayor medida dependen de la investigación.

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

En la medida en la cual 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 post cosecha, bodegaje, empaque y mercadeo. Esta actividad puede o debe anteceder a la demanda y ser un estímulo al desarrollo del sector. Esto es especialmente importante para acudir al mercado internacional con nuevos productos agrícolas y con un mayor contenido de valor agregado.

El desarrollo tecnológico más apto para México parece ser uno que se adecue a las necesidades de generar más empleo agrícola, con crecientes ingresos para la mayoría de la población y la prepare para la transición de producción y exportaciones 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

⁸³ Fan, S. y Pardey (1995). Pág. 228.

tecnologías en las empresas pequeñas y medianas, coexistiendo con unidades de mayor escala, si éstas últimas resultasen eficientes luego de eliminar las distorsiones que las favorecían.

E. DESEMPEÑO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL TLCAN

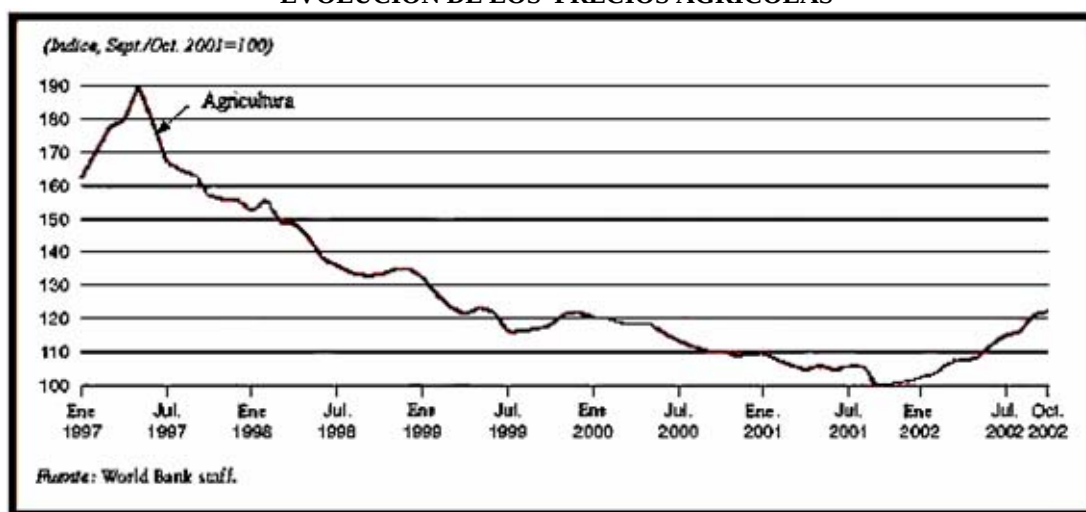
E.1 CONTEXTO EXTERNO Y MACROECONOMICO

E.1.1 PRECIOS INTERNACIONALES

Para el sector agropecuario, la política de apertura comercial implicaba el ajuste gradual de sus precios a su referencias internacionales especialmente en el caso de granos y oleaginosas, para los cuales se esperaba ajustes a la baja, dados los precios en los Estados Unidos, pero estos precios están influidos, entre otros factores, por las políticas de apoyo y de fomento de los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.⁸⁴ 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 lado de la oferta hay que mencionar la reincorporación de otros oferentes de cereales como Ucrania y de café como Viet Nam.

Desde mediados de los setenta, el contexto internacional del mercado agrícola era el de aumentos de población, escasez de alimentos y precios al alza. Luego de caer en los 80s, a inicios de los 90 los precios subieron, para caer a partir de 1996.hasta 2002, cuando empezó una recuperación. Véase gráfica E11.1.

Gráfica E11.1
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS AGRICOLAS



La evolución de los precios en los últimos años se debe en parte a los apoyos que recibe el

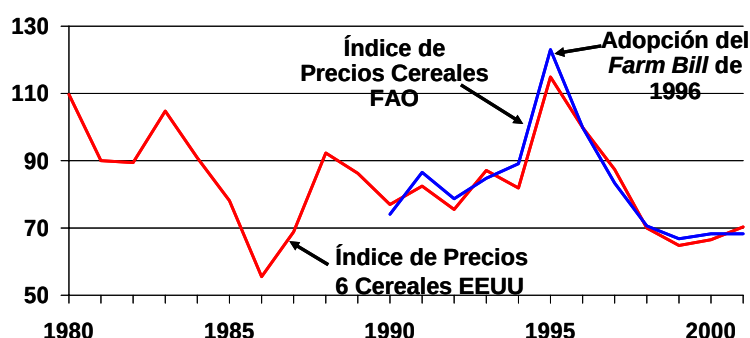
⁸⁴ Banco Mundial (2003).

sector agropecuario en los países desarrollados. Estos países invierten en investigación y desarrollo lo cual contribuye a elevar la productividad y resulta en una mayor oferta. Esta mayor oferta deprime los precios, cuando la demanda no se expande en la misma magnitud que la oferta.

A partir de 1996 entró en vigor la nueva Ley Agrícola 1996-2002 de Estados Unidos, en la que si bien se sustituyen los precios objetivo por producto, por pagos directos, la flexibilidad en las condiciones de producción y la eliminación de requisitos de “set-aside” generan incentivos para elevar la producción de algunos granos en el corto plazo.

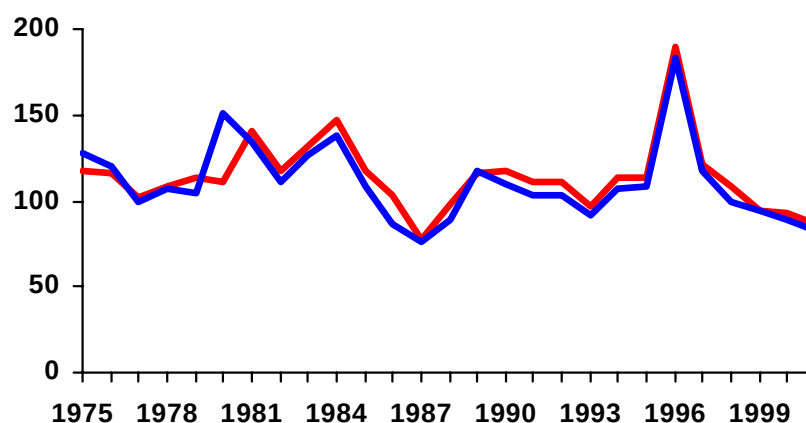
En 1996 los precios de los principales cereales en EUA se redujeron y los precios mundiales siguieron a los de EUA. Véanse Gráficas E11.2 y E11.3.

Gráfica E11.2
ÍNDICE DE PRECIOS DE SEIS CEREALES EN EUA Y FAO



Fuente: Daryll E. Ray, Et. Al. (2003).

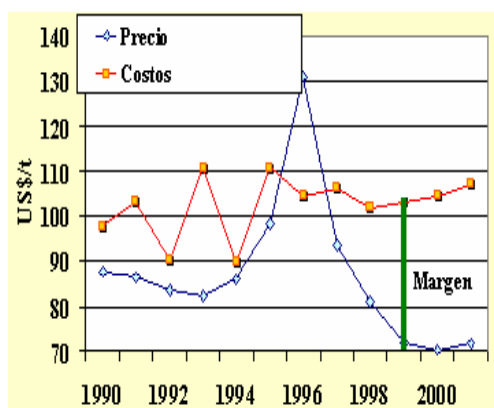
Gráfica E11.3
PRECIO MAÍZ: EUA Y ARGENTINA



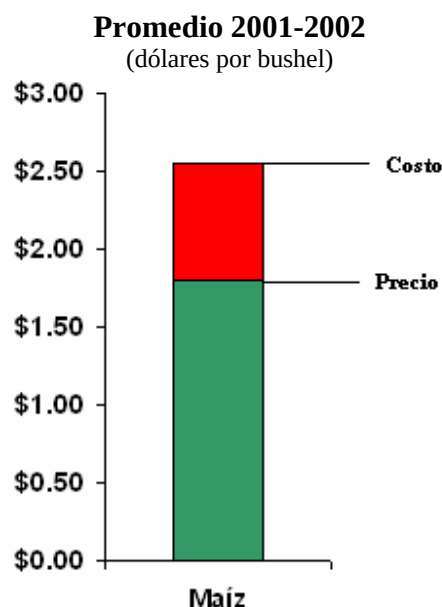
Fuente: Daryll E. Ray, Et. Al. (2003).

Parece existir un consenso de que la política agrícola de los EUA ha afectado los precios mundiales, entre otros factores. En la Gráfica F11.4 se presentan dos versiones de diferentes autores, sobre la magnitud de los subsidios en EUA y los precios mundiales del maíz.

Gráfica E11.4
COSTOS Y PRECIOS DEL MAÍZ EN EUA



Fuente: Schwentesius, Manuel Gómez Cruz y Juan de Dios Trujillo (2003).



Fuente: Daryll E. Ray 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, introduce esquemas que aíslan a los productores de EUA de las señales de precios y no permite que se ajusten a las condiciones de sobreoferta.

- 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 seguir generando excedentes.
- Analistas especializados prevén que esta legislación 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.

- Distorsiona nuevos mercados al introducir apoyos para leguminosas secas de uso forrajero, miel y lana. Por lo cual, genera incertidumbre para los programas de reconversión en países en desarrollo.
- Destina recursos adicionales para la conservación del medio ambiente, lo cual es una evolución positiva. Sin embargo, se está evaluando el posible impacto de estos programas en los mercados.
- Genera preocupación entre los productores nacionales en el contexto del TLCAN.”⁸⁵

A su vez, un reciente estudio de la OCDE, concluye sobre los efectos de la Farm Bill:

“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.”⁸⁶

Por otro lado en un estudio Reciente de 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”.⁸⁷

Sin embargo el Banco Mundial sugiere cautela al extraer conclusiones sobre los efectos en el ingreso inducidos por la caída de los precios mundiales⁸⁸:

“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 ochentas.”... Por lo tanto es difícil acusar al TLCAN de cualquier pérdida de ingreso debido a el comportamiento de estos precios relativos del maíz.”⁸⁹

En un estudio paralelo a este, que realiza el IICA, se evalúa el impacto de las políticas agropecuarias de los EUA sobre los precios mundiales y en consecuencia, sobre la agricultura mexicana. Las conclusiones preliminares de este estudio señalan que los efectos de la Nueva Ley Agrícola sobre los precios internacionales serán poco significativos. Dichas instituciones toman 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 a Yúnez (2002): “Desde el TLCAN, los precios nacionales de los principales productos agrícolas importados han decrecido, y han seguido más de cerca los precios internacionales que antes” El autor, en un reporte para el Banco Mundial describe los principales cambios en el sector agrícola nacional durante el período 1982-2004. Para estimar la relación de los cambios en precios nacionales

⁸⁵ ASERCA-SAGARPA, (2002).

⁸⁶ OECD, (2003), p. 65

⁸⁷ Polaski Sandra, (2003). p. 12.

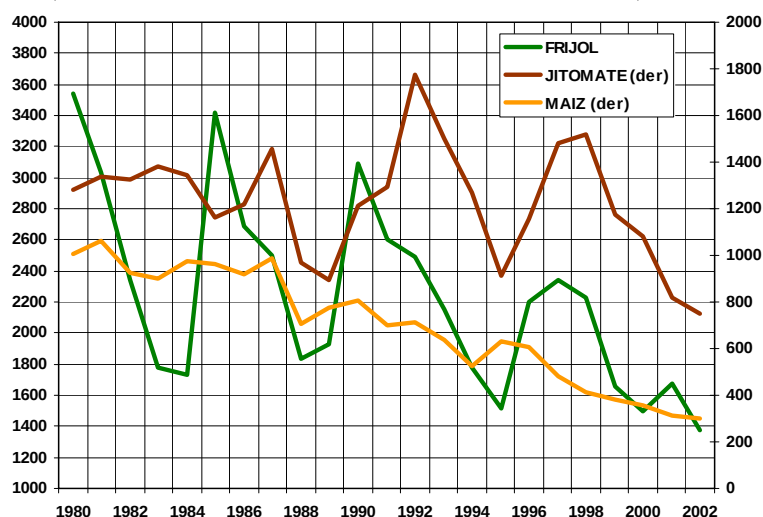
⁸⁸ Véase Gráfica E5.

⁸⁹ Banco Mundial (2003). Cap. 3, pág. 25

originados en la trayectoria de los internacionales y en el tipo de cambio real, corre una regresión siguiendo a Quiroz y Valdés (1993). El residuo es el factor que explica el cambio en “el arancel equivalente” de otras políticas.

Esta creciente vinculación de las cotizaciones internas y las externas, generó, en la fase de reducción de precios, el deterioro en el 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 Mundial⁹⁰ sugiere que también los productores de autosuficiencia que comercializan parte de su producción en los circuitos locales se ven negativamente afectados por la caída de los precios del maíz y el frijol. La Gráfica E11.5 ilustra la tendencia de los precios medios rurales reales de algunos productos durante 1980-2002. Las cotizaciones rurales son inestables, con caídas y recuperaciones temporales, pero con una tendencia a la baja.

Gráfica E11.5
PRECIOS DE JITOMATE, FRIJOL Y MAÍZ, ENTRE 1980 Y 2002
(PESOS CONSTANTES DE 1993 POR TONELADA)



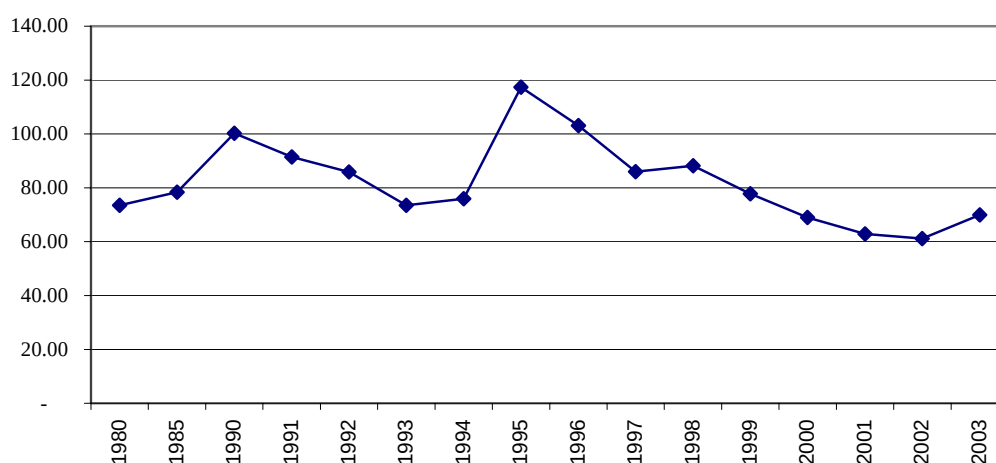
Fuente: Cálculos propios a partir de información de SAGARPA y Banco de México.

⁹⁰ De. Ingco, M. y Cameron Short, 2004, pp. 158-161

E.1.2 TIPO DE CAMBIO REAL

Durante la administración de 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 de los nacionales desde el exterior, han contribuido repetir el proceso de apreciación.⁹¹ La Gráfica E12.1 muestra la evolución del tipo de cambio real para el período 1980-2003.

Gráfica E12.1
INDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO MEXICANO



Fuente: Banco de México. www.banxico.org.mx/elinfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html. Cifras revisadas y actualizadas por el Banco de México. Los datos anuales corresponden al promedio del período.

La gráfica muestra 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. La apreciación real del peso a fines de 2003, después del ajuste nominal, continúa mayor a la que existía en 1994 y a la que existía en 1980 durante el auge petrolero (valores mayores en el eje vertical significan depreciación real y valores menores apreciación).

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. Al mismo tiempo, la apreciación contribuye a la mejora del poder adquisitivo de la población asalariada al subsidiar el consumo de importables, dependiendo este efecto del peso del contenido importado en su gasto.

Para dar una idea del impacto de la devaluación de 1994-1995 sobre la competitividad de las

⁹¹ 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.

exportaciones Mexicanas vale la pena mencionar lo que señala un estudio reciente sobre los efectos del TLCAN sobre la economía mexicana:

“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 de 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.”⁹²

En el estudio de la USITC (2003) antes citado se agrega:

“... la depreciación del peso elevó la participación de México en las importaciones totales de EUA en alrededor de 23%”⁹³

En relación al impacto de la liberación comercial (aumento en las preferencias arancelarias y de la reducciones en el nivel de los aranceles), el estudio señala lo siguiente:

“...la liberación a favor de México entre 1990 y 2001 indujo un incremento en la participación en las importaciones estadounidenses de 21%.”⁹⁴

Por otra parte el mismo estudio sugiere que la liberación comercial que México aplicó entre 1991 a 1999 elevó la participación de los EUA en las importaciones totales mexicanas en un 13.7%. y la devaluación del peso en 230% redujo esa participación en 11.5% . Estos resultados sugieren que los efectos de la liberación comercial se ven 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 de las barreras arancelarias y no arancelarias y con caídas en los precios internacionales de los productos agrícolas, el impacto sobre los sectores comerciables se incrementa.⁹⁵ El peso mexicano se devaluó en diciembre de 1994 y en 1997 (producto de la crisis asiática), en estos dos episodios se detectaron señales de recuperación en la agricultura, como se verá más adelante.

En el plano interno, el TLCAN conectó a los precios nacionales con los internacionales. Los precios internacionales de muchos productos agrícolas muestran una tendencia al descenso; la apreciación del peso agudizó en moneda nacional esta trayectoria. Esto ha tenido importantes repercusiones en la producción interna de los productos que compiten con la importación, que analizaremos más adelante.

⁹² Polaski (2003) p.16. El trabajo citado es: 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 2003), Disponible en www.usitc.gov.

⁹³ USITC (2003). P.319.

⁹⁴ Op. Cit. P. 319.

⁹⁵ Puyana y Thorp, (2001).

La apreciación ha hecho menos competitiva la producción mexicana en el mercado internacional. Actualmente el nivel de apreciación de la moneda frente al margen de protección que reciben los productos mexicanos en los EUA explica en gran parte los resultados experimentados en comercio internacional y nuestro nivel de competitividad en el mercado de los EUA, los cuales se presentan en la sección del desempeño de las exportaciones.

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 nuestras exportaciones e incrementa cualquier efecto negativo de las importaciones y caída en los precios internacionales sobre la producción nacional que compite con las importaciones.

Por otra parte, la apreciación beneficia a los consumidores. En el caso del sector agropecuario es importante tomar en consideración que si bien cerca del 55% de la población rural son trabajadores sin tierra, y son consumidores netos, esta caída de precios podría beneficiarlos. Sin embargo, el efecto del cambio en la estructura de la producción ha inducido estancamiento del empleo agropecuario y la caída de los salarios en el sector y un efecto neto negativo, sobre los trabajadores agropecuarios, como se analizó en la Sección C, e ilustró en la gráfica C2.3⁹⁶. La depresión de los salarios del sector agropecuario y el estancamiento del empleo en el sector repercute sobre la actividad económica rural como un todo por lo que habría que hacer un balance de estos efectos frente a la reducción de los precios de los bienes importados que la apreciación induce.

⁹⁶ D. Ingco, et al, 2004, sugieren 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.

E.2 COMERCIO EXTERIOR

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 como resultado de las reducciones de aranceles. En el caso de México los cambios se tradujeron en que el país pasó de déficit comercial con los Estados Unidos antes del TLCAN, a un superávit sustancial con ese país en el 2002. El sector agropecuario también presentaba déficit comercial desde antes de que se iniciara el TLCAN, tendencia que persiste.⁹⁷

Es importante recalcar que el sector agropecuario mexicano se ha abierto significativamente, como se evidencia del Cuadro E2.1. Por lo tanto, se ha logrado una mejor ubicación de factores y mayor eficiencia productiva. Las ganancias en productividad y rendimientos que se presentarán adelante, sugieren mayor competitividad internacional del sector. El cuadro E2.1 muestra que en ciertos productos, el grado de apertura en el período TLCAN es menor que el registrado durante 1990-94, en el cual posiblemente la apreciación cambiaria estimuló las importaciones. El sector agropecuario muestra mayor apertura en el último período, que en los anteriores.⁹⁸

E2.1

APERTURA DEL MERCADO DE GRANOS BÁSICOS, OLEAGINOSAS Y DE PRODUCTOS PECUARIOS 1/

Producto	80-90	90-94	94-03
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	3223.3
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

1/ Es la relación entre las importaciones y las exportaciones sobre la producción, expresada en términos porcentuales.

2/ No incluye carne de guajolote.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/

La balanza comercial es la diferencia entre producción y consumo. Un déficit comercial agropecuario, por lo tanto, sugiere que el valor del consumo nacional agropecuario es mayor que el valor de la producción nacional de esos productos, por lo que la diferencia se complementa con importaciones.

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 presentaron un considerable incremento de 1993 a 1995 pero a partir de entonces han crecido menos. En contraste las importaciones presentan un mayor crecimiento a partir de 1995 lo que produce

⁹⁷ Lo cuál es explicable en gran medida por la apreciación del peso.

⁹⁸ En un ejercicio exploratorio obtuvimos una relación positiva entre rendimientos y apertura.

que se incrementa el déficit. Este 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, y la apreciación del tipo de cambio. El sector pecuario registra un superávit comercial, aunque la tasa de crecimiento de sus exportaciones durante la última década fue negativa, y las importaciones presentan una tasa de crecimiento positiva, pero especialmente después de 1996 cuando se renueva el proceso de apreciación cambiaria. Véanse Cuadros E2.2 y E2.3.⁹⁹ El sector agropecuario como conjunto registró en el 2002 el mayor déficit comercial desde 1980.

Un hecho interesante que se registra en los datos de comercio agrícola y pecuario es su alta sensibilidad al tipo de cambio real. En 1995 tanto en el sector agrícola como en el pecuario, las importaciones disminuyeron y las exportaciones aumentaron, como resultado de la devaluación, registrándose con ello un significativo superávit en ambos sectores. Lo mismo sucedió en 1997 con la depreciación de la moneda, en ese año se observa una disminución del déficit comercial agrícola.¹⁰⁰ Véase Cuadro E2.2 y E2.3 y Gráficas E2.1, E2.2 y E2.3.

CUADRO E2.2
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES GROPECUARIAS
E INDICE DE PRECIOS AL PRODUCTOR DE LOS EUA: 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; **Pecuaría:** Ganadería, apicultura y pesca.

Fuente: Poder Ejecutivo, Informe de Gobierno, varios años. Nacional Financiera la Economía Mexicana en Cifras.

PPI= Índice de precios al productor de productos agropecuarios de los EUA. **Fuente:** U.S. Department of Labor (<http://www.bls.gov>).

⁹⁹ Como se observa en el Cuadro E2.2 el índice de precios al productor del sector agropecuario de los EUA prácticamente no ha variado entre 1980 a 2002, por lo que deflactar las series con este índice y 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.

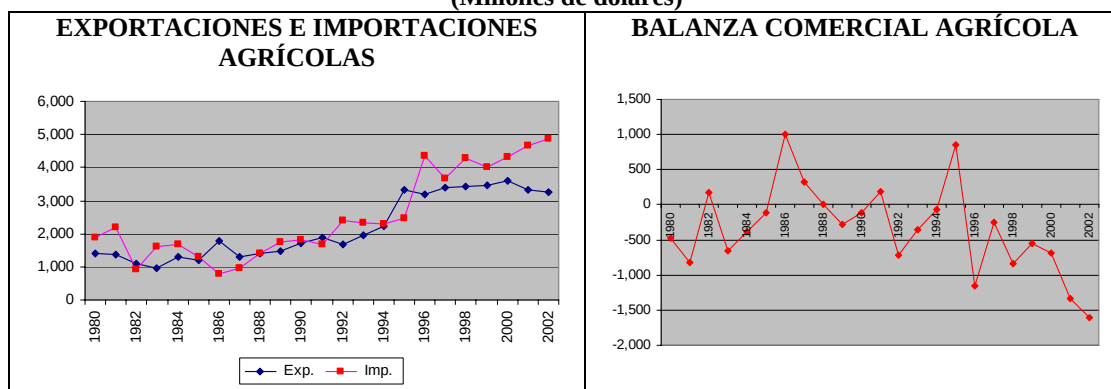
¹⁰⁰ Durante 1993 se aprecia una disminución del déficit comercial en presencia de una fuerte apreciación del peso, lo que indica que el tipo de cambio real no es el único factor que explica el flujo de comercio, crecimientos diferentes en el ingreso entre países explican también en gran parte estos resultados.

CUADRO E2.3
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

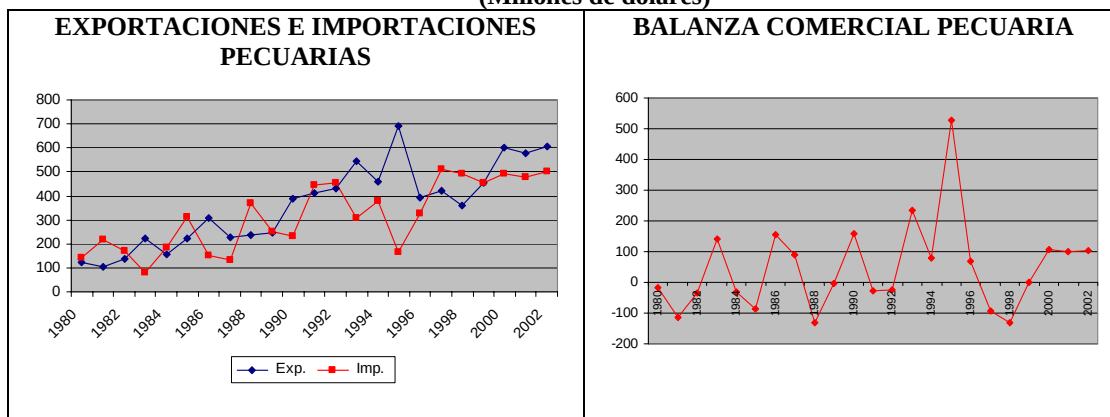
Fuente: Cuadro E2.2.

GRÁFICA E2.1
COMERCIO EXTERIOR AGRÍCOLA
(Millones de dólares)



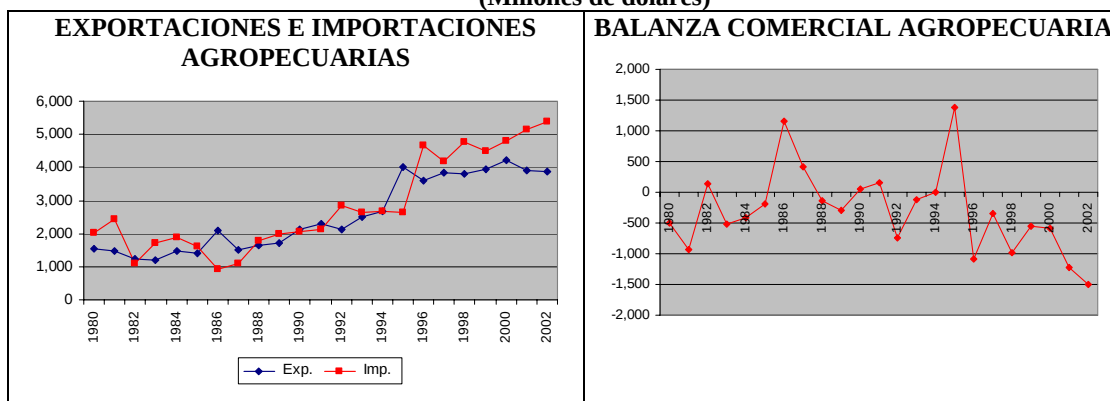
Fuente: Cuadro E2.2.

GRÁFICA E2.2
COMERCIO EXTERIOR PECUARIO
(Millones de dólares)



Fuente: Cuadro E2.2.

GRÁFICA E2.3
COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO
(Millones de dólares)



Fuente: Cuadro E2.2.

En los Cuadros E2.4 y Gráfica E2.4 presentamos el comercio exterior del sector agroindustrial y agroalimentario para el período 1991-2002. En estos sectores también se registran una alta sensibilidad de la balanza comercial al tipo de cambio. En 1995 el sector agroindustrial registró un pequeño déficit que ha ido aumentando primero en forma moderada y luego se ha acentuado a partir de 1999, esta evolución de la balanza comercial ha estado acompañada de la apreciación cambiaria.

CUADRO E2.3
BLANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA:1991-2002
(Millones de dólares)

	Agroindustrial		Agropecuuario		Agroalimentario		PPI
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	
1991	1,421	2635.5	2,373	2,131	3,794	4766	1.00
1992	1,365	3335.5	2,112	2,858	3,477	6193.9	0.98
1993	1,590	3356.2	2,504	2,633	4,094	5989.3	1.01
1994	1,896	3989	2,678	3,371	4,574	7360.4	1.01
1995	2,529	2616.4	4,016	2,644	6,545	5260.1	1.02
1996	2,930	3115.5	3,592	4,671	6,523	7786.4	1.16
1997	3,325	3587.1	3,828	4,173	7,153	7759.9	1.07
1998	3,508	3931.1	3,797	4,773	7,304	8703.9	0.99
1999	3,791	4166.7	3,926	4,480	7,717	8646.3	0.93
2000	4,144	5035.9	4,217	4,799	8,361	9834.7	0.94
2001	4,229	5945.6	3,903	5,132	8,132	11077.6	0.98
2002	4,449	6325.2	3,866	5,375	8,315	11700.6	0.94
2003	4,637	7,004	4,795	5,863	9,431	12,866	1.05

Agroindustrial: Preparación y conservación de alimentos, bebidas y tabaco.

Agroalimentaria: El conjunto de actividades agropecuarias y agroindustriales.

PPI= Índice de precios al productor del sector agropecuario de los EUA. Base 1991.

Fuente: INEGI-Banco de México.

Nota los datos en este cuadro difieren ligeramente de los anteriores debido a la diferencia en las Fuentes.

PPI= Índice de precios al productor de productos agropecuarios de los EUA. **Fuente:** U.S. Department of Labor (<http://www.bls.gov>).

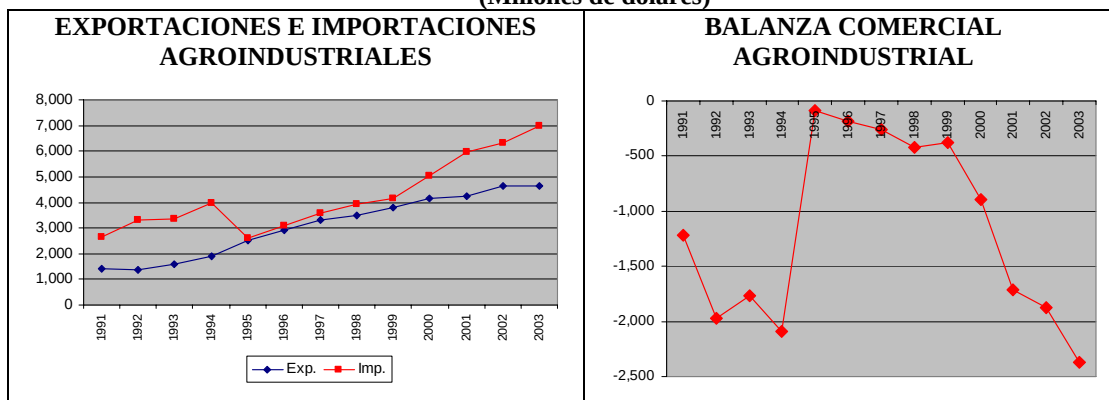
Es notorio el cambio en la estructura de las exportaciones, en la cual se han fortalecido las exportaciones agroindustriales, las que tienen un mayor valor agregado nacional. No obstante las importaciones de este sector también han crecido. Como resultado, el déficit agroindustrial representó en 2002 una más de la mitad del déficit agroalimentario nacional, como se desprende del Cuadro E2.4.

CUADRO E2.4
BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA:1991-2002
(Millones de dólares)

	Agroindustrial			Agropecuuario			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 en base al Cuadro E2.3.

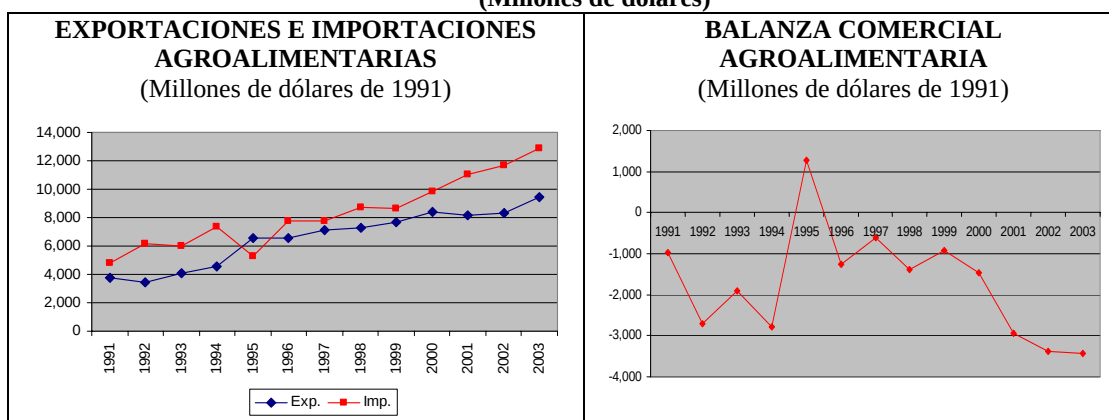
GRÁFICA E2.4
COMERCIO EXTERIOR AGROINDUSTRIAL
(Millones de dólares)



Fuente: Cuadro E2.4.

Si consolidamos los resultados de comercio exterior del sector agropecuario con los del sector agroindustrial, obtenemos el saldo comercial de lo que podríamos llamar el sector agroalimentario mexicano. Esto aparece en el Cuadro E2.4 Y la Gráfica E2.5.

GRÁFICA E2.5
COMERCIO EXTERIOR AGROALIMENTARIO
(Millones de dólares)



Fuente: Cuadro E2.4.

El déficit creciente partir de 1999 tanto para el sector agropecuario como agroalimentario, causado entre otros factores por la apreciación cambiaria, debilita las condiciones de empleo en las áreas rurales. Como es sabido 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 lo es el trabajo. Con la apreciación cambiaria se desaceleran las exportaciones y se aceleran las importaciones. Como se observa en la Gráfica E2.5 el déficit agroalimentario en el 2002 resulto el mayor de los últimos diez años. Esto a pesar de que en 2003 disminuyó el déficit agropecuario. Véase Cuadro E2.4.

E.2.1 DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES

En el Cuadro E21.1 aparecen las principales exportaciones agroalimentarias de México a los socios comerciales del TLCAN. Cabe señalar la concentración de las exportaciones agroalimentarias. Diecinueve productos, cuatro de ellos manufactureros, responden por el 71.2 por ciento de las ventas totales sectoriales. Aunque se muestra una menor concentración que en 1993. El jitomate copó, en 2003 el 11.9 por ciento del total y los cuatro productos manufacturados, el 25.3%. Una eventual pérdida de competitividad de estos pocos rubros, afectaría el desempeño total y agravaría el desequilibrio comercial sectorial.¹⁰¹ Se registran cambios el peso relativo de los productos exportados principalmente el descenso del café el tomate y animales bovinos vivos. Ascenden productos de menor peso relativo y los de origen manufacturero.

Durante el periodo de instrumentación del TLCAN, las exportaciones de frutas y hortalizas de México a los EUA crecieron significativamente. En 1993, las importaciones de productos agroalimentarios de EUA provenientes de México representaban el 12% del total; mientras que para el año 2001 esta relación fue del 14%; lo que ubica a México entre los principales exportadores de productos agroalimentarios a EUA.

Estas exportaciones son intensivas en mano de obra lo cual genera una gran cantidad de empleo por unidad producida. El problema es que las tierras disponibles hasta ahora para estos fines permite emplear a un limitado número de personas.

Cuadro E21.1
EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS A ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ
(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

Descripción	1993			2003		
	Valor	%	% Acumulado	Valor	%	% Acumulado
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 Demás Hortalizas	145,429	5.0%	51.6%	303,777	4.0%	43.4%
Cebollas Y Chalotes	119,006	4.1%	55.8%	176,841	2.3%	45.7%
Hortalizas, Cocidas Con Agua O Al Vapor	115,375	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 Pepinillos	84,997	2.9%	66.4%	242,498	3.2%	52.5%
Tequila	51,635	1.8%	68.2%	405,655	5.3%	57.9%
Espárragos	40,628	1.4%	69.6%	77,332	1.0%	58.9%
Melones	38,145	1.3%	70.9%	46,000	0.6%	59.5%
Legumbres, Hortalizas Y Frutos En Vinagre	38,027	1.3%	72.2%	81,132	1.1%	60.5%
Uvas Frescas	36,014	1.2%	73.5%	147,607	1.9%	62.5%
Limones	31,983	1.1%	74.6%	134,303	1.8%	64.2%
Productos De Panadería	27,927	1.0%	75.6%	117,923	1.6%	65.8%
Sandías Frescas	26,619	0.9%	76.5%	97,304	1.3%	67.1%
Artículos De Confitería Sin Cacao	22,946	0.8%	77.3%	202,788	2.7%	69.7%
Agua, Incluidas El Agua Mineral	18,845	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

¹⁰¹ Más adelante se estudiará el desempeño de los productos de exportación de México en el mercado estadounidense, para evaluar su grado de competitividad.

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 tienen elevados niveles de eficiencia productiva, en términos internacionales.

Usualmente las evaluaciones de las políticas de reforma estructural y de la apertura del mercado nacional, así como de la firma y puesta en vigencia del TLCAN, que garantizó mayor acceso al mercado de Canadá y de los Estados Unidos a las exportaciones mexicanas de productos agropecuarios, concentran el análisis en el crecimiento de las exportaciones o en el descenso de los precios internos de insumos, con lo cual la producción nacional ganaría en eficiencia y competitividad, pero no se evalúa el desempeño de las exportaciones en los mercados de destino. Esta consideración es importante por varias razones. En primer lugar, México es el mayor proveedor del mercado de los Estados Unidos al concentrar más del 30 por ciento de las importaciones totales agropecuarias. En segundo lugar, la oferta mexicana de exportaciones está concentrada en un grupo no muy amplio de productos.

En esta sección presentaremos 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 competidores externos. Con tal efecto aplicaremos el concepto desarrollado por B. Ballassa¹⁰² y perfeccionado por la CEPAL. Se trata de la *Ventaja Comparativa Revelada*, o *índice de especialización*. Los resultados se presentan en la Gráfica E21.1.

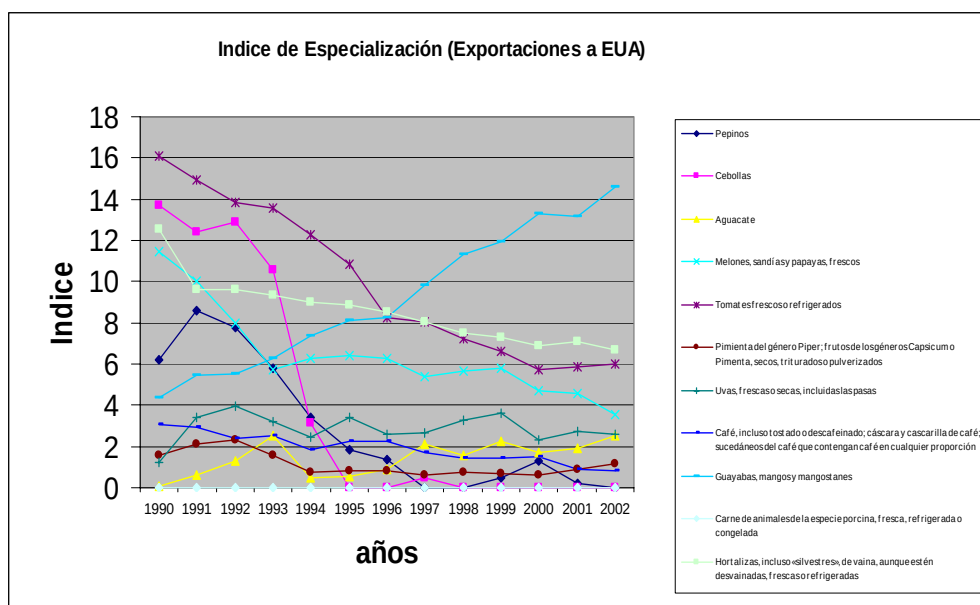
Este concepto mide la competitividad de un producto, o su ventaja comparativa, mediante el crecimiento de su participación en el mercado de destino. Evita la complicación de los precios relativos, que implicaba el cálculo de las ventajas comparativas clásicas. Valores igual a la unidad sugieren que no hay especialización en determinado producto y 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 (VCR)* es:

$$\frac{\frac{M_j^{Mex}}{M_0^{Mex}}}{\frac{M_j^{Rest}}{M_0^{Rest}}} = VCR$$

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

¹⁰² B. Ballassa, (1967).

Gráfica E21.1



Fuente: Cálculos propios en base a Cepal, Magic, CDR 2003

La Gráfica E21.1 muestra que los productos que recibieron acceso a un mercado más grande, y calificados como ejemplos de éxito exportador, registran en el año 2002, índices de especialización menores, en comparación con los niveles de 1990. Por ejemplo, el jitomate perdió el 60 por ciento del valor de su índice de especialización, y que exportadores estén ganando terreno en ese mercado. Lo mismo, aunque en menor grado, sucede con otras frutas, como los melones, las uvas y en general con las hortalizas. En contraposición, los productos que ganaron son el aguacate, el mango y la guayaba. Estos son productos nuevos que están expandiendo sus ventas.

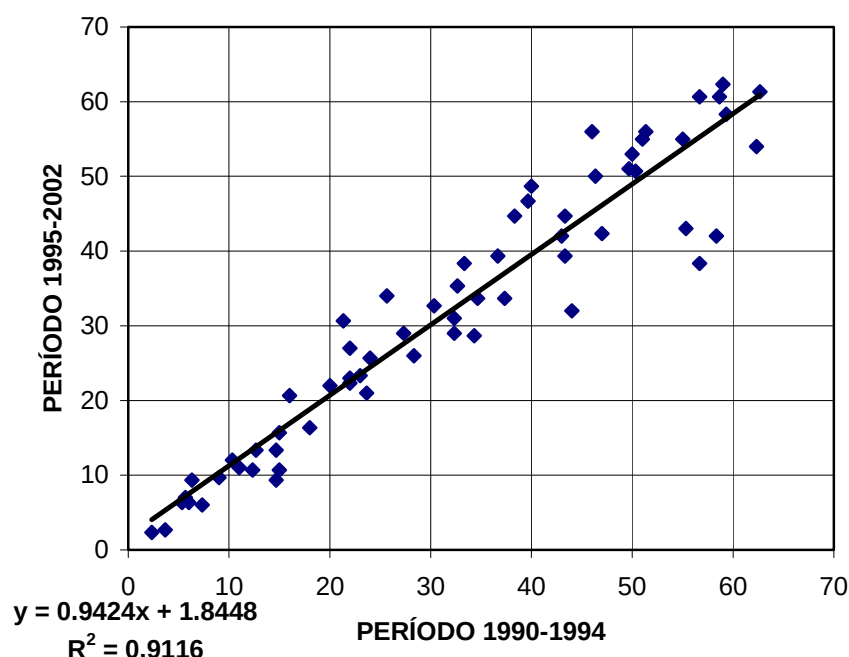
Esta pérdida de presencia mexicana en algunos de los productos exportables ya consolidados en el mercado estadounidense, indica que las ventas externas mexicanas de esos productos crecieron menos que las importaciones totales que los Estados Unidos hicieron del resto del mundo, es decir que otros países aprovecharon más que México la expansión de la demanda estadounidense y que lo lograron, sin contar con las preferencias del TLCAN, aunque contaron con preferencias similares o mayores por virtud de esquemas preferenciales otorgados unilateralmente por Estados Unidos y Canadá a países con menor grado de desarrollo. Sin embargo, como lo señalamos en sección anterior, las preferencias que México recibió son pequeñas y pueden ser anuladas o reducidas por efecto de la apreciación, o 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 en los países competidores mayores que las mexicanas.

El que productos ya instalados en el mercado y que participan con una proporción mayoritaria de las compras externas estadounidenses no puedan hacer mayores avances puede estar indicando lo difícil que es ganar terreno o mantenerlo cuando se es el exportador mayoritario. Puede ser que los compradores busquen diversificar proveedores, por cuestiones de gusto, novedad o diferenciación de productos, etc..

Si bien Yúnez (2002) sugiere cambios interesantes en la estructura de las exportaciones agrícolas mexicanas¹⁰³, nuestros resultados confirman estabilidad.

Para analizar los cambios en la estructura de las ventas externas mexicanas a los EUA, se calculó el índice de prevalencia de los productos en uno y otro período¹⁰⁴. De la pendiente y de los valores de la ecuación presentados en el Gráfica E21.2 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 el 5,7 por ciento de productos cambió de posición y logró modificar marginalmente la estructura.

Gráfica E21.2
RELACIÓN ENTRE LOS ÍNDICES DE PREVALENCIA DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS MEXICANOS EN EL MERCADO ESTADOUNIDENSE ANTES Y EN VIGENCIA DEL TLCAN



Fuente: Cálculos propios basados en CEPAL, MAGIC, CD, 2003

¹⁰³ “Las exportaciones han sufrido un cambio estructural. Particularmente el total de las exportaciones agrícolas estuvo sujeto a un cambio estructural en el último mes del 94, y lo mismo ocurrió con el tomate, las verduras frescas, el melón, la sandía y otras frutas frescas (el cambio en las exportaciones mexicanas ocurrió, respectivamente, en diciembre de 1994, noviembre de 1994, septiembre de 1994 y junio de 1995). Las fechas en las que tuvo lugar el cambio estructural para las exportaciones nos hacen sospechar que éste pudo deberse sobre todo a la fuerte devaluación que sufrió el peso mexicano en diciembre de 1994 y a principios de 1995” p. ¿??

¹⁰⁴ 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 pro producto estadounidenses, en cada período.

Por otra parte, el peso de los productos principales en la estructura exportadora de México (a tres y cuatro dígitos del sistema Armonizado, para períodos pre y post TLCAN, no ha cambiado sustancialmente. En la trayectoria de los productos principales, que comprenden el 90 por ciento del total de exportaciones agropecuarias mexicanas¹⁰⁵, es de anotar lo siguiente: En primer lugar, el peso de todo este grupo en las importaciones totales agropecuarias (agroalimentarias), alcanzó, en el período inmediatamente anterior al TLCAN (1990-1994) a representar el 18.2 por ciento. En el período comprendido entre los años 1995-2002, su participación registró un leve descenso al 17.5 por ciento. Pero es importante advertir que estos productos, (grupos de productos ya que hemos trabajado a cuatro dígitos del Sistema Armonizado) concentraron, en 2002, el 43.8 por ciento de las importaciones totales estadounidenses (en 1990-1994 concentraron el 45.9).

E.2.2 DESEMPEÑO DE LAS IMPORTACIONES Y DE LOS CUPOS DE IMPORTACION

Las importaciones mexicanas de productos agropecuarios se concentran en granos básicos y oleaginosas (véase Cuadro E22.1), precisamente los cultivos con el mayor número de productores, como se analizó en la Sección B y se e ilustró en el cuadro B1.3. La estructura de las importaciones muestra cambios lo cuál contrasta con los resultados de otros estudios.¹⁰⁶

Las importaciones agroalimentarias presentan una mayor concentración en el 2003 con respecto a 1993. En 2003, un conjunto de 12 productos concentraban más del 50% de las importaciones, en tanto que en 1993, esos productos solo representaban el 38.6%. Destaca el avance de las importaciones de maíz y de algunos productos libres de arancel desde antes de la entrada en vigor del TLCAN como la carne de bovino, la soya y el sorgo.

¹⁰⁵ La información estadística que respaldan estas conclusiones se puede ver en el Módulo: “Evaluación de la Política de Comercio Exterior Bajo el TLCAN”, Cuadro N.2, de este proyecto,

¹⁰⁶ Yunez (2002).

Cuadro E22.1
PRINCIPALES IMPORTACIONES AGROALIMENTARIAS DE MEXICO
CON EUA Y CANADÁ
(Miles de dólares corrientes)

Descripción	1993			2003		
	Valor	%	% Acumulado	Valor	%	% Acumulado
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%
Prep .Alimenticias Diversas	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 Pielés 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%	

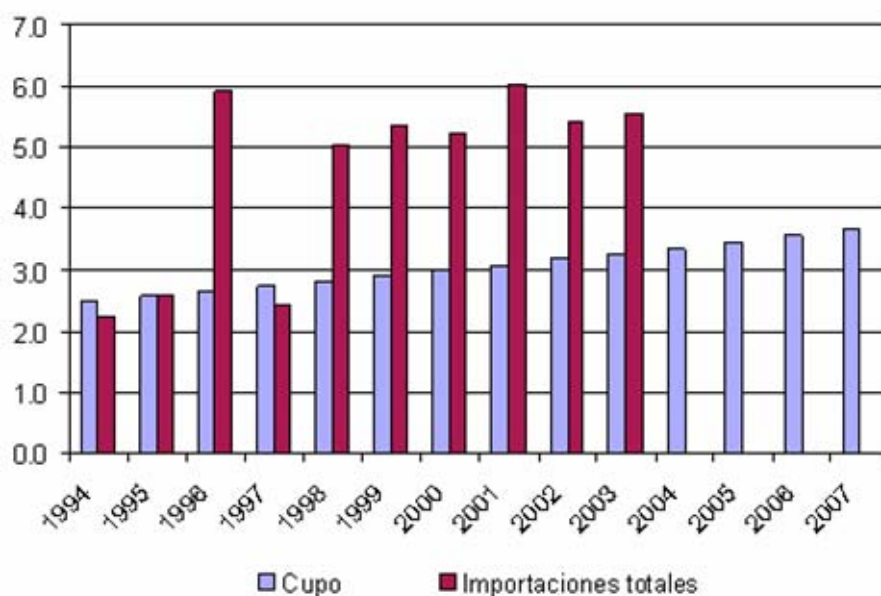
Fuente: SEIESA, SAGARPA con datos de la Secretaría de Economía

El Tratado estableció un horizonte de ajuste en dos etapas para el sector agropecuario, uno de 1994 al 2003, y otro de 2003 al 2008. Tomando en cuenta dicho horizonte se instrumentó el PROCAMPO con la misma duración.

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

En el Tratado se acordó que los aranceles y los cupos sobre algunos productos sensibles tales como el maíz y frijol fueran mantenidos hasta el 2008. En la práctica, se han permitido importaciones de maíz en montos superiores a los cupos acordados en el Tratado, libres de aranceles o con aranceles muy bajos. Como resultado, las importaciones de maíz en ciertos años han llegado a duplicar el cupo estipulado en el Tratado. Véase Gráfica E22.1.

Gráfica E22.1
IMPORTACIONES DE MAIZ ENTERO
(Millones de toneladas)

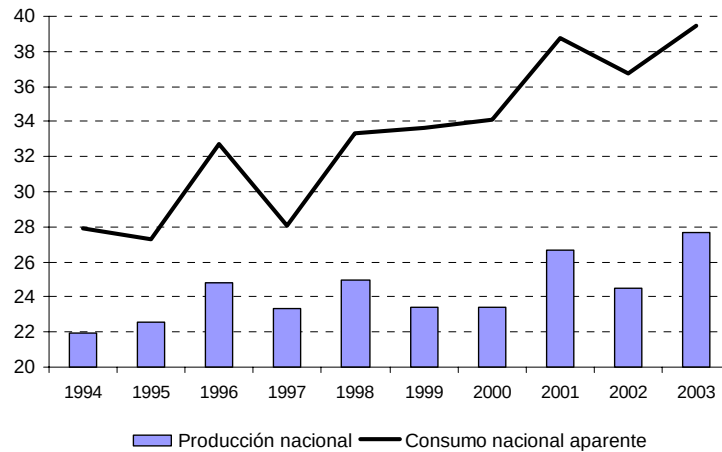


Fuente: SIC-M y Texto Oficial del TLCAN

Dicha política de sobrepasar los montos establecidos en el TLCAN ha sido ampliamente cuestionada y debatida, no sólo al interior del Ejecutivo, sino también dentro del 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 sectores que los utilizan como materia prima y, por la otra, el crecimiento de la oferta nacional de granos y la situación de los productores nacionales de maíz

El consumo de granos del país ha crecido significativamente. En 1994 se registró un consumo de granos de 27.9 millones de toneladas, mientras que en 2003, esa cifra ascendió a 39.5 millones, lo que implicó una expansión de 11.6 millones de toneladas. En contraposición, la producción nacional de granos registró un aumento de 5.8 millones de toneladas en ese período, la cual resultó insuficiente para cubrir la totalidad de la expansión del consumo de granos del país. Véase Gráfica E22.2

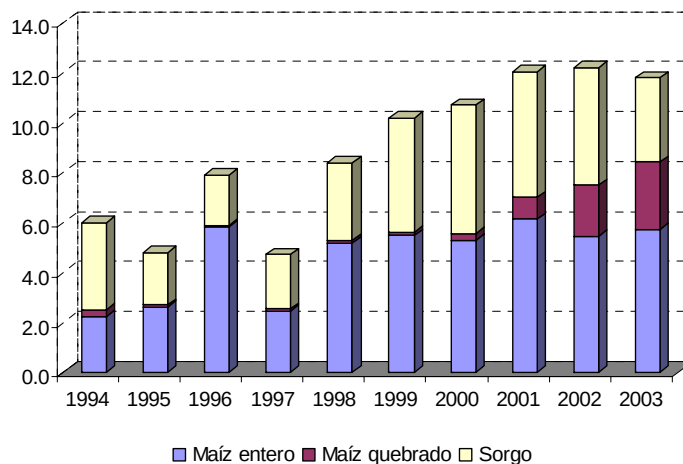
Gráfica E22.2
PRODUCCION Y CONSUMO APARENTE DE GRANOS
(Millones de toneladas)



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

Lo anterior implicó un déficit creciente de granos del país en los últimos años; el cual fue cubierto por importaciones de maíz y de otros tipos de granos, dependiendo de las condiciones de acceso y de mercado de cada uno de ellos. Al respecto, dentro del TLCAN, el sorgo se encuentra libre del pago de arancel desde 1994; el maíz quebrado estuvo sujeto a un proceso de desgravación lineal, que inició de un nivel base de 10% y que finalizó en 2003; y el maíz entero es el único tipo de grano cuyo proceso de apertura se prolongó hasta 2008, con un arancel base de 206.4% y con un cupo de importación inicial de 2.5 millones, con una tasa de crecimiento de 3% anual. Así, cuando se ha limitado el acceso a los cupos o sobrecupos de maíz, el déficit de granos se ha abastecido con importación de sustitutos como se observa en la Gráfica E22.3.

Gráfica E22.3
IMPORTACIONES DE GRANOS
(Millones de toneladas)



Fuente: SICM-SE

Las principales razones para ampliar los cupos han sido 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, donde la protección a la materia prima —el maíz— se prolongó hasta el 2008, mientras que los productos elaborados con esas materias primas (almidones, carnes, harinas, frituras, etc.) quedaron libres del pago de arancel desde 2003 al igual que los sustitutos del maíz.

Esto es, el acceso a los cupos y sobrecupos se dio para estimular el crecimiento de los sectores pecuario e industrial mexicanos y mantener su competitividad frente a las importaciones de productos terminados (cortes y productos como el almidón y fructosa). Véase Cuadro E22.2. Como resultado de éstas medidas los productores pecuarios e industriales beneficiados con los cupos y sobrecupos, pudieron comprar parcial o totalmente sus requerimientos de maíz, en condiciones similares a las de sus competidores de EUA.

Cuadro E22.2
EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES EJERCIDAS DE MAIZ
(Toneladas)

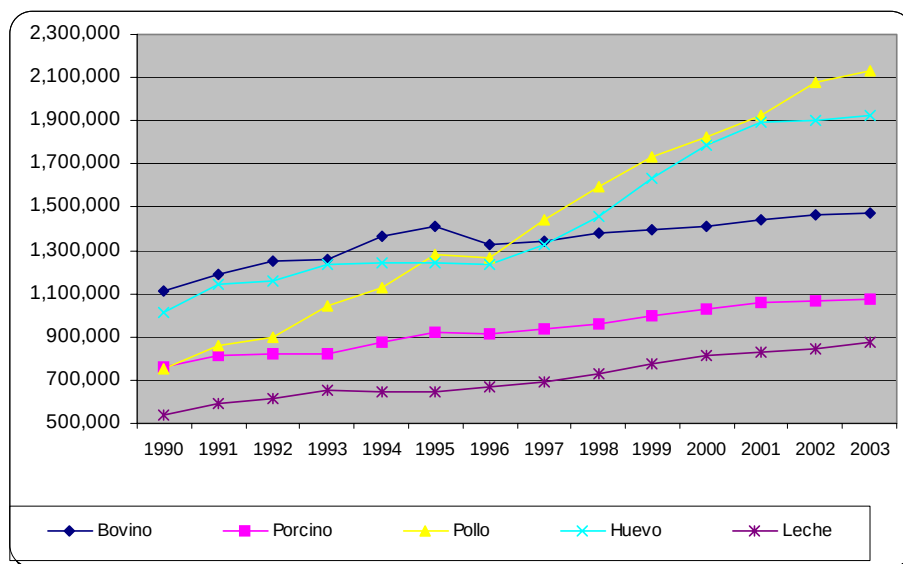
Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Maíz blanco										
Harinero	585,872	268,225	1,223,555	210,071	627,226	634,890	780,673	685,710	456,033	266,504
CONASUPO	-	45,000	1,533,057	0	438,468	57,750	0	0	0	0
DICONSA	0	0	0	0	0	0	227,107	224,345	152,236	0
Industria de la Masa	0	176,388	581,605	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									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 EUA más costos de transporte y otros gastos de introducción. Los productores pecuarios nacionales se ajustan a estos precios por lo que los cupos o sobrecupos de maíz no implican necesariamente 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 EUA.

El efecto de lo anterior ha sido mantener la competitividad de los productos pecuarios frente a la competencia internacional. Los cupos y sobre cupos han impulsado la producción de algunos productos pecuarios especialmente el pollo y huevo. Véase Gráfica E22.4.

Gráfica E22.4
PRODUCCIÓN NACIONAL DE PRODUCTOS PECUARIOS* (TONS.)



Fuente: SIAP –SAGARPA

Aunque la política comercial en materia de cupos y sobrecupos de importación ha logrado, en mayor o menor medida, cubrir el déficit de granos del país sin pago de aranceles o con aranceles muy bajos, y con ello se ha evitado erosionar la competitividad internacional de los sectores consumidores de granos, ello ha acelerado la convergencia de los precios nacionales de los granos con los internacionales, lo cual ha tenido efectos adversos sobre los productores de maíz en el país al reducirseles la protección. A los productores comerciales se les ha compensado 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 a los productores nacionales de granos a la competencia externa, y el de asegurar el abasto y la competitividad de los sectores consumidores de granos condujo a la adopción de legislación específica sobre la materia, 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 a 2002 instruyeron al Ejecutivo Federal establecer aranceles y topes máximos a los sobrecupos. Para el ejercicio fiscal 2003, y en mayor medida para el de 2004, el Congreso de la Unión ha pretendido crear condiciones que permitan la integración vertical de los distintos eslabones de las diferentes cadenas agroindustriales y agroalimentarias derivadas del maíz, a través de una legislación que promueva esquemas que ligan a las partes compradora y vendedora en condiciones ventajosas para ambas, brindando seguridad en las transacciones y protección ante las variaciones del mercado. 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 tanto para productores como para consumidores, d) eliminación (de facto) 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.

En caso de que la decisión en materia de cupos de importación hubiera sido sólo otorgar los montos mínimos establecidos en el TLCAN, las siguientes preguntas habría que contestar:

- ¿Cuál habría sido la capacidad de respuesta de la oferta nacional para cubrir el déficit de granos si los precios nacionales hubieran sido mayores, particularmente considerando que en años recientes se ha dado un aumento de la producción y de los rendimientos, a pesar de la registrada caída de los precios?
- ¿Qué efecto compensatorio sobre el abasto han tenido los apoyos a la comercialización a los productores comerciales?
- ¿Cuál habría sido el impacto sobre el ingreso y la producción de los productores semicomerciales y de autoconsumo si no se hubieran dado los sobrecupos ni reducido los precios internos del grano como consecuencia?
- ¿Cuál habría sido la dinámica de los sectores consumidores de granos ante una restricción en la importación de maíz entero?
- ¿Cuál habría sido la dinámica en la importación de granos sustitutos --sorgo y maíz quebrado-- que se encuentran libres del pago de aranceles?
- ¿Cuál habría sido la dinámica de las importaciones de productos elaborados con granos, derivada de la menor competitividad de los sectores nacionales productores de granos frente a las importaciones?

E.2.3 MARGEN DE PROTECCIÓN EN MÉXICO Y EUA

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 al 2.8 por ciento, en tanto que México aplica a los no miembros una tarifa media del 22 por ciento¹⁰⁷, véase Gráfica E23.1.¹⁰⁸ 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 desde los países miembros. Toda vez que esta medida de protección, y por consiguiente de ventajas arancelarias, esta calculada como la proporción que la tarifa recaudada en aduana representa del valor de factura, ya están incluidos los márgenes especiales por temporalidad¹⁰⁹. Esta metodología podría dar

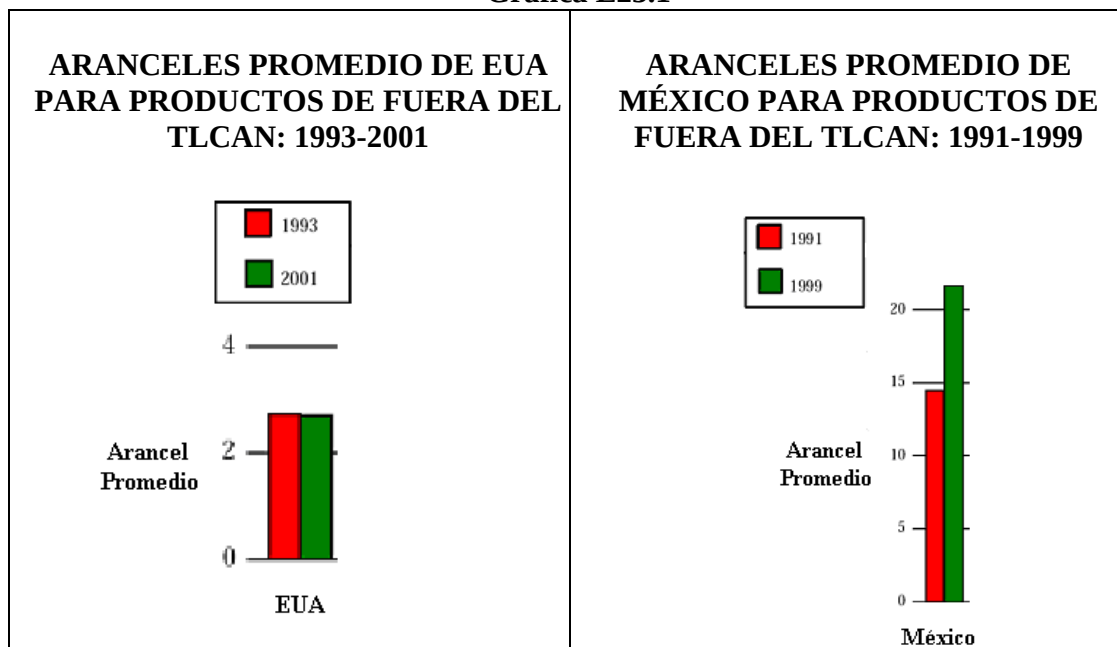
¹⁰⁷ Para la metodología del cálculo de la tarifa NMF y entre México y los EUA, ver: USITC (2003).

¹⁰⁸ En el Módulo de este trabajo dedicado a las negociaciones y las políticas de comercio exterior mexicanas posteriores al TLCAN, se discute en detalle qué se negoció en el TLCAN.

¹⁰⁹ Por otra parte, las ventajas otorgadas a México, por ejemplo en hortalizas y ciertas frutas se han minado por tratamientos especiales acordados por los Estados Unidos a otros países, por ejemplo, a los

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.¹¹⁰

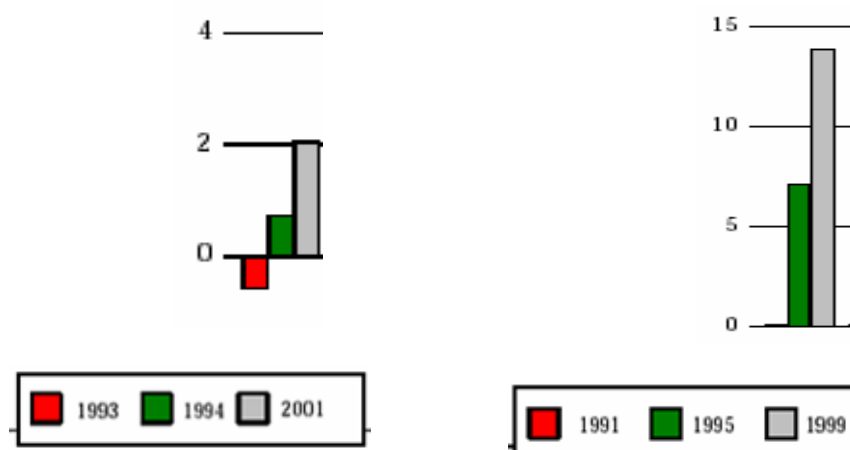
Gráfica E23.1



Fuente: Tomado de: US. International Trade Commission N. T.A.-2111-1, Publication Number: 3621/Agosto 2003

Gráfico E23.2

**MÁRGENES DE PREFERENCIA EN EL SECTOR AGROPECUARIO ENTRE MÉXICO Y USA
ANTES Y DESPUÉS DE TLCAN
DE EUA PARA MÉXICO DE MÉXICO PARA USA**



Fuente: Tomado de: US. International Trade Commission N. T.A.-2111-1, Publication Number: 3621/Aosto 2003

Centroamericanos, y a algunos de África del Norte. Más adelante dentro de este Módulo volvemos sobre este punto.

¹¹⁰ Sin embargo en nuestra opinión el estudio de la USITC si contempla estos elementos no arancelarios ya que implícitamente esta incluida la tarificación.

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

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 del 10 por ciento en 1996 al 9.8 por ciento 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 tales 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 (ATPDEA); y la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA). 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 aún sustancialmente más alto que el promedio aplicado en virtud de los vigentes Acuerdos de Libre Comercio suscritos por los Estados Unidos con el Canadá, Israel, Jordania y México. Adicionalmente a los anteriores, los EUA 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 un 50 por ciento, como se observa en el Cuadro E23.1. Esas cifras de la OMC no desvirtúan nuestra conclusión de que México otorgó a Estados Unidos una mayor preferencia arancelaria que la que recibió,¹¹¹ tomando como referencia que la protección de México elevó aún más al realizar la tarificación y, que al igual que los EUA, la ha reducido selectivamente con los acuerdos comerciales suscritos con posterioridad al TLCAN.

¹¹¹ Debido a que no contamos con la información de OMC sobre los aranceles de México a los EUA y los de NMF, no podemos ahondar en este análisis.

Cuadro E23.1
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 CIIU							
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 CIIU							
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; CBTPA: 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), "Examen De Las Políticas Comerciales Estados Unidos Informe De La Secretaría" Wt/Tpr/S/126 17. Capítulo IV pag 11-20.

Esto quiere decir que el grado de protección que tienen los productos agropecuarios mexicanos en los EUA 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 norteamericano que tiene México respecto a otros países. Además de que EUA ha establecido desde 1994 a la fecha convenios comerciales con otros países fuera del TLCAN, en que no se aplica protección en algunos productos, por lo que nuestro margen de protección frente a terceros países en estos casos es reducido. En contraste el grado de protección que se otorga a los EUA frente a otros países con los cuales México no ha firmado convenios puede, en promedio superar 20%.

Esta disparidad en la protección arancelaria de los dos países puede generar situaciones donde las materias primas resulten más caras en México que en EUA, con la consecuente pérdida de competitividad de los productos mexicanos elaborados con esas materias primas frente a los estadounidenses.

E.3 CONTEXTO INTERNO

E.3.1 EVOLUCION DE LA PRODUCCIÓN

En los años inmediatamente anteriores a la entrada en vigencia del TLCAN, el crecimiento de la economía fue cercano al 4 por ciento, mientras el sector agropecuario sólo creció, en promedio a tasas de 1.7 por ciento anual. Esta diferencia entre una dinámica y la otra se mantuvo luego de la implementación del Acuerdo, aunque el crecimiento de la brecha se redujo. Esto se debió a que el crecimiento sectorial, si bien continuó menor que el

registrado por la economía, fue proporcionalmente mayor que antes del TLCAN y menos inestable que el comportamiento de otros sectores, como la industria manufacturera y el sector terciario.

El cuadro E31.1 muestra las tasas de crecimiento de las principales actividades del sector agroindustrial. La producción agrícola aumentó a un ritmo de 2.2% durante el período 1993-2000, cifra superior a la de los años inmediatamente anteriores al TLCAN. La más dinámica es la producción de frutas y legumbres¹¹². En los cuadros E31.2 y E31.3 se presenta la estructura de la producción agrícola y pecuaria.

CUADRO E31.1
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%	1.08
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.

P₂₀₀₀/P₁₉₉₃: Valor agregado real en el 2000 como múltiplo del valor agregado en 1993.

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

CUADRO E31.2
COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA
(Miles de Pesos)

Concepto	1993			2002		
	Valor	%	% Acumulado		%	% Acumulado
Granos básicos */	21,264,973.5	37.6%	37.6%	50,317,511.6	29.7%	29.7%
Oleaginosas **/	751,413.6	1.3%	38.9%	705,019.0	0.4%	30.1%
Frutas	10,392,666.4	18.4%	57.3%	32,773,865.8	19.3%	49.4%
Hortalizas	8,902,196.8	15.7%	73.0%	27,217,482.9	16.0%	65.5%
Café Cereza	1,075,998.8	1.9%	74.9%	2,748,309.8	1.6%	67.1%
Caña de Azúcar	3,714,769.7	6.6%	81.5%	13,671,433.3	8.1%	75.1%
Tabaco	374,346.5	0.7%	82.1%	403,560.2	0.2%	75.4%
Copra	262,191.0	0.5%	82.6%	750,608.9	0.4%	75.8%
Otros	9,859,761.4	17.4%	100.0%	40,996,886.1	24.2%	100.0%
Total Nacional	56,598,317.6	100.0%		169,584,677.4	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.

¹¹² Para un análisis sucinto de la evolución de la producción ver Yunes, 2002

CUADRO E31.3
COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN PECUARIA
(Miles de Pesos y Participación porcentual)

Concepto	1993			2002		
	Valor	%	% Acumulado		%	% Acumulado
Bovino	10,488,082	29.71%	29.7%	32,579,708	24.13%	24.1%
Porcino	5,999,324	17.00%	46.7%	21,733,669	16.10%	40.2%
Ovino	323,254	0.92%	47.6%	1,373,897	1.02%	41.2%
Caprino	461,462	1.31%	48.9%	1,347,516	1.00%	42.2%
Ave	6,210,608	17.60%	66.5%	31,576,525	23.39%	65.6%
Leche Fluida	7,865,796	22.28%	88.8%	30,960,097	22.93%	88.6%
Huevo	3,677,502	10.42%	99.2%	14,272,439	10.57%	99.1%
Miel	236,447	0.67%	99.9%	1,032,916	0.77%	99.9%
Cera	20,287	0.06%	100.0%	120,446	0.09%	100.0%
Lana	14,626	0.04%	100.0%	22,598	0.02%	100.0%
Total Nacional	35,297,388	100.00%		135,019,811	100.00%	

FUENTE: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

El Cuadro E31.4 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 y el agravamiento en 1990-94. Para el periodo comprendido entre 1994-2003, se registra la recuperación de gran parte de ellos, salvo el maíz, frijol y soya. Entre los productos pecuarios se registró una desaceleración durante el último período del volumen de producción de leche, huevo y carne de porcino.

Cuadro E31.4
CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS,
OLEAGINOSAS Y DE PRODUCTOS PECUARIOS (%)

Producto	80-90	90-94	94-03
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.

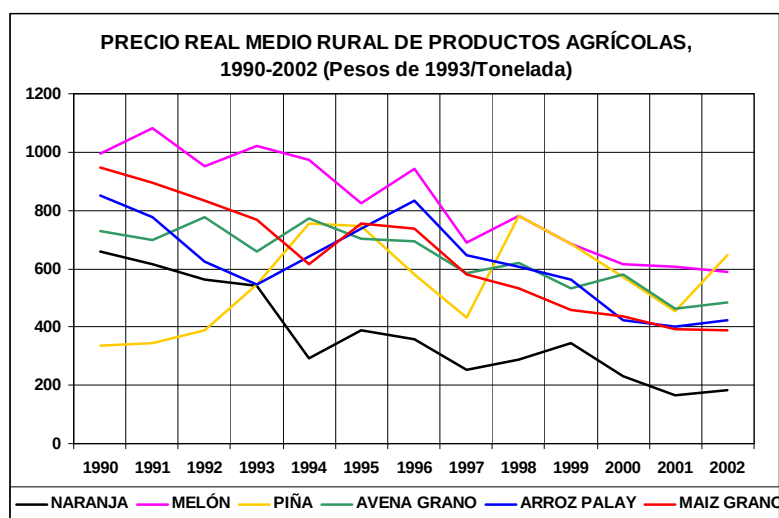
Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/

E.3.2 EVOLUCION 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. Mientras el primero de alguna manera se ha mantenido y en algunos casos ha crecido, su valor real ha implicado reducciones en el ingreso de los productores del sector, los cuales

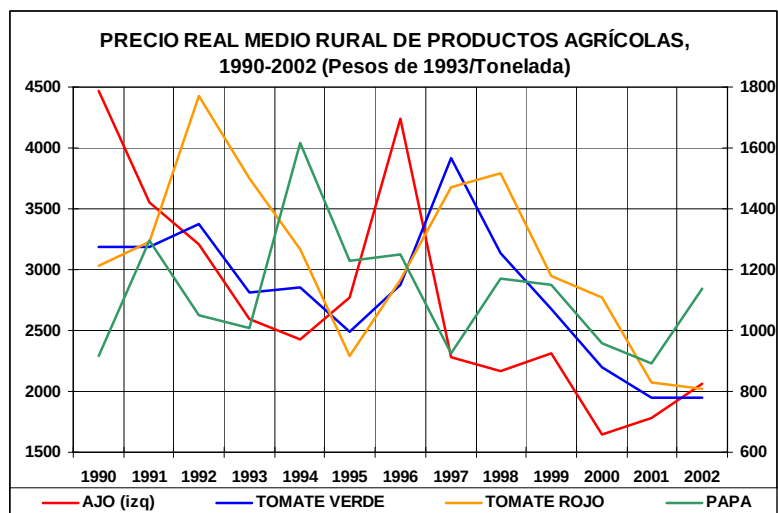
han sido compensados parcial o totalmente con transferencias fiscales. De lo anterior, se concluye que la pérdida de valor de la producción y por ende la reducción de la participación del PIB sectorial en el total, deviene no tanto del descenso en el volumen sino de la caída de los precios de los productos. Es decir por un ajuste de precio y no de cantidades. La Gráficas E32.1 y E32.2, permiten comprobar que en efecto el problema del descenso del peso del sector en la economía y posiblemente la caída de los ingresos radica en la caída de los precios reales al productor.

Gráfica E32.1



Fuente: Cálculos propios con información de SAGARPA

Gráfica E32.2



Fuente: Cálculos propios con información de SAGARPA

Las gráficas muestran la caída de los precios reales 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 período, 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 período eran inferiores a los de 1990.

Otros productos agrícolas como el ajo, tomate verde y rojo y la papa muestran esta misma tendencia (Gráfica E32.2). Sus precios reales han caído a niveles inferiores a los registrados antes de la entrada del tratado, lo que nuevamente combina dos efectos, como son la caída de los precios internos a partir de su vinculación con los precios internacionales de los productos agrícolas. Yúnez (2002), analiza la vinculación entre la trayectoria de los precios internos, y concluye que en los últimos 22 años esa vinculación ha existido y se ha tornado más estrecha durante la vigencia del TLCAN

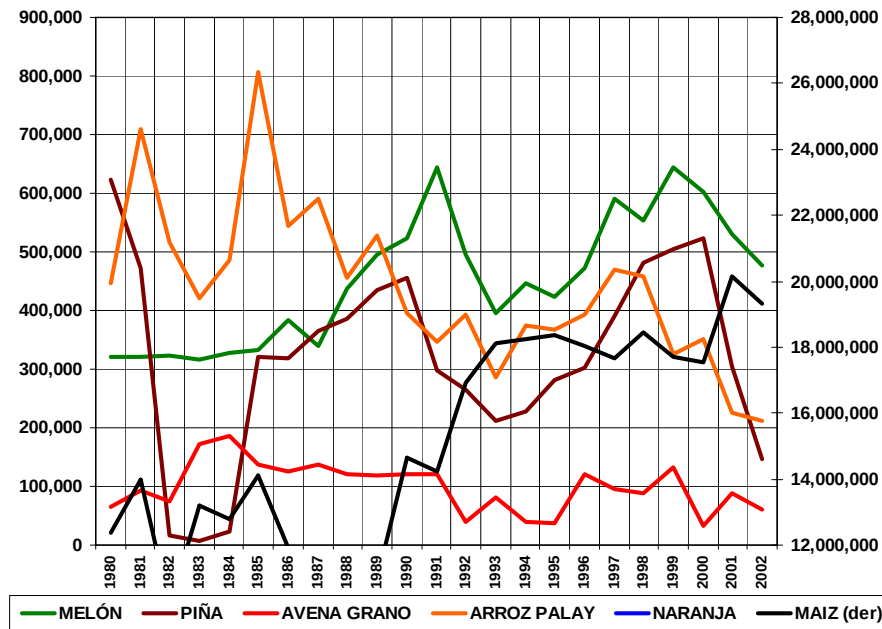
El descenso de los precios del tomate y otros productos de exportación de México, sugiere una pérdida del valor retorno de las ventas externas y menores ingresos a los productores y, ganancias en bienestar de los consumidores. Esta conclusión debe ponderarse con el análisis de la evolución del salario real y del índice de precios de los productos agrícolas y agro-alimentarios al consumidor¹¹³

A la reducción de los precios de los productos agropecuarios los agricultores mexicanos respondieron con aumentos en el volumen de la producción, los cuales permitieron paliar el efectos 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. Se debe anotar que la trayectoria encontrada no puede ser atribuida exclusivamente al TLCAN.

La trayectoria del volumen de la producción de los principales productos agropecuarios mexicanos se presenta en los Gráficas E32.3 y E32.4

¹¹³ En el Módulo sobre seguridad alimentaria se presenta información sobre la evolución de los precios al consumidor

Gráfica E.32.3
VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS, 1980-2002
(Toneladas)



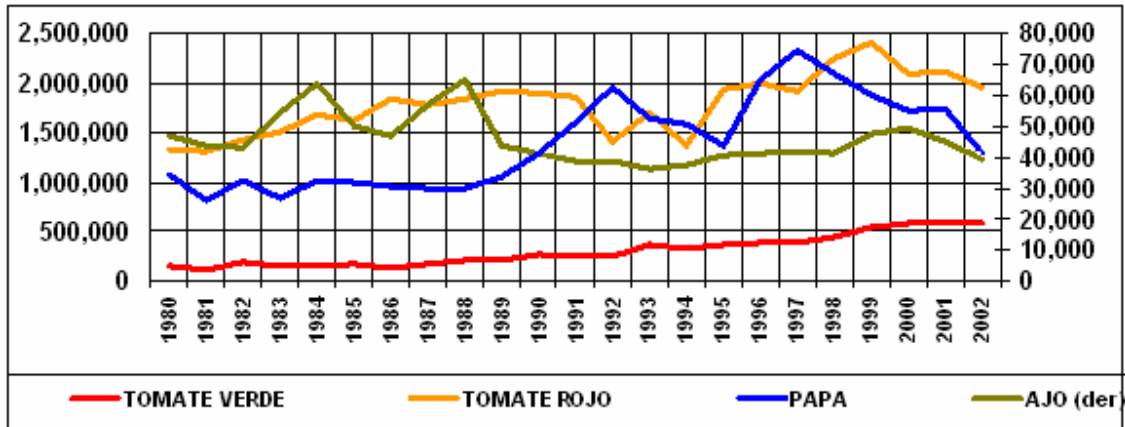
Nota: Incluye todo tipo de maíz.

Fuente: SIACON-SIAP.

El volumen de la producción bienes exportables: arroz, avena (Gráfica E32.3), luego del ascenso registrado en los primeros años de los 80, a partir de la devaluación y las reformas, acusan una tendencia descendente. El caso del maíz tiene una trayectoria particular ya que muestra una clara tendencia al ascenso a partir de 1989¹¹⁴. En este gráfico los productos exportables, como el melón, la piña y la naranja, presentan aumentos importantes en el volumen, al comparar los niveles existentes a principios de los años ochenta. Hay cierta inestabilidad en las tendencias y algún deterioro en los tres últimos años. Durante el período de vigencia del TLCAN no se ha detectado ningún síntoma de estabilidad del ritmo de crecimiento del volumen.

¹¹⁴ Más adelante, sección E.3.3 se analiza la evolución de la producción de maíz, según se origine sistema de temporal o en riego

Gráfica E.32.4
VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS, 1980-2002
(Toneladas)



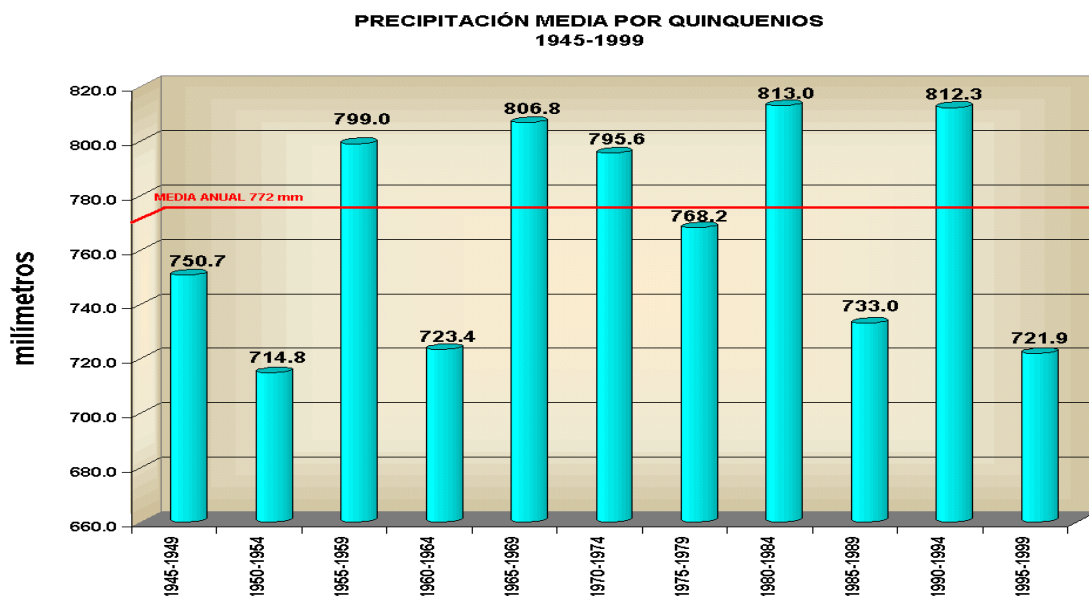
Fuente: SAGARPA.

El Gráfico E32.4 muestra la evolución de la producción de otros productos importantes en la estructura de las ventas externas agropecuarias mexicanas. Tanto el tomate rojo, como el verde han elevado el volumen de la producción muy claramente a partir de 1993-94, 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 en el ajo, con volumen inferior a los registrados en los años 1983, 1987 y 1997.

El Impacto de los Factores Climáticos

Una de las especificidades de la agricultura, es el riesgo de las calamidades naturales, 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 período 1995-1999 fue el segundo lustro más seco de los últimos 55 años. Véase Gráfica E32.8.

Gráfica E32.8



Fuente: Coordinación General de Enlace y Operación. SAGARPA

Sin embargo cuando esto sucede en una economía cerrada los precios de los productos agrícolas tiende a incrementarse y esto da un cierto alivio a los productores a costa de un mayor pago de los consumidores. Pero en una economía abierta esto no sucede así. De hecho los precios nacionales del maíz y de otros productos agrícolas descendieron prácticamente durante todo el período de sequía, véase Gráfica J5.¹¹⁵ Esto quiere decir que un segmento de los productores agrícolas se vio afectados doblemente, por una parte por las reducciones en las cantidades y por otra por las reducciones en los precios.¹¹⁶

El hecho de que a pesar de la sequía no hayan subido los precios internos es un argumento más en torno a los efectos de la apertura y la vinculación directa de las cotizaciones domésticas a las internacionales. Sugiere que en buena medida todos los costos del fenómeno climático lo absorbieron los productores ya que el equilibrio del mercado interno se restableció con importaciones. Se aseguró el abasto y evitó un incremento de los precios,

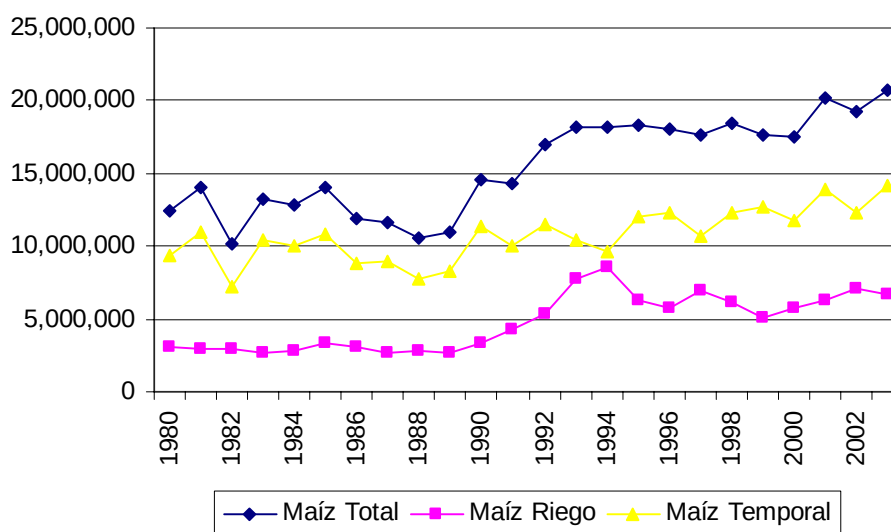
¹¹⁵ Los precios descendentes obedecieron a que con la sequía aumentaron las importaciones para garantizar el abasto y dada esta mayor apertura y precios internacionales a la baja, los precios nacionales descendieron.

¹¹⁶ Si definimos al ingreso como precio por cantidad producida, los agricultores se vieron afectados por ambos lados.

E.3.3 AUMENTOS EN LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ.

La evolución del volumen de la producción de maíz, de temporal y riego registra, por una parte, relativa inestabilidad en una tendencia ascendente, pero diferenciada, según sea maíz de temporal o de riego. Ver Gráfica E3.3.1

Gráfica E3.1
VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ. TEMPORAL Y RIEGO,
1980-2002, EN TONELADAS



Fuente: Cálculos propios de información de SIEAP.

En el caso del maíz de temporal, que aporta el mayor volumen, cerca de 15 millones de toneladas en 2003, el crecimiento es volátil. El punto más bajo durante el período 1980-2003 se registró en 1982. Aún ese nivel de producción, fue considerablemente superior a la de maíz 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 ubica por arriba del nivel de 1982.

El maíz de riego, acusa un ascenso notable, desde niveles reducidos, cercanos a los 4 millones de toneladas, a inicios de la década de los años 80. El récord de producción se registró en 1994, cuando ascendió a casi 10 millones de toneladas, mismo que coincide con uno de los años de baja producción del maíz de temporal. Nunca antes ni después, se habían acercado tanto los volúmenes de producción de riego y temporal, sugiriendo quizás un desplazamiento del segundo por el primero. En este período 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 el año 2003 se registraron 7 millones de toneladas, 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 el aumento sostenido, aunque fluctuante, de la producción total del maíz la cual se explica por la clara expansión del volumen de la producción de temporal.

El hecho de que la producción de maíz se haya incrementado a pesar de la caída en precios podría considerarse como desconcertante, una interpretación de este resultado es la siguiente:

“La diversidad de estrategias de sobrevivencia de los campesinos mexicanos ayudan a explicar algunos resultados sorprendentes que van contra las predicciones económicas esperadas, pero que están bien documentadas 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”¹¹⁷

Los hechos registrados por la economía mexicana parecen apoyar esta hipótesis. Como se ilustró en la Gráfica E33.1.

Otra explicación del crecimiento registrado en la producción de maíz en áreas de temporal puede ser el uso de semillas mejoradas. Otra es que a partir de 1999 los apoyos de PROCAMPO y a la comercialización han estimulado la producción de maíz.

Yúnez (2002) enfatiza el carácter dual de la economía y asume que la agricultura de subsistencia está totalmente desvertebrada del mercado y que, por lo tanto, sus decisiones 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 los precios. Esta conclusión es puesta en duda por D. Ingco, et al (2004), quienes sugieren que aún estos agricultores sufren las caídas de los precios internacionales. Otros autores plantean que las transferencias de PROCAMPO son insuficientes para explicar la trayectoria de la producción. (ver, por ejemplo a Taylor et. al.: 1999).¹¹⁸

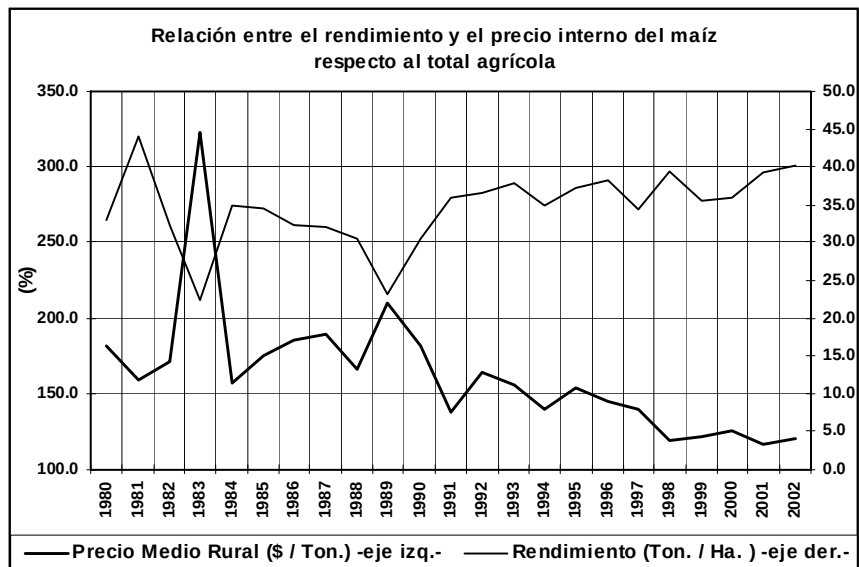
Adicionalmente a la evolución de la producción de maíz es importante considerar el avance en rendimientos por hectárea, ya que implica un uso más eficiente de la tierra y, otras cosas

¹¹⁷ Polaski (2003), p.21

¹¹⁸ Hemos detectado una elevada inestabilidad de las tasas de crecimiento de los dos tipos de maíz. Esta trayectoria, que parecería superar la inestabilidad inducida por los fenómenos meteorológicos amerita estudio detallado, que este estudio no puede acometer y sólo cabe mencionarla, por su importancia en toda política de fomento.

iguales, mayor productividad de la producción de maíz y un indicador de la capacidad de respuesta de la oferta nacional.

Gráfica E33.3



Fuente: Cálculos propios de información de SIEAP.

E.3.4 EVOLUCION DE LA DEMANDA INTERNA

Como se comentó al inicio de esta sección, el déficit comercial en el sector agroalimentario sugiere un desequilibrio entre el ritmo del crecimiento del consumo aparente y la producción. En el Cuadro E34.1 presentamos la evolución del coeficiente externo del consumo aparente, definido como el volumen de las importaciones, dividido por el volumen de consumo aparente.

Las importaciones concentran fracciones crecientes del consumo aparente de bienes agropecuarios. Esta tendencia, ya registrada con anterioridad a la entrada en vigencia del TLCAN, parece acelerarse en los años posteriores, véase Cuadro E34.1. Los coeficientes muestran que actualmente en promedio hay una proporción cercana al 20% del consumo de maíz cubierto por importaciones, valor que ascendió de un mínimo registrado durante el período 1990-94. De esta manera, pese a que el crecimiento de la producción se ha dado, el consumo doméstico ha crecido más rápidamente por lo que éste se satisface crecientemente con importaciones. La participación de las importaciones en el consumo aparente del frijol ganó un punto porcentual, el trigo, el arroz y la soya tuvieron incrementos por encima de diez puntos. La misma tendencia ascendente ocurre con la carne de ave, bovino y porcino. No así con la leche y el huevo. Lo que de nueva cuenta nos lleva a plantearnos ¿por qué la oferta interna no reacciona en forma suficiente ante aumentos en la demanda?

Cuadro E34.1
COEFICIENTE EXTERNO DE ABASTECIMIENTO DEL CONSUMO APARENTE DE GRANOS
BÁSICOS, OLEAGINOSAS Y DE PRODUCTOS PECUARIOS 1/

Producto	80-90	90-94	94-03
Ajonjolí	36.1	2097.3	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/ Es la relación entre las importaciones y el consumo aparente, expresada en términos porcentuales.

2/ No incluye carne de guajolote.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/

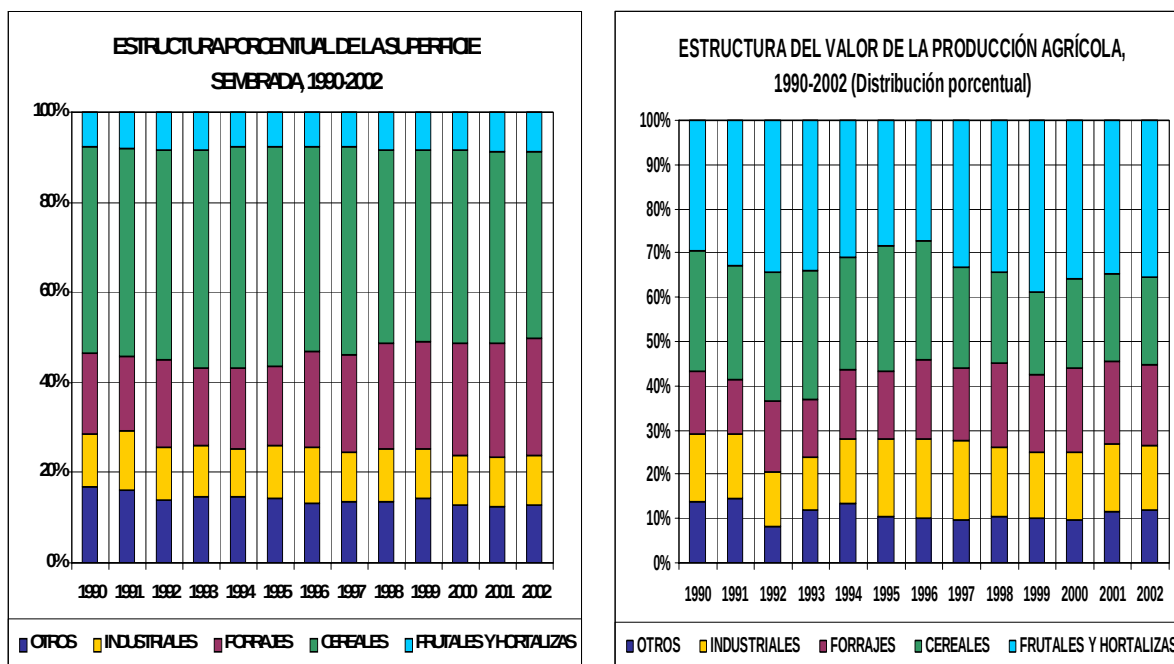
E.3.5 CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO Y EN LA OCUPACION DE LA TIERRA

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 cambios en el uso de la tierra, posiblemente hacia esas actividades, si las condiciones climáticas y de composición de la tierra agrícola lo permitían. La Gráfica E35.1 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 cambios, estos no son abrumadores. Ascienden las frutas, las verduras y los forrajes y descienden los cereales, especialmente luego de 1996. Estos cambios 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 de la dedicada a los forrajes, por lo menos en relación al ascenso en valor, indicando 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 frutas y hortalizas, combinado con un alto valor de la producción, indica dos explicaciones no excluyentes. Por una parte, que no todas las tierras son aptas para la producción de este tipo de productos, y que a pesar de la mayor rentabilidad no es factible trasladar toda la tierra cultivable a estos productos. Por otra parte, pueden existir altos costos de entrada que dificultan la ampliación de estos cultivos, como son las inversiones para plantar frutas, muchas de las cuales tienen un período largo entre la siembra y la primera cosecha comerciable, como es el caso de algunos árboles frutales. Además de lo anterior, la falta de inversiones en riego limita el potencial el cultivo de hortalizas, al igual que la insuficiencia de vías que permitan la salida a los mercados de productos altamente perecederos. No en último lugar se debe mencionar el mal funcionamiento de los mercados, (de bienes, capitales y tecnología). Todo lo anterior sugiere la necesidad de estimular el traslado de los factores, la tierra incluida, actualmente dedicados a las actividades menos rentables a otras producciones con planes atractivos y lucrativos, sin dejar de lado a los pequeños productores

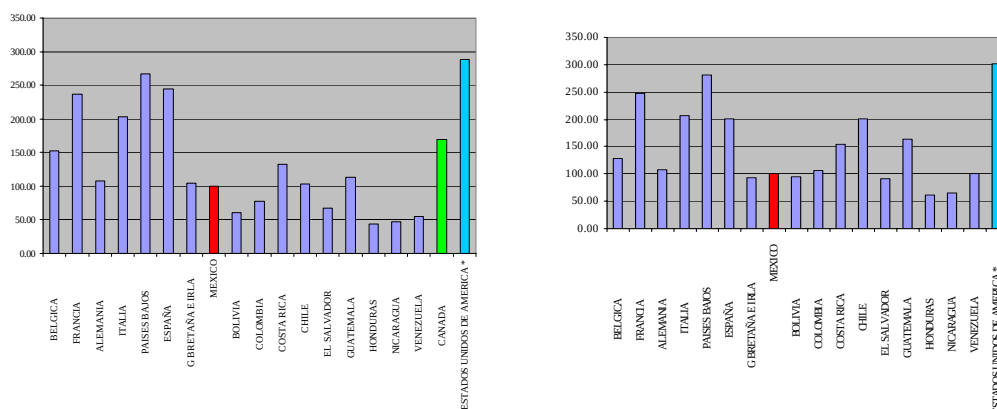
GRÁFICA E35.1



Fuente: Cálculos propios con información de SAGARPA

Vista la productividad, y la competitividad, en forma agregada y en términos comparativos, se destaca que México no ha logrado aún, a pesar de las ganancias en productividad que se analizan más adelante (Sección E.3.7), las ganancias en productividad significativas que sí han obtenido otros países. Así por ejemplo, Chile, que en 1993 registró el mismo valor agregado agrícola per cápita que México, 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 E35.2.

Gráfica E35.2
VALOR AGREGADO AGRÍCOLA PER CÁPITA COMO PROPORCIÓN DEL VALOR AGREGADO AGRÍCOLA PER CÁPITA MEXICANO %
1993 2000



Fuente: Cálculos propios a partir de información contenida en Banco Mundial, World Development Indicators, CD-ROM, 2002

Los anteriores análisis ponen de relieve la conveniencia de estudiar detenidamente las formas de incrementar el producto agrícola en términos absolutos y relativos con respecto al resto de la economía.

Si no se eleva la participación del valor agregado sectorial en el total, esto implica continuar con 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. Como se verá más adelante, ninguno de los sectores productivos comerciables ha absorbido plenamente el crecimiento de la población económicamente activa que no fue empleado en la agricultura, en los últimos cinco o más años. El sector que los acomoda ha sido preponderantemente el informal y de servicios, con muy baja productividad o la migración. Es decir el traslado de factores de los ajustes en el sector agrícola a los cambios en el entorno macro económico y de comercio exterior se ha hecho no hacia sectores más productivos y de mayores ingresos.

Considerando 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 de alimentos. El rezago de la producción y la productividad agropecuaria frena el crecimiento de la productividad de toda la economía y el de la demanda interna.

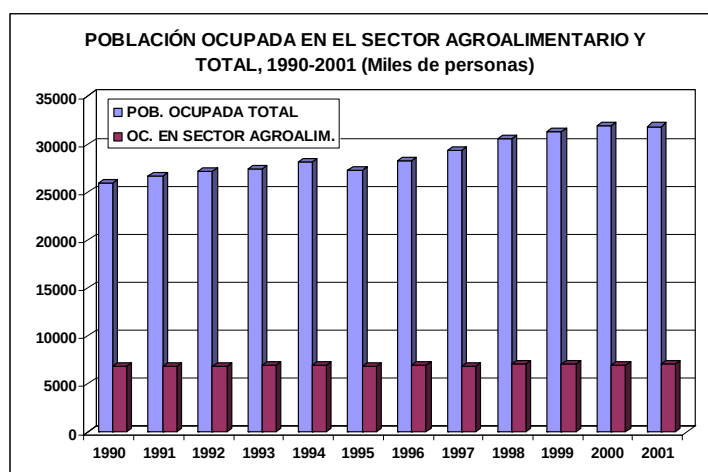
E.3.6 EVOLUCION DEL MERCADO LABORAL Y MIGRACION

Evolución del Mercado Laboral

En esta sección se analiza el comportamiento del empleo en diversos sectores comerciables de la economía mexicana, como una aproximación al ajuste realizado en las dos últimas décadas. Los cambios en la estructura del empleo y en la elasticidad empleo del PIB no pueden ser atribuidos a una sola causa, por ejemplo el TLCAN, en virtud de los múltiples cambios operados en la economía desde los años 80s y en razón de los impactos del entorno externo y de otras políticas internas, como la restricción monetaria, la política cambiaria, la de desarrollo científico y tecnológico y de servicios de extensión.

En la Gráfica E36.1 se ve que antes de entrar en aplicación el TLCAN, el sector agroalimentario ocupaba 6 millones 896 mil 400 personas del total de 27 millones 95 mil en promedio ocupados en la economía durante el período 1990 a 1994, lo que representaba el 25.5 por ciento de la ocupación. Al entrar en vigor el acuerdo comercial, dicha proporción se redujo a 23.2 por ciento en promedio durante 1995 a 2001, para al fin del período rondar el 19 por ciento. Lo anterior significa que el sector agroalimentario perdió aproximadamente 700 mil personas.

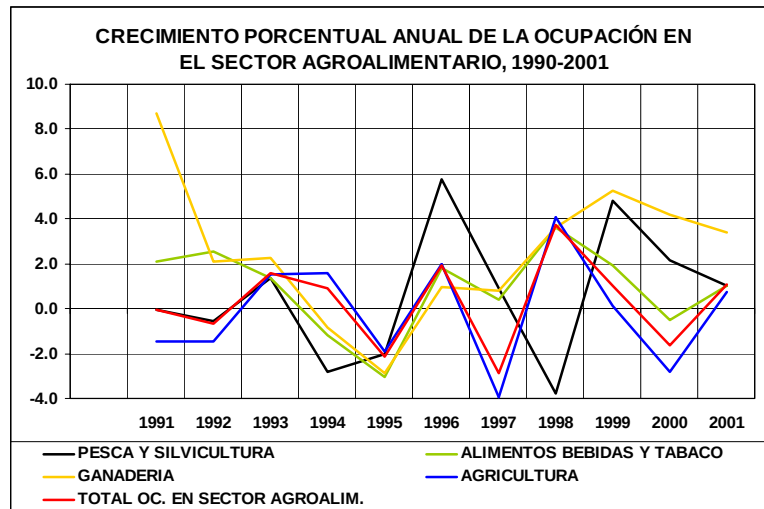
GRÁFICA E36.1



Fuente: INEGI: Sistema de Cuentas Nacionales

La Gráfica E36.2 presenta la evolución del crecimiento del empleo según las diferentes actividades del sector. La agricultura que representaba 76.5 por ciento del total agroalimentario antes de 1995, años después pasó a 75.6 por ciento en promedio. Su contracción le significó una caída en el empleo de 0.3 por ciento promedio anual, y es el único sector expulsor de fuerza de trabajo activa. Pese a que los demás subsectores registraron desaceleración en la generación de empleo respecto al período anterior, éstos lograron incrementar la masa de ocupación. Interesa explorar cuales actividades no agropecuarias tienen el dinamismo necesario para brindar trabajo productivo y remunerativo a la fuerza laboral que el sector primario no absorbe, de tal forma que este movimiento implique ganancias en productividad para toda la economía.

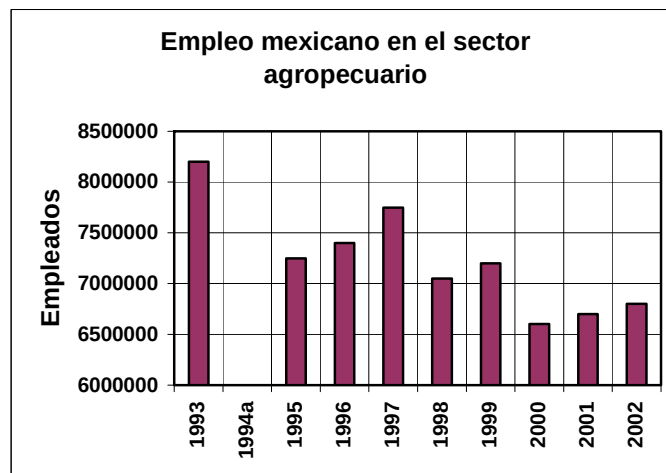
Gráfica E36.2



Fuente: Cálculos propios con información de SAGARPA

Como puede verse en la Gráfica E36.3, durante el período comprendido entre 1994 y 2003 el sector agropecuario ha expulsado mano de obra. La caída en el empleo agropecuario presenta cierta irregularidad, en el sentido que hay años de recuperación. Por ejemplo, entre 1995 y 1997 hubo aumentos significativos que se perdieron entre 1997 y el año 2000, para luego registrarse una leve mejoría en los dos últimos años. Las causas de este comportamiento pueden estar relacionadas, probablemente, con la devaluación de 1994-1995. Menos clara es la registrada para los últimos años. De todas maneras, el dinamismo de los productos de exportación agrícolas exitosos no ha absorbido mano de obra en los volúmenes necesarios para prevenir el éxodo registrado durante todo el período.

Gráfica E36.3



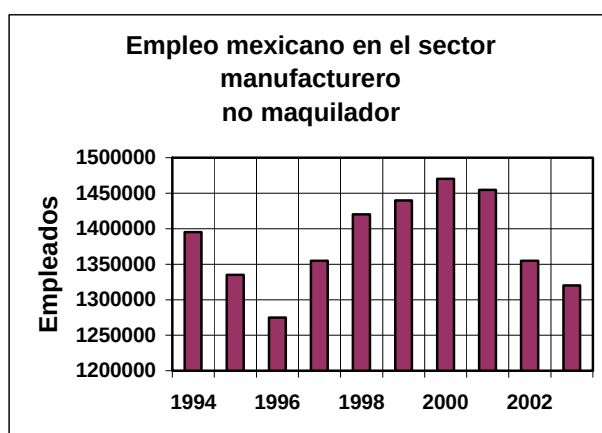
Fuente: Polaski (2003) p. 20. Basado en INEGI/STPS, Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

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

a. No existe información disponible para 1994

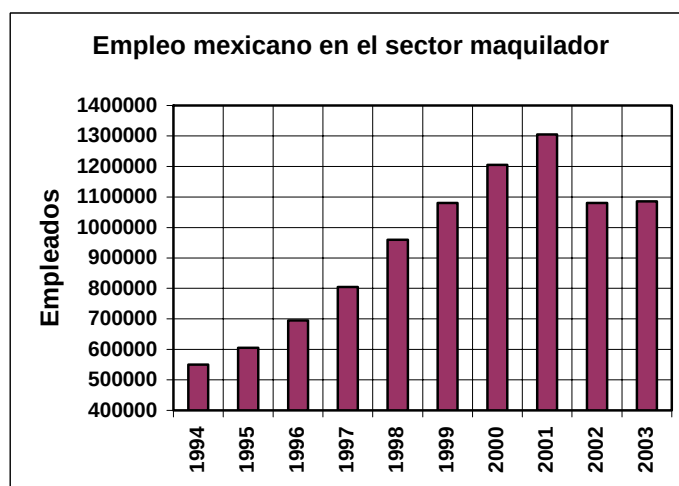
La Gráfica E36.4 indica la evolución del empleo en el sector manufacturero no maquilador. No obstante el dinamismo de las exportaciones manufactureras, se evidencia un relativo estancamiento en la generación de empleo, también con características de inestabilidad. En efecto, hubo ganancias netas en el volumen del empleo manufacturero a partir de 1995 y hasta el año 2000, a partir del cual se pierde empleo y se llega a niveles cercanos a los de 1994. Este comportamiento del empleo manufacturero sugiere que no ha absorbido el que se ha desplazado de la agricultura. Sin embargo, si se considera el sector maquilador, el empleo en este sector pasó de un poco más de 583,000 trabajadores en 1994 a más de un millón de empleos en 2003 (ver Gráfica E36.5). Pero hay que señalar que ha descendido en el período 2001-2003

Gráfica E36.4



Fuente: Polaski (2003) p. 15. Basado en INEGI, STPS: Encuesta Industrial Mensual (EIM).

Gráfica E36.5

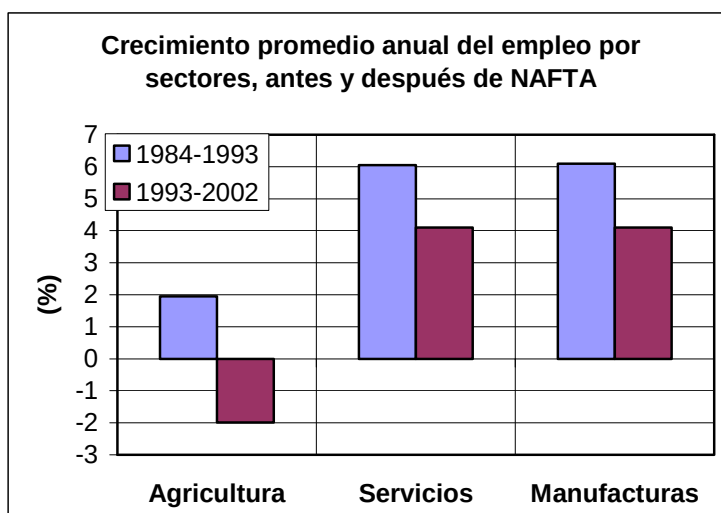


Fuente: Polaski (2003) p. 16. INEGI, STPS: Encuesta Industrial Mensual (EIM).

La Gráfica E36.6 indica la evolución del empleo por las principales actividades y para los

periodos 1984-93 y 1994-2000. En todas las actividades el ritmo de crecimiento del empleo en el segundo período es menor que en el primero. La desaceleración de las manufacturas sugiere que no pudo absorber el desplazado de la agricultura, el cual tuvo que emplearse en las actividades terciarias y en el sector informal.

Gráfica E36.6



Fuente: Polaski (2003) p. 25. Basado en INEGI/STPS, Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

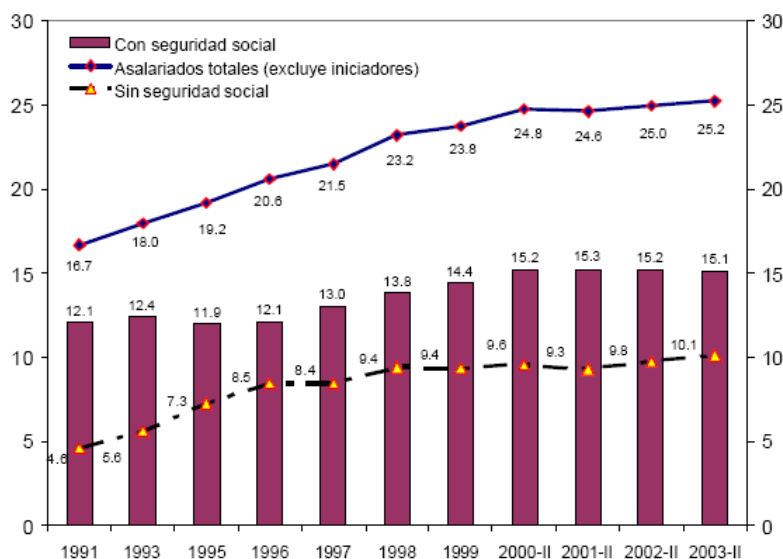
Agricultura: Incluye al sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca.

Servicios: Incluye minería, manufacturas y construcción.

Manufacturas: Incluye, transporte, servicios públicos, comunicaciones, comercio, servicios sociales y financieros.

La mayor absorción de esa mano de obra la han realizado los sectores de servicios y construcción, en actividades poco productivas y sin protección social y el resto por 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%. Véase Gráfica E36.7.

Gráfica E36.7
POBLACION ASALARIADA CON Y SIN SEGURIDAD SOCIAL
(Millones de personas)



Fuente: diagnóstico de la situación de la ocupación y el empleo, STPS. México, D.F. Diciembre, 2003

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 de las ventajas comparativas hacia los sectores con mayor productividad y relacionados con el sector externo. Este resultado no se asemeja al escenario que se visualizaba 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 traslado del factor trabajo se ha hecho hacia actividades no comerciables internacionalmente, con baja productividad e ingresos; lo cual es a su vez congruente con el nivel de calificación laboral y escolaridad de la población rural. Este supuesto se corrobora con la evolución de los salarios, que se ilustra en la Gráfica C2.3 (Sección C.2). Los salarios en el sector agrícola fueron los más bajos y los que menos crecieron en la pasada década.

La agricultura, la actividad que en mayor medida ha expulsado mano de obra, en términos relativos, es la que arroja las mayores pérdidas en los salarios. Esto se explica, como ya había sido señalado, por la poca movilidad del trabajo entre sectores y a que con la apertura comercial la nueva mezcla de producción se hizo menos intensiva en trabajo. También se podría sugerir que una de las causas del lento crecimiento de las remuneraciones en las demás actividades económicas podría ser la incapacidad de la agricultura de absorber los incrementos en la PEA y es un argumento adicional sobre la necesidad de elevar el papel de la agricultura como fuente del PIB.

Dentro del Sector Agroalimentario, el Cuadro E36.1 muestra los requerimientos relativos de trabajo por unidad de producto. Los datos señalan 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 plantas de trabajo en el sector agropecuario. El superávit comercial en el sector pecuario resulta de poco alivio 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.

Cuadro E36.1
REQUERIMIENTOS DE TRABAJADORES POR UNIDAD DE VALOR DE PRODUCTO
RELATIVO AL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA (=1)

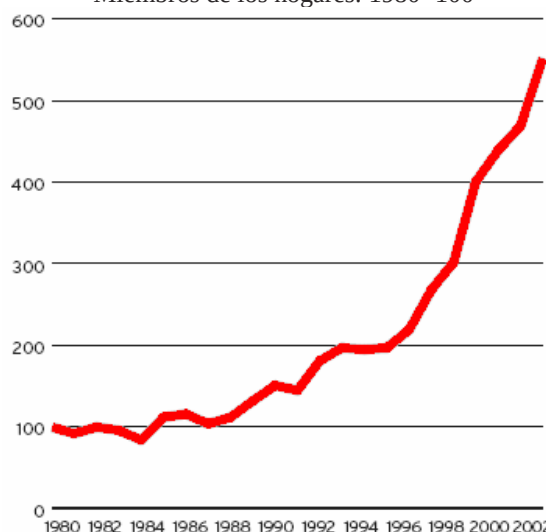
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1	Agricultura	4.40	4.49	4.43	4.53	4.13	4.09	4.07	4.12	4.10	4.29
2	Ganadería	1.19	1.21	1.21	1.26	1.21	1.24	1.30	1.31	1.35	1.43
3	Silvicultura	0.94	0.95	0.96	0.98	0.94	0.96	0.99	1.02	1.03	1.08
4	Caza y Pesca	1.25	1.36	1.23	1.19	1.06	1.07	1.10	1.11	1.12	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.

Migración Internacional

Taylor y Dyer (2003) sostienen que el TLCAN no desaceleró la migración de las áreas rurales. En el sector agrícola como un todo, el empleo no creció a pesar de que las exportaciones de frutas y vegetales crecieron considerablemente después de la implementación del TLCAN (generando empleo adicional en esos cultivos). La migración desde muchas comunidades rurales se aceleró desde el TLCAN y solo una pequeña parte fue emigración rural-rural. Para una proporción creciente de la migración el destino son los EUA. En el 2002 el 30% de los emigrantes del México Rural se fueron a EUA, cifra que contrasta con el 19% en 1994. Para poner en perspectiva estas cifras cabe señalar que de 1980 a 1994 la emigración rural a ese país creció en 95% , de suerte que para 2002 resultó 452% más alta que en 1980. Véase Gráfica E36.8.

Gráfica : E36.8
MIGRACIÓN RURAL DE MÉXICO A LOS EUA: 1980-2002
 Miembros de los hogares: 1980=100



Fuente: Edward Taylor and George Dyer (2003), NAFTA, Trade, and Migration. Tomado de Papademetriou (2003).

Según estos autores esta aceleración en la migración rural no puede ser atribuida sólo al TLCAN. No encontraron indicios de que el TLCAN hubiera creado una ruptura en las tendencias migratorias desde las áreas rurales registradas desde mediados de los ochentas. Por el contrario, sostienen que la emigración de las áreas rurales mexicanas a los EUA se aceleró mucho antes de la instrumentación del TLCAN y la tendencia continuó posteriormente. Enfatizan que el crecimiento de las importaciones de maíz no generó la caída de la producción de este grano, como se analizó en la sección E.3.3 de este documento.

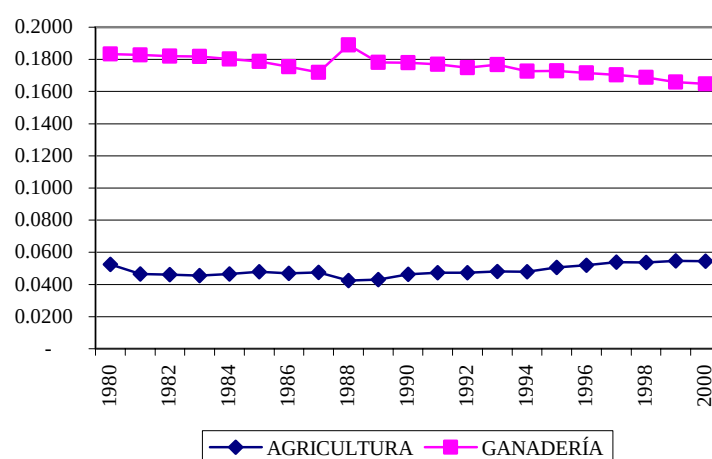
Los autores también señalan que además del TLCAN, muchos otros elementos actuaron para acelerar la migración. El primero es el proceso de urbanización. El segundo son las reformas en las políticas agrícolas mexicanas implementadas desde mediados de los ochentas. Por ejemplo, la reforma al sistema de propiedad ejidal de 1992 que permite la venta y el arrendamiento de tierra; y otro factor la eliminación y cambios de los subsidios agrícolas. Estos cambios han promovido la productividad y la producción, pero no en forma tal 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 EUA, 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.¹¹⁹

¹¹⁹ Otros factores que ayudan a explicar la migración son la ampliación de la brecha salarial entre EUA y México, las crisis cambiarias mexicanas, la política de control de fronteras de los EUA, las redes familiares de algunas comunidades en los EUA, entre otras.

E.3.7 EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD

La Gráfica E37.1 muestra la trayectoria de la productividad de los sectores agrícola y ganadero: dos reflexiones surgen. En primer lugar, la más elevada productividad del sector pecuario y, en segundo término, la ligera pero sensible recuperación de la productividad agrícola y la notoria reducción de la productividad pecuaria¹²⁰. La ganadería no ha recuperado ni el nivel record de 1988 ni el que registró en 1980. La agricultura, muestra recuperación a partir de 1988, el incremento en la productividad de la agricultura se acelera al iniciarse el TLCAN y con ello ha acortado un tanto la brecha que la separa de la ganadería. En este sentido, la emigración de las zonas rurales ha tenido un impacto en términos de productividad, al utilizarse cada vez menos mano de obra por unidad de valor.

Gráfica E37.1
PRODUCTIVIDAD EL TRABAJO EN AGRICULTURA Y SECTOR PECUARIO
(Miles de pesos de 1980)



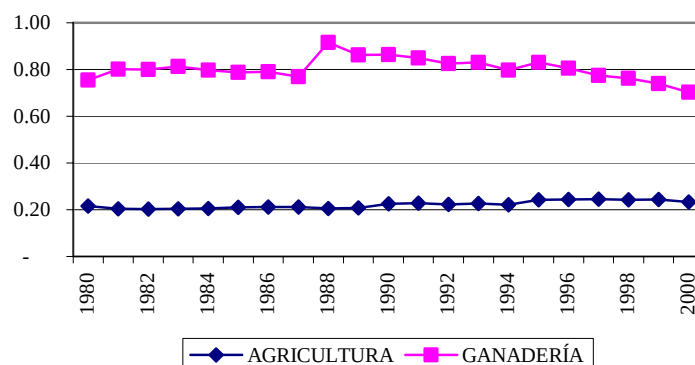
Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales. La productividad se obtiene dividiendo el valor agregado de la actividad entre el personal remunerado ocupado.

En consecuencia de lo anterior la productividad del sector pecuario se rezaga frente a la productividad media de toda la economía y la agricultura se recupera a partir del TLCAN (véase Gráfica E37.2).¹²¹

¹²⁰ La crisis y pérdida de rentabilidad del sector pecuario es comentada en detalle, entre otros, por Anderson, D. et al: (2002) y también en Shwedel (2002), pp. 331-371

¹²¹ Lo que puede explicarse por el aumento de valor de la nueva mezcla de producción y la salida del sector de Empleo redundante.

Gráfica E37.2
PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE LA AGRICULTURA Y SECTOR PECUARIO CON
RESPECTO A LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO DE LA ECONOMÍA MEXICANA



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

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 E37.1 aparece la participación del sector agropecuario en la formación del PIB y en el empleo totales para varios países.

Cuadro E37.1

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: 3er. Informe de Gobierno, 2003,
con información de: Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002. OCDE.

Es evidente, de las cifras del Cuadro E37.1 que mientras la participación del sector agropecuario mexicano en el PIB total es un tanto superior a la que se registra para el resto de países desarrollados incluidos en el cuadro, la participación del empleo agropecuario en el total es considerablemente mayor. En el período 1997-99, la participación del PIB agropecuario mexicano en el total fue 3.3 veces superior a la registrada en los Estados Unidos, mientras que la participación del empleo sectorial en el total, para el mismo período 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

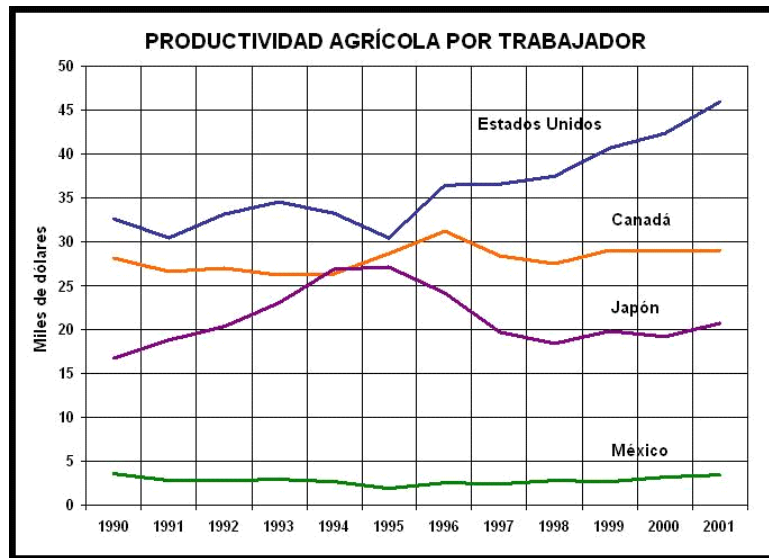
Mexicana fuera igual a la de los Estados Unidos, el empleo sectorial debería reducirse en México en casi el 60 por ciento. Este es un ajuste de magnitudes elevadas, cuyos costos económicos y sociales difícilmente puede sostener economía alguna.

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. También lo fue y lo es aún, la principal causa por la cual en el Acuerdo de Roma y demás protocolos que desarrollan la Unión Europea, se mantuvo al sector agropecuario al margen de la liberalización y se lo sometió a la política sectorial especial contenida en La Política Agropecuaria Comunitaria. Por consideraciones de este problema no se incluyó el sector agropecuario en la constitución del GATT ni se negoció en la Ronda Tokyo. También es la razón 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 magros¹²², y muy poco se ha avanzado en las Rondas de negociación de Doha, que relacionaba la liberalización del comercio a las necesidades del desarrollo.

En la Gráfica E37.4 se presenta la evolución de la productividad del sector agropecuario mexicano y de sus socios comerciales. La tendencia de las curvas sugiere que la brecha se ha incrementado en los períodos señalados en la Gráfica, especialmente con los Estados Unidos, a pesar del crecimiento de la productividad agrícola mexicana, registrado en los párrafos anteriores. La menor diferencia en productividad con los Estados Unidos, se registró en 1991 y en 1995. A partir de este último año la brecha se amplía en razón del mayor crecimiento de la productividad de la agricultura estadounidense y a pesar de que, como se ha enfatizado, ha habido avances en la productividad 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.

¹²² Banco Mundial (2004).

Gráfica E37.4



Fuente: Cálculos propios basados en OCDE (2003).

En el Cuadro E37.1 señalamos las diferencias en la productividad del sector agropecuario respecto del resto de los sectores de las economías de cada uno de los países presentados en el Cuadro E37.2 lo cual nos permite también establecer las diferencias en este indicador entre los países.

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 menos de un cuarto de la productividad promedio del conjunto de la economía.

Cuadro E37.2

PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE LA AGRICULTURA CON RESPECTO A LOS DEMÁS SECTORES DENTRO DEL MISMO 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.

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. Del grupo de países señalados en el cuadro, las mayores diferencias en la productividad relativa nacional la registra México precisamente con sus socios del TLCAN, en los cuales la distancia entre la productividad del resto de la economía y la de sus respectivos sectores agropecuarios es menos del 42 por ciento en Canadá y del 44 por ciento en los Estados Unidos, al tiempo que en México la productividad del sector agropecuario apenas representa el 23 por ciento de la del resto de los sectores, proporción que ha declinado a partir del período 1992-94.

Es decir la agricultura mexicana compite con las agriculturas más eficientes del mundo promoviendo de esta manera un proceso de ajuste sectorial que afecta necesariamente a toda la economía por el desplazamiento de mano de obra que implica.

Estructura Del Empleo En México

Una característica de la economía mexicana es la elevada proporción de la fuerza laboral dedicada a actividades agropecuarias frente a su limitada participación en el PIB. Este desequilibrio se traduce en baja productividad por trabajador. En el período 1997-1999 el sector agropecuario proporcionó el 21.2% del empleo total y generó solamente el 5.9% del PIB nacional.¹²³ Estos datos resultan particularmente desproporcionados si los comparamos con datos similares para Estados Unidos, país que en 1997-1999 empleó en ese sector el 1.4% de la fuerza de trabajo y produjo el 2.5% del PIB, o Canadá donde el empleo en el sector fue de 2.2% y generó el 3.8% del PIB nacional (véase Cuadro E37.3).

Cuadro E37.3
PIB Y EMPLEO AGROPECUARIO EN MÉXICO, EUA 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 se refiere a Población Ocupada.

Agropecuario incluye: Agricultura Ganadería, Selvicultura, Caza y Pesca.

Fuentes: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI y Agricultural, Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002. OCDE.

En el Cuadro E37.4 aparece la participación de cinco ramas productivas en el empleo total. La del sector agrícola disminuyó en 4.1% entre 1990 y 2001. Esta reducción en once años aparece como limitada si se considera la disparidad de salarios que existe entre sectores (véase Cuadro E37.5) y si se acepta que, en un mercado laboral funcionando debidamente, la mano de obra se traslada hacia las actividades más remunerativas. Así, en 2000 el salario medio en las manufacturas era casi ocho veces mayor que el promedio de la agricultura, el de la construcción cuatro veces y el de los servicios 22 veces. Participaciones fijas, o casi fijas, de los sectores en el empleo, junto con grandes diferencias salariales y de calificación y escolaridad entre ellos, reflejan una escasa o nula movilidad del trabajo entre sectores.¹²⁴

¹²³ De hecho, la producción agropecuaria esta asociada con la pobreza. En general en las entidades federativas donde existe mayor participación del sector agropecuario dentro del PIB local, el ingreso per cápita es menor que en otros estados donde ocurre lo contrario.

¹²⁴ 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.

Cuadro E37.4
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE CADA SECTOR EN EL TOTAL DEL PERSONAL
OCUPADO

	Agropecuario	Minería	Manufacturas	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%

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Otro aspecto que destaca en el cuadro E37.4 es que los sectores que captan la mano de obra que no absorbe la agricultura son construcción y servicios, en los cuales la calificación de la mano de obra requerida en algunas de sus actividades es relativamente baja. De hecho, la poca calificación de la mano de obra agrícola disminuye las posibilidades de ser empleada por otros sectores.

Cuadro E37.5
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 al interior de la rama debido a 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 servicios financieros fue de 41.5 veces. Véase Cuadro E37.6

Cuadro E37.6
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.

F SEGURIDAD ALIMENTARIA

Es necesario establecer de inicio que la seguridad alimentaria es un concepto, y un objetivo de política pública, que se trabaja en varios niveles: seguridad alimentaria del individuo o la familia, seguridad alimentaria nacional y seguridad alimentaria internacional.¹²⁵ Algunas instituciones introducen diferencias entre “autosuficiencia alimentaria” y “seguridad alimentaria”.

Bajo el concepto de “autosuficiencia alimentaria” se considera que las políticas nacionales deben buscar un nivel de producción nacional que satisfaga las necesidades alimentarias, en cantidad y contenido calórico y proteico, de toda la población, 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 a esta definición de seguridad alimentaria y sus implicaciones de política, enfatizan las pérdidas en bienestar que se introducen al restringir la competencia externa y propiciar una ubicación de factores productivos ineficiente. Hacen abstracción, sin embargo, de las políticas de apoyos y demás interferencias que distorsionan los mercados y crean condiciones de competencia inequitativa.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que define la “seguridad alimentaria” como el acceso económico, físico y social de toda la gente, y en todo momento, a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan las necesidades alimentarias adecuadas.

De igual forma define la seguridad alimentaria la Organización de las Naciones Unidas, 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

¹²⁵ De Ingco, M. Et al (2004).

superar los problemas de alimentación nacional. Para lograr un nivel adecuado de **“seguridad alimentaria”** una condición necesaria es 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 evaluadas por sus efectos sobre la seguridad alimentaria de los individuos particulares. A mayor la proporción de la población en condiciones de pobreza extrema, 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 pobreza¹²⁶.

La FAO introduce el concepto de **“dependencia alimentaria”**, la relación de las importaciones de alimentos a las exportaciones totales. Si las importaciones de alimentos superan el 25 por ciento de las ventas externas totales se considera que hay dependencia alimentaria. Si se compara los período 1990 – 1993 (período PRE-TLCAN) con el 2000-2003 (post-TLCAN), se observa que en el caso del comercio de México con el mundo, esta relación disminuyó de 11.8 por ciento a 7 por ciento; mientras que en el caso del comercio de México con EUA y Canadá, dicha proporción cayó de 10 por ciento a 6.2 por ciento. Es decir, desde esta óptica, la dependencia alimentaria de México se ha reducido en un 40 por ciento, gracias al formidable ascenso de las exportaciones manufactureras, incluidas las de la actividad maquiladora y el petróleo. Cuadro F1

Cuadro F1
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: Elaborado con base en datos de Banco de México y Secretaría de Economía.

Relacionado con lo anterior, se propone otro indicador de dependencia alimentaria: el valor de las importaciones de alimentos como proporción del PIB agropecuario. En los países desarrollados como EUA y en la Unión Europea, esta participación fue de 27.1 por ciento y 33.9 por ciento respectivamente en 2001, mientras que para México la participación asciende a 21.7 por ciento.

Seguridad alimentaria individual¹²⁷

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 esclareciera nítidamente A. Sen, (1995) y lo retoma De Ingco, et al (2004), son los individuos, los grupos sociales específicos, las familias particulares, quienes sufren la insuficiencia alimentaria, la desnutrición temporal o la endémica, y no la nación, o la sociedad en conjunto. En el Cuadro F1 se resumen los conceptos de D. Ingco et al:

¹²⁶ Sobre los factores que generan y reproducen la pobreza ver: N. Birsdall (1999) editor.

¹²⁷ Esta sección se basa ampliamente en De Ingco, M. Mitchel, D. and Nash, J. 2004

Cuadro F1 INDICADORES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA*

La seguridad alimentaria puede ser analizada a nivel individual, hogar, nacional, regional y global. En un estudio hecho por el Instituto Internacional de investigación de la Política Alimentaria (IFPRI) “Food Security and Trade Negotiations in the World Trade Organization: A Cluster Analysis of Country Groups” los autores describen indicadores claves de la seguridad alimentaria que son considerados proxies para tres medidas de seguridad alimentaria a nivel nacional: disponibilidad alimentaria; acceso y utilización los indicadores son resumidos abajo:

- 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 comercio y agrícolas y el impacto distributivo potencial sobre la población rural-urbano.

* Tomado de D. Ingco et al, 2004

Este estudio, (D. Ingco et al, 2004), recientemente publicado por el Banco Mundial, sintetiza así la problemática de la seguridad alimentaria:

“Muchas discusiones de la seguridad alimentaria son enfocadas a nivel nacional, no a nivel individual. La seguridad alimentaria a nivel nacional se preocupa por tener una adecuada oferta de alimentos total para facilitar a la población de un país mantener, en promedio, un nivel razonable de consumo”.¹²⁸

Es necesario abandonar el tradicional enfoque de considerar 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 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 los 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 se debe a la falta de recursos productivos, tecnología e infraestructura: la pobreza y la concentración de la tierra orilla 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

¹²⁸ De Ingco et al 2004.

alimentaria. Las políticas gubernamentales agravan la pobreza en áreas rurales al mantener precios bajos internos de la alimentos y productos agrícolas vía el uso de empresas comercializadores estatales, impuestos a las exportaciones, importaciones subsidiadas y tipos de cambio sobrevaluados.¹²⁹

La inseguridad alimentaria estructural, de largo plazo, se puede definir como un problema de demanda: falta de poder de compra de los pobres y por lo tanto, debe ser solucionado por acciones tendientes a garantizar ingresos suficientes y crecientes, que mantenga 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.

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 sobre los ingresos de los agricultores mexicanos. Al considerar, como lo sugiere Short¹³⁰, en el caso de México, los efectos sobre la población rural mexicana de las políticas externas, por ejemplo la liberalización de las importaciones de alimentos, llevada a cabo en México, ha tenido efectos negativos inclusive para los productores de subsistencia, compradores netos de maíz y de 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 D, Ingco (2004), ni los productores de subsistencia ubicados en el decil 1 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 asume que es indiferente el origen nacional o extranjero de la oferta alimentaria. Esta definición oculta la realidad de 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 en países con poblaciones extensas, han pretendido la seguridad alimentaria manteniendo un alto grado de autosuficiencia en alimentos básicos, con el argumento de que las importaciones de alimentos son más costosas que la producción doméstica. Si la moneda nacional se devalúa y se eleva el costo de los alimentos importados, los grupos de bajos ingresos padecerán inseguridad alimentaria. En segundo lugar, asume que la elasticidad de la oferta de los productos alimenticios básicos

¹²⁹ De Ingco et al, 2004, Pág. 182.

¹³⁰ Short et al, (2004), Págs. 151-152.

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.
- 2) Los agricultores pobres de subsistencia, si no tienen excedente comerciable no se benefician de los precios altos. Sin embargo, como se anotó en la sección anterior, en el caso mexicano es probable que aún 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 todo nivel de ingreso se benefician con los precios bajos de los alimentos.

Se justifica también 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 pobreza alimentaria en México.

El concepto de *pobreza alimentaria* introducido recientemente por las autoridades mexicanas, puede relacionarse con el de inseguridad alimentaria por ingreso. De acuerdo con resultados del COLMEX, en estudios realizados para este proyecto y cálculos a partir de las ENIGH, las condiciones de pobreza en el medio rural en los últimos años se han agudizado, lo que contrasta con lo que sucede a nivel nacional. Mientras en el país, en el período 1992 a 2000 disminuyó la pobreza alimentaria, la cual descendió de 17.4% a 15.8% (la patrimonial de 53.3 a 44.1%), las pobreza alimentaria y patrimonial de los hogares con menos de 25% de ingreso monetario agrícola, en el total de ingresos, se elevaron del 32.3%, al 38.2% y del 73.5 al 76.6% respectivamente, lo que indica un empobrecimiento de la población rural presumiblemente poseedora de menos activos y una agudización de inseguridad alimentaria. Por otro lado, cayó la pobreza alimentaria y patrimonial de los hogares en los cuales 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. Es decir 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 por ciento en el total nacional de hogares y 38.2 por ciento entre los hogares con ingresos

agrícolas superiores al 25 por ciento del ingreso total. De estas resultados puede sugerirse que es necesario fortalecer la generación de empleos e ingresos rurales.

Trayectoria de la producción agropecuaria per capita

En cuanto a la evolución de la producción agropecuaria per capita, el concepto que el De Ingo (2004), y de la FAO, 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 aplicamos aquí el cálculo del crecimiento de la producción per capita en valores, como lo indica el estudio del Banco Mundial, nos limitamos a indicar la evolución de la producción en volumen. El volumen de la producción es una medida más adecuada pues señala el monto de alimentos disponible. El valor puede ser equívoco, pues aumentos en el valor de la producción, por 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 y en carnes de aves y vacuno. Ver Cuadro F2. Los únicos productos para los cuales se registra reducción en la producción para el período 1994-2003 son el trigo, la soya, el frijol y el cartamo.

Cuadro F2
PRODUCCIÓN PER CÁPITA (KG) DE GRANOS BÁSICOS, OLEAGINOSAS Y DE PRODUCTOS
PECUARIOS 1/

Producto	80-90	90-94	94-03
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 cambio metodológicos en el CONAPO.

2/ No incluye carne de guajolote.

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

Evolución del consumo per capita 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, aún si la producción nacional per capita 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 siguientes datos, contenidos en el Cuadro F3 sugieren que el consumo total de alimentos se ha mejorado en el país, luego de la contracción registrada para el período 1980-90. Para los períodos 1990-94 y 95-2001 se

experimentó crecimiento casi en 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 el país ha mejorado el abasto de alimentos.

Cuadro F3
CONSUMO PER CÁPITA (KG) DE GRANOS BÁSICOS, OLEAGINOSAS Y DE PRODUCTOS
PECUARIOS 1/

Producto	80-90	90-94	94-03
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 del CONAPO.

2/ No incluye carne de guajolote.

n.a. No aplicable por haber salido al exterior remanentes de cosechas anteriores.

El Cuadro F4 muestra las tasas de crecimiento del consumo per capita de algunos alimentos, y confirma las conclusiones anteriores.

CUADRO F4
CRECIMIENTO ANUAL DEL CONSUMO APARENTE DE GRANOS BÁSICOS, OLEAGINOSAS
Y DE PRODUCTOS PECUARIOS (%)

Producto	80-90	90-94	94-03
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/

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, las cuales han registrado incrementos mayores que el volumen de la producción. El cuadro No F5, 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 Inco, 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, los precios externos suben por problemas climáticos, por ejemplo, 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.

Cuadro F5

COEFICIENTE EXTERNO DE ABASTECIMIENTO DEL CONSUMO APARENTE DE GRANOS BÁSICOS, OLEAGINOSAS Y DE PRODUCTOS PECUARIOS 1/

Producto	80-90	90-94	94-03
Ajonjolí	36.1	2097.3	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/ Es la relación entre las importaciones y el consumo aparente, expresada en términos porcentuales.

2/ No incluye carne de guajolote.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/

Se han propuesto niveles adecuados de sustitución de importaciones alimentarias, como un camino hacia una más sólida seguridad alimentaria que centre el foco de la atención en la población más pobre. Este indicador es el inverso al 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 rural¹³¹, En el caso mexicano, se ha sugerido que el potencial de sustitución estuvo en 1995 cerca de los 499 kilogramos por persona de la fuerza laboral rural. Esta sugerencia parecería contradecir las posiciones prevalecientes de que no hay margen, ni es necesario, reducir las importaciones de alimentos.

¹³¹ Tomich, T. et al (1995), pág. 38 y cuadro No 2.1.

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, cuyo punto de equilibrio puede ser a un nivel bajo, con poco crecimiento de la oferta local de alimentos y limitado poder de compra de la mayoría de la población, o uno más elevado que conjugue mayor producción y mayores 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.¹³²

En los países desarrollados, las políticas de fomento del sector agrícola y de 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 conclusión. Lejos de un mercado de alimentos no distorsionado, en el cual la eficiencia marca los parámetros de la ubicación de los factores y la especialización internacionales, la agricultura en los países desarrollados continua intervenida y los precios se apartan considerablemente de los costos de producción.¹³³ No se trata de emular con 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.

Seguridad alimentaria y reformas en las políticas sectoriales agropecuarias.

No es evidente que la seguridad alimentaria haya sido afectada directamente por las reformas en las políticas dirigidas al sector rural, o las orientadas a toda la economía, que se han instrumentado en las dos últimas décadas. Presentamos a continuación una evaluación compleja e integral de estos efectos, recientemente publicada, como un indicador del probable efecto sobre los ingresos. De esta evaluación se podría tener una idea de los impactos sobre la seguridad alimentaria individual, definida ésta como la capacidad de adquirir los alimentos disponibles en el mercado.

El capítulo 7 del citado estudio de Ingco (2004)¹³⁴, es en nuestro conocimiento, el más completo y complejo análisis de los efectos redistributivos de los cambios a los que ha sido sometido el sector agropecuario a partir de las reformas estructurales, las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y de la conformación de acuerdos regionales de integración. El capítulo es particularmente interesante para este trabajo pues compara los efectos sobre los productores agropecuarios, propietarios y trabajadores, sobre la población urbana, los contribuyente y los consumidores, en México y en algunos países desarrollados. Al calcular los efectos de las reformas en las políticas, en el caso de México, ya están incluidos los

¹³² Mellor, B. y Johnston, F. (1984).

¹³³ OCDE (1995), (1998), (2003) y Banco Mundial (2003).

¹³⁴ de Gorter, H. De Ingco, M. Mitchel, D. y Short, C., (2004), "The Distributional Effects of Agricultural Policy Reforms", en D. Ingco et al (2004), op cit, pp. 151-194

apoyos de PROCAMPO. No considera el ejercicio que los resultados sean atribuibles al TLCAN en forma exclusiva.

En síntesis, los autores sugieren que, ceteris paribus, una liberalización de los granos básicos del 50 por ciento contrae en un 15 por ciento los precios al productor, al tiempo que puede comprimir en un 23 por ciento la producción y en un 37 las exportaciones totales. Los efectos son mayores con una liberalización del 100 por ciento, ya que los precios al productor caerían en un 30 por ciento, y la producción en 50 por ciento.¹³⁵ Los efectos en los Estados Unidos serían en todos los casos y rubros positivos. Efectos similares para México, a los encontrados para los granos básicos se detectaron para las oleaginosas y el arroz.¹³⁶

Al analizar la distribución de los efectos, por tipo de sujeto económico y asumiendo una liberalización del 50 por ciento, se registran beneficios para los consumidores y los contribuyentes por 1,064 millones de dólares (en proporciones casi del 50 por ciento 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 dólares¹³⁷. En el caso de la liberación al 100 por ciento, la que ya implementó México para muchos productos y a la cual se llegará para todo el universo arancelario en 2008, los resultados prevén los siguientes efectos: El beneficio para los contribuyentes y los consumidores, asciende a 1,826 millones de dólares, las pérdidas para los agricultores suben a 2,035 millones y, en total, la sociedad en conjunto, sufre una pérdida de bienestar equivalente a 103 millones de dólares.

Se puede argumentar que los efectos obtenidos por el estudio son los característicos de los períodos de ajuste a los cambios en los modelos de desarrollo y al horizonte temporal relativamente corto de la evaluación: casi dos décadas desde el ingreso al GATT y dos lustros de la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay y de la entrada en vigencia del TLCAN. Se puede argüir, y esperar que en el futuro, estos resultados sean diferentes.

Corolario

En resumen, la seguridad alimentaria, considerada como un factor de oferta adecuada de alimentos ha mejorado en el país, tanto por que ha aumentado la producción per capita, como por que se han elevado las importaciones, las cuales comprometen menos que el 25 por ciento del total de las exportaciones.

Si se considera el balance comercial agroalimentario, la situación sería diferente y el balance se tornaría negativo. También lo es al considerar el consumo aparente de alimentos satisfecho por importaciones, el cual 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 el 15.8 por ciento de los hogares nacionales sufre

¹³⁵ Idem, pág. 155, Tabla No. 7.1

¹³⁶ Idem, pág. 157, tabal No. 7.4

¹³⁷ Idem, Pág. 158, tabla No 7.5

pobreza alimentaria, aunque ésta se ha 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 al 25 por ciento.

Es por lo tanto 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 suerte que se eleve la satisfacción doméstica de la demanda, sin que se distorsionen los precios ni creen desequilibrios internos y externos.

G. CARACTERISRICAS SOCIOECONÓMICAS DEL SECTOR RURAL

En este estudio se distinguieron tres tipos de hogares según la composición del ingreso familiar: (i) aquellos cuyos ingresos provenientes de las actividades agrícolas tiene un peso significativo dentro de su 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 ingreso agrícola.

En los diez años comprendidos entre 1992 y 2002 ha tenido lugar un proceso de vaciamiento de la población que depende de las actividades agrícolas. En efecto, el número de hogares agrícolas disminuyó de 2.3 millones en 1992 a 575 mil en el 2002 y los que tienen ingresos mixtos pasaron de 1.5 millones a 900 mil en el mismo período. La reducción fue mucho más intensa en los agrícolas.

Este proceso ha significado una reducción en la década del orden del 80% en los hogares rurales de las zonas, norte, centro y sur. Sin embargo la disminución porcentual de los que tienen ingresos mixtos fue marcada en la zona norte y centro, pero no en el sur.

Si bien teóricamente se debería esperar que con el crecimiento económico la población se desplace del campo a la ciudad lo acontecido en el período 1992-2002 no parece corresponder a las predicciones de los modelos en la medida que el aumento en los contingentes laborales 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 que suelen emplear para contrarrestar las situaciones económicas adversas, es decir, en sus presupuestos dejan de tener predominancia los ingresos generados en la agricultura y pasan a depender de ingresos mixtos.

El despoblamiento agrícola en general, y en las regiones norte centro y sur, la menor reducción en el número de hogares que combinan la explotación agrícola con otras actividades en la región sur, donde predomina la agricultura tradicional, combinado con el hecho que el polo moderno no ha tenido un crecimiento dinámico lleva a sostener que el despoblamiento agrícola se debe a un decaimiento de la actividad. 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 aumento leve en el norte. Mientras que 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 y las regiones se caracterizan por un crecimiento mucho más marcado de los hogares encabezados por mujeres que por hombres y que la pobreza tiende a asentarse en los hogares de ellas. Además, golpea con mayor fuerza a los hogares encabezados jóvenes (15 a 29 años de edad). Por otro lado, los datos confirman que los hogares pobres tienden a ser de mayor tamaño, pero son más pequeños en el norte que en el centro y sur del país. Los hogares agrícolas y 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 que ésta es más acentuada en los hogares agrícolas y mixtos que en los no agrícolas.

El análisis del mercado de trabajo muestra que en la década, la pobreza tendió a disminuir en la industria y los servicios y a aumentar 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, en el centro y el sur no ha tenido cambios esenciales en los últimos 10 años. Además, en los trabajadores por cuenta propia la pobreza creció en casi 10 puntos porcentuales en el mismo lapso, esta alza se originó 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 efecto, en el período estudiado disminuyó el porcentaje de la población ocupada 48 horas y más en poco menos de 10 puntos porcentuales mientras que en la industria y los servicios prácticamente no varió. Este fenómeno no se expresó por igual en todas las regiones, en el norte y centro no se observaron cambios, 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 el acceso a drenaje, 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 la calidad del piso de las viviendas.

La electricidad ha llegado a prácticamente a todos los hogares del país, independientemente de la condición de pobreza y de la actividad que genera 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 período. Por otro lado se observa que las familias agrícolas y de ingresos mixtos tuvieron una mejora sensible en su suministro, 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 pobres agrícolas. 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. El último año los indicadores alcanzan las coberturas más altas, con guarismo del mismo orden de magnitud en el norte y el centro que contrastan con los 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 tampoco 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 en la década 1992-2002 el país tuvo mejoras significativas en la infraestructura y los servicios de la vivienda, no han tenido la fuerza suficiente como para disminuir los rezagos del sur respecto al norte y el centro, ni tampoco para incorporar a los agricultores pobres.

J. ECONOMÍA CAMPESINA¹³⁸

La fragmentación de la propiedad rural.

Una de las características de la agricultura mexicana es la dualidad sectorial en la cual coexisten niveles relativamente altos de fragmentación de las propiedades 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 por ciento.¹³⁹

La estructura de la propiedad de la tierra en México ha permanecido concentrada a pesar de los esfuerzos de la reforma agraria. Según el censo de 1991, cerca del 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, el 34% de propietarios con parcelas menores a 2 hectáreas, las que representan un 34.5% del total, concentraban el 3.8% de la tierra, mientras que el 40.06% de los propietarios con parcelas superiores a las 5 hectáreas detentaban el 85%.¹⁴⁰ La concentración es más pronunciada en algunas regiones como el centro o el norte del país. Esta fragmentación tienen un efecto: 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 las grandes en los 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.

¹³⁸ Esta parte retoma elementos desarrollados por Carlos Heredia en el Modulo sobre Economía Campesina, elaborado para esta investigación.

¹³⁹ Deininger y Olinto, (2000).

¹⁴⁰ OCDE (1997)

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 de 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.¹⁴¹ 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 de México, ya que fue consecuencia de presiones sociales, 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.¹⁴² La migración, especialmente la internacional, suaviza pero no elimina la discriminación. Incluso, incluido el envío de dinero y el ingreso no agrícola, es la tierra y el tamaño de las parcelas el factor que explica el que el 47.3% de hogares rurales viven en la pobreza y el 26% en la pobreza extrema.¹⁴³

En la tipología de productores rurales que maneja la Comisión Económica para América Latina del Sistema de Naciones Unidas¹⁴⁴, la agricultura campesina comprende casi la mitad del total de productores, abarca el 38% de la superficie y el 11% de la producción comercializada. Estos indicadores contrastan con los registrados para los productores comerciales (15% del total, 19.5% de la superficie y que comercializan 85% de su producción, y con los productores semicomerciales, que 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 programas oficiales para apoyo al campo, y reciben tanto subsidios monetarios como en especie.

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 en ningún producto dichas economías existen y se demuestra que son el resultado de factores políticos o, como en el caso del te, de las estrategias de las empresas comercializadoras multinacionales. Nuevas tecnologías en arroz, algodón, cacao, palma africana, café o té, han probado que las pequeñas unidades son más eficientes. Un estudio reciente del Banco Mundial sobre el 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.¹⁴⁵ Otro ejemplo de los alcances de la economía campesina es la producción

¹⁴¹ Tomich et. al. (1995), pp., 317-63; Gordillo et al (1999)

¹⁴² Grindle (1991).

¹⁴³ Gordillo et al (1999).

¹⁴⁴ CEPAL (1994).

¹⁴⁵ Banco Mundial (1996b)

de vegetales para la exportación desde Centro América, Guatemala, el Salvador, o Chile y más recientemente desde México, al mercado de los Estados Unidos. Las exportaciones no tradicionales han crecido aceleradamente, al amparo de la corrección del rezago cambiario. Las de frutas y hortalizas se han expandido en Chile, y en los citados países a tasas que superan el 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 de hacerlo con los más grandes resultó ineficiente. América Latina ha demostrado tener ventajas competitivas en estos productos que son intensivos en mano de obra, demandan tecnología y generan un importante ingreso. La combinación de la pequeña producción y las cooperativas para el manejo post cosecha y la administración, con empresas especializadas en la comercialización, parece tener resultados positivos en Guatemala, El Salvador y en ciertas regiones de México.¹⁴⁶

Dos factores pueden afectar la relación inversa entre eficiencia y tamaño de finca, verificada casi para 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 ya que la calidad de la tierra puede descender a medida que el tamaño de las fincas aumenta.¹⁴⁷

En cuanto al avance tecnológico, especialmente lo aportes de la revolución verde, ha sido ampliamente demostrado en análisis 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.¹⁴⁸

Las fincas medianas y pequeñas también han logrado asimilar las nuevas tecnologías, adaptarlas a sus necesidades y marcar el paso con el adelanto tecnológico y las ganancias en productividad. Tal es el caso muy ilustrado 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.¹⁴⁹ La ventaja de las grandes fincas radica en que ellas son la primeras en introducir las nuevas tecnologías gracias a que disfrutan de mejores opciones de crédito, transporte, educación e información de los servicios de extensión, entre otros.

Las razones por las cuales algunos productores sí adoptan nuevas tecnologías y nuevos fertilizantes y otros no lo hacen, radica no en las diferencias en el tamaño de las fincas si no en los aumentos esperados en los rendimientos y éstos dependen de la calidad del suelo, la disponibilidad de agua, y otros factores biológicos.¹⁵⁰ En conclusión, "los campesinos sí están interesados en las nuevas tecnologías, siempre que éstas se adapten a sus condiciones.

¹⁴⁶ Lipton, M. y Van Der Gaag, (1993).

¹⁴⁷ Berry, A. y Cline (1979) y Singh, H. (1990)

¹⁴⁸ Grindle, M., (1990)

¹⁴⁹ Tomich, P. et al (1995). pág. 127-129)

¹⁵⁰ Gladwin, C. (1979)

El desplazamiento de los pequeños no ha resultado de las nuevas variedades si no por que el cambio tecnológico ha sido complementado con mecanización subsidiada y otras políticas que promueven la distribución bimodal de la tierra ".¹⁵¹

Sobre el papel de la pequeña y mediana unidad de producción.

La conveniencia de impulsar a la pequeña y mediana explotación agropecuaria parte del reconocimiento de que no son las unidades muy grandes las más eficientes, en efecto: "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 encadenamientos con la economía local y la nacional."¹⁵² La prevalecía 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.¹⁵³ En general se considera que el tamaño óptimo de la explotación agropecuaria oscila dependiendo de la calidad de la tierra y el tipo de cultivo, entre las 5 y 15 hectáreas.¹⁵⁴

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, favoreciendo las tecnologías que discriminan en contra del trabajo y afectando negativamente el crecimiento de la productividad factorial.¹⁵⁵ En la agricultura mexicana, los incrementos en productividad dejaron de lado al pequeño productor, al campesino, es decir a cerca de uno y medio millón de campesinos, con propiedades de extensión promedio de menos de 12 hectáreas. También tendieron a discriminar en contra de las actividades en las cuales predomina la pequeña producción.¹⁵⁶

Los mecanismos que hicieron factible el desarrollo dual fueron de carácter político, como el manejo de la tasa de cambio, los subsidios a la capitalización y al crédito. Conceptualmente la justificación de esta estrategia es, por una parte, la "no comprobada afirmación de que las

¹⁵¹ Tomich, (1995) y de Janvry et al (1994)

¹⁵² Berry, A. y Cline op cit. (1979); Singh, H. (1990); Binswanger y Deiniger, (1995) y Carter, M. et al (1996)

¹⁵³ Binswanger y Deiniger, (1995).

¹⁵⁴ Tomich (1995).

¹⁵⁵ Braverman, et al (1986), págs 313-332.

¹⁵⁶ Tomich, (1995); Gordillo (1999).

unidades agrícolas más extensas son las más productivas”¹⁵⁷, en una transposición, a las actividades agrícolas, del concepto de economías de escala de las manufacturas y, de la idea (derivada del Marxismo), que los campesinos son conservadores, no responden a las señales de precios y, por su aversión al riesgo, no están interesados en innovar.

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 ya varios años insisten en la relación inversa entre la 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.¹⁵⁸ Las fincas medianas y pequeñas son más eficientes en términos de productividad física, es decir volumen de producción por hectárea cultivada, una medida imperfecta de productividad, si no 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 reciente estudio sobre la agricultura en África del Sur, considerada como muy eficiente y moderna, encontró una productividad total factorial superior en hasta el 38% en las fincas pequeñas y una relación hombre\maquina hasta 200% mayor en éstas.¹⁵⁹

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. Como ya se había comentado antes, el sector campesino es central en el abastecimiento de alimentos y de empleo, pero también en la producción de muchos transables, como el maíz y el frijol. Si se asume que las fincas pequeñas son las de menos de 10 hectáreas, se tendría que cerca de un millón y medio de fincas, o el 74.7% del total, con una extensión promedia que oscila entre 0.6 y 9.7 hectáreas genera la señalada producción, en solamente el 6.9% de la tierra agrícola. Es una población importante que de elevarse sus ingresos por mejoras en la productividad y en la rentabilidad de su producción, representan un gran potencial de generar empleo y demandas significativas por una gran cantidad 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 más relevante aun 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 y por que generan anualmente más de 18 millones de toneladas de maíz, equivalentes al 60 por ciento de la producción de granos, en 8.5 millones de hectáreas. Más del 70 por ciento 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 las de orden cultural, a las cuales no se puede aplicar criterios exclusivos de rentabilidad y eficiencia contables.¹⁶⁰

¹⁵⁷ (Tomich, P. 1995)

¹⁵⁸ Berry, A. (1998).

¹⁵⁹ Van Zyl, J. Binswanger, H (1996).

¹⁶⁰ D. Ingco et al (2004).

El potencial de la propiedad campesina, como una unidad que no es ni pequeña ni grande, de ser competitiva¹⁶¹ 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 potencialidades en México, ya que puede ser una forma de lograr la reducción de la fragmentación de la tierra y mediante una estrategia viable de aglutinación de las unidades productivas de subsistencia, en unidades eficientes y rentables. La que debe ir acompañada 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 y reduciendo la presión demográfica sobre las áreas urbanas.

CONCLUSIONES:

1.- El sector agropecuario mexicano estuvo sometido a varias reformas estructurales desde mediados de la década de los ochenta que buscaban dismantlar el modelo sustitutivo y establecer otro en base al libre mercado en un entorno de mercado abierto. Se argumentó que las reformas macroeconómicas que apuntaron hacia el dismantlamiento de la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones (SI) eliminarían la discriminación contra el sector agropecuario y estipularían el crecimiento de su productividad. Los programas de ajuste fueron demasiado severos e indujeron recesión económica, afectando así 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 del SI, se le concedieron nuevamente apoyos induciendo 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 reevaluación y los impuestos implícitos a la agricultura, que provienen de la protección efectiva a la industria, se esperaba que se estimularía 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 y la afluencia de capitales golondrina. Por lo tanto, los efectos positivos de “establecer los precios correctos” fueron más bajos de lo esperado o nunca se manifestaron.

2.- El crecimiento del sector agrícola resulta 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

¹⁶¹ Carter (1996)

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 y las condiciones climáticas y microclimáticas, la oferta de mano de obra y de capital, a la disponibilidad de infraestructura y a la dirección del desarrollo técnico y a las inversiones que permiten que sea apropiado por todos los productores.

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 suficiente que integre los mercados y haga más rentables las inversiones.

3.- La agricultura mexicana, en el momento de iniciar las negociaciones conducentes a la firma del TLCAN estaba afectada, y aún lo está por un marcado dualismo y por baja productividad. El dualismo es la coexistencia de un gran universo de pequeños propietarios, con parcelas menores a cinco hectáreas y de trabajadores sin tierra, y por el otro lado, 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 al 62 por ciento¹⁶². 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.

4.- Lo anterior indujo un crecimiento sectorial poco productivo. En efecto, la productividad de la agricultura mexicana es menor a la productividad media de la economía nacional, por 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 en períodos posteriores a la fecha. Estos largos períodos 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 prematuro de los sectores transables, más allá de lo que se justificaría por el grado de desarrollo de la economía. La agricultura participa con el 4.9 por ciento del PIB, nivel que los países desarrollados alcanzaron cuando arribaron a un PIB per capita por lo menos cuatro veces superior al actual de México.

5.- En los dos últimos quinquenios, la productividad de la agricultura mexicana creció más que el sector pecuario y cerró un tanto la distancia con la productividad de toda la economía. Este resultado está relacionado con el crecimiento de actividades con mayor valor agregado,

¹⁶² Deininger y Olinto (2000).

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, 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 y a los EUA.

Antes de que se firmara el Tratado, se contemplaba que con la apertura comercial y los cambios 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 también para mejorar la infraestructura y con ello la productividad de estas zonas. Pero esto nunca se realizó.

6.- Las ganancias de eficiencia se han concentrado entre los productores de frutas y hortalizas y de la agroindustria. Han resultado perjudicados un segmento importante de productores de granos y oleaginosas. Las políticas gubernamentales han compensado a los productores comerciales de granos y oleaginosas, pero la mayor parte de los productores de estos productos especialmente los semicomerciales y de autoconsumo, no han recibido los suficientes apoyos. También han sido adversamente afectados los trabajadores rurales sin tierra.

7.- 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 7 veces inferior al de los Estados Unidos, 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 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.

8.- 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 de los precios internacionales de los productos agrícolas en los últimos años se debe en parte a los apoyos que recibe el sector agropecuario en los países desarrollados sustancialmente mayores a los que México da. Estos países invierten en investigación y desarrollo lo cual contribuye a elevar la productividad y resulta en una mayor oferta. Esta mayor oferta 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, realizados por la OCDE, el Banco Mundial y por 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. Así mismo 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 en un mayor grado a la que se detectó y suficiente 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 un déficit de inversión en las zonas rurales durante décadas que impide elevar la productividad e integrar los mercados. El sector agropecuario representó el 5.4% del PIB en 2001 y sólo recibió el 0.91 de la inversión total. Lo que implicaría en términos teóricos que las inversiones deberían ser por lo menos cinco veces mayores a las realizadas para que la inversión total no discriminara en contra del sector. Esto es, se hubiera requerido en el 2001 de una inversión de 17 mil millones de pesos de 1993.

9. 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.

10.- Si bien se ha registrado un aumento significativo en el monto y valor de las exportaciones agropecuarias y agroalimentarias, también las importaciones han crecido a 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 TCAN, por el otorgamiento unilateral de los EUA 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 del 50% del total de importaciones agroalimentarias, lo que representa niveles de concentración mayores que en 1993.

11.- 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, estos apoyos 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 éste trabajo.

12.- Consideramos que la agricultura mexicana es o debe de 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 el 2000 el de Chile era del doble. También otros países en desarrollo como Costa Rica y Guatemala han registrado mucho mayores avances que

nosotros. Se requiere por lo tanto reestructurar el sector agropecuario mexicano 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 de una política de estado para el campo con gran visión de largo plazo que considere, entre otros, los siguientes criterios, con miras a elevar la participación del sector en la generación del PIB, en forma eficiente y competitiva y elevar la productividad sectorial:

- Elevar las inversiones destinadas al sector, de suerte que se cubra el déficit existente 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 + padrón único de beneficiarios de apoyos incluyendo los de combate a la pobreza).
- 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 forma tal 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.
- Complementar los programas de combate a la pobreza con acciones que incluyan, además de las acciones para elevar su productividad, la seguridad social (salud, retiro).
- Aplicar plenamente los mecanismos de defensa del sector que contempla el TLCAN.
- 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 implica reorientar muchos de los recursos que actualmente se aplican en él, la congruencia con las políticas macroeconómicas, y también exige una política fiscal que permita financiar los cambios requeridos.

REFERENCIAS

Anderson, D. et al: "Cattle/Beef subsector's Structure and Competition Under Free Trade" en Loyns, R.M.A, et al, feb. 2002, *Structrural Change as a Source of Trade Disputes under Nafta, Porceedings of the seventh Agricultural and Food Policy System Information Workshop*, pp. 231-263.

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?*

Appleton, B. *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.

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 el TLCAN en Productos Sensibles*. Agosto. Presentación en "Power-Point".

Audley, John J., D. Papademetriou, S. Polaski y S. Vaughan (2003), *NAFTA's Promise And Reality*. Carnegie Endowment For International Peace. Washington. EUA.

Bacha, E.M (1995), "Industrialization and Agricultural Development", en Meier, G.M. 1995, *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University, Press, Sexta Edición,

Banco Mundial, (1996), "Global food supply Prospects, A background paper prepared for the World food Summit", Roma Nov.

-----, (1996b) *Ecuador, Poverty Report*, Washington October 1996, pág. 22

-----, 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*.

Berry A. (1998), *Confronting The Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms and Income Distribution*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Berry, A. y Cline, W. (1979), "Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries" Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Binswanger, H. (1989). "The Policy Response of Agriculture", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.

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.;

Binswanger. H, Y. Mundlack, M. Yang y A. Bowers. (1985). "On The Determinants of Cross-Country Aggregate Agriculture Supply". **Journal of Econometrics** V. 36.

N. Birsdall (1999) "Comments", in V. Tanzi et al, *Economic Policy and Equity*, International Monetary Fund, Washington,

BORJA TAMAYO, A. (comp.), 2001, *Para evaluar al TLCAN*, México, D.F., Tecnológico de Monterrey/Editorial Porrúa.

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.), Texas, Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M de 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.

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.

CEPAL (1994). Tipología de productores agrícolas de ejido y comunidades. Documento de Distribución Interna.

Chenery, H. y Syrquin Moshe. (1986). *Industrialization and Growth: A Comparative Study* Oxford University Press.

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. 1994. pp. 11-44.

Conde Bonfil, Carola, (2000). *¿Pueden Ahorrar los Pobres?* El Colegio Mexiquense, A.C.

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. www.agpolicy.org.

D. Ingco, and Nash, J.D., Edt. (2004), *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for dDevelopment*, 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, Nueva York, Universidad de Columbia, abril.

....., (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.

DRACHE, D., (2001), "Pensar desde afuera de la caja: una perspectiva crítica del quinto aniversario del TLCAN", *Para evaluar al TLCAN*, en Borja Tamayo (comp.), México, D.F., Tecnológico de Monterrey/Editorial Porrúa.

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 (2004)

Eswaran, Mukesh, y Ashok Kotwal (1986), "Access to Capital and Agrarian Production Organization", *Economic Journal* 96: 482-498.

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.

Gelb, W. (1988). *Oil Windfalls. Blessing or Course?*, World Bank, Washington. Oxford University Press.

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.), Texas, Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M de 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, Colmex

Gordillo, G. De Janvry, A. Sadoulet, E. (1999). *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades*. FCE-COLMEX

Grindle, M. (1991) "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics" en Meier G.(Editor) *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*. San Francisco: ICS Press.

Hernández Laos, Enrique (1994). Diferenciales de Productividad entre México, Canadá y Estados Unidos, Cuadernos del Trabajo N° 5, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Ishan, J. y Kaufman, D. (1995) "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects". WB WPS No 1550.

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. ASL-R 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, OECD Development Center. Mayo.

Lipsey, R.R. (1970), The Theory of Customs Unions: A General Equilibrium Analyss, 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. Compilador, Reformas Económicas en México: 1982-1999. CEPAL-FCE, México.

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*

Maxwell, C. y T. Brian, 2000, *The Making of Nafta. How the Deal Was Done*, Nueva York, Cornell University Press.

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, Marzo , 130-152
Polaski Sandra, (2003). Jobs, Wages, and Households Income. En John Audley et. al. *NAFTA'S Promise and Reality*, Carnegie Endowment For Internatioanal Peace.

Papademetriou, Demetrios G . (2003). The Shifting Expectations of Free Trade and Migration, en Audley. John et. al.

OCDE (1995), *Agricultural Policies, Markets and Trade in the OECD Countries*, Paris.

-----, (1997). *Examen de las políticas agrícolas de México*, Paris.

-----, (1998), *Agricultural Policies, Markets and Trade in the OECD Countries*. Paris.

-----, (2003). *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, Paris.

Polaski Sandra, (2003). Jobs, Wages, and Households Income. En John Audley et. al. *NAFTA'S Promise and Reality*, Carnegie Endowment For Internatioanal Peace.

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, U. NAL, Bogotá

Quiroz, Jorge y Alberto Valdés, (1993). "Agricultural Incentives and International Competitiveness in Tour African Countries: Government Interventions and Exogenous Shoks". *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.-Me- xico free trade area: a CGE analysis". En: *Working Paper*, num. 617. Department of Agriculture and Resource Economics, University of California-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.

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 Decadas*. 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 Mechanismus: a Transaction Cost Approach, en *The World Economy*, Noviembre, 935-959.

Schiiff, M y Montenegro, C. (1995) "Aggregate Agricultural Supply Response in Developing Countries. A Survey of Selecte Issues". Banco Mundial, PRWP, No 1485 Julio.

Shwedel, K., Feb 2002, "Introduction, some conecptual observations", en Loyns, R.M.A, et al, feb. 2002, *Structrural Change as a Source of Trade Disputes under Nafta, Porceedings of the seventh Agricultural and Food Policy System Information Workshop*, pp. 651-371

Schwentesiús, Rita, Manuel Ángel Gómez Cruz y Gary W. Williams, Coordinadores: TLC y Agricultura; ¿Funciona el Experimento? CIESTAM, Universidad Autónoma de Chapingo.

Sen A. et al (1993). *The Quality of Life*. Oxford University Press.

Singh, H. (1990), *The Great Ascent: The Rural Poor in South Asia* Baltimore: Johns Hopkins U.P.

Smith, M. (1993), "The North American Free Trade Agreement", in Anderson, K. et al Eds. (1993)

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 Liberción 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.

Tomich, T. et al, 1995: *Transforming Agrarian Economies. Opportunities Seized, Opportunities Missed*, Cornell U.P. 1995,

Umali, D. y Ch. Maguire. (1995). *Agriculture in Liberalizing Economies: Changing Roles for Governments* (Washington: World Bank).

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. Binswanger, H. (1996), "The relationship Between Farm Size and Efficiency in South African Agriculture". WB PRWP No 1548, Washington 1996.

Whally, J., 1993, "Regional Trade Arrangements in North America: CUSTA 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?*, Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres/Macmillan.

Yunez, A., "El tratado de libre comercio y la agricultura mexicana; un enfoque de equilibrio general aplicado", Estudios Económicos, El Colegio de México, México, 1992.

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.