

# Dinámica y convergencias de las políticas agrícolas de Japón y México

MELBA E. FALCK\*

México y Japón comparten la experiencia de tener una agricultura en crisis. Ambos países deben enfrentarse a esa realidad con políticas agrícolas que respondan a las necesidades tanto de los productores del sector cuanto de los actores del resto de la economía.

Japón, nación rica por su cuantiosa producción de bienes y servicios, cuenta con un territorio equivalente a apenas un quinto del correspondiente a México y en él habitan 125 millones de personas. A lo largo del archipiélago nipón, con cuatro islas principales, cruzan cadenas de montañas que se precipitan en los mares circundantes y dejan unas cuantas planicies costeras aptas para la agricultura.

En México la superficie cultivable quintuplica a la de Japón y, si se consideran los pastizales, la diferencia es de veinte a uno. Otro problema grave de la agricultura de Japón es la escasez de mano de obra, mientras que México cuenta con una abundancia relativa de ella.

En el pasado los dos países mantuvieron políticas agrícolas proteccionistas. A partir de los años ochenta, ambos aplicaron políticas de liberalización sectorial por motivos diferentes y con distinta profundidad. La búsqueda de una mejor calidad de vida y el alto ingreso per cápita animaron la apertura paulatina del comercio exterior agrícola de Japón. La necesidad de abatir los rezagos productivos y la pobreza en el campo con base en el aumento de la productividad, llevaron a la apertura y a cierta especialización de la agricultura mexicana.

Después de un siglo de amistad entre México y Japón, es tiempo de fortalecer el comercio agrícola binacional y aprovechar su complementariedad en el mercado alimentario. En este artículo

se analizan las políticas agrícolas instrumentadas en los dos países, así como sus consecuencias y las oportunidades inherentes.

## POLÍTICA AGRÍCOLA EN JAPÓN

La tasa de autosuficiencia alimentaria de Japón es la menor entre las naciones industrializadas<sup>1</sup> y muestra una tendencia descendente desde los años sesenta cuando, curiosamente, el gobierno intensificó su política agrícola proteccionista. El resultado de ésta fue contrario al previsto: la producción se estancó y las compras al exterior aumentaron hasta convertir al país en el mayor importador mundial de alimentos.

En el desempeño de la producción y las importaciones agrícolas de Japón han convergido varios factores. Por el lado de la oferta alimentaria interna, la política agrícola proteccionista de la posguerra propició en gran medida el estancamiento productivo. A ello contribuyó la poca flexibilidad de la política agraria para adaptarse a la transformación de la economía. Ambas políticas, la agrícola y la agraria, condujeron a un uso ineficiente de los factores productivos sectoriales. Más aún, la política agrícola proteccionista tuvo repercusiones negativas en otros sectores y actores económicos.

Por el lado de las importaciones, el dinamismo mostrado sobre todo a partir de los ochenta se debe a la combinación de diversos factores. Destaca la revaluación del yen en años recientes,

1. La tasa de autosuficiencia alimentaria de Japón, medida en términos calóricos, pasó de 73% en 1965 a 42% en 1995. Véase Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca de Japón, "A Summary of the Annual Report on Japanese Agriculture", en *Food, Agriculture, and Rural Communities in Changing Life of the Nation*, Tokio, 1996.

\* Departamento de Estudios del Pacífico de la Universidad de Guadalajara, México.

así como la recesión de la economía japonesa en los noventa que ha modificado la conducta de los consumidores nipones y transformado los patrones tradicionales de abastecimiento de las agroindustrias y las actividades de servicios alimentarios. La liberalización gradual del sector agrícola también impulsó la expansión de las importaciones de alimentos, en particular desde el decenio pasado.

### Distorsiones de la política proteccionista

Entre los países industrializados, Japón mantiene los niveles más altos de protección agrícola. Un sistema complejo de apoyos a los precios del productor y de subsidios a los insumos y a la extensión, combinado con barreras cuantitativas y arancelarias, ha sido el escudo protector. Comprender el funcionamiento del sistema equivale a dilucidar la protección concedida al principal cultivo de Japón, el arroz, que descansa en la Ley de Control Alimentario de 1942 y la Ley Agrícola Básica de 1961.

Con el desencadenamiento de la segunda guerra mundial, la escasez de alimentos básicos se tornó en un grave problema para Japón y llevó al gobierno a decretar la Ley de Control Alimentario.<sup>2</sup> Con ella tanto la comercialización cuanto la fijación de los precios de los alimentos básicos, como arroz, trigo, cebada y papas, quedaron bajo estricto control gubernamental. Hasta 1952 los controles directos de la mayoría de los productos, excepto el arroz, se sustituyeron por uno indirecto, con base en precios mínimos de compra de los alimentos. Hasta entonces los precios internos se establecían por debajo de los internacionales, en una clara política en favor de los consumidores.<sup>3</sup>

En 1953, como resultado de una mala cosecha, se elevó el precio del arroz para garantizar el abasto. En la segunda mitad de los cincuenta, sin embargo, la productividad agrícola tuvo un avance importante y los años de escasez quedaron atrás. Japón es autosuficiente en la producción de arroz, aunque los precios internos siguen una tendencia alcista. La Agencia Alimentaria controla la producción, comercialización y distribución del cereal. Los precios se fijan por arriba de los internacionales, con fronteras cerradas a las importaciones. La política agrícola tiende a favorecer al productor.

Después de la reconstrucción inmediata de posguerra, Japón inició el tránsito por el sendero del crecimiento sostenido. De 1955 a 1973, año de la primera crisis internacional del petróleo, la economía nipona creció a un ritmo promedio anual de 10%. La expansión del sector industrial, principal motor económico, se basó en las altas tasas de crecimiento de la productividad de los factores correspondientes, favorecidos por el flujo de nue-

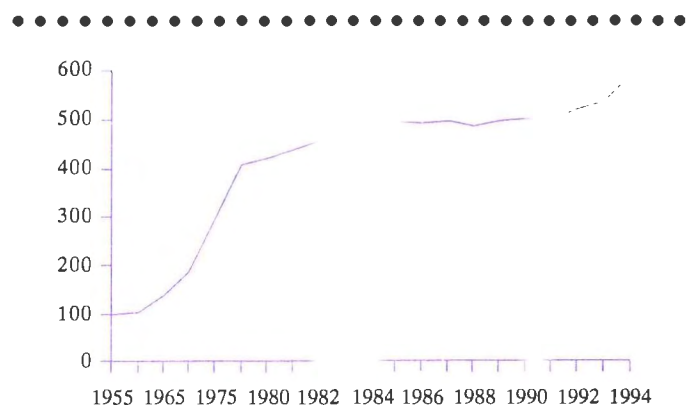
2. Después de más de medio siglo de vigencia, esta ley se revisó en 1995 y se modificó la política de control alimentario. Más adelante se aborda el tema de la liberalización.

3. Toshihiko Kawagoe, "Deregulation and Protectionism in Japanese Agriculture", en Juro Teranishi y Yutaka Kosai (eds.), *The Japanese Experience of Economic Reforms*, St. Martin Press, Nueva York, 1993, pp. 380-385.

va tecnología proveniente del exterior. Empero, la productividad del sector agrícola se rezagó respecto a la del manufacturero. Según algunas estimaciones, en el período 1960-1975 la productividad laboral se incrementó a una tasa media anual de 8.3% en la industria y de 4.4% en la agricultura.<sup>4</sup>

La brecha entre las productividades sectoriales se refleja en la diferencia en los ingresos de los factores respectivos. Con la Ley Básica Alimentaria, promulgada en 1961, se buscó equiparar los ingresos de los agricultores con los del trabajador urbano mediante el impulso de unidades productoras viables de mayor escala. Con igual propósito, el gobierno instauró un sistema de compensación a los agricultores para fijar el precio del arroz según una fórmula en que los costos laborales se calculan con base en el salario urbano y el resto de los costos reflejan los de la unidad productora menos eficiente. Luego de duplicarse en los años sesenta y setenta, como se aprecia en la gráfica 1, el precio interno del arroz mostró una tendencia ascendente hasta los noventa y ha representado un estímulo muy importante para que los agricultores continúen con el cultivo.<sup>5</sup>

G R Á F I C A 1  
JAPÓN: EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL ARROZ, 1955-1994 (1960 = 100)



Fuente: Statistic Bureau Management and Coordination Agency, *Japan Statistical Yearbook*, 1996.

En consecuencia, la oferta del cereal se mantuvo cercana a la de principios de los sesenta. Sin embargo, el consumo per

4. Cornelius Van der Meer y Saburo Yamada, *Japanese Agriculture. A Comparative Economic Analysis*, Routledge, Londres y Nueva York, 1990, pp. 132-133. Los autores hacen un estudio comparativo entre las agriculturas de Holanda y Japón, considerando que la escasez de tierra es una restricción al desarrollo agrícola en ambos países. También véase Melba Falck, "Agricultura japonesa: mitos, realidades y oportunidades", en *Agricultura y Desarrollo Regional en la Cuenca del Pacífico*, Aportes de la Universidad de Colima, vol. 7, núm. 11, 1996, pp. 35-38.

5. Para un análisis exhaustivo del marco institucional de la política

cápita se redujo 40% de 1960 a 1993. La disparidad entre la oferta y la demanda dio lugar a la acumulación de inventarios, con elevados costos de manejo para el gobierno. En 1970 y 1980 aquellos ascendieron a alrededor de siete y seis millones de toneladas, respectivamente, más de la mitad de la producción. En 1996 el inventario acumulado de arroz fue de unos tres millones de toneladas, el doble de lo necesario para afrontar las contingencias climatológicas.<sup>6</sup>

Ante el exceso de inventarios, hacia finales de los sesenta el gobierno japonés debió controlar la producción mediante un programa regulatorio que restringió el uso de la tierra para el cultivo del arroz. El programa, de alcance nacional y todavía vigente, no hace distinciones entre las variedades de arroz sembradas. Los agricultores deben participar a cambio de estímulos económicos por el ingreso no percibido al ajustar su producción. Los gobiernos locales y las cooperativas agrícolas, las *nokyo*, deben asegurarse del cumplimiento de las metas productivas; de lo contrario, las municipalidades pueden ser privadas de algunos subsidios o ciertos proyectos de obras públicas a cargo del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca (MAFF por sus siglas en inglés).

No obstante, persistió la acumulación de inventarios. El control de la oferta de arroz mediante dicho programa mantiene unas 780 000 ha fuera de cultivo, es decir, cerca de 30% de los arrozales de Japón.<sup>7</sup> Para un país donde la tierra es el factor de producción relativamente más escaso, se trata de un desperdicio intolerable.

Aunque el efecto más distorsionante de dicha política concierne al uso ineficiente de la tierra, el que tiene en el presupuesto agrícola es enorme. El gasto público correspondiente a la compra de arroz a precios altos, los pagos de almacenaje y los de intereses, representa más de un tercio del gasto de la cuenta general del MAFF.<sup>8</sup> A esos costos se suman aquellos en que incurrir la dependencia al ofrecer pagos compensatorios a los agricultores como incentivo para sembrar otros productos como la

proteccionista de Japón, véase Yujiro Hayami y Saburo Yamada *et al.*, *The Agricultural Development of Japan. A Century's Perspective*, Universidad de Tokio, 1991, cap. 2.

6. Toshihiko Kawagoe, *op. cit.*, p. 386, y "New Rice Law Sows Seeds of Discontent", *Nikkei Weekly*, 1 de septiembre de 1997, p. 2.

7. Véase "Government May Go against Grain with Rice Policy", *Nikkei Weekly*, 22 de septiembre de 1997, p. 2. Una encuesta del Nikkei muestra que los gobernadores de 43 de las 47 prefecturas de Japón externaron que los agricultores no están dispuestos a aceptar más reducciones.

8. El presupuesto del MAFF se integra básicamente por tres cuentas: la general, la más importante por el monto de gasto; las cuentas especiales, que incluyen la de control alimentario y en parte financiadas con transferencias de la cuenta general, y la cuenta de obras públicas. La suma consolidada de ellas totaliza los apoyos del MAFF a los agricultores. Para un análisis detallado del gasto público agrícola, véase Aurelia George, "The Politics of Public Spending in the Agriculture, Forestry and Fisheries Sector", en Food and Agriculture Research Center, *Japanese Agricultural Policy Reconsidered*, Ogura Takekazu, Japón, 1993, pp. 165-217.

soya, el trigo y el betabel. Todo ello sin considerar el costo de oportunidad de los recursos así utilizados.

La aplicación de la Ley de Control Alimentario de 1942 y de la Ley Agrícola Básica de 1961 permitió garantizar, por vía de los altos precios internos del arroz, un ingreso a los productores del grano no sólo equiparable sino 15% superior al de los trabajadores urbanos.

Para el gobierno dicha política de apoyo implicó establecer un programa de control del área sembrada, en un intento fallido por equilibrar la oferta y la demanda del cereal con las distorsiones referidas en el uso de la tierra. Por lo demás, tanto los elevados precios internos del arroz cuanto la política agraria indujeron a los productores de medio tiempo a permanecer en el sector, limitando las posibilidades de expansión de las unidades productoras de tiempo completo.

### La agricultura de fin de semana

De alrededor de seis millones de unidades productoras agrícolas familiares o *nôka* existentes en Japón a principios de los cincuenta, cerca de la mitad se dedicaba de tiempo completo a actividades agrícolas y la otra de tiempo parcial, es decir, algunos de sus miembros contaban con empleo fuera del sector.

En 1995 el número de *nôkas* se había reducido ya a 3.4 millones, pero sólo en 16% se practicaba la agricultura de tiempo completo y en el restante 84% la de tiempo parcial, también llamada agricultura de fin de semana o de los abuelos (véase el cuadro 1). De allí que apenas 2.8 millones de trabajadores, 30% de la fuerza laboral en la agricultura, se dedican en exclusiva a actividades del sector.

En la actualidad alrededor de 70% del ingreso de casi dos tercios de las unidades productoras agrícolas se genera en actividades no agrícolas. Para ellas la venta de arroz aporta sólo una décima parte de su ingreso bruto total (véase el cuadro 2). Las unidades de tiempo parcial aportan 82% de la oferta total del cereal, mientras que las de tiempo completo contribuyen con sólo 18%. Más aún, el promedio de escala de producción de las unidades arroceras, que en su mayoría son de tiempo parcial, es apenas de 0.72 ha e inferior al promedio nacional de 1.2 hectáreas.

¿Qué motiva a las unidades de tiempo parcial a permanecer en el sector agrícola? En primer lugar, los altos precios que el gobierno les garantiza para su producción de arroz, sin importar los costos correspondientes. En segundo término, la mecanización del proceso productivo reduce los requerimientos de mano de obra. En tercero, la ampliación de la red de comunicaciones facilita el traslado de los agricultores a los centros urbanos. Por último, la combinación de la política agraria con la de altos precios ha encarecido la tierra. Para la *nôka* de tiempo parcial la tierra es menos un factor de producción que un activo del cual se pueden obtener ganancias de capital en el futuro.<sup>9</sup>

9. Yoshimi Kuroda, "Price Support Programmes and Land Movements in Japanese Rice Production", en *Pacific Rim Agriculture: Opportunities, Competitiveness and Reforms*, Center for Agricultural

C U A D R O 1

## JAPÓN: INDICADORES DE LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DEL SECTOR AGRÍCOLA

	Antes	Ahora
<i>Sector agrícola en la economía</i>		
Participación en el PIB global, 1960-1993 (%)	12.6	3.0
Participación en el empleo, 1960-1994 (%)	30.2	5.4
<i>Fuerza de trabajo agrícola,<sup>1</sup> 1975-1995 (millones de personas)</i>	13.7	9.1
Principalmente actividades agrícolas <sup>2</sup>	7.9	4.9
Exclusivamente actividades agrícolas <sup>3</sup>	4.9	2.8
<i>Composición por edades de la fuerza laboral sólo dedicada a la agricultura, 1980-1995 (%)</i>		
16-29 años	6.5	1.5
30-59 años	65.7	37.7
60-64 años	11.1	18.5
Mayores de 65 años	16.7	42.3
<i>Uso de la tierra, 1960-1994</i>		
Superficie cultivada (millones de hectáreas)	6.0	5.1
Uso de la tierra (%)	100.0	100.0
Arroz	40.7	43.8
Trigo y cebada	18.7	4.26
Legumbres	7.9	3.0
Frutas	3.1	6.4
Vegetales	7.6	13.6
Cultivos industriales	5.5	4.1
Forrajes	6.2	21.0
Otros	10.3	3.84
<i>Unidades familiares de producción agrícola (UFPA),<sup>4</sup> 1950-1995 (millones)</i>		
Estructura por grado de ocupación (%)	100.0	100.0
Unidades productoras de tiempo completo <sup>5</sup>	50.0	16.1
Unidades productoras de tiempo parcial <sup>6</sup>	50.0	83.9
Agrícolas	28.4	18.8
No agrícolas	21.6	65.1
<i>Unidades familiares de producción agrícola: escala de producción, 1950-1995 (%)</i>		
Menos de 0.5 ha.	40.0	23.0
De 0.5 a 1.0 ha.	33.0	36.0
De 1.0 a 1.5 ha.	16.0	17.0
De 1.5 a 2.0 ha.	8.0	9.0
Más de 2 ha.	3.0	15.0
<i>Gasto de las familias japonesas en alimentos, 1965-1994 (%)</i>		
Consumo de arroz per cápita, 1960-1993 (kg/año)	113.0	69.2

1. En 1995, de los 9.1 millones, 3.5 millones trabajaban menos de 29 días en la unidad productora. 2. Miembros de la unidad productora mayores de 16 años que realizan exclusivamente actividades agrícolas y aquellos que tienen trabajo fuera de la agricultura aunque dedican a ésta más días al año. 3. Miembros de la unidad productora mayores de 16 años. 4. A partir de 1991, el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca proporciona información estadística únicamente para las unidades familiares productoras agrícolas comerciales, o sea las que cultivan más de 30 ares (1 are=3.3 m<sup>2</sup> o 0.10 ha.) o cuyas ventas anuales de productos agrícolas sobrepasen los 500 000 yenes. En 1995, 2.6 millones de unidades. 5. En las que todos sus miembros se dedican a la agricultura. 6. Unidades en las que más de uno de sus miembros se dedica a actividades no agrícolas. De éstas, las de tiempo parcial agrícola son aquellas en las que la mayoría de su ingreso proviene de la agricultura y las de tiempo parcial no agrícola son aquellas que obtienen la mayoría de él de labores no agrícolas. Fuente: MAFF, *Statistical Yearbook*, varios números, y Statistics Bureau Management and Coordination Agency, *Japan Statistical Yearbook*, varios números.

La política agraria de la posguerra favoreció la inmovilidad de la tierra agrícola en Japón. Las regulaciones vigentes de la reforma agraria respecto al cambio de uso de la tierra de culti-

vo, los límites de la superficie arrendable, los topes a la renta y los plazos máximos de arrendamiento, entre otras, establecieron restricciones institucionales para el desarrollo del mercado de la tierra agrícola. A pesar del relajamiento de algunas restric-

Policy Studies, Massey University, Nueva Zelandia, abril de 1993, pp. 91-103. En su estudio empírico el autor encuentra que las unidades agrícolas de menor escala han recibido mayores beneficios que las de

mayor escala con las políticas de apoyo a los precios, lo cual ha impedido la movilidad de la tierra hacia las unidades más grandes.

C	U	A	D	R	O	2
JAPÓN	DE	PRODUCCIÓN	AMPLIACIÓN	PRODUCCIÓN	GRANOS	1994 (MILES DE YENES)

	Ingreso bruto total <sup>2</sup>			Ingreso agrícola			Ingreso no agrícola	
	Monto	Participación <sup>3</sup>	Total	Participación <sup>3</sup>	Por venta de arroz	Participación <sup>3</sup>	Monto	Participación <sup>3</sup>
<i>Grado de ocupación</i>								
Tiempo completo	8 159.6	100.0	7 388.4	90.5	1 367.5	16.8	771.2	9.5
<i>Tiempo parcial</i>								
Agrícola	13 318.5	100.0	10 347.7	77.7	2 848.7	21.4	2 970.8	22.3
No agrícola	10 036.4	100.0	2 328.7	23.2	1 224.9	12.2	7 707.7	76.8
<i>Escala de producción (hectáreas)</i>								
Menos de 0.5	7 801.4	100.0	1 339.8	17.2	325.6	4.2	6 461.6	82.8
De 0.5 a 1	8 255.8	100.0	1 876.6	22.7	679.7	8.2	6 379.2	77.3
De 1 a 1.5	9 395.1	100.0	3 197.0	34.0	1 173.7	12.5	6 198.1	66.0
De 1.5 a 2	10 286.4	100.0	4 809.0	46.8	1 583.8	15.4	5 477.4	53.2
Más de 2	13 296.9	100.0	8 891.0	66.9	3 238.9	24.4	4 405.9	33.1

1. Unidades productoras comerciales. 2. El ingreso bruto total – venta de productos agrícolas + autoconsumo de productos agrícolas + incremento en las existencias de animales y plantas y cambio de inventario de productos agrícolas. 3. En el ingreso bruto total, porcentajes.

Fuente: MAFF, *The 71th Agricultural Yearbook. Japan, 1994-1995*, Tokio, 1996.

ciones, las medidas respectivas no bastaron para impulsar dicho mercado.<sup>10</sup>

### Escala de producción y mecanización de las *nôka*

El promedio de la escala de producción de las *nôka* no ha variado mucho y pasó de una hectárea en 1950 a 1.2 ha. en 1995, aun cuando unos 2.8 millones de unidades salieron del sector en ese lapso. Los mayores salarios reales en los sectores no agrícolas, que se cuadruplicaron en el período 1960-1990, ejercieron una fuerte atracción sobre los agricultores en la etapa de rápido crecimiento general de la economía. De 1961 a 1975 aproximadamente seis millones de trabajadores agrícolas abandonaron la agricultura.<sup>11</sup> No obstante, la pequeña escala de producción permaneció casi inalterada. A ello contribuyeron la amplia protección otorgada al cultivo de arroz, las leyes de arrendamiento de la tierra agrícola, el trato fiscal preferencial otorgado a ésta frente a los predios urbanos y los altos precios de la tierra.

10. Respecto a los efectos de la política agraria sobre la inmovilidad de la tierra, véanse Akira Takahashi, "The Evolution of Japan Land Policies in the East-Asian Context", en Kopel, Bruce y Kim (eds.), *Land Policy Problems in East Asia: Toward New Choices. A Comparative Study of Japan, Korea and Taiwan*, Korea Research Institute for Human Settlements y Young D. East West Center, 1993, cap. 4, y Akira Takahashi, "Land Reform in Japan", en *Improving Agricultural Structure in Asia and the Pacific*, Asia Productivity Organization, 1990, cap. 6.

11. Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, *op. cit.*, p. 6.

A medida que desciende la escala de producción de las unidades agrícolas, el ingreso no sectorial se convierte en el más relevante y pierde importancia el proveniente de la venta del arroz. Es el caso de las unidades menores de una hectárea (60% del total), cuyo ingreso no agrícola representa cerca de 80% de su ingreso bruto y el correspondiente a la comercialización del arroz constituye sólo de 4 a 8 por ciento. En las unidades mayores de dos hectáreas, en cambio, dos tercios de su ingreso bruto provienen de actividades agrícolas y un cuarto de la comercialización del arroz. Tal composición muestra que alrededor de dos tercios de las unidades agrícolas de Japón, que operan con una escala menor de una hectárea, se dedican de tiempo parcial a las labores de cultivo, como es el caso de la mayoría de las unidades productoras de arroz (véase el cuadro 3).

En las condiciones actuales de escasez de mano de obra y uso de tecnología mecánica, según el MAFF, el costo de producir arroz resulta seriamente afectado por la escala de producción de la unidad agrícola. Donde se cultiva menos de una hectárea, los costos de producción duplican a los de las unidades mayores de tres hectáreas.<sup>12</sup> La mecanización del cultivo del arroz en la posguerra tendió, desde mediados de los sesenta, a abarcar todas las etapas de producción del grano, incluidas las de trasplante y cosecha, otrora manual.<sup>13</sup> Durante ese proceso se extendió el

12. Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, *The State of Japan's Agriculture, 1989. Summary Report*, Tokio, abril de 1990, pp. 16-18.

13. En la actualidad se requiere 80% menos horas que en 1960 para obtener una unidad de producto de arroz. Véase Ministerio de Agri-

C U A D R O 3

## JAPÓN INDICADORES DE LA PRODUCCIÓN DE ARROZ

	Antes	Ahora
Unidades familiares productoras de arroz (miles), <sup>1</sup> 1981-1994	3 785	1 376
Participación en el total (%)	—	55.3
Superficie destinada al arroz (millones de hectáreas), 1960-1994	3.3	2.2
Participación en el total (%)	41.0	43.8
Escala promedio de producción (ha), 1960-1994	0.55	0.72
Producción de arroz (miles de toneladas), 1960-1994	12 858	11 981
Rendimiento (ton/ha)	3.89	5.4
Contribución de las UFPA a la producción de arroz según grado de ocupación (%), 1991 <sup>2</sup>	n.d.	100.0
Tiempo completo	n.d.	18.0
Tiempo parcial	n.d.	82.0
Tipo de ingreso de las UFPA dedicadas al cultivo del arroz (%), 1994 <sup>2</sup>	n.d.	100.0
Agrícola	n.d.	23.5
No agrícola	n.d.	76.5
Contribución del ingreso agrícola al gasto total	n.d.	28.2
Comercialización, 1981-1994		
Porcentaje del arroz producido adquirido por:		
Agencia alimentaria	53.0	17.1
Mayoristas autorizados	26.0	37.0
Mercado negro	21.0	45.9
Subsidio equivalente al productor (%)	Todos los productos	Arroz
Promedio 1979-1981	60.0	71.0
Promedio 1986-1988	73.0	92.0
1994	74.0	89.0
Subsidio equivalente al consumidor (%)	Todos los productos	Arroz
Promedio 1979-1981	-36.0	-52.0
Promedio 1986-1988	-57.0	-83.0
1994	-50.0	-81.0

1. Incluye únicamente las unidades comerciales dedicadas a una sola actividad. Excluye las unidades de autoconsumo y las que combinan arroz con otros cultivos. 2. UFPA: unidades familiares de producción agrícola. n.d. No disponible.

Fuente: MAFF, Statistics Department, *The 71th Statistical Yearbook. Japan, 1994-1995*, Japón, 1996; OCDE, *Agricultural Policy Reform and Adjustment in Japan*, París, 1995; Susan MacKnight, *Decision Time for Japan's Rice Program*, Japan Economic Institute Report, 14 de enero de 1994, y OCDE, *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries. Monitoring and Outlook 1995*, París, 1995.

uso de maquinaria mediana, como tractores y combinadoras, cuya eficiencia depende de la ampliación de la unidad productora.<sup>14</sup> La mecanización del cultivo de arroz ha permitido que las unidades de tiempo parcial permanezcan en el sector, pero obstaculiza el ensanchamiento de la unidad agrícola e impide

cultura, Silvicultura y Pesca, "A Summary of the Annual...", *op. cit.*, p. 11.

14. Para un análisis más amplio sobre los efectos de la mecanización en el uso de los insumos de acuerdo con la escala de producción de las *nôka*, véase Y. Hayami y T. Kawagoe, "Farm Mechanization, Scale Economies and Polarization", *Journal of Development Economics*, núm. 31, North Holland, 1989, pp. 221-239. Los autores encuentran que en esta etapa de mecanización de la agricultura japonesa los costos de maquinaria y mano de obra son menores para las unidades de mayor escala y que, a pesar de los esfuerzos por disminuir la indivisibilidad de la maquinaria, no ha "sido posible eliminar la ineficiencia en el uso de maquinaria grande en las unidades pequeñas" (p. 230).

economías de escala inherentes al uso de ese tipo de maquinaria.<sup>15</sup> Como resultado, el predominio de la escala pequeña de producción en una agricultura muy mecanizada entraña un uso ineficiente del capital.

### Envejecimiento de la fuerza de trabajo agrícola

Otro problema apremiante de la agricultura nipona se vincula con los cambios demográficos y la emigración de los hombres jóvenes que, en busca de mejores oportunidades, abandonan las actividades del campo. Las bajas tasas de crecimiento poblacional han modificado la estructura demográfica de Japón. De

15. Toshihiko Kawagoe, "Deregulation and Protectionism...", *op. cit.*, pp. 376-379.

1970 a 1993, por ejemplo, se duplicó la participación del grupo de personas mayores de 65 años. En 1995 alrededor de 42% de la fuerza de trabajo tenía más de 65 años de edad, mientras que 60% rebasaba los 60 años. Los efectos de esta estructura de edades de la fuerza laboral agrícola en la productividad sectorial resultan obvios.

El problema es más acuciante si se considera que un número cada vez mayor de agricultores mayores de 60 años carece de algún heredero que prosiga sus labores. Cerca de 10% de la tierra agrícola de Japón es cultivada por esa clase de agricultores.<sup>16</sup>

La apertura parcial del mercado del arroz y el envejecimiento de la fuerza de trabajo agrícola, empero, inducen a los agricultores a contratar empresas especializadas para que manejen sus unidades agrícolas. De acuerdo con el MAFF, en 1995 operaban ya en el campo japonés unas 4 150 corporaciones (30% más que en 1985), de las cuales 805 cultivaban arroz y trigo.<sup>17</sup>

### Costos del proteccionismo

En Japón se tiene un régimen de precios específicos para cada producto agrícola. En los casos del arroz, el trigo y la cebada persiste un estricto control gubernamental, conforme a la Ley de Control Alimentario, y sus precios internos han recibido un fuerte apoyo. Para los productos pecuarios, en cambio, se aplicaron diferentes medidas, como los pagos de deficiencia en la producción de leche y la intervención de la Corporación de Promoción de la Industria Pecuaria en los mercados de carne vacuna y porcina, mantequilla y leche descremada. El gobierno fija precios administrados como guía, al tiempo que participa ampliamente en el mercado de la leche. El control de esos mercados quedó en manos de corporaciones monopólicas semigubernamentales. Para mantener los precios altos de los productos agrícolas, además, resultó necesario excluir a la competencia externa mediante restricciones cuantitativas al comercio.<sup>18</sup>

Las medidas proteccionistas han entrañado un alto costo para el gobierno y una pesada carga para los consumidores por los elevados precios de los alimentos. Un indicador de uso frecuente para evaluar el proteccionismo es el *subsidio equivalente al productor* (PSE por sus siglas en inglés), medida del valor de la asistencia total transferida a los productores mediante apoyos a los precios de mercado, pagos directos y subsidios a los insumos y la extensión, ponderada como porcentaje del valor de la producción agrícola. El PSE representa, por lo tanto, una medida de los incentivos otorgados a la producción. De acuerdo con estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en Japón el PSE ascendió a 74% en 1994, es decir, los apoyos gubernamentales al sector agrícola llegaron

al equivalente a casi tres cuartos del valor de la producción respectiva. Tal porcentaje superó, además, al promedio de los países miembros de la OCDE (72%).<sup>19</sup> Cabe señalar que el PSE se ha mantenido constante en Japón desde 1986.

El efecto de las medidas proteccionistas agrícolas en el consumo se evalúa por medio del *subsidio equivalente al consumidor* (CSE por sus siglas en inglés), indicador del impuesto implícito o subsidio como proporción del precio interno a cargo del consumidor. Si el CSE es positivo indica estímulos del mismo signo para el consumo, pero si es negativo denota efectos desfavorables. Según el estudio citado de la OCDE, en 1994 el CSE ascendió a 50% en Japón. Los consumidores nipones, así, debieron pagar por los alimentos precios internos mucho mayores que los internacionales.

Las transferencias de los consumidores-contribuyentes a los agricultores, sin embargo, muchas veces no llegan a los productores que más lo necesitan, es decir, a los de menor ingreso. En Japón los agricultores de tiempo completo aportan sólo 18% de la producción interna de arroz. Por consiguiente, los de tiempo parcial son los más beneficiados por los subsidios al arroz (el PSE para este cereal es de 89%). El ingreso de las unidades productoras familiares de tiempo parcial supera al que perciben las de tiempo completo. En 1994 el ingreso de estas últimas representó 80% del correspondiente a las primeras.

### Perdedores y ganadores de la política agrícola

En Japón los grandes perdedores ante las medidas proteccionistas en el sector agrícola han sido los consumidores que, además de pagar precios altos por los alimentos, financian parte de los programas de apoyo mediante sus contribuciones fiscales. Aun cuando el gasto alimentario de las familias japonesas disminuyó de 38% en 1965 a 24% en 1994, esta proporción resultó elevada si se compara con el gasto promedio de las familias estadounidenses (13% de sus erogaciones). Durante 1995, según el MAFF, los precios de los alimentos en Tokio permanecieron de 20 a 30 por ciento por arriba de los existentes en otras ciudades caras del mundo, como Nueva York, París y Londres.

Tales precios de los alimentos, junto con los altos costos de la vivienda, las largas jornadas laborales, los tiempos muertos de transporte, la escasez de espacios verdes por habitante y otros problemas, determinan que la población japonesa no disfrute cabalmente del bienestar que cabría esperar por sus ingresos anuales de 34 630 dólares per cápita en 1994. En este rubro Japón ocupa el primer lugar entre las potencias económicas del Grupo de los Siete. Si se considera el poder de compra, empero, dicho ingreso baja a 21 350 dólares (72% del de la población estadounidense) y el país oriental pasa al segundo sitio.<sup>20</sup>

El Partido Demócrata Liberal (PDL) se encargó de formular la política agrícola nipona. A finales de los ochenta apenas 7%

16. Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, "A Summary...", *op. cit.*, 32.

17. Kaoru Morishita, "Farms Evolve into Bigger, Stronger Units", *The Nikkei Weekly*, 10 de marzo de 1997, pp. 1 y 19.

18. Esa situación se ha modificado en los últimos años. Más adelante se aborda el proceso de liberalización sectorial de Japón.

19. OCDE, *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries. Monitoring and Outlook 1995*, París, 1995, pp. 226-227.

20. Datos del *World Bank Atlas 1996*.

de la fuerza de trabajo se ocupaba en las faenas agrícolas, pero al sector rural correspondían 20% de los distritos electorales y 30% de los escaños de la Dieta. Esta sobrerrepresentación política de los intereses agrícolas fue favorecida por el sistema de representación múltiple, con el cual varios candidatos de un mismo partido podían representar al mismo distrito electoral en la Dieta. Sin embargo, la reforma electoral de 1994 sustituyó dicho sistema por uno de representación individual y ello tiende a socavar el poder del grupo agrícola.<sup>21</sup>

El MAFF cumple un papel secundario en la formulación de la política agrícola y su misión es vigilar, investigar, proponer y recomendar. No obstante, el sistema de control alimentario le ha dado poder político y económico. Los burócratas se tornan claves al asignar los subsidios para los proyectos de infraestructura agrícola, cuyos beneficiarios son contratistas que controlan la política local en la *mura*.

Las *nokio* cierran el llamado “triángulo de hierro”, al representar el brazo administrativo del gobierno. Al contar con la mayoría de los agricultores, unos 8.8 millones en 1994,<sup>22</sup> estas cooperativas agrícolas resultan muy importantes para garantizar el apoyo al PLD en los distritos rurales. Las *nokyo* controlan el acopio, la venta y el almacenamiento de la producción agrícola, así como la venta de insumos a los productores. También desempeñan funciones de agentes financieros al captar depósitos de los agricultores y otorgar crédito tanto al propio sector agrícola cuanto a otros como el de bienes raíces. La Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas (*Zennoh*) es la sexta compañía comercializadora más importante de Japón, mientras que el Banco Nacional de Cooperativas Agrícolas (*Norinchukin*) es el segundo en términos de captación y supera al Banco de Tokio-Mitsubishi, el más grande del mundo.

Con la nueva legislación sectorial, las *nokyo* se enfrentan ahora con una mayor competencia y los agricultores se dirigen cada vez más a los proveedores privados ante los elevados precios con que operan las cooperativas. Los problemas financieros derivados de los préstamos a las compañías de bienes raíces durante los años de la “economía de burbuja”, por otra parte, han dañado la reputación de las *nokyo* entre los agricultores, pues éstas consideran que las pérdidas respectivas deben cubrirse con impuestos de los contribuyentes.

Los productores agrícolas (sobre todo los de tiempo parcial), el Partido Demócrata Liberal, las cooperativas y el MAFF, en suma, han sido los grandes ganadores de la política agrícola proteccionista de Japón.<sup>23</sup>

21. Toshi Nagahisa, “The Electoral Reform that Can Mobilize Japan for Security Cooperation”, *Pacific Focus*, vol. 10, núm. 2, Inha Journal of International Studies, otoño de 1995, pp. 83-93.

22. *Sowing the Seeds of the Future*, Japan’s Agricultural Cooperatives Country Paper, febrero de 1997.

23. Sobre este tema véanse William Nester, *Japanese Industrial Targeting. The Neomercantilist Paths to Economic Superpower*, Mac Millan, 1991, pp. 43-77; Aurelia George, “The Japanese Farm Lobby and Agricultural Policy Making”, *Pacific Affairs*, vol. 54, núm. 3, otoño de 1981, pp. 409-431, y FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1993, pp. 217-219.

## Autosuficiencia e importación de alimentos

En la actualidad los japoneses producen alrededor de 60% de los alimentos que consumen. La tasa de autosuficiencia alimentaria ha bajado de manera notoria en los casos del trigo, la cebada y la soya. En el rubro de vegetales la autosuficiencia nipona se perdió a principios de los ochenta y ahora Japón importa 15% de lo que consume, mientras que en el caso de las frutas la dependencia frente al exterior se eleva a 51%. Las importaciones cubren 61% del consumo nacional de carne de res, 38% del de la de cerdo y 31% del de la de pollo.

Japón depende mucho de las importaciones para mantener una adecuada oferta alimentaria interna que satisfaga la variada dieta de la población, cuyo consumo per cápita de carne y productos lácteos supera al del resto de naciones asiáticas.<sup>24</sup> Sin embargo, la producción agrícola japonesa no se ha ajustado a los cambios en la demanda. La crisis sectorial se evidenció más en los ochenta ante el estancamiento de la producción de los principales cultivos, incluidos vegetales y frutas, y la de carne bovina y porcina.

El país oriental se convirtió en el primer importador mundial de alimentos. En 1995 sus compras sumaron 51 500 millones de dólares, el doble que en 1987, y representaron 15% de sus importaciones totales. Por categorías de productos y en términos de valor, las mayores tasas de crecimiento en el período 1970-1995 correspondieron a los productos marinos, los cárnicos, los vegetales, los lácteos, las frutas, el maíz y el trigo.

Una tendencia visible en la composición de las importaciones alimentarias japonesas es la creciente participación de productos con mayor valor agregado, como los vegetales congelados y envasados. El principal proveedor de alimentos a Japón es Estados Unidos, que participa con 30% de los envíos; China, Taiwan, Tailandia e Indonesia suministran en conjunto 25%, y Australia y Nueva Zelandia contribuyen juntos con 9 por ciento.<sup>25</sup>

## Apertura del mercado agrícola

La política agrícola aplicada durante la posguerra logró aumentar el ingreso de los agricultores con base en los precios elevados, pero éstos constituyeron un fuerte aliciente para inmovilizar una gran parte de la tierra cultivable en el producto más privilegiado por la protección, el arroz, y arraigar en el sector a los agricultores de fin de semana. La pequeña escala de producción de la unidad familiar agrícola permanece inalterada, lo cual origina un uso ineficiente de la maquinaria moderna. La distorsión en el uso de los factores es clara. Su consecuencia es el estancamiento de la producción, una disminución de la autosuficiencia alimentaria y un alto nivel de importaciones (véase la gráfica 2).

24. Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, “A Summary...”, *op. cit.*, p. 4.

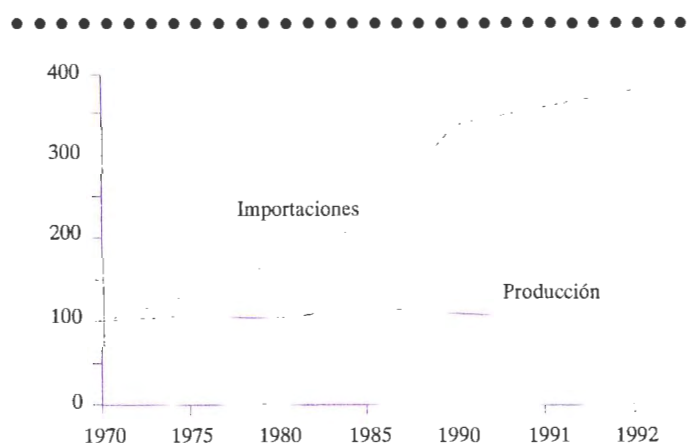
25. Datos de *Jetro Tradescope*, versión en español, 1996, p. 5, y Management and Coordination Agency, *Japan Statistical Yearbook 1996*.



En respuesta a esos problemas, el MAFF formuló varias propuestas para emprender un cambio estructural en el sector agrícola. En 1992 se planteó la necesidad de incrementar la escala de producción de las *nôka* de 1.2 a 10 hectáreas en promedio, a fin de abatir costos de producción y elevar la competitividad de las actividades agrícolas (véase el cuadro 4). Con esta nueva orientación, el 12 de agosto de 1994 el Consejo de Política Agrícola propuso a la Dieta varios cambios en la Ley de Control Alimentario, los cuales se aprobaron en 1995.

G R Á F I C A 2

JAPÓN: PRODUCCIÓN E IMPORTACION DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS: INDICES DE VOLUMEN (1970 = 100)



Fuente: Management and Coordination Agency, *Japan Statistical Yearbook*, 1996.

Una de las reformas principales fue la liberalización parcial del sistema de distribución del arroz. Con el sistema antiguo los agricultores no podían vender el grano directamente a los consumidores, ya que las cooperativas lo canalizaban a los mayoristas y éstos a los minoristas con licencia de venta. Las cadenas de supermercados quedaban fuera del sistema. La nueva legislación ya permite que los agricultores vendan directamente tanto como quieran a los minoristas, quienes previamente deben registrarse ante el MAFF.<sup>26</sup>

Además cambió el método de fijación de los precios, antes a cargo del Consejo de Precios del Arroz, y ahora se determinan mediante varios sistemas. Uno consiste en ocho subastas al año, a las que concurren mayoristas y acopiadores. No obstante, como los productores pueden concurrir libremente al mercado, en éste también se determina un precio. El MAFF dejó de intervenir en el mercado para mantener precios altos y su intervención se limita a comprar el arroz suficiente para contar con reservas que permitan hacer frente a una posible escasez.

26. "Rice Market Opens Slightly Despite Opposition from Farm Lobby", *Japan Economic Almanac*, 1996, p. 56.

Durante 1996 el MAFF anunció que propondría cambios en la Ley Agrícola Básica y espera someter la iniciativa correspondiente a la Dieta en 1998. Se trataría de la primera reforma a esa legislación vigente desde 1961. Por lo pronto, el MAFF integró un grupo de estudio para evaluar dicha Ley y entre cuyas recomendaciones destacan las de asegurar la oferta de alimentos, reducir las diferencias de los precios internos con los externos, proteger a los consumidores y eliminar obstáculos para la ampliación de las unidades productoras.

Japón no ha escapado a la presión de sus socios comerciales para impulsar la apertura de su mercado agropecuario. En 1991 liberalizó el comercio de la carne y la naranja y, al año siguiente, el del jugo de esa fruta. En el marco de la Ronda de Uruguay del GATT, el país aceptó eliminar los controles cuantitativos sobre los 12 grupos de productos sujetos a ellos; además, adquirió el compromiso de reducir las tarifas vigentes en 1994 de 15 a 36 por ciento en el período 1995-2000.

Con respecto al arroz, el producto más importante sujeto a negociaciones, Japón no aceptó el mandato de *tarificación* pero sí que desde 1995 las importaciones cuenten con un acceso a su mercado equivalente a 4% del consumo nacional y un incremento de hasta 8% en el año 2000. Así, el país optó por posponer la *tarificación* a cambio de un mayor acceso al mercado. ¿Qué hubiera sucedido si adopta la *tarificación*? Según algunas estimaciones, el límite mínimo de reducción de 15% habría implicado una baja de la tarifa equivalente a 2.7% al año y de otro tanto en el precio interno del arroz. Para que los agricultores japoneses pudieran competir con el cereal importado, por lo tanto, tendrían que haber reducido sus costos en igual medida.<sup>27</sup>

A lo largo de los noventa también se aprecia un avance paulatino en la desregulación de los procesos de importación, así como un cierto relajamiento en las estrictas restricciones fitosanitarias del comercio alimentario japonés. En 1994 se estableció el sistema de precertificación de los alimentos industrializados que otorga un trato aduanero preferencial a los exportadores registrados. Además se flexibilizaron las regulaciones fitosanitarias para las manzanas procedentes de Estados Unidos. Durante 1996 se instauró un sistema de monitoreo de importación para agilizar los trámites aduanales y, al año siguiente, se eliminó la prohibición de importar tomates de Estados Unidos.

Resulta importante señalar que la transformación gradual en marcha del sector de distribución, considerado como uno de los más ineficientes de la economía japonesa, ha favorecido las importaciones de alimentos. El sistema de distribución tradicional ha sido un factor determinante en los altos costos de la industria alimentaria nipona y su efecto correlativo en los precios. La Ley de Grandes Establecimientos Minoristas de 1974 restringió la proliferación, el número, los períodos de operación y el tamaño de esas tiendas. A partir de 1990, sin embargo, comen-

27. Yuhio Hayami y Yoshihisa Godo, "Economics and Politics of Rice Policy in Japan: A Perspective on the Uruguay Round", trabajo presentado en la Conferencia sobre Política Agrícola y Alimentación. Retos para Asia-Pacífico y la APEC, celebrada los días 1, 2 y 3 de octubre de 1996 en Manila, Filipinas, pp. 5-7.

C U A D R O 4

## JAPÓN: MEDIDAS DE LIBERALIZACIÓN Y DESREGULACIÓN EN EL SECTOR AGRÍCOLA EN LOS AÑOS NOVENTA

Año	Medida	Objetivo																																																
1991	Eliminación de restricciones cuantitativas en carne de res y naranjas	La tarifa base para la carne se establece en 70% y desciende a 50% en 1994.																																																
1992	Dirección básica de las nuevas políticas para la agricultura	Propuesta del Ministerio de Agricultura para el cambio estructural en el sector agrícola																																																
1992	Se liberaliza el jugo de naranja	Se eliminan las restricciones a las importaciones del producto																																																
1994	Se relajan las regulaciones fitosanitarias en manzanas	Se abre el mercado de manzanas ( <i>Delicious</i> ) para Estados Unidos																																																
1994	Precertificación	Se establece el sistema de precertificación para los alimentos procesados importados. Se permite que los exportadores registren por adelantado sus productos en el Ministerio de Salud para recibir un trato preferencial en aduanas.																																																
1994	Ronda de Uruguay del GATT	<p>Compromiso de:</p> <p>a) Tarificar las restricciones cuantitativas sobre los 13 productos sujetos a las mismas en 1994, con excepción del arroz</p> <p>b) Reducir las tarifas vigentes en 1994 entre 15 y 36 por ciento en el período 1994-2000. Ejemplos en porcentajes:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Producto</th> <th>1994</th> <th>2000</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Carne de res</td> <td>50</td> <td>38.5</td> </tr> <tr> <td>Naranjas</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>    Fuera de temporada (junio-noviembre)</td> <td>20</td> <td>16</td> </tr> <tr> <td>    Temporada</td> <td>40</td> <td>32</td> </tr> <tr> <td>Helado</td> <td>28</td> <td>21</td> </tr> <tr> <td>Queso</td> <td>35</td> <td>29.8</td> </tr> <tr> <td>Dulces</td> <td>35</td> <td>25</td> </tr> </tbody> </table> <p>En los siguientes productos se establecen cuotas de acceso mínimo con tarifas cero; las cantidades que superen la cuota pagarán tarifas equivalentes que se reducirán al menos en 15 por ciento:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Producto</th> <th colspan="2">Acceso mínimo (miles de toneladas)</th> <th>Tarifa por arriba de la cuota (%)</th> </tr> <tr> <td></td> <th>1995</th> <th>2000</th> <th>1995</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Trigo</td> <td>5 565</td> <td>5 740</td> <td>557</td> </tr> <tr> <td>Cebada</td> <td>1 326</td> <td>1 369</td> <td>306</td> </tr> <tr> <td>Maicena</td> <td>157</td> <td>157</td> <td>480</td> </tr> <tr> <td>Cacahuates</td> <td>75</td> <td>75</td> <td>516</td> </tr> </tbody> </table> <p>c) En arroz se establece un acceso de 4% del mercado que ascenderá 0.8% anual hasta alcanzar 8% en el año 2000.</p> <p>d) Se establecen salvaguardas que permiten elevar las tarifas a los niveles originales a carne de bovino y porcino, productos procesados de cerdo, preparaciones alimenticias a base de leche y a trigo y subproductos.</p>	Producto	1994	2000	Carne de res	50	38.5	Naranjas			Fuera de temporada (junio-noviembre)	20	16	Temporada	40	32	Helado	28	21	Queso	35	29.8	Dulces	35	25	Producto	Acceso mínimo (miles de toneladas)		Tarifa por arriba de la cuota (%)		1995	2000	1995	Trigo	5 565	5 740	557	Cebada	1 326	1 369	306	Maicena	157	157	480	Cacahuates	75	75	516
Producto	1994	2000																																																
Carne de res	50	38.5																																																
Naranjas																																																		
Fuera de temporada (junio-noviembre)	20	16																																																
Temporada	40	32																																																
Helado	28	21																																																
Queso	35	29.8																																																
Dulces	35	25																																																
Producto	Acceso mínimo (miles de toneladas)		Tarifa por arriba de la cuota (%)																																															
	1995	2000	1995																																															
Trigo	5 565	5 740	557																																															
Cebada	1 326	1 369	306																																															
Maicena	157	157	480																																															
Cacahuates	75	75	516																																															
1995	Ley para la Estabilización de la Oferta y la Demanda y los Precios de los Alimentos Básicos. Sustituye a la Ley de Control Alimentario de 1942.	<p>a) Se liberaliza la distribución del arroz. Los agricultores pueden vender su producto en el mercado libre.</p> <p>b) El gobierno deberá mantener reservas entre 1.5 y 2 millones de toneladas de arroz, que comprará a los agricultores por medio de la Agencia Alimentaria.</p> <p>c) El control de precios se realizará mediante ocho subastas al año.</p>																																																
1995	Revisión de la Ley de Sanidad Alimentaria, aprobada por la Dieta en mayo	Bajo la jurisdicción del Ministerio de Salud y Bienestar. Se relajan las reglas sobre aditivos y se establecen estándares sobre residuos químicos en los alimentos.																																																
1996	Propuesta de reforma a la Ley Básica de 1961	El Ministerio de Agricultura estableció un comité para revisar la Ley Básica de 1961 en respuesta a la fuerte crítica que se hizo a un estudio, encargado por el propio Ministerio, en que se señala que la ley no permitió hacer productivamente viables a las unidades agrícolas. Se espera que la Dieta introducirá las reformas en 1998.																																																
1996	Trámites aduanales	Se establece un sistema para facilitar el monitoreo de las importaciones de alimentos; con él las Oficinas de Servicios de Cuarentena del Ministerio de →																																																

		Salud, los importadores y las organizaciones de inspección autorizadas están en línea para agilizar los trámites.
1997	Etiquetado	En lugar de la fecha de producción, todos los productos deberán exhibir en la etiqueta la leyenda "consumir antes de..."
1997	Se elimina la prohibición a la importación de tomates	Se suspenden las restricciones fitosanitarias impuestas desde 1951 a los tomates procedentes de Estados Unidos.

Fuentes: *Japan Economic Institute Report*, Washington; *Nikkei Weekly*, Japón; *Tradescope* y *Carta de Jetro*, México, Organización de Comercio Exterior de Japón, Japón y México, varios números de 1994-1997.



zó un proceso desregulatorio manifiesto en tres revisiones de la legislación sectorial.

Tanto el análisis de los indicadores cuantitativos de importación cuanto el de los cambios en las regulaciones para las importaciones apuntan hacia una mayor apertura del mercado alimentario japonés, que ya aprovechan algunos países como Estados Unidos y China.<sup>28</sup>

Las presiones internas y externas han abierto las puertas del mercado agrícola de Japón. En el ámbito interno ello tenderá a disminuir los precios internos de los alimentos en beneficio de los consumidores, al aligerar su abultado presupuesto alimentario. El funcionamiento de un mercado más "competitivo" alentará, sin duda, una reforma agrícola más profunda que solucione en definitiva los problemas estructurales del sector. En el plano externo, el avance de la apertura reduciría las fricciones comerciales de Japón con otros países, al mostrar su mayor disposición hacia el libre comercio y del cual ha sido un importante beneficiario.

### LA POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO

Al igual que en Japón, desde los años cincuenta en México se instrumentó una política agrícola proteccionista al cerrar su economía frente al exterior y adoptar la sustitución de importaciones como modelo de desarrollo. El desempeño del sector agrícola mexicano ha recibido una fuerte influencia del entorno macroeconómico y en cada etapa de desarrollo se le ha asignado un papel diferente.<sup>29</sup>

El crecimiento económico moderno de México se inició en 1935. El sector agrícola representó el motor del desarrollo hasta mediados de los cincuenta y tanto la reforma agraria cuanto la inversión pública favorecieron su expansión. En el período siguiente de crecimiento sostenido con estabilidad de precios y

cambiaría, que se prolongó hasta 1970, la estrategia sustitutiva orientada al mercado interno privilegió al sector industrial. El desarrollo del sector agrícola se supeditó al de la industria.<sup>30</sup> En las etapas subsiguientes de *desarrollo compartido* y *auge petrolero* se incrementó el gasto público en la agricultura hasta culminar con el Sistema Alimentario Mexicano, programa de apoyo sectorial que duró dos años y terminó al iniciarse la crisis de 1982.

Desde principios de los cincuenta, cuando se instituyeron los precios de garantía, el eje de la política agrícola ha sido el manejo de los precios de los principales cultivos, entre los que destaca el maíz por su importancia relativa. El "dilema de los precios en México", como lo denomina Appendini,<sup>31</sup> ha sido cómo utilizar un solo instrumento para alcanzar dos objetivos: impulsar la producción y favorecer el consumo. A diferencia de Japón, donde los consumidores han transferido recursos a los productores mediante los altos precios de los alimentos, en México se ha subsidiado el consumo con cargo a las finanzas públicas.

A partir de los años ochenta el modelo de desarrollo hacia adentro dio muestras de agotamiento. Ante ello se optó por abrir la economía mexicana al exterior, liberalizarla y sustituir al sector público por el privado como impulsor del desarrollo. Esta nueva estrategia se aplicó en medio del estancamiento de la producción y la inestabilidad de los precios y el tipo de cambio.

La liberalización del sector agrícola coincidió con una de las crisis más severas de su historia. No es extraño que entre las prioridades actuales de la política sectorial figure el mejoramiento de la calidad de vida de una gran parte de la población rural. Los instrumentos de apoyo tradicionales, sin embargo, han perdido terreno ante los apoyos directos al sector. Con la especialización productiva alentada por la liberalización agrícola, el aumento de la productividad de los factores estará sujeto al crecimiento de los otros sectores de la economía y que deberán ser capaces de absorber la mano de obra agrícola liberada.

28. Susan MacKnight, *Big Could Be Bigger. U.S. Farm and Food Sales to Japan*, Japan Economic Institute Report, núm. 28, Washington, 26 de julio de 1996.

29. Para una periodización del crecimiento económico de México, véase Pascual García Alba y Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica*, Col. Jornadas, El Colegio de México, México, 1984, y Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, y *Crisis económico-financiera 1994-1995*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

30. Luis Gómez-Oliver, *El papel de la agricultura en el desarrollo de México*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 1995. El autor señala el sesgo antiagrícola del modelo de sustitución de importaciones y la política agrícola "compensatoria" resultante.

31. Kirsten Appendini, *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*, El Colegio de México e Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, México, 1992. Se trata de un excelente estudio sobre el sistema maíz-tortilla en el país.

## El sector agrícola mexicano

En México el sector agrícola no es homogéneo. La disparidad climática, propiciada por la orografía irregular y la influencia continental, divide al país en cinco regiones distintas y alimenta la diversidad biológica manifiesta en la gran variedad de cultivos.<sup>32</sup> En todo el territorio nacional se cultivan el maíz y el frijol, productos básicos en la dieta de la población. El maíz es el cultivo de mayor importancia relativa por la superficie agrícola ocupada (43% de la total en 1995), así como por su participación en la producción sectorial (22% en términos de valor). En el mismo año el frijol ocupó 11% de la superficie sembrada y representó 3% del valor de la producción agrícola. Por grupos de productos, los cereales contribuyeron con una cuarta parte de la producción; los cultivos industriales con 11%; los forrajes con 9%, y las hortalizas y frutas con 14%, aunque ocuparon apenas 4.15% de la superficie cultivada (véase el cuadro 5).

No sólo la variedad de cultivos en el paisaje rural mexicano determina la heterogeneidad del sector agrícola. Los diferentes métodos de cultivo y la producción de excedentes para los mercados interno y del exterior reflejan la existencia de una agricultura dual. Por un lado, una agricultura comercial moderna, mecanizada y orientada al mercado externo. Por otro, una agricultura tradicional, de subsistencia, con escaso uso de tecnología moderna y que produce para el autoconsumo o el mercado interno.<sup>33</sup>

Esta estructura dual del campo mexicano se gestó desde los años cuarenta y las diferencias regionales se ahondaron con las políticas agrícolas ulteriores. En el período de auge de la agricultura mexicana se intensificaron las inversiones públicas sectoriales, especialmente en obras de riego que tendieron a concentrarse en el norte.

Los distritos de riego se tornaron en regiones promotoras del crecimiento agrícola, las cuales fueron beneficiadas por programas de crédito, seguros y uso de fertilizantes y semillas mejoradas, que favorecieron mayores rendimientos y mejores ingresos para los agricultores.<sup>34</sup> En la superficie de temporal, mientras tanto, la baja calidad de los recursos productivos, la proliferación del minifundio por la creciente presión demográfica, la insuficiencia de los programas de apoyo y el rezago tecnológico, determinaron bajos rendimientos con costos elevados y un magro ingreso de los agricultores.

La agricultura comercial se asienta en el norte, donde seis estados<sup>35</sup> concentran 50% de la superficie de riego del país. Los productores respectivos operan unidades con una escala de producción superior a la media nacional, utilizan insumos indus-

triales, contratan mano de obra para la siembra y la cosecha y, por lo general, presentan mayores rendimientos en sus cultivos. La agricultura comercial produce para la exportación, con Estados Unidos como principal mercado. Los grupos de productos exportados por esa región son los de frutas y hortalizas, tanto frescas como congeladas, a los que se suman los envíos de ganado en pie.

La agricultura tradicional es de temporal y se realiza en unidades de pequeña escala que no utilizan insumos industriales (con excepción de los fertilizantes), producen con bajos rendimientos y tienen costos elevados. La mayor parte del maíz producido en México proviene de este tipo de agricultura, aunque en los últimos años se amplió en los estados del norte la superficie sembrada de maíz y frijol en razón del manejo reciente de los precios de garantía correspondientes.

En el campo mexicano se distinguen básicamente dos formas de tenencia de la tierra, la ejidal y la privada.<sup>36</sup> El mercado de la tierra agrícola se ha regulado con base en el artículo 27 de la Constitución de 1917, reformado en 1992. Conforme al régimen anterior a la reforma, el Estado era dueño de la tierra ejidal y los ejidatarios tenían derecho a usufructuarla, pero no a rentarla o venderla. En esas condiciones, la tierra ejidal no podía ser garantía de crédito y éste debía provenir de instituciones públicas. Tal incertidumbre en la tenencia desalentaba la inversión y no permitía consolidar parcelas con una escala mayor de producción.

Con la reforma del artículo 27 constitucional los ejidatarios, previa consulta con la asamblea del ejido, pueden tanto vender cuanto rentar su parcela o convertirse en una unidad independiente con facultades de asociación con otros agentes económicos, incluso con inversionistas extranjeros. Estas medidas se tomaron con el doble propósito de dar mayor movilidad a la tierra por vía de un mercado menos regulado y atraer inversiones al campo.<sup>37</sup>

A principios de los noventa en México existían 3.8 millones de unidades de producción agrícola, 70% correspondientes a ejidos y el resto de propiedad privada (incluida la mixta), que ocupaban una superficie de 31.1 millones de hectáreas.<sup>38</sup> La escala promedio nacional de las unidades de producción agrícola era de 8.2 ha., pero alrededor de 60% de ellas contaba con menos de 2.1 ha. y el resto con una superficie promedio de 17.3 ha., es decir, ocho veces el tamaño de las de menor escala.

Cabe referir las condiciones de producción del maíz por ser el principal cultivo. En 1991 alrededor de 2.7 millones de unidades productoras agrícolas, poco más de 70% del total, cultivaban maíz. De ellas, 60% tenían una escala de producción media de 1.47 ha. Las unidades productoras menores de 5 ha. aportaban 30% de la producción total del grano y a las de mayor tamaño

32. Para los fines de este estudio se seleccionaron las 13 entidades federativas con mayor producción agrícola, que en 1995 aportaron 65% del valor de la producción nacional y 21 cultivos que contribuyeron con 64% del mismo.

33. Leopoldo Solís, *La realidad económica...*, op. cit., pp. 108-168.

34. *Ibid.*, pp. 135-136.

35. Baja California, Sonora, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas.

36. También existe la propiedad mixta, una combinación de las dos anteriores, pero apenas le correspondió 3% de las unidades totales existentes en 1991.

37. "Decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos", *Diario Oficial*, 6 de enero de 1992.

38. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Resultados Definitivos del Censo Agrícola Ganadero*, México, 1991.

C U A D R O D E R E S U M E N

## MÉXICO: CULTIVO DE TIERRA IRRIGADA Y PRODUCTOS AGRÍCOLAS COMERCIALES

	Superficie sembrada (miles de hectáreas)		Valor de la producción (miles de pesos)		Estructura			
					Superficie sembrada (porcentajes)		Valor de la producción (porcentajes)	
	1989	1995	1989	1995	1989	1995	1989	1995
<i>Cereales</i>	8 769	10 047	6 828 334	23 163 672	46.24	48.03	23.87	24.95
Maíz en grano	7 564	9 079	5 127 175	20 033 391	39.88	43.40	17.92	21.58
Trigo en grano	1 205	968	1 701 159	3 130 281	6.35	4.63	5.95	3.37
<i>Oleaginosas</i>	779	301	1 110 767	536 470	4.11	1.44	3.88	0.58
Soya	508	151	952 945	279 652	2.68	0.72	3.33	0.30
Cártamo	180	107	89 983	149 079	0.95	0.51	0.31	0.16
Ajonjolí	91	43	67 839	107 739	0.48	0.21	0.24	0.12
<i>Legumbres secas</i>	1 843	2 435	679 927	3 118 399	9.72	11.64	2.38	3.36
Frijol	1 736	2 354	579 838	2 778 572	9.15	11.25	2.03	2.99
Garbanzo	107	81	100 089	339 827	0.56	0.39	0.35	0.37
<i>Hortalizas</i>	211	201	1 691 496	5 063 285	1.11	0.96	5.91	5.45
Tomate rojo	85	79	870 911	2 555 896	0.45	0.38	3.04	2.75
Chile verde	81	88	594 704	1 848 317	0.43	0.42	2.08	1.99
Cebolla	45	34	225 881	659 072	0.24	0.16	0.79	0.71
<i>Tubérculos</i>	74	65	830 610	2 248 482	0.39	0.31	2.90	2.42
Papa	74	65	830 610	2 248 482	0.39	0.31	2.90	2.42
<i>Frutales</i>	579	659	3 030 867	7 558 301	3.05	3.15	10.59	8.14
Aguacate	85	93	567 834	1 101 256	0.45	0.44	1.98	1.19
Naranja	236	328	569 961	1 992 492	1.24	1.57	1.99	2.15
Mango	120	149	623 651	1 739 377	0.63	0.71	2.18	1.87
Plátano	85	78	764 863	1 992 409	0.45	0.37	2.67	2.15
Uva	53	11	504 558	732 767	0.28	0.05	1.76	0.79
<i>Industriales</i>	1 686	1 652	3 750 502	9 814 388	8.89	7.90	13.11	10.57
Caña de azúcar	668	630	2 140 611	5 483 599	3.52	3.01	7.48	5.91
Café	724	765	1 416 776	3 842 890	3.82	3.66	4.95	4.14
Cebada en grano	294	257	193 115	487 899	1.55	1.23	0.68	0.53
<i>Forrajes</i>	2 216	1 974	1 853 072	8 002 741	11.68	9.44	6.48	8.62
Alfalfa	280	216	1 033	3 389 765	1.48	1.03	0.00	3.65
Sorgo en grano	1 810	1 584	1 481 432	3 926 121	9.54	7.57	5.18	4.23
Maíz forrajero	126	174	370 607	686 855	0.66	0.83	1.30	0.74
<i>Otros</i>	2 809	3 586	8 831 086	33 326 195	14.81	17.14	30.87	35.90
<i>Total</i>	<i>18 966</i>	<i>20 920</i>	<i>28 606 661</i>	<i>92 831 933</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>

Fuente: Información electrónica, Centro de Estadística Agropecuaria, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, México.

correspondía el restante 70%, lo cual reflejó las diferencias en la productividad de unas y otras unidades.

En las disparidades en la productividad de las unidades agrícolas comerciales y tradicionales influye la dotación de la infraestructura de irrigación. Apenas 12% de las unidades productoras operan exclusivamente con riego. Las diferencias regionales en la dotación de la superficie irrigada, el uso de insumos industriales y el acceso al crédito dan paso a los distintos rendimientos por cultivo de la agricultura comercial y la tradicional. En el caso del maíz, el rendimiento promedio nacional es de 2.3 toneladas por hectárea; empero, Sinaloa y Sonora presentan rendimientos de 4.8 y 5.5 toneladas, respectivamente, mientras que en Oaxaca y Chiapas son de apenas 1.3 y 1.8 toneladas.

De acuerdo con Levy y Wijnbergen, la productividad en la tierra irrigada comparada con la correspondiente a la de temporal es de 4:1.<sup>39</sup> Los ingresos de los productores en ambos tipos de agricultura resultan afectados por dichos factores. Los campesinos de menores ingresos predominan en el sector agrícola tradicional, en tanto que los de más altos ingresos se ubican en el sector moderno, sobre todo en el norte del país. En consecuencia, las políticas agrícolas nacionales aplicadas han tenido efectos desiguales en ambos sectores.

39. Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen, "Transition Problems in Economic Reform. Agriculture in the México-US Free Trade Agreement", Working Paper, Banco Mundial, Washington, 1992, p. 20.

### Liberalización agrícola<sup>40</sup>

El objetivo de la liberalización agrícola es maximizar el valor de la producción y el ingreso real en el campo mexicano por vía de la especialización en los productos con ventajas comparativas. Con ello se pretende lograr una mejor asignación de los recursos en el agro y beneficiar al consumidor con precios menores.<sup>41</sup> Para el sector agrícola, 1989 marcó el inicio de una reforma a fondo para la reestructuración del campo mexicano en el marco de la política de apertura. Con la nueva política se busca disminuir la injerencia estatal en el sector y reforzar el papel de los mercados.

La política crediticia liberal previa sufrió en ese año una reforma radical al reestructurarse el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural). Como resultado, se estableció una política diferenciada por tipo de productor: los agricultores comerciales serían sujetos de crédito de la banca comercial; el Banrural atendería a aquellos con potencial productivo, y el Programa Nacional de Solidaridad apoyaría a agricultores con cartera vencida y sin potencial comercial. También se eliminaron los subsidios al crédito. La nueva política de comercialización interna requirió la reorganización de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), cuya participación en el mercado se ciñó únicamente al maíz y frijol, así como la eliminación de los precios de garantía, excepto los de esos dos productos.

También en 1989 se eliminaron la mayoría de los requisitos de importación y se sustituyeron por aranceles. En 1987 casi 80% de las compras externas estaba sujeto a control y, cuatro años después, sólo 12% de las importaciones agrícolas permanecía bajo él. En 1991 el arancel promedio para estas últimas fue de 13% y el máximo de 20%, mientras que en 1986 ascendía a 100 por ciento.

Con respecto a las exportaciones, en 1988 se eliminó el requisito de permiso previo. En 1989 dos tercios de las exportaciones estaban sujetas a control. En los casos del café, cacao, tabaco y hortalizas había canales únicos de exportación. Con el programa de siembra se establecían restricciones cuantitativas a la producción exportable; en el caso de las hortalizas, se requería un permiso de siembra por volumen predeterminado de las autoridades agrícolas federales.

A comienzos de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde el sector agrícola la contó con un apartado especial. Por las complicaciones sec-

40. Esta sección se basa principalmente en OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, París, 1997; Kirsten Appendini, "La transformación de la vida económica del campo mexicano", en Jean Francois Prudhomme, *Impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, Plaza y Valdés, México, octubre de 1995, y Cynthia Hewitt de Alcántara (comp.), *Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*, El Colegio de México e Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, México, 1992.

41. Véase Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.



*Si bien con los problemas estructurales heredados de períodos anteriores, la agricultura mexicana se moderniza por el camino de la liberalización, el efecto de ésta en el campo todavía es difícil de evaluar*

---

toriales, no se pudo elaborar un capítulo común y en vez de ello se pactaron tres acuerdos diferentes.<sup>42</sup> En las negociaciones del TLCAN se tomó en cuenta la asimetría productiva entre los países. México logró plazos de desgravación más largos que los de Estados Unidos y una liberalización inmediata más amplia por parte de la gran potencia americana.

Estados Unidos eliminó las restricciones cuantitativas y en el comercio con México se convertirán al sistema de arancel-cuota. En el caso del maíz se establece una cuota con arancel cero de 2.5 millones de toneladas, con un incremento de 3% anual. Las importaciones excedentes se gravarán con un arancel de 215% el primer año con una velocidad de desgravación de 15 años. La reducción de aranceles prevé la desgravación inmediata por Estados Unidos de 61% de las importaciones procedentes de México, mientras que este país hará lo mismo con 35% de sus compras al vecino del norte. En la desgravación de largo plazo, Estados Unidos liberará 33% de sus importaciones provenientes de México, que corresponderá con 60% de las propias.

42. Hermann von Bertrab, *El redescubrimiento de América. Historia del TLC*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 115.

C U A D R O 6

MÉXICO. EXPORTACIONES DEL SECTOR ALIMENTARIO, 1991-1996 (MILLONES DE DÓLARES)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportaciones totales	42 687	46 195	51 885	60 882	79 541	95 999
Exportaciones del sector alimentario	3 588	3 477	4 094	4 574	6 545	6 522
Participación del sector alimentario (%)	8.4	7.5	7.9	7.5	8.2	6.8
<i>Total del sector alimentario</i>	3 588	3 477	4 094	4 574	6 545	6 522
Agrícolas	1 877	1 679	1 961	2 221	3 324	3 197
Pecuarías	414	373	488	395	579	188
Pesca	82	60	55	62	114	207
Alimentos	1 216	1 365	1 590	1 896	2 529	2 930
<i>Crecimiento porcentual</i>						
Exportaciones totales	—	8.2	12.3	17.3	30.6	20.7
Exportaciones del sector alimentario	—	-3.1	17.7	11.7	43.1	-0.4
Agrícolas	—	-10.5	16.8	13.2	49.6	-3.8
Pecuarías	—	-9.8	30.8	-19.1	46.4	-67.5
Pesca	—	-27.1	-8.1	13.5	83.1	81.7
Alimentos	—	12.3	16.5	19.2	33.4	15.8
<i>Estructura porcentual</i>						
Sector alimentario	100	100	100	100	100	100
Agrícolas	52	48	48	49	51	49
Pecuarías	12	11	12	9	9	3
Pesca	2	2	1	1	2	3
Alimentos	34	39	39	41	39	45

Fuentes: INEGI y Banco Nacional de Comercio Exterior.

### Desregulación sectorial y efectos de la liberalización

Durante los noventa el número de organismos públicos encargados de la política agrícola en México se ha reducido considerablemente. Se liquidaron los monopolios estatales y se privatizaron las empresas fabricantes de fertilizantes y semillas mejoradas.<sup>43</sup> También se reestructuró la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

En cuanto a medidas sanitarias y fitosanitarias, se simplificaron los trámites para los productos agropecuarios, fertilizantes y agroquímicos. En 1986 todos los productos agropecuarios requerían autorización sanitaria, pero ahora sólo los de alto riesgo cuarentenario. Asimismo, se modificó la política de producción y distribución de insumos. En 1991 se otorgó permiso previo a las compañías privadas para que comercialicen semillas certificadas. En 1993 se liberaron las importaciones de insumos. Los sistemas de riego se enajenaron y los distritos de riego pasaron a manos de los productores.

Como parte del programa de modernización agrícola, además, se decidió otorgar apoyos durante la transición. En octubre de 1993 se creó el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), con subsidios directos y neutrales a la producción y a los productores de productos básicos. En 1995 se pactó la

Alianza para el Campo 1995-2000 para estimular el desarrollo tecnológico y aumentar la productividad y la competitividad. Uno de sus principales instrumentos es la descentralización de la toma de decisiones del ámbito federal al estatal.

Si bien con los problemas estructurales heredados de períodos anteriores, la agricultura mexicana se moderniza por el camino de la liberalización. El efecto de ésta en el campo todavía es difícil de evaluar. En el TLCAN se prevé un período de transición de 15 años para dar tiempo al ajuste del sector. El proceso de liberalización gradual adoptado busca atemperar el efecto que la apertura pudiera tener en la emigración del campo a las zonas urbanas o el extranjero. Algunos estudios han estimado que, con una liberalización rápida, en el primer año emigrarían alrededor de 700 000 campesinos con sus familias, es decir, unos cuatro millones de personas.<sup>44</sup>

Una liberalización gradual tendría el mismo efecto en la migración pero distribuida en un período mucho más largo. Para evaluar la tendencia de los apoyos a la agricultura en el período de liberalización, se utiliza como indicador el *subsidio equivalente al productor* (PSE). De 1989 a 1994, cuando los precios internos superaron a los de referencia y el PSE se situó en 30%, el apoyo al precio de mercado constituyó 64% de los apoyos y la reducción del costo de los insumos representó 21%. En 1995,

43. OCDE, *Políticas agrícolas...*, op. cit., p. 17.

44. Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen, op. cit., p. 24.

C U A D R O D E D A T O S D E D I C H O D E A G R I C O L A S R E L A T I V O S A L M E N T A R I O D E J A P O N Y M É X I C O

## MÉXICO - EXPORTACIONES DEL SECTOR ALIMENTARIO, 1991-1996 (PRODUCTOS SELECCIONADOS)

	Millones de dólares						Estructura porcentual					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Agrícolas</i>	1 877	1 679	1 961	2 221	3 324	3 197	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Legumbres y hortalizas	489	551	653	690	929	742	26.1	32.8	33.3	31.0	28.0	23.2
Jitomate	262	167	395	395	586	540	13.9	9.9	20.1	17.8	17.6	16.9
Frutas frescas	283	319	323	350	402	418	15.1	19.0	16.4	15.8	12.1	13.1
Café en grano	368	258	253	360	706	677	19.6	15.4	12.9	16.2	21.2	21.2
Melón y sandía	142	89	65	89	114	128	7.6	5.3	3.3	4.0	3.4	4.0
Tabaco en rama	44	14	40	25	25	44	2.4	0.8	2.0	1.1	0.8	1.4
Garbanzo	32	36	27	45	73	104	1.7	2.1	1.4	2.0	2.2	3.2
Fresas frescas	21	12	22	32	44	53	1.1	0.7	1.1	1.4	1.3	1.7
Algodón	77	31	9	42	170	150	4.1	1.9	0.5	1.9	5.1	4.7
Otros	158	202	175	195	275	340	8.4	12.0	8.9	8.8	8.3	10.6
<i>Pecuarios</i>	414	373	488	395	579	188	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ganado vacuno	358	329	448	362	538	128	86.6	88.1	91.8	91.5	92.6	67.8
Miel de abeja	50	38	34	28	31	49	12.2	10.2	6.9	7.1	5.3	26.1
Otros	5	6	6	6	12	12	1.2	1.7	1.3	1.4	2.1	6.1
<i>Pescados y mariscos</i>	82	80	55	62	114	207	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pescados y mariscos frescos	55	39	35	35	50	106	67.7	65.1	63.6	55.9	44.2	51.4
Langosta fresca refrigerada	-	1	1	6	12	21	0.4	1.6	2.3	10.0	10.3	10.0
Otros	26	20	19	21	52	80	31.9	33.3	34.1	34.1	45.6	38.7
<i>Alimentos, bebidas y tabaco</i>	1 216	1 365	1 590	1 896	2 529	2 930	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Camarón congelado	223	209	295	334	462	396	18.3	15.3	18.6	17.6	18.3	13.5
Legumbres y frutas preparadas	185	259	266	291	307	327	15.2	18.9	16.7	15.3	12.1	11.2
Cerveza	169	190	196	233	310	374	13.9	13.9	12.4	12.3	12.2	12.8
Tequila	103	118	139	157	177	214	8.4	8.6	8.8	8.3	7.0	7.3
Abulón en conserva	38	42	36	37	43	61	3.1	3.1	2.2	2.0	1.7	2.1
Café tostado	41	24	32	55	65	71	3.3	1.8	2.0	2.9	2.6	2.4
Fresas congeladas	-	24	27	33	49	30	-	1.8	1.7	1.7	1.9	1.0
Jugo de naranja	45	10	25	51	91	66	3.7	0.7	1.6	2.7	3.6	2.3
Jugos de frutas	18	24	25	31	32	49	1.4	1.8	1.6	1.6	1.3	1.7
Otros	395	466	548	675	994	1 342	32.5	34.2	34.4	35.6	39.3	45.8

Fuentes: INEGI y Banco Nacional de Comercio Exterior.

cuando el PSE bajó a 3%, los precios de referencia fueron mayores que los internos.<sup>45</sup> En cuanto al efecto de la apertura en el uso de la tierra, todavía no se aprecia un cambio radical. De 1989 a 1995 se incrementó la superficie sembrada de seis cultivos, en especial la de maíz, frijol, naranja y mango y, en menor medida, la de aguacate y café. El mantenimiento de los controles sobre los precios de maíz y frijol por parte de la Conasupo ha retrasado el ajuste en la especialización. De hecho, los agricultores

45. OCDE, *Examen de las políticas agrícolas*, op. cit., p. 117. Los precios de referencia aluden a los precios de importación CIF ajustados por los costos de transporte. Para cada producto se escoge un precio que refleje mejor un precio de libre mercado. Por ejemplo, para el caso de la leche se escoge a Nueva Zelandia que es un productor de leche a bajo costo y no otorga ningún apoyo a los precios de producción. Su precio se ajusta por los costos de transporte a México.

comerciales han sustituido otros cultivos por los de maíz y frijol, dados los precios relativos vigentes.

En conclusión, puede esperarse que la liberalización emprendida en el sector agrícola conducirá a una menor participación de éste en la economía. Éste es un resultado normal en el desarrollo económico de un país. En las naciones más desarrolladas, el sector representa de 2 a 3 por ciento del PIB y emplea a un pequeño porcentaje de la mano de obra. La liberalización tiende a acelerar este proceso. Las formulaciones de Engel, en que se relacionan los cambios en la demanda con el aumento de la productividad y el desplazamiento de la población rural hacia los centros industriales, se relacionan con ese resultado. Por otra parte, la especialización en el sector avanza lentamente por los controles todavía vigentes. Las exportaciones del sector alimentario se han incrementado de 3 588 millones de dólares en 1991 a 6 522 millones de dólares en 1996, con tasas de crecimen-



to más rápidas en 1995 y 1996. La participación de las exportaciones alimentarias en el total de envíos al exterior tendió a disminuir, como consecuencia de una tasa de crecimiento menor que la de las exportaciones manufactureras (cuadro 6).

Entre los principales productos agrícolas exportados por México sobresalen las legumbres y hortalizas, que en 1996 participaron con 23% de los envíos del sector; les siguieron el tomate, el café y las frutas frescas, melón y sandía, y en conjunto representaron 80% del total. En el sector agroindustrial destacan las exportaciones de camarón congelado, legumbres y frutas preparadas, cerveza y tequila (cuadro 7).

El sector alimentario participa con 9% de las importaciones totales, proporción menor que en 1991. No obstante, las importaciones sectoriales se incrementan de unos 4 700 millones en 1991 a 7 700 millones en 1996, con déficit en la balanza comercial respectiva. Las importaciones agrícolas representan 56% del total del sector alimentario y su fuerte crecimiento en el período contrasta con los decrecimientos en los otros subsectores. Los principales productos de importación agrícola son semilla de soya, maíz, otras oleaginosas, sorgo, semilla de algodón y trigo. En conjunto estos productos representaron 80% de las importaciones agrícolas. En el sector agroindustrial destacan aceites y grasas animales y vegetales, carnes frescas o refrigeradas, leche en polvo y preparados alimenticios para animales.

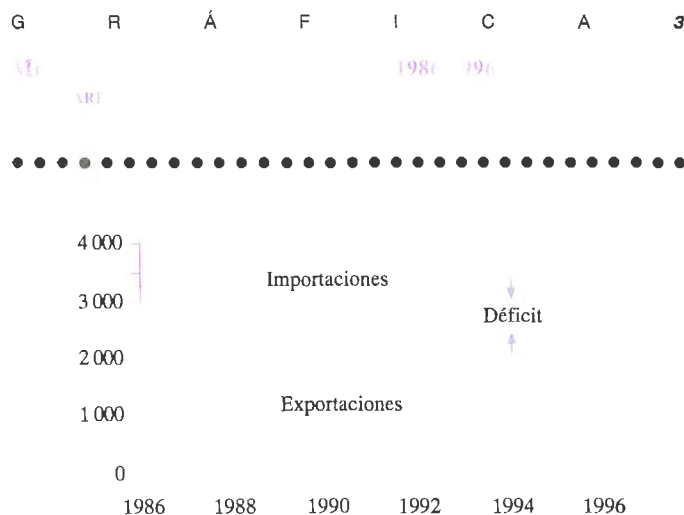
En suma, aunque todavía no se concretan los efectos de la liberalización, México tiende a especializarse en las exportaciones de productos hortícolas y frutícolas e importa granos y oleaginosas en cuyo cultivo tiene menor ventaja comparativa.

JAPÓN MÉXICO (TR. (VERGENTE)

Las diferencias de precios internos y externos en el sector alimentario japonés han causado tales distorsiones internas en la economía y el sector agrícola que han forzado a Japón, sobre todo desde mediados de los ochenta, a abrir las puertas de su sector alimentario. La búsqueda de un mejor nivel de vida para sus habitantes se ha vuelto prioridad de la política nacional. Al otro lado del Pacífico, en México, con el trasfondo de la apertura de su economía, a partir de mediados de los ochenta se inició un proceso de liberalización del sector agrícola, en la búsqueda de un mejor nivel de vida para la población rural mediante la especialización y el aprovechamiento de las ventajas comparativas sectoriales.

Japón, por el tamaño de su economía (la segunda en el mundo) y el ingreso per cápita de sus habitantes, es uno de los mercados más grandes. Dados los cambios sufridos en su economía en años recientes, se ha convertido en el más grande importador de alimentos. Por otro lado, la dotación de recursos de México, abundancia relativa de mano de obra y recursos naturales, dan al país ventajas con respecto a Japón, en la producción agrícola, sobre todo en aquellos productos agrícolas intensivos en el uso de mano de obra, como son frutas y vegetales.

Las relaciones comerciales entre México y Japón se encuentran todavía a niveles muy bajos. Las exportaciones de Japón



Fuente: Japan Economic Report, 1994 y 1995. Carta de Jetro, e INEGI.

hacia México representaron para aquél 1% de sus exportaciones en promedio en el período 1991-1996 y para México constituyeron 5.4% de sus importaciones en el mismo lapso. Las importaciones de Japón procedentes de México, representaron para este país sólo 0.5% de sus compras en el período señalado y para las exportaciones mexicanas representaron 2.5%. La balanza comercial para los dos países ha tendido a ser deficitaria para México a partir de 1988 (véase la gráfica 3). Aunque tradicionalmente el principal producto de exportación mexicano a Japón ha sido el petróleo, en la actualidad los envíos de productos manufacturados se han incrementado, al representar 37% del total, mientras que los alimentos constituyen sólo 15% del total, con un monto de 325 millones de dólares en 1996. Es decir, que del total de las exportaciones alimentarias de México, tan sólo 5% se destina al mercado japonés.

Aunque en algunos productos agrícolas México tiene una participación importante en las importaciones niponas, tal es el caso del aguacate, la calabaza kabocha, los espárragos, los garbanzos, el jugo de limón, los mangos y los melones,<sup>46</sup> al analizar las exportaciones mexicanas por productos al mercado nipón en los últimos cinco años, resalta su alta variabilidad, denotando la falta de una estrategia de largo plazo por parte de los exportadores mexicanos y la carencia de una política de promoción de exportaciones a este mercado potencial.

No obstante lo anterior, la apertura en curso de los sectores agrícolas de Japón y México, por razones diferentes, conduce a ambos países a una afortunada convergencia en el sector alimentario. México debe aprovechar esta oportunidad para diversificar sus mercados de productos agrícolas, hasta ahora concentrados prácticamente en un solo país. ②

46. Datos de la Organización de Comercio Exterior de Japón (Jetro), Carta de Jetro México, vol. VI, núm. 2, México, marzo-abril de 1997, p. 5.