

El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el TLCAN*



En la obra que se resume se revisa la literatura sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el medio rural, las interpretaciones formuladas por diversos autores, así como la evidencia empírica. El debate se ubica más allá de la integración comercial e incorpora implícita o explícitamente los rezagos históricos y los problemas estructurales.

El trabajo consta de tres capítulos y sus conclusiones. En el primero se exponen los principales indicadores de desempeño sectorial durante los primeros 10 años de vigencia del TLCAN; en el segundo se analizan las políticas y los programas sectoriales más importantes que han acompañado al proceso de apertura comercial, y en el tercero se plantea el tema de la globalización excluyente al considerar las condiciones de producción y de competencia en América del Norte.

El TLCAN forma parte de un modelo de desarrollo más amplio que, por distintas causas, hasta ahora no ha logrado imprimir el dinamismo que la economía requiere para superar los problemas estructurales acumulados a lo largo de los años. El amplio consenso de la sociedad mexicana en torno a esto último permite ubicar la discusión del TLCAN mucho más allá de la simple integración comercial. La revisión de los efectos del Tratado exige el análisis de las políticas públicas, área que adolece de vacíos de información y de estudios.

Parte del debate en torno al TLCAN se refiere a la permanencia de la población económicamente activa y la población rural en general dentro del propio medio rural, como un objetivo nacional. Muchos actores sostienen esta tesis —afirmar lo contrario sería “políticamente incorrecto”—, pero no se le ha debatido ni explorado lo suficiente. Al sector agropecuario se le asigna una función: retener a la población rural del país.

* Resumen de los dos primeros capítulos del trabajo de Andrés Rosenzweig, *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, serie Estudios y Perspectivas, núm. 30, sede sub-regional de la CEPAL en México, marzo de 2005.*

La estructura de producción y comercialización en el sector agropecuario es ahora muy distinta a la que prevalecía antes de la entrada en vigor del TLCAN. ¿Qué sector ha hecho suyo el papel del Estado en la producción y distribución de insumos, en el crédito y en el aseguramiento, en el almacenamiento y en la comercialización? Los sectores privado y social. Hay suficiente evidencia para afirmar que ese papel no lo cumplía cabalmente el Estado, ni lo cumple ahora por completo el sector privado. Lo que se ha ganado en los últimos años —y esto tiene un valor incalculable no sólo porque es mucho sino también porque resulta difícil de medir— es una creciente cultura empresarial en ámbitos geográficos cada vez mayores en el medio rural.

El TLCAN forma parte integral de un modelo de desarrollo en el cual el comercio exterior tiene un papel preponderante. Los efectos del TLCAN ya se pueden analizar y cuantificar. Sin embargo, las lecciones no están claras por completo, y los méritos y desaciertos del Tratado no se han documentado con toda nitidez. Lo que se observa son visiones discrepantes desde el primer año de su vigencia hasta la actualidad.

Tampoco todo lo negativo que pueda aparecer en dichas visiones debe relacionarse con la puesta en marcha del acuerdo comercial. Romero y Puyana escriben:

“Durante la última década, además de la entrada en operación de TLCAN, han ocurrido numerosos acontecimientos que hacen difícil analizar el impacto de TLCAN sobre el sector agropecuario. Entre ellos destacan la crisis de 1994-1995, la depreciación y posterior apreciación de tipo de cambio, insuficiente inversión en infraestructura, las políticas de subsidios de nuestros socios comerciales, volatilidad de precios internacionales de productos agrícolas, insuficiencia de créditos, disparidades en las condiciones de producción, comercialización de los distintos tipos de productores, ineficiente funcionamiento de los mercados agropecuarios nacionales, fragmentación de la tenencia de la tierra, rezagos estructurales en el desarrollo de mercados regionales, fenómenos naturales, y los sistemas de apoyo creados por el gobierno federal.”

1. José Romero y Alicia Puyana, *Evaluación integral de los impactos e instrumentación de cadenas agropecuarias de TLCAN*, Secretaría de Economía, México, 2004.

Opiniones similares pueden encontrarse en Schwentesius y Gómez Cruz² y Calva.³ De la revisión bibliográfica realizada se desprende que hay coincidencia en que los efectos del TLCAN se deben juzgar dentro de un marco general más amplio, un alto grado de consenso sobre la necesidad de una evaluación global de la política agropecuaria y de desarrollo rural, y no sólo de una parte, que es el TLCAN.

Principales indicadores de desempeño durante 10 años de vigencia del TLCAN

La evolución del PIB agropecuario

En el periodo 1994-2003, el producto interno bruto (PIB) del sector primario creció a una tasa media anual de 1.9%, inferior a la que registró el PIB nacional, de 2.5%. A su vez, la actividad agrícola presentó un índice superior al PIB de la ganadería y de la silvicultura. Sobresale también que en el periodo 2000-2003, en el cual el PIB nacional sufrió una desaceleración, el PIB primario aceleró su crecimiento, es decir, se mostró menos vulnerable frente a los choques externos.

La contribución sectorial agropecuaria en el PIB nacional es de 5.7%, y la de la agroindustria de 5.2%. Por entidad federativa, la mayor participación del sector agropecuario en la generación de riqueza corresponde a Zacatecas (26.9%) y a Sinaloa (22.2%). La competitividad estatal en el sector agrícola frente a los socios del TLCAN es dispar, y aun más en el interior de cada entidad federativa. Dado que la agricultura es más intensiva en el uso de mano de obra, la participación del sector agropecuario en el empleo de cada entidad federativa es mucho mayor que su participación en el PIB, con excepción de Zacatecas y Durango. Para sustentar la tesis de que el impulso a las actividades primarias tiene cierto efecto en la

2. Rita Schwentesius Rindermann y Manuel Ángel Gómez Cruz, *El sector agroalimentario de México ante el TLCAN*, inédito.

3. José Luis Calva, “La economía nacional y la agricultura de México a tres años de operación de TLCAN”, ponencia presentada en el Simposio Tricontinental de Investigación “El TLCAN y la Agricultura”, Fundación de Experimento, noviembre de 1996.

generación de empleos, es necesario conocer la estructura de la población ocupada, en cuya composición el empleo no remunerado tiene una participación muy alta, como se verá más adelante. Incluso en los estados con alta dependencia del sector agrícola, el impulso a las actividades no agropecuarias puede ser igual o más importante.

Los únicos productos en los que se advierte una clara tendencia a alza en los últimos dos periodos señalados son el maíz y la cebada (los elevados niveles de producción del frijol en 2002 y 2003 se explican por la escasez de agua en zonas de riego que indujeron la sustitución de maíz por esa leguminosa). Las caídas en la producción de algodón, arroz y soya son significativas. En este desempeño negativo influyó el efecto de las políticas públicas en la composición de la producción, ya que la protección por producto (considerando aranceles y subsidios al precio) mostró grandes desequilibrios, al favorecer principalmente al maíz. En el trigo, otro producto con protección alta, se observan caídas en los últimos tres años por problemas de disponibilidad de agua en el noroeste; además, los rendimientos han bajado por la práctica del monocultivo en dicha región.

Durante los periodos 1992-1994, 1998-2000 y 2001-2003, el maíz fue el cultivo sistemáticamente más apoyado de la agricultura mexicana. Salvo los casos del maíz, el trigo y el sorgo, las políticas de apoyo en otros cultivos fueron poco previsibles, y por tanto estos cultivos, sobre todo el maíz, se han convertido en el “refugio” de los agricultores. La persistencia en los apoyos al maíz ha provocado un rápido avance tecnológico durante el último decenio en las áreas de la agricultura comercial, mientras que en otros cultivos fue más lento, por lo que ahora resulta más difícil la recomposición de la estructura de la producción de granos básicos.

La estructura de incentivos ha favorecido claramente al maíz, en caso de que se excusase este producto del TLCAN —como se solicita en el Acuerdo Nacional para el Campo—, se acentuaría la tendencia hacia su monocultivo, lo cual pondría a la agricultura mexicana en una situación de vulnerabilidad. El monocultivo

genera problemas agronómicos y de sustentabilidad. Además, se requerirían cada vez mayores recursos para apoyar la comercialización de estas cosechas.

Los resultados de la cebada y el maíz en unidades de tipo comercial ilustran que con los incentivos económicos adecuados se puede impulsar el avance de la productividad.

La producción de los principales rubros hortícolas presenta una tendencia ascendente: pasó de un rango de 5.3-5.4 millones de toneladas en el periodo 1990-1993, a un rango de 7.5-8.2 millones de toneladas en 2000-2003. En chile verde, cebolla, zanahoria, calabacita y tomate verde, los crecimientos son espectaculares.

Por su parte, la producción de rubros frutícolas se elevó de un rango de 9.7 a 9.8 millones de toneladas en el periodo 1990-1993 a uno de 13.4 a 14 millones de toneladas en 2000-2003. En este desempeño sobresalen los casos de la naranja, mango, sandía, papaya y aguacate. En algunas ocasiones, las exportaciones de hortalizas y frutas crecieron a tasas superiores a la producción nacional, ya que el requisito para ingresar en los mercados externos no es producir más, sino que la producción cumpla con los requerimientos de sanidad, inocuidad y calidad. En otros casos, la producción rebasa la demanda interna, dando lugar a cosechas abundantes cuya recolección no resulta rentable.

La producción pecuaria en el periodo de vigencia del TLCAN ha sido muy dinámica, lo cual se vincula con la importación de forrajes a precios internacionales. La tasa media anual de crecimiento de las carnes en canal en el periodo 1994-2004 fue de 3.6%; de 7% para aves, de 3% para leche y de 4.3% para otros productos pecuarios.

La evolución del comercio exterior, 1990-2002

En el periodo 1994-2003, las exportaciones agropecuarias crecieron 6.1% promedio anual, mientras que las de productos agroindustriales lo hicieron en 10.4% promedio anual. Las exportaciones totales del sector agroalimentario



se elevaron a una tasa media anual de 8.2% en este periodo, 1.8 puntos porcentuales más que las importaciones. Por productos específicos, sobresale el desempeño de las ventas de tomate (aumento acumulado de 54.1% en el periodo 1994-2001), la cerveza (446.2%), chiles y pimientos (165.8%), otras hortalizas (151.5%), espárrago (118.3%), uvas frescas (209.1%) y artículos de confitería (409.3%), entre otros. México amplió su participación en las importaciones totales de productos agroalimentarios de Estados Unidos, de 12% en 1993 a 14% en 2001. Es importante el avance en la penetración de los productos mexicanos, pero también resta todavía un espacio enorme por ganar en ese mercado.

Yúnez Naude y Barceinas destacan la evolución del tipo de cambio como factor explicativo del crecimiento de las importaciones y las exportaciones agroalimentarias.⁴ Los autores señalan:

4. Antonio Yúnez Naude y Fernando Barceinas, "El TLCAN y la agricultura mexicana", ponencia presentada en el XIX Seminario de Economía Mexicana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 14-18 de julio de 2002.

"Como se esperaba, aquél (el comercio exterior) se ha incrementado a raíz de la puesta en marcha del TLCAN. Sin embargo, esta tendencia pudo haber estado presente desde antes de que se iniciara el TLCAN. Por tanto, con objeto de esclarecer este asunto se realizó un estudio empírico para esclarecer si el TLCAN ocasionó un cambio estructural, en sentido estadístico, en el comercio agrícola. En lo que concierne a las tendencias en las compras al exterior, los resultados econométricos muestran que, a diferencia de lo previsto, las importaciones agrícolas —tanto las totales como las de maíz, sorgo, soya y otras oleaginosas y trigo— no han sufrido un cambio estructural debido al TLCAN. Por el contrario, como se esperaba, las exportaciones agrícolas presentan un cambio estructural en el último mes de 1994, y lo mismo ocurrió con el jitomate, las verduras frescas, el melón, la sandía y otras frutas frescas. Las fechas en las que tuvo lugar el cambio estructural para las exportaciones hacen sospechar que éste más bien pudo deberse a la fuerte devaluación que sufrió el peso mexicano en diciembre de 1994 y principios de 1995".⁵

5. *Ibid.*

Zahniser y Link establecen:

"El comercio agropecuario entre Estados Unidos, Canadá y México ha mostrado una tendencia creciente desde la puesta en marcha del TLCAN. Sin embargo, esta tendencia estaba ya bien establecida desde antes de la entrada en vigor del acuerdo. Otros factores, tales como el crecimiento y las dinámicas poblacionales, el comportamiento macroeconómico de los tres países y sus tipos de cambio, así como las condiciones climáticas, generalmente han tenido un efecto mucho más importante en el comercio trilateral que el acuerdo comercial."

Un diagnóstico más cuidadoso de la evidencia disponible sugiere que hay importantes cambios de tipo microeconómico que explican el comercio exterior agroalimentario. Aun cuando se llegase a depreciar el tipo de cambio, las exportaciones no reaccionarían si no existiese un clima propicio para los negocios y, sobre todo, empresarios capaces y emprendedores

El sector agroalimentario y pesquero de México se orienta cada vez más hacia los mercados del exterior. En el periodo 1990-1993 las exportaciones agroalimentarias y pesqueras de México participaban con 9.7% del PIB agroalimentario y pesquero, mientras que en el periodo 2000-2003 esta relación se incrementó a 16.3%. Esto refleja la mayor demanda externa de productos del campo mexicano, así como las inversiones y adecuaciones que ha realizado la planta productiva nacional para poder satisfacerla. En ausencia de mercados externos, la demanda nacional no tendría la capacidad de absorber los productos que hoy se exportan.

La extensa red de acuerdos comerciales suscritos por México se ha traducido en mayores oportunidades de exportación para el sector agroalimentario y pesquero. Los productos con una larga trayectoria de exportación han logrado consolidarse en los mercados internacionales, mientras que otros bienes han encontrado nuevos nichos de mercado en el exterior

por efecto de las preferencias arancelarias, los altos niveles de calidad e inocuidad, así como el ambiente de certidumbre que generan los acuerdos comerciales.

De 1990 a 2003, las exportaciones agroalimentarias y pesqueras de México se elevaron 185%, la mayor tasa de crecimiento entre los principales países exportadores de alimentos. La dinámica anterior ha reforzado el peso específico de las exportaciones mexicanas de productos agroalimentarios y pesqueros en los mercados mundiales; mientras que en 1990 México ocupaba el décimo quinto lugar como exportador de productos agroalimentarios y pesqueros, en 2003 ocupaba el noveno, por arriba de Nueva Zelandia, Chile y la India.

México destaca como uno de los principales exportadores mundiales de productos agroalimentarios y pesqueros, además de que se ha convertido en proveedor importante de los mercados de un gran número de productos frescos y procesados. La gran dinámica de las exportaciones de cerveza ha llevado al país a ocupar el segundo lugar mundial en este rubro. Le siguen en orden de importancia las ventas de tomate, tequila, bovinos vivos, camarones, pimientos, pepinos y pepinillos, chile bell, artículos de confitería, café, cebollas, uvas y aguacates.

En el periodo 1990-1991, 90% de las exportaciones agroalimentarias y pesqueras mexicanas tuvieron como destino los países del TLCAN, mientras que en el periodo 2001-2003 esta proporción disminuyó ligeramente (a 86%). Las amplias preferencias arancelarias negociadas con los países del TLCAN, además de la cercanía geográfica, han sido los principales motores que han impulsado la ampliación del mercado regional entre México, Estados Unidos y Canadá.

La negociación de acuerdos comerciales con Europa, Centro y América del Sur ha influido, si bien de manera marginal, en la diversificación de los destinos de exportación. Se requieren mayores esfuerzos de promoción y consolidación de la oferta exportable si se pretende aprovechar a plenitud las oportunidades de exportación a mercados con acceso preferencial.

No obstante el gran peso de los rubros tradicionales de exportación, México ha logrado diversificar su canasta de exportación de productos agroalimentarios y pesqueros. En el periodo 1990-1991, 90% de las exportaciones de productos agroalimentarios y pesqueros se concentraba en sólo 68 bienes, mientras que en el periodo 2001-2003 participaron 105 en la consolidación del mismo porcentaje de exportación. Los acuerdos comerciales, la calidad e inocuidad de los productos, así como una mayor demanda exterior de productos de especialidad y de alto valor agregado, han contribuido sin duda a expandir los beneficios de las exportaciones a un mayor número de productores.

México es el segundo proveedor de productos agroalimentarios de Estados Unidos, posición que se ha fortalecido en los últimos años. En el periodo 1990-1991, 11% de las importaciones agroalimentarias de Estados Unidos provenía de México, proporción que entre 2002 y 2003 se incrementó a 13 por ciento.

Este mismo comportamiento se refleja por producto individual, renglón en el que México ha adquirido una presencia creciente en las importaciones de alimentos de Estados Unidos. En el rubro de hortalizas, productos mexicanos como el tomate, pimiento, pepino, calabaza, berenjena, espinaca y alcachofa, en presentaciones tanto frescas como congeladas, registran una participación en las importaciones de Estados Unidos superior a 75% en términos de volumen.

En el sector de frutas frescas, la participación de México en las importaciones de Estados Unidos también es elevada; sin embargo, existe un amplio margen para ampliar la presencia de México en dicho mercado. Las importaciones de Estados Unidos provenientes de México de mango, limón, sandía, fresa y nuez pecanera, representaron más de 60% del volumen total.

Otros productos agroalimentarios y pesqueros de México que destacan por su participación en las importaciones de Estados Unidos son el aceite de cártamo, ganado bovino en pie, artículos de confitería, chicles y cerveza.

6. Steven Zahniser y John Link, comps., *Effects of North American Free Trade Agreement on U.S. Agriculture and the Rural Economy*, Informe electrónico, Economic Research Service, ERS, julio de 2002.

Los periodos de transición de los productos agropecuarios en el TLCAN

Desde 2002 casi todos los productos del sector agropecuario contaban con aranceles inferiores a 2% en el marco del TLCAN. El 1 de enero de 2003 concluyó el proceso de desgravación arancelaria de todos los productos agropecuarios, con excepción de aquellos que se liberarán en 2008, como maíz, frijol y leche en polvo, por el lado de México, y un pequeño grupo de productos por el lado de Estados Unidos y Canadá.⁷ En 2003 se liberaron por completo productos que aún gozaban de un nivel de protección relativamente alto, como grasas animales, papa, cebada y carnes de pollo y cerdo. Los resultados preliminares de 2003 indican que los productores mexicanos se han expandido en este nuevo entorno.

Los principales cuestionamientos al desempeño en materia de comercio exterior son los siguientes:

a) Exportar más hortalizas y frutas, e importar más granos y oleaginosas, eleva la vulnerabilidad del país. La soberanía y la seguridad alimentaria nacional se han deteriorado durante la vigencia del TLCAN por las importaciones crecientes de granos. La seguridad alimentaria podría aumentar con una mayor oferta y menores precios de alimentos.

b) Las importaciones de granos se dan en condiciones de competencia desleal. Ante este cuestionamiento conviene recordar las cifras de equivalencias de subsidios al productor (ESP), las cuales revelan que México también subsidia su agricultura, sobre todo granos y oleaginosas. En la ley de comercio exterior están bien tipificadas las figuras de competencia desleal, y muchas organizaciones de productores han promovido casos que han sido resueltos a su favor, al tiempo que otras demandas no han prosperado. El cuestionamiento con mayor validez es que dicha ley es más estricta en cuanto a los requisitos que se exigen a los productores para promover

casos de competencia desleal con relación a lo establecido en los acuerdos respectivos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

c) La explotación de hortalizas y frutas tiene una alta derrama social porque está muy concentrada. Frente a este cuestionamiento es necesario reconocer que las importaciones de exportación redujeron volúmenes relativamente elevados. En algunos casos pequeños productores han logrado organizarse para exportar aun cuando no es la regla general. La mayor derrama social de las exportaciones de frutas y hortalizas obedece a que éstas figuran entre las actividades económicas más intensivas en mano de obra.

La evolución del empleo, la productividad y los salarios

De acuerdo con datos del INEGI, el personal ocupado promedio en el país durante el periodo 1990-1994 fue de 26.6 millones de personas; en el sector agropecuario silvícola y pesquero, el personal ocupado ascendió a 6 millones de personas, lo que representaba 22.7% de la ocupación. Dichas proporción se redujo a 20.9% en el periodo 1995-2001, y en 2001 fue de 17.9 por ciento.

Romero y Puyana analizan el comportamiento del empleo en diversos sectores comerciales de la economía mexicana y destacan que

"la caída en el empleo agropecuario presenta cierta irregularidad, en el sentido de 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 mejora en 2000. Las causas de este comportamiento tal vez se relacionan con la devaluación de 1994-1995. Menos clara es la registrada para los últimos años. El dinamismo de los productos de exportación agrícolas exitosos muestra absorción de mano de obra en los volúmenes que se esperaba crecer. El exceso registrado durante el periodo

"La agricultura, la actividad que en mayor medida ha exhibido mano de obra, en términos relativos, es la que arroja las mayores pérdidas en

Exportar más hortalizas y frutas, e importar más granos y oleaginosas, eleva la vulnerabilidad del país. La soberanía y la seguridad alimentaria nacional se han deteriorado durante la vigencia del TLCAN por las importaciones crecientes de granos. La seguridad alimentaria podría aumentar con una mayor oferta y menores precios de alimentos

7. En 2008 se liberarán también el jugo de naranja y el azúcar en Estados Unidos y México.

8. José Romero y Alicia Puyana, *op. cit.*

los salarios. Esto se explica por la poca movilidad del trabajo entre sectores y porque 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. 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".⁹

Lo que no se incluye en el análisis de Romero y Puyana es la estructura de la población ocupada por niveles de remuneración, y así el panorama es muy diferente. De 1998 a 2004 la población ocupada en el sector agropecuario disminuyó en 572 854 personas. En 1998, 40.5% de la población ocupada no recibió ingresos, porcentaje que descendió a 22.5% en 2004. Por consiguiente, aun cuando el número de la población ocupada total declinó, el de la remunerada aumentó en 1.5 millones. Este fenómeno refleja las dinámicas de migración de la población y del desarrollo económico.

Los salarios reales

Romero y Puyana subrayan que los salarios reales en la agricultura y en el sector pecuario cayeron con la crisis cambiaria de 1994-1995, al igual que en toda la economía. Luego de dicha crisis los salarios en toda la economía se han recuperado, pero todavía no en la agricultura. "Lo mismo expresan Audley, Papademetriou, Polaski y Vaughan

"Los salarios reales de la mayoría de los mexicanos son hoy más bajos que cuando el TLCAN entró en vigor. Sin embargo, este revés en los salarios fue causado por la crisis del peso entre 1994 y 1995, no por el TLCAN. Sumado a ello, el aumento de la productividad registrado en la dé-

cada pasada no se ha traducido en un aumento salarial. A pesar de los pronósticos, los salarios mexicanos no han experimentado una convergencia con los salarios de Estados Unidos".¹¹

Con base en la información del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la evolución de los salarios en el sector agropecuario ha sido similar a la evolución de los salarios medios en el ámbito nacional. En promedio, en el periodo 1994-2004 el salario medio agropecuario se ubicó 40% por abajo del salario medio nacional. En el periodo enero-febrero de 2003, el salario promedio diario en la agricultura fue 20.8% superior al registrado en 1997, que fue el menor desde el inicio de la crisis macroeconómica. Más aún, se situó en un nivel inferior en 12.5% al registrado antes de la crisis (en 1994).

Productividad, empleo y cambio tecnológico

Taylor y Dyer, citados por Romero y Puyana, afirman que

"la reforma al sistema de propiedad ejidal, y la eliminación y las modificaciones en los subsidios agrícolas, entre otros cambios, han promovido la productividad y la producción, pero no en forma tal que el empleo o estímulo a la población rural a permanecer en el campo. La decisión de emigrar hacia Estados Unidos o dentro de México ha sido configurada por las fuerzas estructurales que estimulan la emigración, las como por la carencia y baja calidad de empleos en las zonas urbanas mexicanas".¹²

La productividad laboral en el sector agrícola pasó de un nivel de 9.4 en 1994 a 11.6 en 2002, es decir, creció 23.4%, mientras que la productividad laboral en la economía aumentó 9.8% en el mismo periodo. Los datos disponibles permiten formular dos hipótesis básicas —que no se excluyen entre sí— en torno al aumento de la productividad laboral en la agricultura.

11. John Audley, Demetrios Papademetriou, Sandra Polaski y Scott Vaughan, "NAFTA's Promise and Reality: Lessons from México for the Hemisphere", *Endowment Report*, Ball State University, Indiana, noviembre de 2003.

12. José Romero y Alicia Puyana, *op. cit.*

1) Existe un cambio tecnológico en varias unidades de producción que permite producir las mismas cantidades o superiores con menores requerimientos de mano de obra. Esta hipótesis es consistente con los programas federales que se han puesto en marcha para propiciar la modernización de las explotaciones y acelerar la adopción de nuevas tecnologías, principalmente la Alianza para el Campo.

2) El aumento en la productividad laboral agrícola obedece al retiro de las unidades productivas de la mano de obra familiar no remunerada. La salida de trabajadores del medio rural sin que la producción haya caído, sino al contrario, pudiera reflejar un fenómeno de subempleo de la mano de obra rural, como lo indica el documento de la Sagarpa al referirse a un cambio estructural en el mercado de trabajo rural.

Ingresos, gastos en los hogares rurales y pobreza

El análisis del empleo y de los salarios en el sector agropecuario no es suficiente para conocer la evolución del bienestar en las zonas rurales. En la mayor parte de los hogares rurales, sobre todo en los más pobres, los ingresos derivados de las actividades agrícolas han dejado de ser la principal fuente de ingresos. Los hogares rurales generan otro tipo de ingresos, sobre todo en los sectores de la construcción y en los servicios, que en ocasiones se complementan con remesas producto de la migración.

Los programas sociales, que en su mayoría no opera la Sagarpa, por lo general no se consideran en el análisis de las políticas públicas en las discusiones en torno al TLCAN. El problema radica en que con frecuencia el fenómeno de pobreza sí se incluye en el debate. De acuerdo con las cifras de la CEPAL, la pobreza rural en México ha disminuido durante los últimos años.¹³

13. CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*, CEPAL (LC/G.2209-P), Santiago, Chile, 2004.

Políticas y programas sectoriales

El presupuesto de la Sagarpa experimentó a partir de 1995 una caída en términos reales que empezó a revertirse en 2001. Así, durante los primeros años de la transición del TLCAN el sector contó con transferencias fiscales menores. El presupuesto sectorial programado en 2003 fue 41.6% superior en términos reales al ejercicio en 2000, con lo cual se acercó al nivel correspondiente a 1994 (49 847 millones de pesos de 2003), cuando entró en vigor el TLCAN.

Destacan dos programas de tipo compensatorio en el caso de México, entendidos como transferencias directas para fortalecer el ingreso de los productores: Procampo y Apoyos a la Comercialización. Entre ambos representaron 51.1% del presupuesto total de la Sagarpa en 2003. La Alianza para el Campo, un conjunto de programas para elevar la productividad por medio de subsidios a la inversión en la parcela, la capacitación y el fomento a la investigación y la transferencia de tecnología, cuenta con 15.2% del presupuesto.



El debate en torno al Procampo

El Procampo otorga pagos por hectárea para los productores elegibles, con independencia del cultivo al que destinen la tierra, y desvinculados tanto de la productividad como de los precios. Es en este sentido un instrumento de apoyo neutro y en principio no distorsionante. Las principales críticas al programa son: a) la regresividad, vista como una distribución no equitativa de los apoyos, ya que los productores con mayores extensiones reciben más apoyos, y b) su ineficacia para lograr muchos de los objetivos que se expresaban en el decreto que lo estableció (en especial, la escasa diversificación productiva, la falta de alianzas entre los sectores social y privado para la capitalización del campo, la incapacidad de alcanzar grados internacionales de competitividad para la mayoría de la población beneficiaria y el deterioro acentuado de los recursos naturales).

Los productores con menos de dos hectáreas representan 48.3% del total de beneficiarios, y cuentan con 13.2% de la superficie elegible. Los productores con más de 10 hectáreas, que

representan 8% de ese total, cuentan con 44.6% de la superficie elegible.

El Procampo y la diversificación productiva

El Procampo, 10 años después de su establecimiento, arroja los siguientes resultados con base en encuestas de opinión realizadas a los beneficiarios: 42.4% de los productores encuestados declaró que destina los recursos recibidos a cubrir necesidades básicas como alimentación, transporte, ropa y medicinas; sólo 25.8% indicó que lo hace para preparación de la tierra, semillas y fertilizantes. De esta encuesta se infiere la conclusión de que el programa es más de tipo social que productivo.

Yúnez y Barceinas consignan en relación con el Procampo que

“la mayoría de los beneficiarios siguen produciendo lo que tradicionalmente producían. El programa ha contribuido a mantener el ingreso de los agricultores que enfrentan la competencia proveniente de Estados Unidos y ha promovido un mayor uso de insumos comerciales, dando

lugar a un incremento en la productividad, como lo ilustran los estudios para el sector ejidal de Cord y Wodon y Davis”.¹⁴

El Procampo como sustituto del crédito

De Janvry y Davis afirman que “los programas de transferencia directa de recursos, como el Procampo, inducen efectos multiplicadores cuando los beneficiarios utilizan dichos recursos en actividades productivas que permiten generar un ingreso adicional. El efecto sobre el ingreso es un múltiplo de las sumas monetarias transferidas”.¹⁵

El multiplicador del Programa asciende en promedio a 1.33 pesos, lo cual significa que por cada peso transferido se genera un ingreso agropecuario adicional por 0.33 pesos. Ello demuestra que las transferencias

14. Antonio Yúnez Naude y Fernando Barceinas, *op. cit.*

15. Documento incluido en Elisabeth Sadoulet y otros, *Cash Transfer Programs with Income Multipliers Procampo in Mexico*, Distribution Paper, núm. 99, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, 2001.

pueden emplearse de manera productiva en la agricultura, y se confirma con una encuesta de opinión de 1998 en la cual 70% de los beneficiarios respondió que utiliza los recursos para la compra de insumos, a pesar de que 93% afirmó que los recursos llegan muchas veces con posterioridad a la fecha programada.

La mayoría de los beneficiarios considera que las transferencias no son suficientes para alterar sus patrones de cultivo. No se observa una diversificación de la agricultura hacia actividades con mayores ventajas comparativas. Este hecho no es sorprendente, ya que en el marco actual de apoyo institucional decreciente hacia la agricultura sólo 18% de los ejidatarios tiene acceso al crédito formal, 13% a los recursos de la Alianza para el Campo y 7% a programas de asistencia técnica.

"Procampo tiene una dimensión especial, por la grave escasez de crédito formal en el sector agropecuario. La canalización de crédito de las fuentes formales cayó drásticamente entre 1994 y 1997. El porcentaje de ejidatarios que utilizó crédito formal cayó de 25 a 11 por ciento, además de que los montos unitarios del crédito al sector ejidal también se contrajeron. Mientras que en 1994 las fuentes formales canalizaron 134 pesos por hectárea, en 1997 el monto cayó a 40 pesos (en pesos constantes). A nivel global, el monto promedio de un préstamo cayó de 534 pesos por hectárea a 377 pesos por hectárea en el periodo de referencia".¹⁶

El Procampo y los apoyos a la comercialización

El Procampo, tal y como se instrumentó a partir de la etapa del TLCAN, no corresponde al programa que anunció el gobierno que lo promulgó. Pretendía ser un programa multi-anual, con una vigencia limitada de 15 años y sustituir los apoyos vía precio (los apoyos a la comercialización) por los pagos por hectárea. Consideraba hacer frente de manera simultánea a los problemas estructurales de la comercialización en México.¹⁷

16. *Ibid.*

17. El planteamiento original, ahora en el olvido, puede consultarse en un documento de difusión elaborado por la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos

En suma, el Procampo quedó como una transferencia monetaria, pero en su concepción original era mucho más que eso. Se trataba de modernizar todos los patrones de comercialización en México, lo cual sigue siendo la gran asignatura pendiente 10 años después de su entrada en vigor.

Casco y Rosenzweig presentan la evolución del Procampo, los precios de garantía y los apoyos a la comercialización durante los primeros seis años.¹⁸ Según este análisis, el precio de garantía del maíz sólo se redujo en 1993, sin llegar a coincidir con el precio internacional. En 1995 la devaluación del peso y la tendencia al alza de las cotizaciones internacionales, que se prolongó hasta 1996, impulsaron el aumento de los precios nominales de garantía. Ante el desplome posterior de los precios internacionales, resultó políticamente inviable disminuir los precios nominales de garantía. Al desaparecer Conasupo en 1998, el maíz se incorporó a los apoyos a la comercialización, por cuyo conducto se fijan precios objetivo, lo cual funciona de manera similar a los pagos contracíclicos de Estados Unidos.¹⁹

Como consecuencia de la escasez de recursos presupuestarios provocada por la crisis macroeconómica iniciada en 1994, las cuotas por hectárea anunciadas a los productores no se respetaron y sufrieron un deterioro real de 33.7% en el ciclo otoño-invierno y de 31.4% en el ciclo primavera-verano, entre 1994 y 2000.

El problema crediticio en el sector rural

Durante el periodo de vigencia del TLCAN, el crédito a los sectores agropecuario, forestal y pesquero pasó de 187 millones de pesos a 37.7 millones de pesos de 1994 a 2003.

Hidráulicos (SARH). Véase SARH, *Procampo. Vamos al grano para progresar*, SARH, México, 1993.

18. Andrés Casco y Andrés Rosenzweig, *La política sectorial agropecuaria en México: balance de una década*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), México, 2000.

19. Andrés Rosenzweig, *Changes in Mexican Agricultural Policies: 2001-2003*, trabajo presentado en el 9th. Policy Disputes Information Consortium Workshop, Montreal, abril de 2003.

Por ende, cuando el crédito era más necesario para cumplir con los objetivos del TLCAN respecto de la conversión productiva, el aprovechamiento de ventajas comparativas y la modernización de las unidades productivas, el sistema crediticio de atención al campo sencillamente se colapsó.

En cierta medida influyó en este desempeño la elevación sin precedente en las tasas de interés como resultado de la crisis de 1995; también debe considerarse la arraigada cultura del *no pago* en espera de refinanciamientos o quitas de capital e intereses por parte del gobierno, y en parte cabe atribuir responsabilidades a las deficiencias estructurales del modelo financiero de atención al campo. Además, la mayoría de los créditos otorgados por la banca de desarrollo (Banrural) era por montos muy reducidos y pulverizados, lo cual encarecía demasiado su operación. Por el contrario, el grueso de los recursos se destinó a pocos créditos de montos elevados, lo cual hizo más vulnerable a la institución ante la eventualidad de quebrantos. Las decisiones de crédito no se basaban en un adecuado conocimiento de los acreditados, ni en la viabilidad técnica y financiera de los proyectos. La banca comercial suplió sólo parcialmente los espacios abiertos ante la retracción del crédito del sistema financiero público, tanto por desconocimiento del sector como por los riesgos inherentes al sector agropecuario y las deficiencias institucionales en los mecanismos de administración del riesgo.

De acuerdo con un estudio sobre los mercados financieros rurales, elaborado por el Banco Mundial²⁰ con base en una encuesta aplicada en tres regiones de México: a) 13% de las transacciones de crédito en el sector rural se lleva a cabo mediante el sector formal (banca privada, banca de desarrollo e instituciones financieras reguladas y no reguladas), y representa alrededor del 59% de la cantidad total de crédito otorgado, y b) el sector informal atiende 87% de las operaciones de crédito,

20. A. Valdez y T. Wiens, *Rural Poverty in Latin America and the Caribbean*, presentado en la segunda conferencia anual sobre desarrollo en América Latina, Bogotá, 1996.

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 por ciento).

La Sagarpa propuso la reestructuración a fondo del Banrural a fin de eliminar el alto gasto burocrático, impedir que siguiese siendo un fondo de capitalización discrecional y convertirlo en una banca de inversión a largo plazo que atendiera las prioridades nacionales en el sector agroalimentario. En 2002 el Banrural fue sustituido por la Financiera Rural, organizada según un modelo similar a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), aun cuando tiene facultades de otorgar crédito directo a los productores. El objetivo es otorgar el crédito mediante más intermediarios financieros del sector rural, como uniones de crédito o cajas de ahorro. El mayor reto es promover la creación de un número mayor de intermediarios financieros rurales, de los que se carece en muchas áreas del país, sobre todo en las menos desarrolladas.

A fin de contar con un mejor sistema financiero de atención al medio rural, la administración 2000-2006 también ha impulsado que los recursos de los FIRA no se canalicen, como en el pasado, sólo a través de la banca comercial. La posibilidad de crear y consolidar nuevos intermediarios financieros en el medio rural se fortalece mediante el acceso a los recursos de los FIRA. La diversidad de intermediarios financieros permite elaborar modelos de atención especializados que satisfagan las necesidades de crédito de los diferentes actores del medio rural.

Para los hogares rurales con menor nivel de ingresos, cuya actividad económica preponderante no se vincula con el sector agropecuario, fue relevante la promulgación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular de 2001, que sienta bases sólidas para la formación de cajas de ahorro en el medio rural, conforme normas prudenciales y contables que dan certidumbre al ahorrador. Estos intermediarios pueden otorgar liquidez para propósitos diversos, como la vivienda y la compra de bienes de consumo duraderos y semiduraderos, entre otros.



Los productores que requieren crédito para las actividades productivas primarias ahora son atendidos por intermediarios financieros especializados, como las casas de factoraje, arrendadoras y almacenes generales de depósito, que cuentan con acceso a las líneas de crédito de los FIRA.

De particular relevancia es la figura de las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles) rurales, que no pueden captar recursos directamente de los ahorradores, pero tienen la posibilidad de buscar fondeo mediante la colocación de deuda en el mercado de dinero. La ventaja de estos nuevos agentes financieros estriba en que, al estar limitados en sus posibilidades de canalizar crédito a ramas específicas, pueden lograr un conocimiento profundo de sus acreditados y en esa medida bajar sus niveles de riesgo y el costo del crédito en general.

El acceso al crédito también se promueve por medio de una visión federalista, con la creación de Fondos Estatales de Garantías Líquidas, que se capitalizan con aportaciones del gobierno federal, los gobiernos estatales y los propios productores. Según este modelo, la recuperación de garantías permite una capitalización creciente para multiplicar el acceso al crédito. Los primeros fondos de este tipo corresponden a los estados de Sonora, Oaxaca, Tamaulipas, Chiapas y Baja California.

Conclusiones

El sector agropecuario mexicano está inmerso ya en un ambiente globalizado. El periodo de ajuste no ha sido fácil por el reto que implica enfrentar la competencia de Estados Unidos y Canadá, además de un entorno macroeconómico poco propicio. En el frente de la producción y del comercio exterior, los indicadores agregados de la evolución sectorial muestran un saldo favorable, aun cuando en cada segmento de la actividad se hayan registrado ganadores y perdedores. En el frente social las conclusiones son menos contundentes, ya que la economía mexicana en su conjunto registró bajo dinamismo y escasa capacidad de generación de empleos.

Se ha visto que en el mundo moderno, los modelos de financiamiento y de seguros, los programas sanitarios y de asistencia técnica y la investigación, entre otros, no pueden funcionar sin la participación activa de los propios productores. La sociedad rural está en el proceso de asimilar sus derechos de participación. Cuando ello suceda habrá una auténtica reingeniería del quehacer gubernamental, así como la capacidad de generar los bienes públicos que requiere el país para garantizar su competitividad de largo plazo. ◀CE

O.L.I.