

# El sector agropecuario mexicano: un quinquenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

## La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración<sup>1</sup>

Alicia Puyana, Jorge Horbath,  
José Romero\*

Investigadores  
de FLACSO y de COLMEX  
*correo electrónico:*  
*apuyana@flasco.edu.mx*

### I. INTRODUCCIÓN

Hoy, México es una de las economías de tamaño intermedio más abiertas del orbe. Los aranceles se han abatido y el flujo de bienes, servicios y capitales es prácticamente libre. Ha conformado zonas de libre comercio casi todos los países desarrollados y con un amplio número de naciones en vías de desarrollo. Guardar coherencia con el TLCAN se ha convertido en el mapa

de ruta que guía toda su estrategia comercial. De acuerdo con los modelos clásicos del comercio, la estrategia mexicana, comerciar con países altamente diferentes en términos de desarrollo y dotación de factores es óptima, pues maximizaría los beneficios de la especialización internacional y del formidable aumento de sus exportaciones.

El TLCAN innovó en muchos sentidos. Integra asimetrías inéditas: la poten-

\* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 9 de septiembre de 2005.

<sup>1</sup> La primera sección de este trabajo se basa en Puyana y Romero, 2004. Marco Esquinca brindó su asistencia en la investigación. Los errores son responsabilidad de los autores.

cia económica, tecnológica y política mundial y un país en desarrollo. Incorporó los acuerdos sobre propiedad intelectual, intercambio de servicios y los compromisos sobre inversión extranjera, que sólo se incluían en mercados comunes o en uniones económicas, a los cuales son centrales la integración política y la cesión de soberanía.

Sometió el sector agropecuario al proceso de desgravación arancelaria, cuando los esquemas de integración económica buscaban ganancias en productividad para el sector industrial. El sector agropecuario o fue excluido o amparado por políticas especiales, como la Política Agropecuaria Comunitaria. En el GATT, la Ronda Uruguay fue la primera en programar negociaciones en el sector agropecuario y los conflictos que se manifestaron en este tema hicieron peligrar la firma de acuerdos, (Finger, 1993). Esta historia se repitió en las negociaciones de Doha, y resonarán en las de ALCA mientras los EUA no acepten reducir sus subsidios y abrir sus mercados a las exportaciones de América Latina.

La importancia de estudiar los efectos del TLCAN sobre la agricultura mexicana se derivan de numerosos aspectos, los más relevantes, en nuestra opinión, la menor productividad de la agricultura mexicana, el peso de la economía campesina y la intensidad de la pobreza rural en la economía nacional. Se deben considerar el peso de los Estados Unidos en la producción y exportaciones mundiales de granos básicos y políticas de desarrollo

rural aplicadas, lo cual distorsiona los precios internacionales y aleja el mercado internacional de productos agropecuarios del ideal de mercado libre y perfectamente competitivo, fundamento de las estrategias de negociación del capítulo agropecuario del TLCAN.

Otra razón para este análisis son las lecciones que se pueden extraer para las corrientes negociaciones de ALCA. Aun considerando las diferencias entre países, muchas de las características de la agricultura mexicana son compartidas por otros estados de la región.

En la agricultura mexicana el TLCAN constituye una pieza clave de la política de modernización del sector iniciada con la reforma del artículo No. 27 de la Constitución de la Nación, las medidas adoptadas al acceder al GATT, y aquellas instrumentadas en los programas de ajuste estructural. El TLCAN, por acción de los cambios en los precios relativos y asumiendo mercados perfectamente competitivos, induciría los cambios en la ubicación de factores de producción necesarios para elevar la productividad sectorial. Propiciaría traslados de empleo, capital y tierra, desde aquellas actividades que no pudieran competir con las importaciones de los Estados Unidos y Canadá, hacia aquellas competitivas en los mercados nacional e internacional. Estos movimientos inducirían ganancias de eficiencia por cambios en: **1.** la estructura productiva, que suponía mayor producción de frutas y hortalizas y

contracción de granos básicos y oleaginosas; **2.** el uso y retribución a factores, que requerían menores empleo sectorial y masa salarial totales y más tierra e inversiones dedicadas a los productos, competitivos, con superiores retribuciones a estos factores; **3.** el intercambio comercial: crecientes importaciones de granos básicos y oleaginosas y exportaciones de frutas y hortalizas. Como veremos, algunos efectos sí se han presentado.

El presente trabajo se desarrolla de la siguiente forma:

## II. LOS INTERESES NACIONALES AL NEGOCIAR EL TLCAN<sup>2</sup>

Con el TLCAN México buscaba en la agricultura, además del acceso a los mercados de Canadá y los Estados Unidos, asegurar una transición con plazos amplios para permitir el ajuste equilibrado del sector; brindar al productor un horizonte de planeación de largo plazo; reducir los costos de los insumos; garantizar un sistema moderno de apoyos directos; procurar términos de intercambio que propicien un cambio a los cultivos o las actividades más rentables y crear mecanismos operativos que eliminen la discreción en la administración de medidas sanitarias y fitosanita-

rias. Estos intereses nacionales mexicanos enfrentaron los de Canadá y Estados Unidos. El primero buscó mantener los acuerdos de su tratado bilateral con el segundo y los Estados Unidos se han regido por un principio básico: “El punto de partida es que nosotros producimos en este país más de lo que podemos consumir, así que necesitamos acceso a mercados extranjeros para que nuestras familias rurales ganen un sueldo decente”<sup>3</sup>.

Un cambio radical de la posición mexicana se produjo cuando aceptó eliminar gradualmente, y sin excepciones, los aranceles ordinarios a todos los productos, con el argumento de que «resultaba más fácil negociar, un acuerdo de acceso irrestricto a los mercados que definir y negociar una lista de excepciones» (Gifford, 2001). Así México renunció a excluir el maíz y el frijón a cambio de que los Estados Unidos no excluyera los tomates, cítricos, azúcar y legumbres.

México inició la reforma del sector agropecuario en los años ochenta. Liberalizó su economía intensa y unilateralmente para ingresar al GATT<sup>4</sup>. México aprovechó su condición de país en desarrollo y estructuró un arancel consolidado base con amplia protección para el sector: un arancel para carne de aves de 260%, con

<sup>2</sup> Para un estudio reciente de este tema ver Puyana, A. (2002), que presenta bibliografía actualizada.

<sup>3</sup> Senador Norman Coleman, en una carta de protesta acerca de las recientes medidas anti-dumping aplicadas por el gobierno de México.

<sup>4</sup> Ver: Romero, J. y Puyana, A. 2004, (Libro con el texto del trabajo), COLMEX- FLACSO, en prensa.

el compromiso de reducirlo a 234% en 2004, mientras que para el maíz, el arancel consolidado base fue de 215% con un compromiso de reducción a 194% en el año 2004, D. Ingco (1995)<sup>5</sup>. Con la firma del TLCAN México eliminó esta protección para el 90 por ciento del intercambio agroalimentario.

### III. ¿ASIMETRÍA ENTRE LAS ECONOMÍAS, EQUILIBRIO EN LOS COMPROMISOS?

#### 3.1. Las múltiples asimetrías

El TLCAN conforma una región altamente asimétrica en términos del PIB/cápita y la productividad económica. El PIB/cápita total estadounidense es entre 21 veces mayor que el mexicano y el agrícola representa el 15% del PIB Agrícola de EUA. Las ventas externas estadounidenses y las canadienses superan por una razón de 5 y 1.8 respectivamente a las mexicanas. Por esta razón, se considera que el TLCAN constituiría un esquema de centro y radios con mayores beneficios para la economía más desarrollada, Bhagwati (1993). Esto es así por que el TLC, no prevé mecanismos compensatorios o transferencias para acelerar el crecimiento de sus miembros menos desarrollados, como los instrumentados por la UE o los que se establecieron en el Grupo

Andino o en el Mercado Común Centroamericano (Puyana, 1982). Como lo afirma Smith 1993: "... No hay (en el TLCAN), ningún tratamiento especial ni preferencial hacia México como país en desarrollo. Así las cosas, la participación de México en el TLCAN es un paso importante en la dramática liberalización de la economía mexicana iniciada en los 80s... 'a pesar de las diferencias en los niveles de ingreso y las preocupaciones sobre los costos laborales del ajuste, los negociadores del TLCAN desarrollaron un cronograma muy acelerado y México se integrará rápidamente a la economía del resto de la región'", Smith, 1993, pág.85. Además de las distancias económicas, había brechas casi insalvables en aspectos como los del marco institucional, la valoración que cada país otorgaba a la firma del acuerdo y en el marco democrático que cada gobierno enfrentaba en su respectivo país. México, con su economía más intervenida y regulada, y responsabilidades del Estado en la dirección de la economía originada en principios constitucionales diferentes, debió asumir los mayores costos al acoplar su modelo a la normatividad del TLCAN en el cual se plasmaron plenamente los principios anglosajones que priman en las economías de Estados Unidos y Canadá<sup>6</sup>.

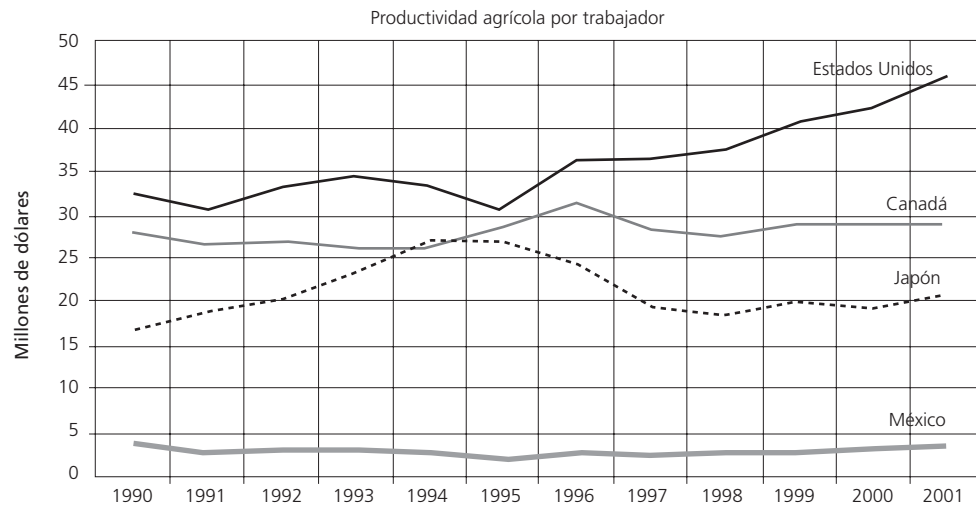
En agricultura las asimetrías son mayores. La productividad de la agricultura

<sup>5</sup> D. Ingco, M: «Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round. One Step Forward, One Step Back?» Banco Mundial WPS No 1500, Agosto, 1995, pág. 2.

<sup>6</sup> Para una discusión detallada de este punto ver Puyana, A. CEPAL, 2003.

mexicana en el período de las negociaciones era casi nueve veces menor que la estadounidense Gráfico No 1. Estas brechas no se reflejaron ni en un tratamiento preferencial en términos de plazos de desgravación, amplitud de las listas de productos por desgravar lentamente, ni en el margen de preferencia recíproca otorgado que alentarán el crecimiento más acelerado de México y alentarán la convergencia entre las dos economías para que se lograra un objetivo explícito: reducir la emigración hacia los Estados Unidos, pues con el TLCAN se exportarían bienes y no personas. Esta convergencia no ha cristalizado, como se desprende del gráfico No. 1, pues en 2001 la productividad estadounidense superaba a la mexicana en una razón de uno a once.

Gráfica No. 1



Fuente: Cálculos propios con base en OECD, 2003

#### IV. CAUSAS DEL REZAGO DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO

##### 4.1. El dualismo agropecuario mexicano

Esta baja productividad sectorial es resultado de múltiples factores que desde décadas atrás afectan negativamente el desarrollo del sector: Los efectos de los mecanismos discriminatorios de la sustitución de importaciones, el dualismo del sector, en el que, de acuerdo con el censo de 1991, el 60 por ciento de los propietarios posee parcelas menores a 5 hectáreas con concentra sólo el 15 por ciento de la tierra, mientras 40.1% de los propietarios restantes, con parcelas superiores a las 5 hectáreas y concentraba el 85%

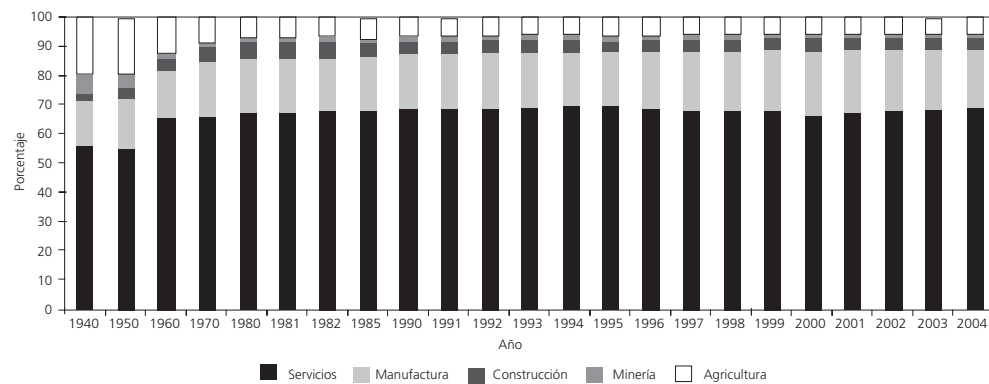
de la tierra<sup>7</sup>. A pesar de la reforma agraria en México, el coeficiente de Gini de concentración de la tierra es cercano al 62 por ciento<sup>8</sup>. La agricultura de gran escala, orientada a la producción de insumos a la industria y para la exportación, por la transposición de criterios válidos para la industria, pero que ignoran las especificidades de la agricultura y de la economía campesina, recibió generosos subsidios durante el modelo sustitutivo: crédito a interés real negativo, tasas de cambio apreciadas para la adquisición de bienes de capital, inversiones en obras de irrigación subsidiadas, insumos agrícolas a bajo costo y acceso privilegiado a las nuevas tec-

nologías y avances científicos. Al mismo tiempo se mantenían los precios de los alimentos básicos subsidiados para reducir los costos salariales urbanos. Estos mecanismos discriminaron contra el pequeño y mediano productor, especialmente orientado al mercado nacional, deprimiendo su crecimiento por debajo del crecimiento de la economía, Gráfico No. 2<sup>9</sup>.

La discriminación negativa de la sustitución de importaciones tuvo entre otros efectos, el retroceso prematuro de la agricultura como fuente de generación del PIB, al tiempo que se mantuvo una elevada participación en el empleo total, conformándose una falla estructural de la economía

Gráfico No. 2

## MÉXICO: EL RETROCESO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PIB



Fuente: Cálculos propios basados en: *Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 1996-2001*, e Informe Presidencial 2004.

<sup>7</sup> OECD (1995). Las cifras anteriores se refieren a nivel nacional, sin embargo la concentración era y sigue siendo más pronunciada en algunas regiones como el centro o el norte del país.

<sup>8</sup> Deininger y Olinto (2000).

<sup>9</sup> Más adelante se analiza las posibilidades económicas de la pequeña explotación agropecuaria.

mexicana que afecta negativamente la evolución de la productividad total, de los ingresos, la pobreza, el tamaño del mercado interno y del crecimiento del sector industrial. El retroceso de la agricultura en el PIB no se ha revertido. (Gráfico No. 2.)

La razón de la participación del sector agropecuario en el PIB total a su participación en el empleo total, indica el potencial del sector para generar empleo, ingresos y demanda interna. En el período 1997-99, la participación del PIB agropecuario mexicano en el total fue 3.3 veces superior a la registrada en los Estados Unidos, mientras que la participación del empleo sectorial en el total fue 9.1 veces mayor, por lo que la productividad mexicana es un tercio la estadounidense. Si para nivelar las dos productividades se procura un ajuste exclusivamente por el empleo, éste debería reducirse en México en casi

el 60 por ciento. (Cuadro No. 1.) Un ajuste de tales magnitudes tiene costos económicos y sociales que difícilmente puede sostener economía alguna.

Se suele argüir que la participación del sector agropecuario mexicano en el PIB corresponde a su nivel de desarrollo. Todos los países en el Cuadro No. 2 tienen un nivel de desarrollo varias veces superior al de México, lo cual sugiere que la caída de la agricultura no responde a las transformaciones normales del proceso de desarrollo y es un síntoma de la enfermedad holandesa, que aqueja a todas las economías ricas en recursos naturales sometidas a choques externos de precios, o al flujo intenso e inestable de recursos financieros externos. Calculamos que con el PIB/C actual de México la agricultura debería concentrar entre el 12 y el 15 por ciento del PIB (según la norma Chenery y

**Cuadro No. 1**

**Producción, empleo, comercio exterior y consumo agropecuario en países miembros de la OCDE (Porcentajes)**

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

Fuente: Vicente Fox Quezada: 3er. Informe de Gobierno, 2003. Con información de: Agricultura, Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002 OCDE

Syrquin<sup>10</sup> y los cálculos de Romero y Pu-  
yana 2004b evaluación integral).

#### 4.2. Déficit crónico en inversiones públicas

El sector agropecuario mexicano ha acumulado por décadas déficit de inversiones que limita la adopción de nuevas tecnologías, la integración del mercado nacional y su inserción en el externo. Para que la inversión pública actúe como catalizador del crecimiento sectorial debe tener una participación en la formación bruta de capital fijo superior a su participación en la gene-

ración del PIB<sup>11</sup> y para que sean neutras deberían ser, en pesos constantes de 1993, seis veces superiores a las de 2001<sup>12</sup>. El déficit se muestra en el Cuadro 2. A partir de 1993, las inversiones totales se han elevado para llegar en el 2002, a 400 pesos corrientes por trabajador agropecuario. Las bajas inversiones se derivan de la caída del crédito de fomento y comercial, notoria a partir de la crisis del 1994-95, al caer del 5.9 por ciento al 2.8 por ciento del crédito total, mismo que acusa tendencia decreciente menos aguda.

Las magras inversiones sectoriales, discriminan contra el sector e indican otra

**Cuadro No. 2**

**Producto interno bruto a precios de 1993 (Anual) millones de pesos.  
FBKF en millones de pesos, a precios comprador de 1993.**

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

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

<sup>10</sup> Chenery and Syrquin (1986).

<sup>11</sup> Ishan, J y Kaufman, D. (1995). En el Cuadro 1, se utiliza la inversión total en lugar de la pública, dado que es difícil obtener datos específicos de inversión pública en zonas rurales. Pero da una idea de la desatención que ha recibido el sector agropecuario en materia de inversión.

<sup>12</sup> Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 1996-2001.



más de las asimetrías en las que se negoció y aplica el TLCAN, pues marcan las diferencias en los montos de auxilios que los EUA y otros países desarrollados transfieren al sector agropecuario. Cuadro No 3. Los montos del Apoyo total equivalente per cápita al productor superan los que otorga México.

Disparidades similares se encuentran en los apoyos por hectárea o por trabajador. La brecha crece en los apoyos en investigación y servicios de información en los cuales EUA destina 27 mil dólares al año y México 700 dólares. Como proporción del PIB, los apoyos mexicanos superan ligeramente a los de la OCDE y de los EUA (Puyana y Romero, 2004).

## V. ¿COMPROMISOS EQUILIBRADOS?

### 5.1. La apertura de los mercados

En el sector agropecuario el TLCAN, se forma de acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos, Estados Unidos y Canadá y México con Canadá, en los cuales se integró el acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos en lo que resultó más un acuerdo de comercio administrado que de libre comercio<sup>13</sup>. México obtuvo un período máximo de transición de 10 y 15 años para liberalizar por completo el comercio agrícola de ciertos productos (maíz, leche, granos en los cuales Estados Uni-

Cuadro No 3

OECD: Apoyo total equivalente (Tse) per cápita en dólares corrientes

USD	1986-88	2000	2001	2002 <sub>p</sub>
Canadá	271	180	171	192
Unión Europea	326	266	268	304
México	19	92	84	91
Noruega	743	555	522	635
Estados Unidos	282	337	342	317
<b>OECD</b>	<b>297</b>	<b>287</b>	<b>271</b>	<b>283</b>

Nota: p: provisional. Fuente: Cálculos propios con base en OECD (2003b). *pág.* 230.

<sup>13</sup> Para mayor detalle sobre los acuerdos, por productos ver. Puyana y Romero, 2004a.

dos son exportadores mundiales), a la vez que otorgó idéntico plazo a los Estados Unidos para sus productos sensibles (cítricos, fresas, tomates, caña de azúcar, entre otros), en los que México es competitivo. Para estas listas se acordaron cuotas de importación libres de aranceles, que se aplicarían durante el período de desgravación y aranceles para las importaciones que sobrepasaran las cuotas, Cuadro 4. Las etapas de desgravación van desde la total desgravación a la entrada en vigencia del Acuerdo (Lista A), hasta la lista relacionada con los productos críticos para los cuales se acordaron cuotas y aranceles para desmontar paulatinamente durante un período de 15 años que culmina en 2008 (lista TRQ), de acuerdo con los intereses de cada país. Estados Unidos obtuvo plazos y cuotas en los productos de interés para México, como las frutas y las hortalizas, al igual que México para maíz, otros granos, oleaginosas y cárnicos.

México incluyó en la lista de diez años con tarifas y cuotas comercio por un valor mayor (US \$ 330) que el que recibieron los Estados Unidos (US \$ 155), por lo que se considera que protegió en mayor medida sus productos sensibles. Sin embargo, las concesiones no reflejan las asimetrías existentes en el sector agropecuario entre México y sus socios del TLCAN. En las listas de productos críticos, aquellas de apertura en 10 y 15 años con tarifas y cuo-

tas (las listas marcadas con los números 4, 5 y 6 en el cuadro), los Estados Unidos incluyeron intercambio que representa el 17.3 por ciento de sus importaciones desde México, mientras México sólo incluyó para esos períodos al 12.6 por ciento de sus importaciones desde USA. Esto por que México aceptó ... “En efecto, se acordó, tan temprano como 1990, durante la reunión de Houston, que México no sería tratado como país en desarrollo en las negociaciones, lo que significaba que no recibiría tratamiento preferencial en materias tales como períodos de transición para la eliminación de aranceles”<sup>14</sup>.

## 5.2. Margen de Preferencia

En los acuerdos de integración “entre socios desiguales”, uno de los mecanismos para otorgar tratamiento preferencial a los menos desarrollados es el margen de preferencia frente a terceros países, la diferencia entre el arancel aplicado a los países no miembros y el que se aplica a los participantes. En el caso de las uniones aduaneras, esta preferencia se otorga en el arancel externo común que contemple las necesidades de desarrollo del socio más débil. En las zonas de libre comercio, que no incluyen arancel común, se espera que los países más avanzados otorguen en su mercado mayor protección a las exportaciones provenientes de los menos avanza-

<sup>14</sup> Maxwell, C. y T. Brian, (2000).

Cuadro No. 4

**LIBERACIÓN DEL COMERCIO AGROPECUARIO MÉXICO-EUA\***  
 (Millones de dólares)

Período de transición	Exportaciones de México a EUA		Importaciones de México provenientes de EUA		Comercio Bilateral	
	Valor absoluto	Participación porcentual	Valor absoluto	Participación porcentual	Valor absoluto	Participación porcentual
1. Inexistencia de aranceles o desgravación inmediata (A)	1,600	61.5	1,500	52.3	3,100	56.7
2. Período de transición de cinco años (B)	177	6.8	131	4.6	308	5.6
3. Período de transición de diez años (C.)	375	14.4	875	30.5	1250	22.8
4. Período de transición de quince años (C+)	75	2.9	0	0.0	75	1.4
5. Período de transición de diez años con TRQ	330	12.7	155	5.4	485	8.9
6. Período de transición de quince años con TRQ	45	1.7	208	7.2	253	4.6
Total	2,602		2,869		5,471	

\* Basado en el comercio de 1991.

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

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

dos, que las que reciben de éstos. En el sector agrícola, los Estados Unidos tienen un arancel externo promedio cercano al 2.8 por ciento, en tanto que México aplica a los no miembros una tarifa media del 22 por ciento<sup>15</sup>. Esa diferencia en el arancel hacia terceros países, tarifa de la Nación Más Favorecida, NMF, marca el rango de las preferencias y de la protección que cada país otorga a su producción nacional y a las importaciones desde los

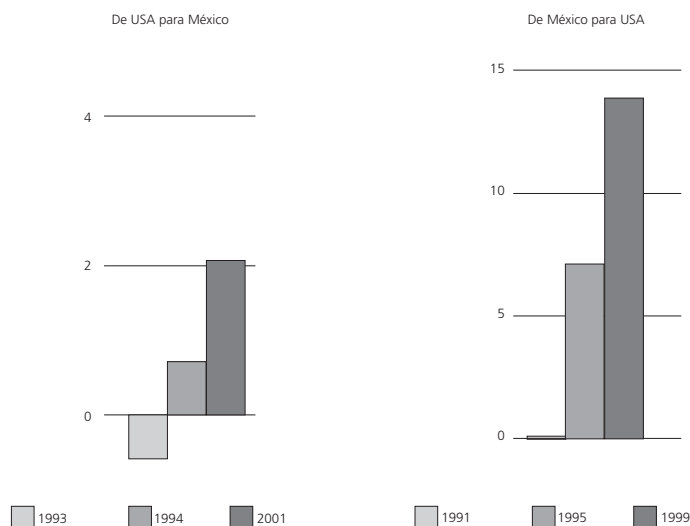
países miembros y constituye la médula de los acuerdos de integración regional. En el Gráfica 3 se ilustra la preferencia arancelaria recíproca resultante de tan divergentes de NMF aplicadas por México y los Estados Unidos. Mientras México otorga en su mercado una protección del 14 por ciento a las importaciones originarias en los Estados Unidos (y a su producción nacional), las ventas mexicanas a éste país reciben una protección de sólo el dos

<sup>15</sup> Para la metodología del cálculo de la tarifa NMF y entre México y los EUA, ver: USITC (2003).

por ciento. Por otra parte, el arancel agropecuario norteamericano cayó en dos puntos porcentuales al descender de 3.5 por ciento al 1 por ciento, en tanto que México redujo el suyo en favor de los Estados Unidos en 6.7 unidades porcentuales, del 14.5 por ciento al 7.8. Como resultado de los acuerdos preferenciales de los Estados Unidos, el promedio de los aranceles

aplicados es inferior al de NMF y todos reducen la preferencia otorgada a México, respecto a esos países, en términos generales en un 50 por ciento (Romero y Puyana 2004 b)<sup>16</sup>. Esto quiere decir que el grado de protección que tienen los productos agropecuarios mexicanos en los EUA es reducido y una revaluación real por arriba de ese porcentaje, o ganancias

**Gráfica No. 3**  
**MÁRGENES DE PREFERENCIA EN EL SECTOR AGROPECUARIO**  
**ENTRE MÉXICO Y USA ANTES Y DESPUÉS DE TLCAN**



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

<sup>16</sup> Esos son: el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (LRECC), que norma la aplicación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC); la Ley sobre Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBPTA), basada en la LRECC; la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (LPCPA), modificada por la Ley de Preferencias Comerciales y Erradicación de la Droga para los Países Andinos (ATPDEA); y la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA). Adicionalmente a los anteriores, los EUA han suscrito acuerdos comerciales con Chile, Singapur y los países centroamericanos.

en productividad o reducción del margen de ganancia de los competidores, puede eliminar la ventaja de acceso al mercado norteamericano que tiene México. En contraste el grado de protección que se otorga a los EUA frente a otros países con los cuales México no ha firmado convenios puede, en promedio superar 20%.

### 5.3. Derechos Anti-dumping y salvaguardas

Se acordó que el apoyo interno y las exportaciones a terceros países debía negociarse en el marco multilateral de la Ronda Uruguay del GATT para ampliar el poder de negociación con la Unión Europea (Smith, 1993). Cada parte conserva el derecho de aplicar derechos compensatorios a las importaciones agrícolas subsidiadas, de conformidad con las obligaciones establecidas en la OMC, si el precio de las importaciones se considera menor que su justo valor, se demuestra perjuicio para los productores nacionales, y siempre y cuando los hagan públicos e informen al país exportador sobre la marcha de las investigaciones (Burfisher, 2001). La aplicación de subsidios a las exportaciones de productos agrícolas entre Canadá, Estados Unidos y México se considera «inade-

cuada». Sin embargo, los tres países pueden aplicar subsidios a los productos exportados entre sí, a fin de contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, principalmente de la Unión Europea (Gifford, 2001)<sup>17</sup>.

### 5.4. La solución de controversias

Las controversias comerciales en el sector agrícola han sido las más frecuentes y difíciles desde la entrada en vigencia del TLC especialmente para EUA y Canadá, mientras que para el caso de México han sido de menor intensidad, entre otras razones por el costo elevado y larga duración de los panel de controversias. Las controversias se originan en las ambigüedades del propio Tratado ya que el “texto legal no establece ninguna armonización de las leyes comerciales de los tres países miembros respecto de las prácticas comerciales injustas y el uso de subsidios”<sup>18</sup>. Este silencio es fuente de controversias que perjudican en mayor medida a los exportadores canadienses y mexicanos, “porque los exportadores estadounidenses son capaces de manipular a su favor las complejidades del sistema regulatorio comercial estadounidense”<sup>19</sup>. Lejos de crear un campo nivelado para la solución

<sup>17</sup> Esto difiere significativamente de la Unión Europea, en que estas medidas comerciales correctivas no están permitidas en el plano intra-regional.

<sup>18</sup> Morales (1997).

<sup>19</sup> Morales (1997), citado en Drache (2001).

de controversias, el TLCAN no “estableció nuevos procedimientos prácticas o normas independientemente de la ley comercial de los Estados Unidos, ‘...las cuales están sesgadas a favor del demandante nacional’... por lo general son ‘utilizadas por empresas estadounidenses para obtener protección y refugio de la competencia extranjera’”<sup>20</sup>. En estas condiciones, “la práctica administrativa estadounidense es tan *ad hoc* y arbitraria que no existe un campo de juego parejo. Las empresas extranjeras tienen menos derechos legales bajo la ley comercial estadounidense que las partes nacionales. Nada en el TLCAN ha cambiado este arraigado sesgo administrativo”<sup>21</sup>.

## VI. DE LOS EFECTOS PREVISTOS A LOS RESULTADOS OBTENIDOS

### 6.1. Los fundamentos teóricos

Los fundamentos teóricos en los que se basaron las reformas y el TLCAN, descansaban en el papel que, en condiciones de mercados perfectos, juegan los precios para determinar la asignación de factores productivos. Al vincular estrechamente los precios internos a las cotizaciones mundiales, por acción de la ley del “precio único”, se alteran los precios relativos, deprimen los precios de los bienes importables no eficientes y suben los precios de

los exportables. Estos movimientos de precios elevan la productividad sectorial al propiciar cambios en el uso de los factores productivos, tierra, capital y mano de obra hacia actividades transables con ventajas comparativas evidentes. Se preveía la reducción del empleo sectorial para elevar la productividad a niveles compatibles con la productividad de USA. Se procuraba cambios en la asignación de la tierra, desde los cereales hacia las frutas y las hortalizas y, paralelamente, cambios en la estructura del intercambio internacional: se elevarían las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de cereales.

Con este marco conceptual, y en condiciones de mercados perfectos, la apertura comercial perjudica a los productores, vendedores de bienes no competitivos y beneficia a los productores y vendedores netos de productos que se producen en el país más eficientemente que en el exterior. Todos los consumidores serían beneficiarios netos. El beneficio neto de un país con la apertura, o con la integración, depende de si los beneficios totales de los ganadores superan los costos de los perdedores, condición necesaria para compensar a los perdedores en montos exactos a sus pérdidas, y conservar ganancias para los ganadores. Las compensaciones se realizan a través de transferencias fiscales (gravando a los ganadores y transfiriendo total

<sup>20</sup> Rugman y Anderson, (1997), citado en Drache (2001).

<sup>21</sup> Ibidem y Drache, D. (2001).

o parcialmente esos impuestos a los perdedores). Y la política fiscal está mediada por el sistema político y por la estructura de poder, y muchas veces prevalece la política de contención del gasto de las autoridades hacendarias. Este principio es válido también para evaluar el monto y distribución de los beneficios del libre comercio y de los acuerdos de integración regional. El objetivo central de los países es la satisfacción de los intereses nacionales y no las ganancias en beneficio global. Por la existencia de perdedores y ganadores, muchos acuerdos establecen medidas compensatorias o tratamiento preferencial, a favor de los países menos desarrollados.

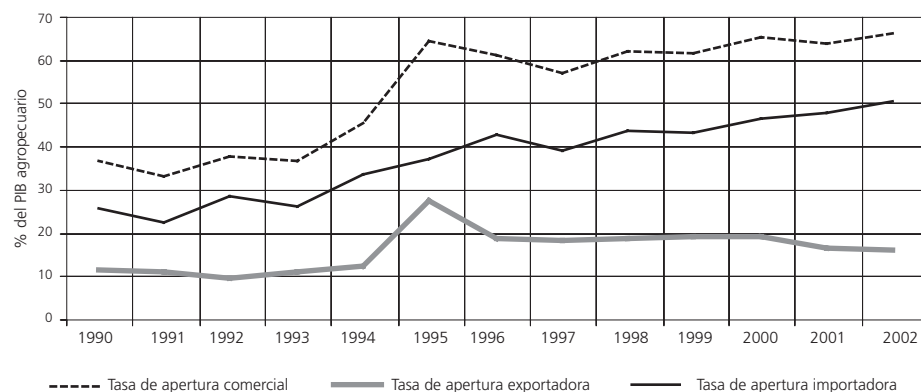
## 6.2. La trayectoria de la productividad

Para establecer el logro de los efectos esperados por los negociadores y los análisis

del TLCAN, medimos primero la apertura del sector, como la relación de las importaciones más las exportaciones agropecuarias al PIB sectorial. La tasa de apertura sectorial muestra un avance sostenido desde 1993 Gráfico No. 4. Es pertinente anotar: en primer lugar, el ascenso de la tasa durante 1994-1995, cuando la devaluación aceleró las exportaciones. En segundo término, las importaciones son el factor de mayor peso, representan el 50 por ciento del PIB. En tercer lugar, las exportaciones, si bien han crecido, representan menos del 20 por ciento del PIB. Un coeficiente de apertura del 66 por ciento del PIB, permite esperar fuerte transmisión de los precios externos a los internos, y cambios en la ubicación de factores, la productividad, el empleo y los ingresos.

Desde 1993 ha habido ganancias de eficiencia ya que ha aumentado el valor agregado por trabajador. De 1993 a 2001,

Gráfica No. 4



Fuente: Nuestros cálculos con base en INEGI

el crecimiento de la productividad de la agricultura fue más de dos veces superior que la del resto de la economía, a pesar de lo cual la productividad de la agricultura continúa como la más baja de todas las actividades de la economía, Gráfica 5. Estas ganancias tienen como correlato que la agricultura no haya absorbido empleo y pierda peso en el empleo total. Aun si la agricultura hubiera mantenido su participación en el empleo total, habría ganancias no muy notables en eficiencia, ya que el crecimiento del PIB agrícola (1.22 por ciento durante 1993-2001) superó el crecimiento del empleo total (1.61 por ciento).

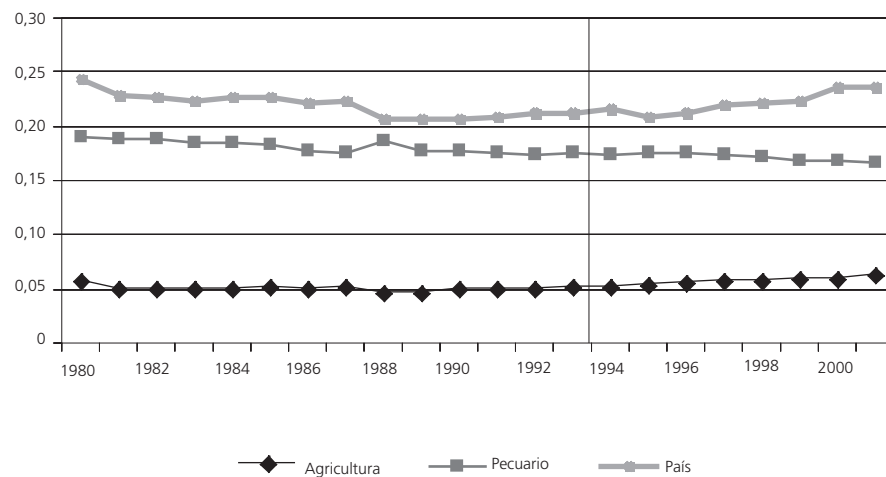
Si bien el crecimiento de la productividad del sector agrícola, estrechó las bre-

chas internas respecto a la economía nacional y el sector pecuario, no ha logrado reducir la distancia con la productividad del sector de los Estados Unidos y otros países, tal como se presentó en el Gráfico N. 1, lo cual indica que los costos totales del ajuste aún no se han producido.

### 6.3. Evolución de los precios internos

Para el sector agropecuario, y asumiendo mercados internos perfectamente competitivos, que no existen en México (Banco Mundial, 2001), la apertura comercial implicaba el ajuste gradual de los precios internos a los internacionales, especial-

**Gráfica No. 5**  
**PRODUCTIVIDAD: VALOR AGREGADO / EMPLEO**  
(Miles de pesos de 1980)



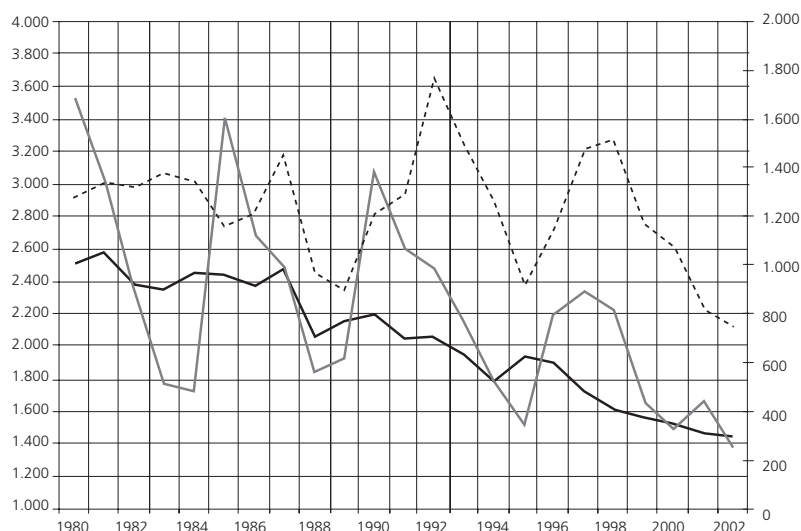
Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.



mente en el caso de granos y oleaginosas, con ajustes a la baja. Hay que considerar que las cotizaciones externas no reflejan los costos reales de producción pues están afectados, entre otros factores, por las políticas de apoyo y de fomento de los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea<sup>22</sup>, las cuales explican en parte la trayectoria descendente de los precios internacionales. En dólares de 1990, los niveles récord del período 1970-1980 no se han restablecido, por el acelerado crecimiento de la oferta y la maduración de las inversiones en ciencia y tecnología que los precios elevados estimularon. Durante las nego-

ciaciones del TLCAN, 1989-1993, los precios de los cereales eran sólo el 55 por ciento del nivel de 1980. Una recuperación considerable de los precios externos de los cereales se registra desde mediados de 2001<sup>23</sup>. En 2002 entró en vigor la nueva Ley Agrícola de Estados Unidos, en la que se sustituyen los precios objetivo por producto, por pagos directos. La flexibilidad en las condiciones de producción y la eliminación de requisitos de “set-aside” generan incentivos para elevar la producción de algunos granos. Las proyecciones indican que los precios continuarán deprimidos, Romero y Puyana 2004b.

Gráfica No. 6



<sup>22</sup> Banco Mundial (2003). En la sección D se analizaron los apoyos al productor sufragados por los países de la OCDE.

<sup>23</sup> Banco Mundial, *World Economic Prospects and the Developing Countries*, las ediciones correspondientes a los años 1998 a 2004.

Como se esperaba, los precios internos acusan agudas caídas, en prácticamente todos los productos transables mexicanos, ya sean importables o exportables, Gráfico No 6. El descenso de los precios del tomate y otros productos de exportación de México, sugiere una pérdida del valor retorno de las ventas externas, menores ingresos a los productores y ganancias en bienestar de los consumidores.

Con precios internacionales a la baja, la creciente vinculación de las cotizaciones internas y las externas redujo el precio nacional del maíz y afectó a los productores, sin que los programas hayan compensado a los productores pequeños. Los productores de maíz respondieron a la intensa caída de los precios internos elevando los rendimientos y la producción, más intensamente que el resto de productos. Son precisamente los productores de grano de temporal, es decir, los considerados menos eficientes, en comparación con los de EUA, los que en mayor medida han incrementado su producción de forma sostenida, al tiempo que la de los productores de riego, y más orientados al mercado, es menos estable y ha crecido menos, Romero y Puyana, 2004b.

#### **6.4. Efectos sobre la producción**

En los años anteriores a la entrada en vigencia del TLCAN, el crecimiento del sector fue menor (1.7 promedio anual) al de la economía (4.0 promedio anual), diferencia que se mantuvo con posterioridad

a su implementación, aunque la brecha se redujo. La más dinámica ha sido la producción de frutas y legumbres.

La caída de los precios fue enfrentada con elevación en el volumen de la producción y en rendimientos, como un mecanismo de mantener el valor total de la producción y los ingresos, objetivo que no se logró pues el deterioro de las cotizaciones fue superior al aumento de volumen de la producción, lo cual afecta los ingresos y explica el descenso en el valor de la producción del sector y de la participación del PIB agropecuario en el total. El ajuste de los precios resultó superior al ajuste en cantidades.

Según lo esperado, la estructura de la producción, en valor, se ha modificado a favor de los productos exportables más rentables, los cuales ganan el terreno cedido por los cereales. Esta evolución se refleja en la desaceleración del volumen de la producción y el consumo per cápita de la mayoría de productos agrícolas, el incremento del contenido importado en el consumo aparente de estos bienes y mayor dependencia alimentaria de las importaciones.

#### **6.5. Los efectos sobre los equilibrios comerciales externos**

De 1993 al 2002 el comercio exterior agrícola creció en términos reales a una tasa menor que el comercio exterior total. Luego de un notable incremento entre 1993-1995, las exportaciones agrícolas se

desaceleraron. Las importaciones han sido más dinámicas y el déficit externo sectorial se ha incrementado, Gráfico No. 7. Por la revaluación cambiaria el equilibrio del mercado interno logrado con importaciones y no con aumentos en producción que satisfagan el crecimiento de la demanda. (Romero y Puyana, 2004 b). El sector pecuario registra superávit comercial. No así el sector agropecuario que registró en el 2002 el mayor déficit comercial desde 1980.

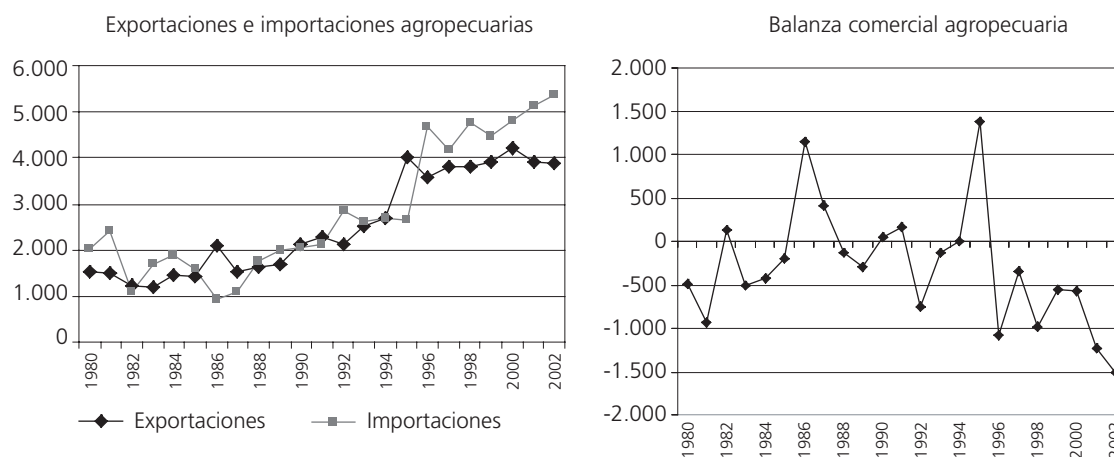
La trayectoria del comercio agrícola, pecuario y alimentarios acusa alta sensibilidad al tipo de cambio real. En 1995 las importaciones disminuyeron y las exportaciones aumentaron, como resultado de

la devaluación, registrándose con ello un significativo superávit sectorial. En 1997, con la depreciación, disminuyó el déficit comercial agrícola<sup>24</sup>.

Es de anotar que las exportaciones de frutas y hortalizas han tenido un desempeño muy positivo y registran elevadas tasas de crecimiento, como lo han registrado numerosos estudios. El balance del intercambio sectorial con Estados Unidos y Canadá arroja saldo rojo que equivale al 22 por ciento del total exportado en estos bienes a estos dos mercados. Considerando que cerca del 90 por ciento del intercambio mexicano se realiza con los socios del TLCAN, puede sugerirse que es éste el

Gráfica No. 7

## COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO (MILES DE DÓLARES DE 1980)



Fuente: Romero y Puyana, 2004

<sup>24</sup> Durante 1993 se aprecia una disminución del déficit comercial en presencia de una fuerte apreciación del peso, lo que indica que el tipo de cambio real no es el único factor que explica el flujo de comercio, crecimientos diferentes en el ingreso entre países explican también en gran parte estos resultados.

que marca el comportamiento total del comercio exterior agropecuario.

Un foco rojo en el intercambio comercial es la evidencia de que desde la entrada en vigencia del TLCAN, México haya perdido peso en las importaciones totales de los EUA y sea desplazado de este mercado por competidores externos, como lo sugiere nuestro cálculo de *Ventaja Comparativa Revelada, VCR o índice de especialización*<sup>25</sup>. Por ejemplo, el jitomate perdió el 60 por ciento del valor de su índice de especialización. Lo mismo, aunque en menor grado, sucede con otras frutas, como los melones, las uvas y en general con las hortalizas. El casi nulo margen de preferencia y su erosión con los acuerdos firmados por los EUA, amén de la revaluación del peso, la falta de inversiones y el pésimo funcionamiento de los mercados internos mexicanos explican este retroceso.

## VI. CAMBIOS EN LA UBICACIÓN DE FACTORES

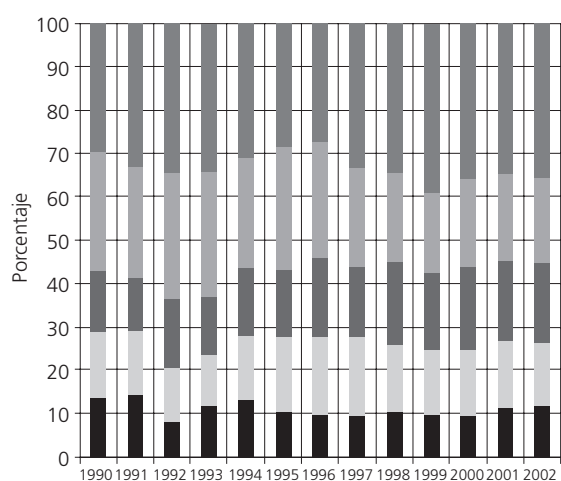
### 7.1. Cambios en la asignación de la tierra cultivable

Se registra una diferencia marcada en el peso de las frutas y hortalizas en el valor del producto y en la proporción de tierra que estos cultivos concentran, lo cual indica las brechas en productividad e ingresos para los productores dedicados a estos

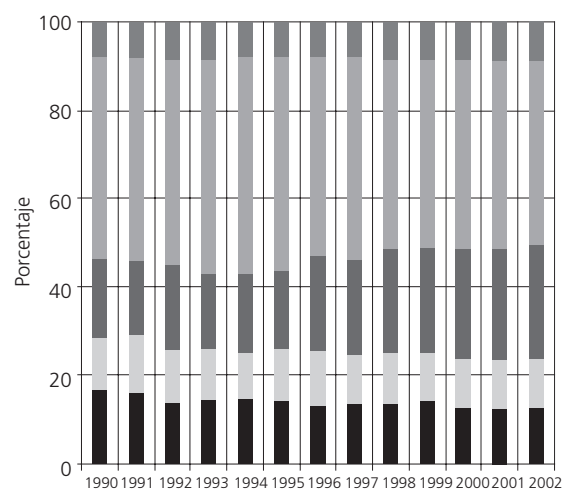
productos. La superior rentabilidad de las frutas y hortalizas, fortalecida por virtud del garantizado acceso preferencial al mercado estadounidense y canadiense debería atraer factores productivos e incrementos importantes en producción y productividad. Como se ve en la Gráfica No. 8, si bien se ha incrementado la producción, la proporción en la tierra que ocupan es estable.

No todas las tierras ni los climas son aptos para la producción de este tipo de productos. Los altos costos de entrada dificultan la ampliación de estos cultivos, como son las inversiones para plantar frutas, muchas de las cuales tienen un período largo entre la siembra y la primera cosecha comerciable. La falta de inversiones en riego limita el potencial el cultivo de hortalizas, al igual que la insuficiencia de vías que permitan la salida a los mercados de productos altamente perecederos. No en último lugar se debe mencionar el mal funcionamiento de los mercados (de bienes, capitales y tecnología). Los mercados domésticos no son competitivos, están dominados por estructuras oligopólicas o monopsónicas: El mercado del maíz está controlado por no más de 27 agentes con gran poder de mercado. En granos, la concentración es mayor y reduce la proporción del precio final que reciben los productores a menos del 30 por ciento. Lo mismo ocurre en el sector frutícola y de hortalizas, el más orientado al mercado

<sup>25</sup> B. Ballassa, (1967).

**Gráfica No. 8**Estructura del valor de la producción agrícola  
1990-2002 (distribución porcentual)

■ Otros ■ Industriales ■ Forrajes ■ Cereales ■ Frutas y hortalizas

Estructura porcentual de la superficie sembrada  
1990-2002

■ Otros ■ Industriales ■ Forrajes ■ Cereales ■ Frutas y hortalizas

de exportación (el mercado del aguacate está controlado por 7 comerciantes por mayor, el de la naranja por 5, y el del tomate, por sólo 8 compradores), el productor no recibe más allá del 30-35 por ciento del precio final (Banco Mundial 2001).

## 7.2. Cambios en el empleo agropecuario

Otro efecto previsible de la apertura comercial, relacionado con la productividad,

era tornar redundantes cantidades importantes de mano de obra en las zonas rurales<sup>26</sup>, por el cambio hacia una mezcla de producción menos intensiva en trabajo. Si el exceso de oferta de trabajo, no encontraba ocupación en otras actividades rurales, o en otros sectores de la economía, los salarios de la mano de obra en estas zonas se reducirían<sup>27</sup>. Los más afectados serían los trabajadores agrícolas sin tierra, y a aquellos propietarios de predios que complementan su ingreso como asalaria-

<sup>26</sup> En un estudio sobre los efectos del TLCAN titulado "TLC y agricultura ¿funciona el experimento?" coordinado por Schwentesius en 1988 De Janvry y Sadoulet evaluaron el efecto resultante de "redefinir el TLCAN las ventajas comparativas ya no en los cereales, sino en la producción de fruta y hortalizas", sobre el empleo, el ingreso y la emigración internacional De Janvry (1998) pp. 34-35.

<sup>27</sup> Véanse Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen (1992), Romero y Yunes (1993) y Casco y Romero (1997).

dos en otras actividades agropecuarias. La caída de los salarios rurales deviene de la falta de oportunidades de trabajo en la agricultura, la limitada movilidad de la mano de obra y por la apertura reduce el peso del maíz de temporal, que es una actividad intensiva en trabajo. La estructura es menos intensiva en trabajo que previo a la apertura. La caída de los salarios reales por la apertura comercial hace imprescindible instrumentar políticas para mitigar tal efecto, considerando la pobreza en el campo y los bajos salarios que lo justifican aún sin liberalización<sup>28</sup>. La magnitud de la pérdida de empleo varía, según autores. López et al., sugieren que por los cambios en la estructura del producto agrícola, desde la apertura se han perdido 700 mil empleos que se hubieran generado de no haber esos cambios. Polasky ubica la pérdida de empleos en más de un millón y Romero y

Puyana (2004 b) calculan el estancamiento del empleo agrícola 1993 y 2001. Este resultado se agrava al considerar que no ha habido crecimiento de empleo en volúmenes compensadores ni en las manufacturas (maquila o no maquila) ni en actividades rurales no agropecuarias. Se ha abultado el sector terciario informal, de baja productividad y menores ingresos. Se ha propiciado el traslado del empleo hacia actividades menos productivas. A pesar de las ganancias en productividad y el estancamiento del empleo, los salarios reales en la agricultura, y en el sector pecuario, cayeron sensiblemente con la crisis cambiaria de 1994-1995 y no se han recuperado, cuadro 5. En 2001 los salarios promedio en el sector agrícola eran 16% menores que en 1993 y las remuneraciones promedio en el sector pecuario eran 5.1% superiores, a pesar de que decreciera su productividad.

**CUADRO No. 5**  
**REMUNERACIONES PROMEDIO EN 1996 Y 2001 COMO RAZÓN DE LAS**  
**RESPECTIVAS REMUNERACIONES PROMEDIO EN 1993**

	Agricultura	Ganadería	Total nacional
<b>1996</b>	0.76336	0.80237	0.83172
<b>2001</b>	0.83655	0.94868	1.10077

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

<sup>28</sup> Casco y Romero (1997), p.82.

## VII. LOS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

Como se explicó anteriormente, de la apertura del sector (ingreso al GATT, reformas y TLCAN), se esperaban efectos distributivos importantes que beneficiarían al conjunto del sector y a la sociedad. Los perdedores serían compensados con las ganancias netas de toda la sociedad. Se estableció que hubo ganancias en productividad, cambios en los precios relativos y en las estructuras productivas y de exportación, a la vez que el empleo sectorial, en el mejor de los casos se estancó y sus remuneraciones cayeron. Exploramos a continuación algunos efectos distributivos de esta trayectoria sectorial.

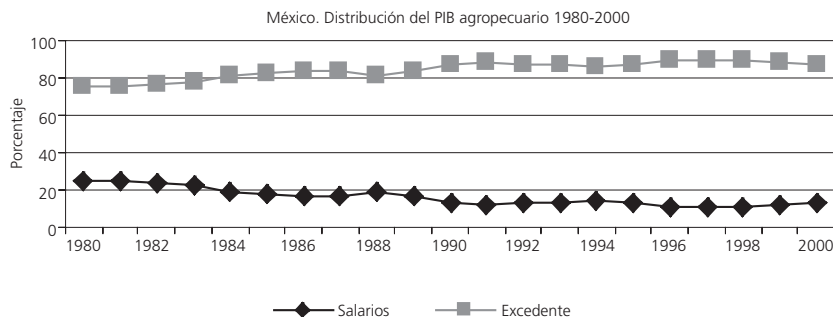
### 7.1. La distribución de las ganancias en productividad

Los cambios en los pagos a factores indican la apropiación de las ganancias en productividad. La participación de los salarios en el PIB descendió en el 57 por

ciento, durante 1980-1996. La recuperación en 1997-2000, sólo la eleva al nivel de 1993, con lo cual la pérdida en todo el período es de 47 por ciento. Las retribuciones al capital, y la renta de la tierra ganan lo que los salarios pierden. Durante 1994-2000 la participación de los salarios en el PIB agropecuario descendió en 5.4 por ciento, y la retribución al capital creció en 8.10 por ciento. Gráfico No 9. En resumen, se registran ganancias para el capital y la tierra y pérdidas para el trabajo.

Al igual que el valor agregado agropecuario, el ingreso rural descendió del 20 por ciento del ingreso nacional total al 13 por ciento en 2002. La trayectoria sugiere una leve y oscilante recuperación del sector, a partir de 1997, la misma que no logra recuperar el terreno perdido en la década de los años ochenta. Es de anotar que el ingreso rural no significa ingreso exclusivamente agropecuario, ya que integra el de actividades rurales no agrícolas, las remesas del exterior y las transferencias fiscales.

Gráfico No. 9



## 7.2. La estructura del ingreso rural por deciles de población

En el marco de la declinación del sector agropecuario en el PIB y en el ingreso, se explora la evolución de la distribución del ingreso por deciles. El Gráfico 10 muestra la participación del ingreso rural en el ingreso total de cada decil de población. Se evidencia por una parte que la población rural detecta más del 60 por ciento del ingreso total del primer decil y que su participación desciende intensamente a medida que se avanza hacia los deciles superiores. En segundo término, es evidente el deterioro en la participación del ingreso rural en los nueve primeros deciles durante todo el período.

El alto peso del ingreso rural en los deciles inferiores corresponde a la concentración de la población rural en estos deciles. En efecto, el 72 por ciento de los hogares pertenecientes al primer decil de la población es rural, mientras que en el último decil sólo el 9 por ciento.

Desde la perspectiva de la distribución a escala nacional, tenemos que el primer decil de la población rural percibe el 1.1 por ciento del ingreso total nacional, Gráfico 11. A medida que se avanza a los deciles superiores crece la participación de las familias rurales en el ingreso de cada decil, pasando de apenas el 1 por ciento del ingreso nacional en el primer decil, a cerca del 2.6 por ciento en el último decil. Por otra parte, entre 1989-1994, toda la población rural perdió ingreso. Y entre 1994-2004, registraron ganancias marginales los deciles primero y cuarto y dramáticamente elevadas el décimo, el único que gana en todo el período.

## 7.3. La evolución de los ingresos monetarios reales anuales por hogar

Estudios recientes muestran que parte creciente del ingreso de la población campesina más pobre, poseedora de muy poca tierra, proviene de actividades rurales no

Gráfico No. 10

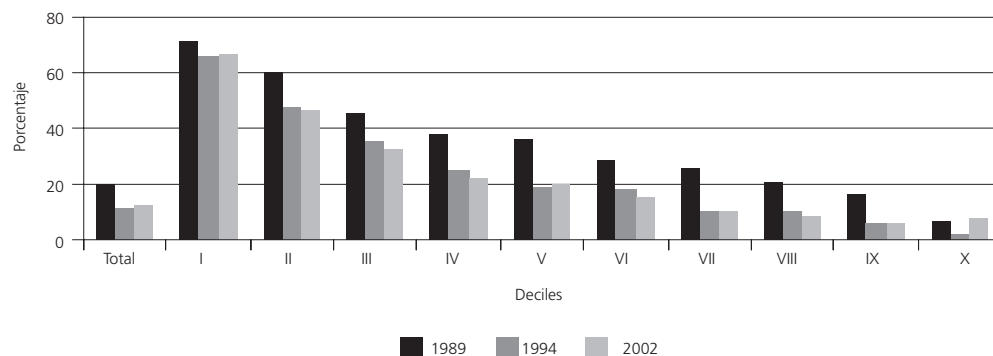
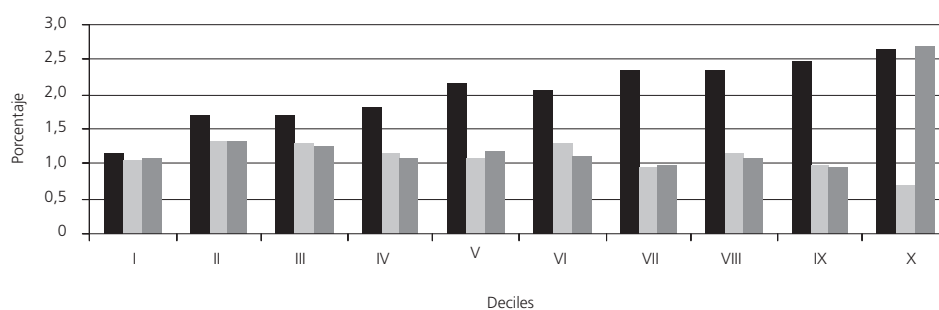




Gráfico No. 11



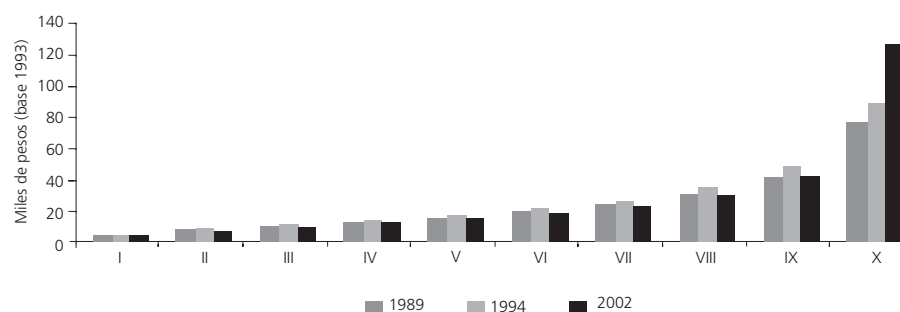
agropecuarias<sup>29</sup> y de las remesas de exterior, no obstante lo cual el ingreso total de más del 30 por ciento de la población no supera el nivel de la línea de extrema pobreza. El ingreso promedio anual por hogar rural señala la misma tendencia declinante, para el período 1994-2002: Por una parte, el ingreso rural anual por hogar es muy bajo, de sólo 4 mil pesos de 1993 en 2002, en el primer decil, contra 126 mil pesos del decil de mayores ingresos,

como resultado del bajo número de hogares de este decil, Gráfico No. 12.

#### 7.4. La dinámica de los ingresos monetarios por hogar

El ingreso monetario real decreció considerablemente durante 1994-2002 para todos los deciles excepto el 10 que sí lo incrementó. El ritmo de esta intensificación de la pobreza y la concentración del

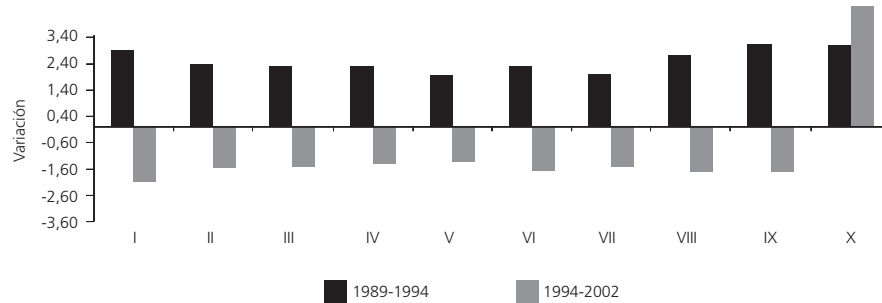
Gráfica No. 12. En miles de pesos



Fuente: Cálculos propios con información de ENIGH, tercer trimestre 1989, 2000 y 2002

<sup>29</sup> Cortés, F. et al.

Gráfica No. 13

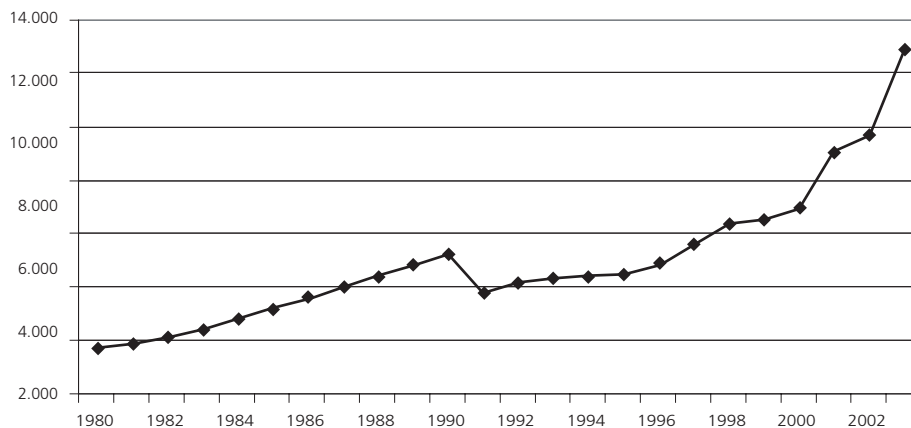


ingreso de los hogares rurales se capta de las tasas de crecimiento de este indicador: la caída del ingreso de los hogares del primer decil fue de 2.10 por ciento, la más aguda durante 1994-2002, mientras que el decil más rico incrementó su ingreso en 4.52 por ciento.

La dinámica en los ingresos rurales responde a niveles de ingreso bajos y a mayor incidencia de la pobreza que en las

áreas urbanas. Así, por ejemplo, el 45 por ciento de la población rural vive en condiciones de pobreza moderada, contra el 27 por ciento en el sector urbano. La pobreza extrema afecta al 21 por ciento de la población rural (y sólo al 5 por ciento de la urbana). Lo anterior resulta en que el 66 por ciento de la población rural es pobre. La pobreza moderada rural descendió entre 1994 y 2002, al nivel registrado

Gráfica No. 14. Transferencias netas de mexicanos en USA.  
(Millones de dólares de 2000)



Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, Datos de la Cuenta Corriente. pág.307, sept. 2004.

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

### 7.5. El efecto compensador de las remesas

Para comprender mejor la intensidad de la caída de los ingresos agropecuarios, es importante considerar la magnitud de las remesas, no obstante las cuales, se registran los niveles señalados de pobreza y de trayectoria declinante o estática.

El Grafico 14 señala una escalada intensa de las remesas a partir de 1996, al ascender de 2 mil millones de dólares, registradas en 1980, a 13 mil millones de dólares constantes del años 2002. Entre 1980-1993 la tasa de crecimiento anual fue del 7 por ciento, a partir de la entrada en vigencia del TLCAN ascendió al 12 por ciento promedio anual. Ciertamente ritmos de crecimiento que superan con creces las de los salarios o el producto agrícola. Sin estas remesas, el ingreso rural sería por ciento menor y menores los ingresos de los hogares más pobres, en los cuales se concentra el grueso de los flujos por remesas.

Los efectos distributivos de las reformas y el TLCAN, obtenidos en este estudio van en línea con los de un sofisticado

estudio<sup>30</sup>, que mide los efectos de la apertura del sector agropecuario para la OCDE, sobre los productores agropecuarios, propietarios y trabajadores, y sobre la población urbana, considerando en cada caso los apoyos y transferencias compensatorias, como PROCAMPO. La liberalización del 100 por ciento de los granos básicos, el arroz y las oleaginosas contrae los precios al productor mexicano, en un 30 por ciento, y la producción en 50 por ciento. La distribución de los efectos, por tipo de sujeto económico, y asumiendo una liberalización del 50 por ciento, arroja beneficios para los consumidores y los contribuyentes mexicanos de 1,064 millones de dólares (en proporciones casi del 50 por ciento para cada grupo) y pérdidas para los agricultores, equivalentes a 1,036 millones de dólares. El beneficio neto para la sociedad es de 26 millones de dólares<sup>31</sup>. La liberación al 100 por ciento, que ya implementó México para muchos productos y a la cual se llegará para todo el universo arancelario en 2008, induce beneficios para los contribuyentes y los consumidores, de 1,826 dólares, las pérdidas para los agricultores rondan los 2,035 millones y la sociedad en conjunto sufre una pérdida de bienestar equivalente a 103 millones de dólares, es decir, no hay margen para la compensación.

Asumiendo una liberalización del 100

<sup>30</sup> Ver D. Ingco, and Nash, J.D., Edit. (2004).

<sup>31</sup> Idem, pág. 158, Tabla No 7.5.

por ciento y generalizada, los agricultores mexicanos pertenecientes a los 5 deciles de menor ingreso son perdedores netos de ingreso. La pérdida oscila entre el 7 (en el primer decil) y el 22 por ciento (para el tercer decil). Los consumidores rurales ganan entre el 3 por ciento (para el primer decil) y el 1 por ciento (para los deciles 3, 4 y 5). El efecto neto en el sector rural es negativo con una variación entre el -4 por ciento (en el primer decil) y el 20 por ciento para el tercero). Los sectores no agrícolas, ganan entre el 2 por ciento para el primer decil y el 1 por ciento en los cuatro restantes. Los mayores perdedores son los productores pequeños y comerciales, para los cuales el ingreso se reduce en un 22 por ciento<sup>32</sup>.

Se arguye que efectos de las caídas de precios de los productos alimenticios inducidos por la liberalización induce indiscutibles efectos positivos para los consumidores urbanos y para los pobres rurales que son compradores netos de alimentos. Este raciocinio no es sólido, se respalda en análisis de equilibrio parcial y estático y no considera los efectos que se obtienen cuando “otros precios, relevantes en términos de bienestar y las cantidades, responden a los cambios en los precios de los alimentos”, de Gorter, et al. (2004).

Al estimular la producción de alimentos y la demanda por mano de obra agrícola, los precios altos de los alimentos pueden beneficiar a la población rural pobre, incluso a la población pobre compradora neta de alimentos. Este efecto se realiza a través de la respuesta de los salarios<sup>33</sup>. Para establecer plenamente el efecto de los cambios en los precios de los alimentos se precisa un análisis detallado de los múltiples precios que afectan el ingreso de los hogares rurales, de la elasticidad de la demanda de mano de obra y de los salarios, respecto a los precios de los alimentos. Es razonable esperar que precios más altos de los alimentos y mayor empleo rural, incrementen la demanda rural de servicios, comercio al detal, infraestructura. A la luz de estos estudios y razonamientos resulta dudoso sostener que la caída de los precios de los granos básicos beneficie indiscutiblemente a los productores rurales pequeños, pobres, compradores netos de alimentos es incorrecto.

Ciertamente los datos sobre remesas no prueban la causalidad entre el TLCAN y la migración pero sí permiten concluir la acentuación de la migración contra todo lo propuesto por los negociadores del TLCAN a los dos lados de la frontera, como lo establece Polasky, 2004.

<sup>32</sup> Idem, pág. 161, Tabla No. 7.8.

<sup>33</sup> Idem, pág. 164. La traducción es de los autores, Puyana y Romero.

## VIII. ¿SE PUEDEN ATRIBUIR ESTOS EFECTOS A LA APERTURA Y AL TLCAN?

### 8.1. La relación entre la apertura y la trayectoria sectorial

Para ilustrar más sólidamente el tipo de relación existente entre la liberalización del sector y los efectos a la fecha registrados en la producción y los ingresos, se realizaron ejercicios econométricos de los cuales presentamos en este trabajo algunas gráficas de dispersión que relacionan el índice de apertura sectorial y la evolución del valor agregado sectorial, la producción de los productos agropecuarios y agroalimentarios más relevantes y otros indicadores de desempeño sectorial<sup>34</sup>. Las variables del modelo explican el 70 por ciento de la trayectoria de la producción per cápita de las cuales, el consumo interno per cápita determina el 45 por ciento del cambio. La relación con el consumo per cápita es positiva y, como el parámetro expresa la inversa de la propensión marginal a consumir, se tiene que el consumo rebasa la producción en 33 por ciento, razón por la cual el crecimiento del contenido externo del consumo aparente, contribuye con cerca de 16 por ciento de la variabilidad. Este indicador tiene una relación inversa

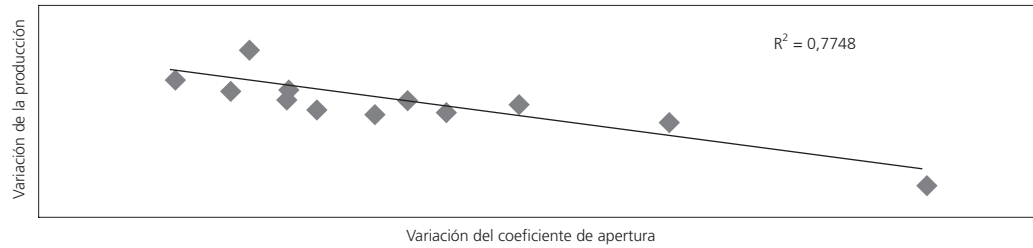
con la producción. El rendimiento por hectárea explica 11.2 por ciento de esta variación.

Las siguientes son las relaciones encontradas:

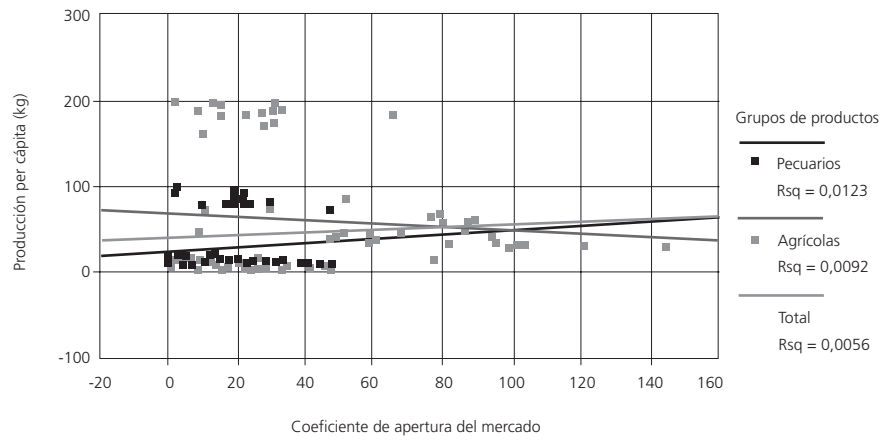
1. Inversa entre tasas de crecimiento de producto agropecuario y la tasa de apertura sectorial, Gráfico 15.
2. Inversa entre la producción per cápita de productos agrícolas, Gráfica No. 16
3. Inversa entre tierra cosechada y apertura, lo cual confirma que el aumento en el volumen de la producción se logró mediante rendimientos y no por la incorporación de tierras (Gráfica 9).
4. Directa con la producción per cápita de productos pecuarios.
5. Directa con consumo per cápita, explicada principalmente por el comportamiento de los productos pecuarios (Gráfica 6) (hay que tener en cuenta que el consumo per cápita de la mayoría de los productos agrícolas descendió entre 1980 y 2002, Puyana y Romero 2004).
6. Directa, con los rendimientos por hectárea para el total de la producción agrícola (Gráfica 8) y los productos seleccionados, salvo el maíz y el sorgo, para los cuales la relación fue inversa (Gráfica 8A).

<sup>34</sup> Las especificaciones del modelo y sus resultados están disponibles con los autores a solicitud.

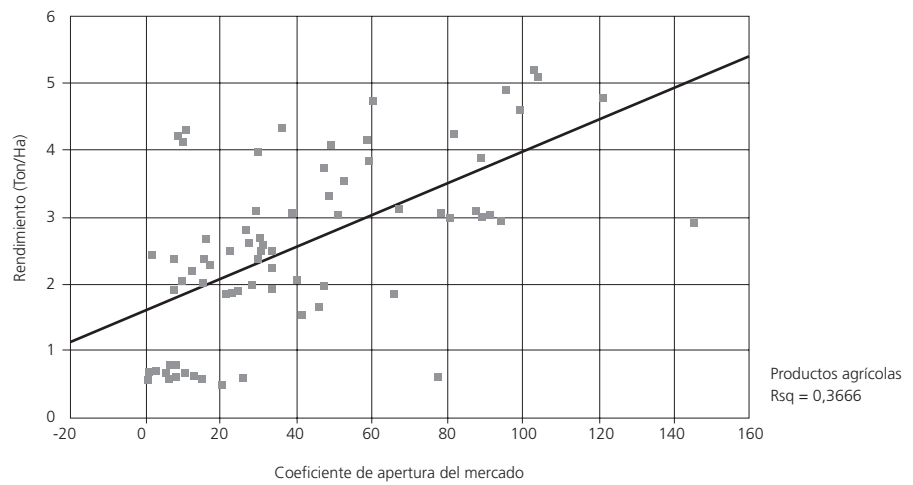
Gráfica No. 15



Gráfica No. 16



Gráfica No. 17



## 8.2. La apertura, la generación de empleo y la migración

En este apartado se exploran las relaciones, las reformas y el TLCAN sobre las migraciones, al afectar las tasas de desocupación y las de migración<sup>35</sup>.

Durante el período intercensal 1990-2000, hubo los siguientes cambios en la composición del empleo a nivel municipal: **1.** Desciende la proporción de empleo agrícola y aumenta la ocupación en actividades terciarias, principalmente comercio, en cerca de la tercera parte del total de municipios. **2.** La migración se ha acelerado en todos los municipios, especialmente en aquellos en los cuales el peso de la actividad agrícola es mayor. **3.** Los municipios en donde la pérdida de empleo agrícola y la terciarización fueron mayores, muestran superiores tasas de migración. Para enfatizar estas relaciones, aducimos que estos municipios acusan los mayores índices de pobreza (medida por ejemplo, por el nivel de desnutrición infantil).

## 8.3. Efectos en los mercados locales de trabajo

La revisión anterior nos permite aclarar

que la contracción de la ocupación agropecuaria mexicana no se debe exclusivamente a los efectos del TLCAN, ya que, como se mencionó, el retroceso prematuro del sector se inició en los años cincuenta y ni el aumento en la producción, ni en las exportaciones de frutas y hortalizas, lo revirtieron. Tampoco lo lograron los programas de apoyo sectorial y social a la población rural.

Se puede considerar que los mercados de las comunidades rurales funcionan como mercados saturados, en los cuales los desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo se ajustan mediante la emigración y la caída de los salarios reales.

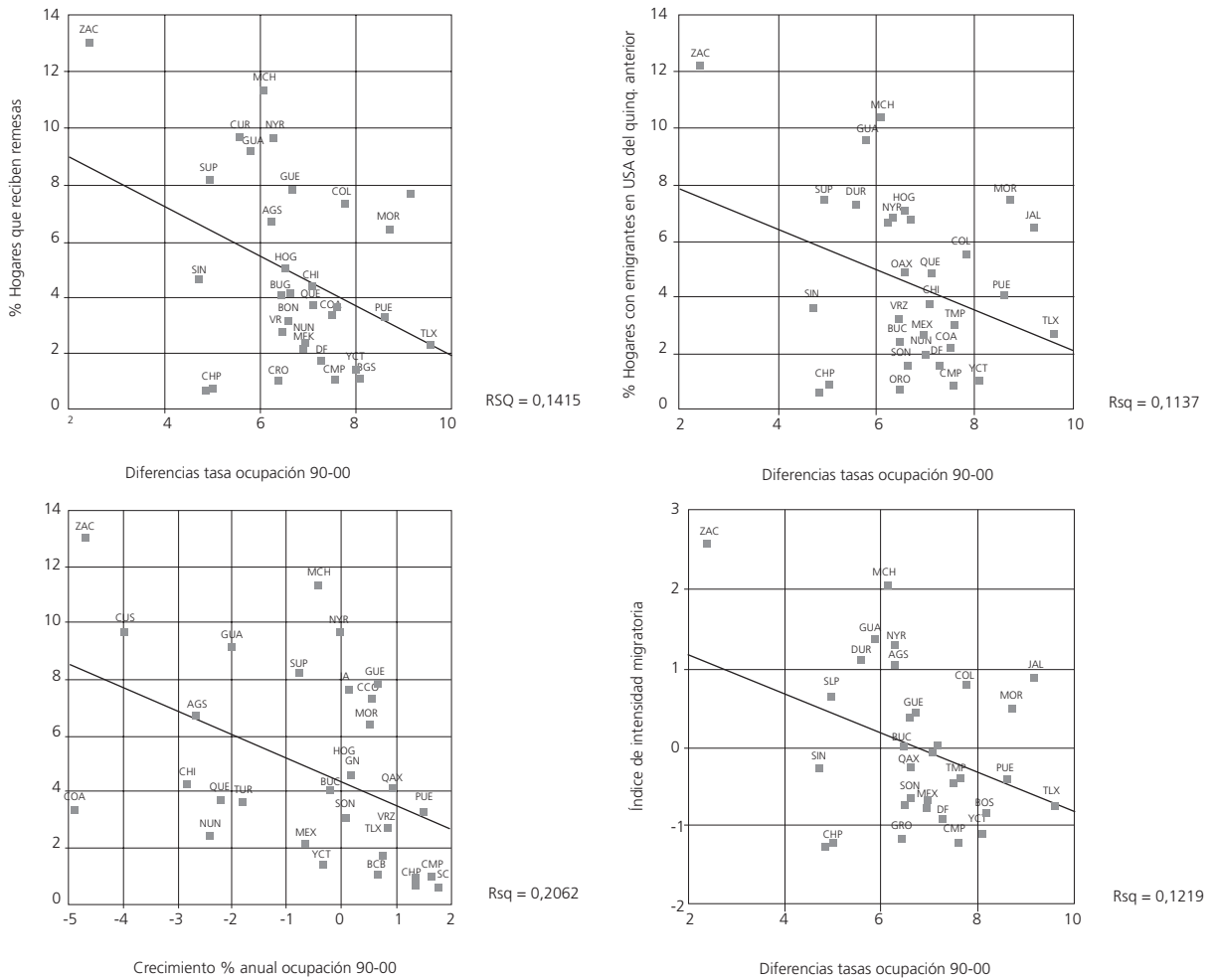
La relación que existe entre reducción de oportunidades de ocupación en los mercados locales y la migración internacional, se ilustra en la Gráfica 18, con dos indicadores de la migración internacional: el índice de intensidad migratoria (la proporción de población migrante durante los cinco años anteriores al censo), el porcentaje de hogares con emigrantes en Estados Unidos en el último quinquenio y el porcentaje de hogares que reciben remesas<sup>36</sup>. Estos indicadores se relacionan con la tasa de ocupación agrícola del municipio durante la década de los noventa en cada una de las entidades federativas.

<sup>35</sup> La información se extrajo del tercer informe de Presidencia en el 2003 y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pecuaria, SAGARPA y se construyeron series desde 1980 hasta 2002. Los indicadores son: producción, consumo, importaciones y exportaciones en cifras expresadas en volumen (por ejemplo: toneladas), para evitar los problemas derivados de trabajar con precio.

<sup>36</sup> Estos indicadores fueron construidos por el Consejo Nacional de Población de México, CONAPO

Gráfica No. 18

Relaciones entre dos indicadores de migración con las diferencias de la tasa de ocupación total y el crecimiento de la población ocupada en el sector agropecuario



Cálculos propios. Fuente SAGARPA, INEGI y CONAPO.

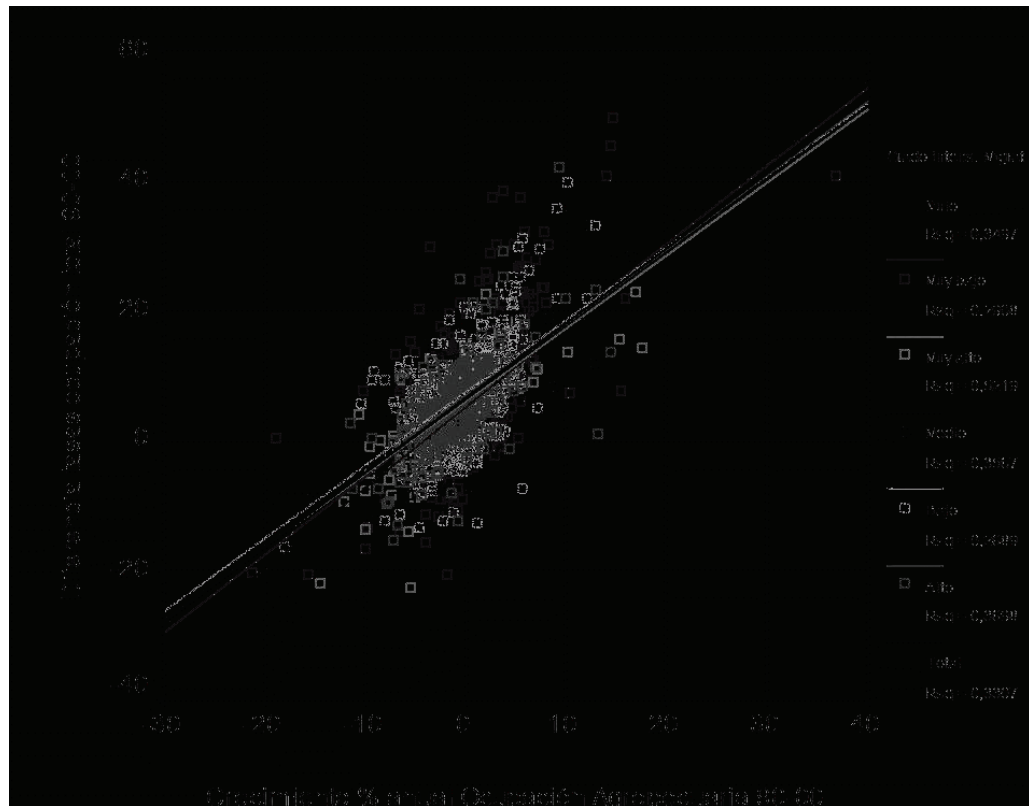


Los resultados en el panel derecho muestran evidencia estadística que, alrededor del 12 por ciento de la variación en la migración internacional está explicada por pérdidas de empleo agrícola. Mientras que en el panel izquierdo, se revela una relación inversa entre el porcentaje de hogares que reciben remesas y la pérdida del em-

pleo agrícola. A este último se puede atribuir el 20 por ciento de la variabilidad en la proporción de hogares que captan remesas. Este recurso compensa la pérdida de ingresos laborales agrícolas, lo que podría también interpretarse como un “seguro de desempleo”.

Gráfica No. 19

Relaciones entre las diferencias de la tasa de ocupación total



Cálculos propios. Fuente SAGARPA, INEGI y CONAPO.

A manera de conclusión de este apartado, presentamos el Gráfico 19 que sintetiza la relación entre las tres variables de ocupación agropecuaria, ocupación total e intensidad migratoria en los municipios mexicanos para el período intercensal 1990-2000. La lectura prueba que existe una relación directa entre el aumento del empleo agrícola y el incremento de la ocupación total. Dentro de la gráfica se aprecia que cerca de 35 por ciento de los municipios mostraron una reducción del empleo agrícola y del empleo total. También muestra que la tendencia a migrar es mayor a medida que disminuyen el empleo agrícola y el total.

## IX. CONCLUSIONES

El TLCAN se negoció en condiciones de grandes asimetrías que se magnifican al considerar las brechas que existen entre la productividad del sector agropecuario de México y de Canadá y los Estados Unidos. Este desequilibrio se repite al considerar los recursos que estos dos países dedican a estimular el desarrollo sectorial y a apoyar las exportaciones. Los compromisos pactados en el capítulo agropecuario no reflejan plenamente el menor desarrollo de la agricultura mexicana ni en plazos de desgravación ni en montos de mercado para los cuales se acordaron plazos de desgravación más lenta.

En las dos décadas cumplidas desde el inicio de la apertura de la economía mexicana y de las reformas macroeconó-

micas emprendidas, el sector agropecuario se ha abierto a la competencia externa, como lo señala el elevado coeficiente externo del PIB agropecuario, muy similar al de toda la economía. Todos los productos agropecuarios transables compiten intensamente en los mercados externo e interno y, en consecuencia, los precios internos se han vinculado más estrechamente que antes con los externos. Esta mayor vinculación se visualiza en la caída sostenida de los precios internos. A esta trayectoria de las cotizaciones internas los productores han respondido elevando la producción y los rendimientos, sin que puedan anular totalmente el impacto de los precios sobre el valor total de la producción y los ingresos.

Según lo buscado, la productividad sectorial ha mejorado relativamente, pero no lo suficientemente para acortar la brecha con los países socios. Tampoco se ha manifestado en mejoras en el ingreso ni en los salarios de los trabajadores. Tampoco se evidencia un retroceso en el descenso sostenido de la participación del sector agropecuario en la generación del PIB total, con lo cual se intensifica la fractura estructural de la economía mexicana (premature retroceso de la agricultura y de las manufacturas en la generación del PIB total), la cual se relaciona con los bajos ingresos agropecuarios, la poca dinámica de los mercados internos, los bajos salarios urbanos en actividades no especializadas y el abultamiento de las actividades terciarias de baja productividad y de la informalidad.

Si bien la producción de frutas y hortalizas ha crecido y la productividad mejorado, no se ha registrado un incremento importante en la tierra dedicada a estas faenas.

Como se esperaba, se ha modificado el intercambio externo: crecieron las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de granos y otros alimentos. En general, y por el mantenimiento de largos períodos de revaluación de la tasa de cambio, se mantiene un déficit comercial agroalimentario grande a la vez que crece el abastecimiento externo del consumo aparente nacional.

Las ventajitas arancelarias recibidas por México fueron muy estrechas y se han erosionado en virtud de la revaluación cambiaria y porque los Estados Unidos han firmado acuerdos de libre comercio con muchos países con producciones que compiten con las mexicanas. Por estas razones, entre otras, México ha perdido presencia en las importaciones totales de los Estados Unidos inclusive en aquellos productos en los cuales México es exportador neto de elevada competitividad, como el tomate y las frutas.

La distribución de las ganancias en productividad parece favorecer en primer lugar a los dueños del capital que al trabajo. Y en términos de ingreso, desde la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial se percibe el deterioro de los salarios, la caída del ingreso rural en el total, el empobrecimiento de prácticamente toda la población al caer los ingresos anuales por

hogar de los 9 primeros deciles de población, particularmente del decil más pobre. Pero se agudizó la concentración del ingreso, ya que el decil superior incrementó su ingreso a una tasa anual promedio que duplica la tasa de contracción del decil más pobre. En resumen parece que no hay margen para compensación.

La dinámica sectorial ha incidido en la pérdida de la capacidad de generar empleo y elevar los salarios y está directamente relacionada con el aumento de las migraciones. Las remesas actúan como un mecanismo compensador y como un seguro de desempleo que hace menos drásticos los efectos del ajuste.

Los anteriores resultados, no del todo satisfactorios, obedecen a la falta de una política de desarrollo sectorial que busque elevar el peso del sector agropecuario en el PIB e incrementar su productividad es evidente. No se incrementaron las inversiones públicas en los montos necesarios ni se actuó sobre los mercados internos, los cuales lejos de ser competitivos tienen visos de ser monopolísticos y nada transparentes. Tampoco se establecieron instituciones de crédito en remplazo de las eliminadas en los 80 y 90 de suerte que el sector no dispone de líneas de crédito de fomento. Por otra parte, los apoyos dados a los productores en programas como PROCAMPO o ALIANZA PARA EL CAMPO, son insuficientes e insignificantes comparados con los que se otorgan en los EUA, a pesar de que la proporción que éstos representan del PIB mexicano no

dista mucho de la participación que tienen los apoyos estadounidenses y lo que representan en su PIB.

Es necesario también tomar medidas para reducir la elevada fragmentación de la propiedad rural y la concentración de los apoyos y del crédito en los propietarios de mayor extensión y orientados a la producción de insumos industriales o a la exportación. En otras palabras es necesario eliminar los remanentes aún muy fuertes del sesgo urbano y el modelo dual agropecuario sobre los que se erigió el modelo de sustitución de importaciones. Todo con miras a una estrategia de desarrollo sectorial que eleve la productividad sectorial ampliando la participación en el producto y no únicamente reduciendo el empleo. En esta estrategia un papel muy importante, no suficientemente explorado en nuestro medio es el atribuido por muchos expertos a la pequeña y mediana explotación agropecuaria campesina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, D. *et al.*,: "Cattle/Beef subsector's Structure and Competition Under Free Trade", en Loyns, R.M.A, et al, feb. 2002, *Structrural Change as a Source of Trade Disputes under Nafta, Porceedings of the seventh Agricultural and Food Policy System Information Workshop*, pp. 231-263.
- Banco Mundial (2001). "Mexico, Land Policy. A decade after the ejido reform". Reporte # 22 187-ME. Washington, the World Bank.
- Burfisher, M. *et. al.*, (2001). "Nafta Trade Dispute Resolution: What are the Mechanisms?", Trade Liberalization Under Nafta: Report Card on Agriculture, en A. I. Loyns y *et al.* (comps.), Texas, Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M de Texas.
- D. Ingco, and Nash, J.D., Edt. (2004). *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for Development*, World Bank, Washington.
- Chenery, H. y Syrquin Moshe. (1986). *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Oxford University Press.
- Gifford, M. N., 2001, "Agricultural Liberalization under NAFTA: the Negotiation Process", *Trade Liberalization Under NAFTA: Report Card on Agriculture*, en A.I. Loyns y otros (comps.), Texas, Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Universidad A&M de Texas.
- López G., Julio (200). "El empleo durante las reformas Económicas", en Clavijo, F. Compilador, *Reformas económicas en México: 1982-1999*. CEPAL-FCE, México.
- Polaski Sandra, (2003). Jobs, Wages, and Households Income. En John Audley *et. al.* NAFTA'S Promise and Reality, Carnegie Endowment For Internatioanal Peace.
- Puyana y Romero, (2004a). "La estrategia comercial mexicana superando la fuerza centrípeta estadounidense", *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 3.
- Romero y Puyana (2004b). Evaluación Integral de los efectos del TLCAN en el Sector Agropecuario Mexicano, Forthcoming, COLMEX-FLACSO.
- Puyana, A. (1982). *Economic Integration Amongst*

*Uneven Countries.* The Case of the Andean Group. Pergamon Press, NY.

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

Puyana, Alicia / Horbath Jorge / Romero, José.  
"El sector agropecuario mexicano: un quinquenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 211-250.