

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1992

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

LC/G.1739-P

Agosto de 1992

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257 ISBN 92-1-321371-9

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1992
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana

*Julio López G.**

La agricultura mexicana, que se había deteriorado a raíz del proceso de ajuste global, sólo comenzó a repuntar a partir de 1989. Si la recuperación de la economía nacional iniciada en 1987 se acentúa, es posible que el agro no pueda responder con una mayor producción.

En este artículo se plantea que la agricultura de México tiene potencialidades enormes. Para evaluar las de corto plazo de la actividad agrícola mexicana se cuantifica el volumen de producción que podría lograrse si se alcanzaran simultáneamente la superficie cultivada y los rendimientos máximos logrados en el pasado reciente. Para estimar el aporte indirecto de la recuperación de la agricultura a la economía nacional se calcula qué nivel de importaciones podría lograrse si se aprovechara plenamente el potencial agrícola. Suponiendo que la insuficiente capacidad para importar limita los niveles de actividad económica, y basándose en los coeficientes históricos de importaciones, se evalúa ese aporte indirecto del agro. Según una hipótesis relativamente optimista, el aporte directo e indirecto que resultaría del aumento del producto interno bruto sectorial podría ser equivalente al 6% del PIB total. Según una hipótesis menos optimista, tal aporte permitiría elevar el PIB total en 3.2%.

Las potencialidades señaladas se podrían materializar si se mejoraran las condiciones de oferta del sector mediante su recapitalización y otro tipo de medidas institucionales. Además, para estimular la oferta habría que otorgar incentivos adecuados a los productores, como subsidios selectivos, por ejemplo. Estos subsidios deberían ser de corto plazo y diferenciarse por productos, tipos de productores y posiblemente por regiones.

* Profesor de la Maestría en Ciencias Económicas del Colegio de Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.

El autor agradece los comentarios de Sergio Kurczyn, Gerardo Escudero, Carlos Ibarra, Roberto Cabral y Samuel Lichtenstejn a una versión anterior de este trabajo, y aclara que ellos quizá no compartan las opiniones aquí expresadas.

Introducción

Durante el período de ajuste de la economía mexicana el sector agropecuario vio limitado su crecimiento, incluso en mayor medida que el resto de la economía. Así, mientras la actividad económica global se empezó a recuperar a partir de 1987, la agricultura comenzó a remontar su deterioro sólo desde 1989 en adelante, gracias a condiciones climáticas favorables.

Como es claro, las limitaciones en la oferta de bienes agropecuarios pueden poner en peligro la recuperación de la economía nacional. Por un lado, el estancamiento de la producción agrícola debilitaría directamente el ritmo de crecimiento global de la economía. Por el otro, una parte significativa de la mayor demanda de alimentos y de bienes agropecuarios asociada con la recuperación debería cubrirse con importaciones. En condiciones de estrangulamiento externo, esto restringiría las posibilidades de aumento de la demanda, y por ende la producción. Es preciso, pues, examinar si la recuperación reciente del sector agrícola se apoya o no sobre bases sólidas.

En este artículo se afirma que, efectivamente, la agricultura de México tiene enormes potencialidades, y que su aprovechamiento permitiría al sector no sólo acompañar la recuperación global, sino incluso hacerla posible y estimularla. También se exploran algunas orientaciones generales de política sectorial que podrían contribuir al aprovechamiento de esas potencialidades.

I Las potencialidades de la agricultura mexicana y sus efectos en la economía nacional

Un análisis de los principales cultivos del año 1988, último año sobre el cual se dispuso de las cifras necesarias para realizar los ejercicios que siguen, permite identificar los factores inmediatos del estancamiento agropecuario ocurrido hasta ese año y evaluar las potencialidades de la agricultura. Si se consideran el arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, soya, algodón, cebada y sorgo (productos que representaron ese año el 35.4% del valor de la producción sectorial), se observa

Cuadro 1
MEXICO: PRODUCCION POTENCIAL DE LA AGRICULTURA, 1988

	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Ajonjolí	Soya	Algodón	Cebada	Sorgo	Total
Superficie real sembrada (Si) (miles de has)	171	2 344	8 029	965	103	155	298	246	1 941	14 252
Rendimiento real (Ri) (tons por hectárea)	1.75	0.37	1.32	3.80	0.33	1.46	1.65	1.42	3.04	
Producción (miles de toneladas)	300	857	10 600	3 665	34	226	491	350	5 895	
Producción (millones de pesos)	200 494	835 184	4 143 155	1 148 007	37 559	175 620	166 317	122 719	1 948 976	8 778 031
Precio por ton (Pi) (miles de pesos)	668.31	974.54	390.86	313.24	1 104.68	777.08	338.73	350.63	330.62	
Rendimiento potencial (Rip) ^a	2.23	0.58	1.69	4.24	0.50	2.01	1.83	1.99	3.26	
Superficie potencial (Sip) ^a	216	2 462	8 551	1 274	358	505	333	361	2 060	16 120
Rip*Sip*Pi	321 621	1 386 566	5 634 244	1 692 466	199 427	789 756	206 629	251 931	2 220 126	12 702 765
Ri*Si*Pi	200 494	835 184	4 143 155	1 148 007	37 559	175 620	166 317	122 719	1 948 976	8 778 031
$\Sigma Rip*Sip*Pi - \Sigma Ri*Si*Pi$										3 924 734
Rip*Sip	481	1 423	14 415	5 403	181	1 016	610	719	6 715	
Ri*Si	300	857	10 600	3 665	34	226	491	350	5 895	
Rip*Sip - Ri*Si	181	566	3 815	1 738	147	790	119	369	820	

Fuente: Elaboraciones propias basadas en cifras del anexo del Primer Informe Presidencial, 1989.

^aBasado en el rendimiento y superficie cultivada máximos de 1980-1988.

que en el período 1980-1988 para todos ellos se redujo tanto la superficie cultivada como los rendimientos por hectárea.¹

Lo anterior sugiere que en el agro, como en la economía nacional, se desaprovecharon recursos productivos. Si se hubiesen mantenido tanto los rendimientos (máximos) previamente alcanzados, como la superficie cultivada, la producción sectorial podría haber sido mayor que la que efectivamente se logró.

Resulta interesante cuantificar el planteamiento anterior. Para tal efecto, en el cuadro 1 se intenta medir la pérdida de producto potencial (esto es, la diferencia entre la producción que se habría alcanzado si la superficie cultivada y los rendimientos hubieran estado en su máximo, por una parte, y la producción efectiva, por otra) que resultaría de la reducción de los rendimientos y de la superficie cultivada.² En el cuadro se calcula, para cada uno de los cultivos, cuáles habrían sido la producción y el valor de la producción en 1988, de haberse mantenido la superficie cultivada y los rendimientos potenciales. Deduciendo de las magnitudes correspondientes al ejercicio aquellas efectivamente alcanzadas ese año, se obtiene la producción potencial y el valor potencial de la producción.

El cuadro muestra que en todos los cultivos analizados se habría podido alcanzar niveles de producción superiores. Aunque los órdenes de magnitud deban tomarse con mucha cautela, las cifras muestran pérdidas debidas al desaprovechamiento de los recursos. Así, la pérdida de producto potencial en 1988 fue de 3 924.7 miles de millones de pesos, cifra equivalente al 45% del valor de la producción de esos cultivos.³

Se puede llegar todavía un poco más lejos, si se considera que en ese año la producción agrí-

¹ No se trata de una tendencia de estas variables, las cuales se movieron de manera más bien errática, sino de que en 1988 tanto la superficie cultivada como los rendimientos estuvieron por debajo de los niveles máximos alcanzados en el período 1980-1988.

² Nótese, por ejemplo que en 1988 la superficie total sembrada fue de 18 597 miles de hectáreas, en contraste con la de 23 964 sembrada en 1983. Más adelante se consideran las medidas de política macroeconómica y comercial que ayudarían a lograr elevar a sus niveles máximos las superficies sembradas y los rendimientos.

³ Al parecer, la disminución de los rendimientos en 1988 no se debió a la utilización de tierras marginales, puesto que en ese año la superficie total sembrada fue bastante inferior a la que se sembró, por ejemplo, en 1983.

cola bruta tuvo un valor de 24 741 823 millones de pesos, mientras que el PIB sectorial fue de 18 953 547 millones. Pues bien, si en esos nueve cultivos se hubiesen alcanzado los rendimientos y la superficie cultivada posibles, y si se hubieran dado para esos cultivos las relaciones medias para la agricultura entre el PIB y la producción bruta (de 0.766), el PIB agrícola habría alcanzado los 21 959 320 millones y habría sido casi 16% superior al que se logró. A su vez, el PIB total nacional, que fue de 392 791 754 millones de pesos, habría sido de 395 798 074 millones, es decir, 0.8% superior a lo que efectivamente fue.

En otras palabras, si se hubiesen alcanzado los rendimientos y superficies históricos de tan sólo nueve cultivos, el producto sectorial y el producto total habrían podido ser 16% y 0.8% mayores que lo que efectivamente fueron. Este mejoramiento podría haber sido el aporte directo de la agricultura, de haberse aprovechado el producto potencial. A continuación se mostrará que el aporte indirecto del sector habría podido ser todavía mayor.

Ahora bien, ¿qué significaría para la economía nacional que la agricultura pudiera materializar su producción potencial de estos nueve cultivos? Además del aumento del PIB agrícola ya analizado, el aporte más significativo sería de naturaleza indirecta, y estaría vinculado con su efecto en el comercio exterior y, concretamente, con un alivio al estrangulamiento externo.

En el cuadro 2 se examina cuál podría ser el aporte de la agricultura al comercio exterior, si la producción potencial de estos nueve cultivos se pudiera materializar. En este ejercicio se supone que la producción potencial se utiliza exclusivamente para la exportación o para sustituir importaciones, y que puede venderse en los mercados externos a los precios que allí rigen. Naturalmente, éstas son simplificaciones. En un análisis más realista debería estudiarse la situación producto por producto.

El cuadro permite llegar a algunas conclusiones de interés. En primer lugar, si se supone que se puede alcanzar la producción potencial sin que ello afecte los niveles previos de importaciones y exportaciones,⁴ se comprueba que

⁴ Esta es una simplificación: la mayor producción agrícola elevaría la demanda y las necesidades de importaciones de insumos del sector, y reduciría algo su saldo exportable. Más adelante se considera este aspecto.

Cuadro 2
MEXICO: COMERCIO EXTERIOR REAL Y POTENCIAL DE NUEVE PRODUCTOS AGRICOLAS, 1988

	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Ajonjolí	Soya	Algodón	Cebada	Sorgo	Total
Importación real ^a	1.0	31.0	3 125.0	1 189.0	—	989.0	44.0	7.0	1 523.0	
Exportación real ^a	3.0	8.0	—	104.0	—	—	108.0	—	415.0	
Exportación neta real ^a	2.0	-23.0	-3 125.0	-1 085.0	—	-989.0	64.0	-7.0	-1 108.0	
Exportación potencial ^a	181.2	565.8	3 814.9	1 738.2	146.5	790.3	119.0	368.5	820.1	
Exp. neta potencial ^a	183.2	542.8	689.9	653.2	146.5	-198.7	183.0	361.5	-287.9	
Precio externo medio ^b	300	381	130	125	740	306	772	163	120	
Divisas potenciales ^c	54.4	215.3	494.0	217.3	108.4	241.8	91.8	60.1	98.4	1 581.5

Fuente: Elaboraciones propias. El precio externo medio se obtuvo de las Estadísticas de Comercio Exterior de México.

^a Miles de toneladas.

^b Dólares.

^c Millones de dólares.

México podría haber sido no sólo autosuficiente, sino exportador neto, respecto de siete de los productos considerados. Podría haber eliminado las importaciones, y haber logrado saldos exportables de frijol, maíz, trigo, ajonjolí y cebada, y haber seguido importando sólo soya y sorgo.

Es más, si esta producción se valúa a los precios internacionales vigentes⁵ la materialización de la producción potencial de estos cultivos significaría una ganancia de divisas (las divisas ahorradas con la sustitución de importaciones más las divisas obtenidas gracias a las mayores exportaciones) equivalente a 1 581.5 millones de dólares (cuadro 2). Esta cifra es levemente superior al total de exportaciones agrícolas realizadas en 1988, año en el cual las exportaciones e importaciones agrícolas alcanzaron a 1 401 y 1 397 millones de dólares, respectivamente.

Se está ahora en condiciones de estimar cuál habría podido ser el aporte total de la agricultura a la economía nacional si se hubiera hecho realidad la producción potencial de estos cultivos. El aporte directo, como se señaló antes, equivaldría a un aumento del PIB agrícola de 16%, y del PIB total de 0.8%, en 1988. Pero el aporte indirecto sería mucho mayor.

La razón es la siguiente. A pesar de que México ha recuperado las facilidades para acceder al crédito internacional y que el ingreso de capitales ha sido creciente, todavía la situación externa del país es delicada. Es más, después de la crisis de la deuda y de la nueva política económica, todas las coyunturas de auge han acarreado fuertes alzas de las importaciones.

Esta situación externa todavía difícil reduce la capacidad del Estado para aplicar políticas que aumenten la demanda, ya que no parece prudente seguir mucho más allá financiando los déficit de cuenta corriente con ingresos de capitales. Esto explica que, después de varios años de recuperación, todavía existan elevadas capacidades productivas excedentarias, junto con fuerza de trabajo desocupada.⁶ En este sentido, no resulta

⁵ Se trata del precio medio de las exportaciones e importaciones de México en 1988. Las estimaciones se basaron en cifras del Banco de México.

⁶ Según una estimación, el aprovechamiento de la capacidad productiva en 1990 estaría alrededor de 20% por debajo del nivel alcanzado en 1981 (López, 1991a). Por otro lado, en diversas encuestas realizadas en 1991, los empresarios del sector manufacturero señalan que contarían con una capaci-

excesivo postular que para México la disponibilidad de divisas es un elemento limitante crítico de la producción.

Ahora bien, la agricultura produce justamente bienes transables en el mercado externo, lo cual implica que la producción potencial podría exportarse, y servir para sustituir importaciones.⁷ La mayor disponibilidad de divisas haría posible elevar la demanda agregada. Con ello la producción, el empleo, los salarios y las ganancias privadas podrían aumentar en los sectores limitados por la demanda. Este sería justamente el aporte indirecto de la agricultura a la economía nacional, si se materializara su producción potencial: permitir que en los restantes sectores se expandan la demanda y la producción sin que ello acarree inflación, ni se haga inmanejable la situación del balance de pagos.

En el cuadro 3 —elaborado con supuestos idénticos a los del cuadro anterior, más los que se señalan de inmediato— se intenta medir el aporte indirecto que podría realizar la agricultura si se lograra materializar la producción potencial de los nueve cultivos en el año 1988.

Para medir este aporte es necesario ante todo deducir las divisas que necesita el sector —las que resultan de multiplicar, para cada cultivo, la producción potencial por el coeficiente de insumos importados correspondiente—, de las divisas que se ahorrarían y obtendrían gracias a la producción potencial. *Este excedente de la agricultura* puede expresarse en unidades físicas, como se hace en el cuadro.⁸

En segundo lugar, es preciso estimar el *excedente exportable de bienes agrícolas*, que resulta de

dad excedentaria cercana al 30% (véanse diversos números recientes de la revista de negocios *Expansión*, México, D.F.).

⁷ Nótese que los beneficios de generar exportaciones y sustituir importaciones son idénticos desde este punto de vista.

⁸ Los coeficientes de importación para cada cultivo se obtuvieron de: "Matriz de insumo-producto de México. Desagregación del sector agropecuario y forestal. Año de 1980", trabajo elaborado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Nótese que el sector agrícola tiene una peculiaridad importante y benéfica, que aparece con claridad en el cuadro: sus insumos son predominantemente nacionales, y por lo tanto su coeficiente de insumos importados es muy bajo. Así, para materializar la producción potencial se requerirían pocas importaciones, de modo que la cantidad de divisas liberada para los restantes sectores sería alta.

Cuadro 3
MEXICO: APORTE INDIRECTO DE LA AGRICULTURA AL RESTO DE LA ECONOMIA

	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Ajonjolí	Soya	Algodón	Cebada	Sorgo	Total
Producción ^a	300	857	10 600	3 665	34	226	491	350	5 895	
Producción potencial ^a	181.2	565.8	3 814.5	1 738.2	146.5	790.3	119.0	368.5	820.1	
Importación real (volumen) ^a	1.0	31.0	3 125.0	1 189.0	—	989.0	44.0	7.0	1 523.0	
Exportación real (volumen) ^a	3.0	8.0	—	104.0	—	—	108.0	—	415.0	
Exportación neta real (vol) ^a	2.0	-23.0	-3 125.0	-1 085.0	—	-989.0	64.0	-7.0	-1 108.0	
Coefficiente importaciones	0.0186	0.0138	0.0118	0.0162	0.0112	0.0175	0.0085	0.0221	0.0330	
Requerimiento insumos externos ^a	3.4	7.8	45.1	28.1	1.6	13.8	1.0	8.1	27.1	
Excedente de la agricultura ^a	177.9	558.0	3 769.8	1 710.1	144.9	776.5	118.0	360.4	793.1	
Demanda interna bienes agrícolas ^a	13.0	38.5	600.3	207.8	1.5	53.1	18.7	15.6	306.3	
Excedente exportable ^a	164.8	519.5	3 169.5	1 502.3	143.4	723.3	99.3	344.8	486.8	
Precio externo medio ^b	300	381	130	125	740	306	772	163	120	
Divisas potenciales ^c	49	198	410	188	106	221	77	56	58	1.363
Aporte potencial al PIB ^d	778 587	3 111 947	6 462 061	2 956 509	1 670 682	3 484 817	1 206 331	884 760	919 607	21 475 301

Fuente: Elaboraciones propias.

^a Miles de toneladas.

^b Dólares.

^c Millones de dólares.

^d Millones de pesos.

deducir del excedente de la agricultura, la demanda interna de bienes agrícolas. Esta última sería equivalente al incremento del consumo interno (o consumo aparente) de estos bienes que derivaría de la expansión del PIB y de los ingresos personales. En el cuadro se supuso que la elasticidad-ingreso del consumo aparente sería de 0.8, u 80%; un supuesto pesimista, ya que la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes agropecuarios es bastante baja, y se sitúa históricamente por debajo de 0.4 (López, 1991a). El excedente exportable por el precio externo medio de cada bien determina el *excedente de divisas potenciales* que podría generar cada cultivo, y el excedente total de divisas potenciales. Estas últimas alcanzarían un valor de 1 363 millones de dólares, sólo levemente inferior al de las exportaciones agrícolas totales de 1988 (cuadro 3).

A partir del excedente de divisas potenciales se pudo medir en el cuadro a cuánto ascendería el aporte indirecto de la agricultura.

Para hacer la estimación se tomó en cuenta que en 1988 el PIB total ascendió a 392 791 754 millones de pesos, y que para generar ese PIB se requirieron 24 948 millones de dólares en im-

portaciones de bienes y servicios. De allí resulta que con cada millón de dólares gastado en importaciones, fue posible generar un PIB de 15 744 millones de pesos.

Si se supone que los coeficientes de importación de la agricultura y de los sectores no agrícolas son iguales (lo cual es una simplificación), las divisas que podría transferir la agricultura al resto de la economía, por un total de 1 363 millones de dólares, permitirían generar allí un incremento del PIB del orden de los 21 475 301 millones de pesos. Este incremento equivaldría al 5.5% del PIB total generado en ese año, y sería 13.3% mayor que el PIB agrícola que se obtuvo en 1988.

Este sería precisamente el monto del aporte indirecto de la agricultura al aumento del PIB. Dado que —según se estimó antes— el aporte directo resultante del aumento del PIB sectorial habría sido equivalente a 3 006 320 millones de pesos (igual a su vez al 0.8% del PIB), se tendría que el aporte total resultante de la materialización del producto potencial alcanzaría los 24 481 621 millones de pesos, cantidad superior al 6% del PIB de 1988.

II

Perspectivas y opciones para el futuro

Una vez verificado el potencial latente de recursos, así como la insuficiencia de los rendimientos, cabe preguntarse qué se podría hacer para evitar esta ineficiencia y materializar la producción potencial; esto es, cuál sería el conjunto de instrumentos más apropiado para lograr tales objetivos.

En el debate reciente sobre la política agrícola y agraria de México se ha puesto el acento en los cambios organizativos e institucionales. Con las reformas al Artículo 127 Constitucional —que establece las condiciones de funcionamiento de los ejidos— y con el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, México busca precisamente reformar el marco institucional y organizativo para fortalecer y dinamizar la actividad empresarial en el campo.

Estas reformas probablemente contribuyan a estimular al agro mexicano, atrayendo nuevas

inversiones al sector y facilitando las condiciones de acceso de las exportaciones agropecuarias al mercado norteamericano. Pero la modernización del sector agropecuario dependerá también de la política macroeconómica y comercial que se aplique, ya que ésta establecerá las condiciones de rentabilidad relativa de la agricultura. En lo que sigue se pondrá el acento en este tipo de política, lo cual no implica desconocer la importancia de las medidas organizativas e institucionales, ni de las políticas sectoriales y microeconómicas.

En un trabajo anterior el autor argumentó, basándose en diversas estimaciones econométricas, que la producción agropecuaria está en parte determinada por la demanda, y sobre todo por la demanda interna (López, 1991b). Por ejemplo, la caída de la demanda interna que siguió a la crisis de la deuda tuvo un impacto casi directo

sobre la agricultura, ya que no existió en el corto plazo la posibilidad de colocar parte de la producción en los mercados internacionales.

En este sentido, la mantención y profundización del auge iniciado en 1987 aparece como una primera condición necesaria para que se materialice el potencial de la agricultura. De hecho, el bienio 1990-1991 muestra ya una recuperación del agro, con una tasa media de aumento del PIB anual de 4.5%. Esto se ha dado en buena medida gracias a la bonanza interna más que a la mayor demanda de exportaciones, y no ha ido acompañado de inversiones importantes en la agricultura, ni de la canalización de recursos importantes hacia el sector.

Esto último envuelve una exigencia adicional para que se pueda recuperar la superficie y los rendimientos máximos alcanzados en el pasado reciente. Como consecuencia del proceso de ajuste, la inversión en el campo se desplomó. La relación entre la inversión pública federal y el PIB agrícola, que había sido de 11.5% en promedio entre 1980 y 1985, cayó a 4.5% en el período 1985-1988, mientras que la participación de la inversión pública federal en el sector agropecuario como porcentaje de la inversión pública total cayó de 11.6% a 8.4% en ese mismo lapso. Paralelamente, se redujo fuertemente el crédito a la agricultura: la participación del crédito agrícola en el total otorgado por el sistema bancario consolidado cayó de 5.7% a 3.6% entre esos años, en tanto que la participación del crédito agrícola en el PIB sectorial bajó de 35.3% a 28.4%. Parece al menos dudoso que la producción agrícola pueda seguir creciendo sin un esfuerzo de inversión dirigido al sector.

Así pues, otra condición —también necesaria, aunque tampoco suficiente por sí misma— para materializar la producción potencial, se asocia con la recapitalización del agro. En otras palabras, una parte significativa del aumento de la demanda global debería traducirse en inversiones encaminadas a modernizar y capitalizar el sector. Esto permitiría mejorar las condiciones materiales de producción, y aumentar en el futuro los rendimientos del suelo y la productividad del trabajo en el agro.⁹

⁹ Es muy probable que, más que grandes proyectos, se necesiten inversiones menores y complementarias para rehabilitar la infraestructura, seriamente deteriorada durante el proceso de ajuste.

Con todo, puede suceder que los aumentos de la demanda no estimulen una mayor producción, aunque el agro se recapitalice; el sector enfrenta costos marginales crecientes,¹⁰ de modo que una mayor demanda se podría traducir simplemente en mayores importaciones. Por lo tanto, una tercera condición necesaria parece ser la de que se eleven también los precios relativos de los productos agropecuarios.¹¹

¿Bastaría con esto último? En el pasado el alza de los precios relativos agropecuarios no ha tenido siempre un efecto estimulante sobre la producción.¹² De allí que se pueda afirmar que, aunque sea una condición necesaria, la elevación de esos precios tampoco es una condición suficiente.

En este contexto, y ante la perspectiva del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, vale la pena pensar en lo que pasaría si los precios internos al productor se alineasen con los internacionales. Ahora bien, la relación entre precios internos y externos no se ha mantenido constante: en algunos años los primeros han estado por encima de los segundos, y en otros ha sucedido lo contrario. Pero para propósitos de análisis puede ser útil tomar como referencia la situación que se presentó en 1990. En ese año los precios internos de al menos cinco productos

¹⁰ La agricultura, a diferencia de la manufactura, enfrenta costos marginales directos crecientes.

¹¹ Como alternativa —o junto con lo anterior— podría mejorarse la rentabilidad del agro mediante la disminución de los costos. Pero aquí parece existir un margen de maniobra más bien limitado, sobre todo si se mantiene y profundiza la apertura externa. De hecho, los estudios de protección efectiva muestran que a fines de 1987 —último año para el que se cuenta con cifras— la agricultura contaba con una tasa de protección efectiva positiva de 4%, frente a una protección efectiva negativa de 28%, en promedio, para todas las ramas de la economía. Esto, en un contexto de precios internos para los cultivos que parecen estar algo por encima de los internacionales, sugiere que los agricultores mexicanos no pagan sus insumos por encima de los precios en el mercado mundial.

¹² La experiencia histórica de México —y otros países— enseña que comúnmente el alza de los precios relativos agropecuarios tiende a generar presiones inflacionarias, a provocar descensos en el poder de compra de los grupos de bajos ingresos, o a ambas cosas a la vez. Debido a esto último, y a los esfuerzos que hace el Estado por controlar la inflación a través de la disminución de su gasto, se contrae la demanda interna, lo que reduce el mercado para la producción agrícola. Así, se anula el estímulo a la oferta asociado con la mejora de los precios relativos.

básicos se situaron por encima de los externos.¹³ El alineamiento implicaría entonces una rebaja de los precios y rentabilidades de la mayoría de los cultivos. En el corto plazo, al menos, esto probablemente se traduciría en una reducción global de la oferta del sector.

Podría argumentarse que el fenómeno anterior no ocurriría si junto con alinearse los precios internos con los internacionales se devaluara la moneda nacional, porque en este caso los precios relativos agropecuarios mejorarían. De hecho, diversos analistas han sostenido (con razones contundentes) que la sobrevaluación de la moneda nacional perjudica en especial a la agricultura, ya que ella produce casi en su totalidad bienes

transables o potencialmente transables en el mercado internacional (Valdés, 1986).

Obviamente, la ventaja de una devaluación dependerá de las condiciones económicas generales y no solamente de la situación del sector agrícola.¹⁴ Pero si se optara por una devaluación debería tenerse presente que el problema sería otro: la devaluación estimularía la inflación, y además generaría una caída de la demanda interna. Se ha comprobado (López, 1991b) que existe una asociación negativa entre el índice del tipo de cambio real, por una parte, y la demanda interna y el PIB, por otra. En este sentido, no puede afirmarse a priori que esta medida favorecería a la agricultura.

III

Una sugerencia de política para el sector agropecuario

La sección anterior muestra las complejidades que enfrenta una política de estímulo a la producción agropecuaria. Ninguna medida, por sí sola, parece suficiente. Pero a la vez lleva a una conclusión general: la producción del agro podría elevarse si se satisfacen simultáneamente algunas condiciones vinculadas con las políticas macroeconómicas y comerciales:

- i) Que se mantenga y profundice el auge y el crecimiento de la demanda global;
- ii) Que se recapitalice el sector;
- iii) Que se mejoren los precios a los productores, y
- iv) Que estos aumentos no se vean contrarrestados por reducciones de la demanda de productos agropecuarios.

Lo dicho permite sugerir una vía para satisfacer simultáneamente estas condiciones necesa-

rias: una política de subsidios al productor,¹⁵ que mejore la rentabilidad, pero que a la vez evite que la inflación se acelere y que caiga el poder de compra de los grupos de bajos ingresos.

Si esa política se complementara con mejoras de la infraestructura y los canales de comercialización, la eliminación de trabas burocráticas y otras medidas análogas, se estimularía la expansión de la oferta, y la producción potencial se podría materializar. Se apoyarían así las medidas de modernización organizativa e institucional, entre las cuales la reforma al sistema ejidal y el tratado de libre comercio ocupan un lugar destacado.

¿Cuánto costaría una política así al erario nacional? La cifra dependerá del monto de los subsidios y de la relación de éstos con los precios. En el cuadro 4 se intenta una primera aproximación a esa pregunta. Se supone en él que, para los productos básicos antes considerados, los precios internos al productor se elevarían. En el caso

¹³ En mayo de 1990 las relaciones del precio internacional respecto del interno para algunos productos fueron: maíz amarillo, 0.60; arroz, 1.20; soya, 0.58; sorgo, 0.88.

¹⁴ El peso mexicano alcanzó su valor real más bajo en 1987, cuando el índice del tipo de cambio real fue de 170 (para una base 1970 = 100), y se ha venido revaluando progresivamente. En octubre de 1991 ese índice era de 120, pero todavía se encontraba por encima de su nivel de 1977-1979, cuando, según se acepta en general, se hallaba en situación de equilibrio.

¹⁵ Otra opción sería una devaluación, acompañada por subsidios a los consumidores (para evitar que las alzas de los precios agropecuarios rebajen el poder de compra de los grupos de bajos ingresos, y que se reduzca la demanda interna). El término subsidio se utiliza aquí en sentido amplio: incluye créditos a tasa preferencial, venta de insumos o productos a precios rebajados, etc.

Cuadro 4
MEXICO: COSTO ESTIMADO DE UNA POLÍTICA DE SUBSIDIOS A LA AGRICULTURA, 1988

	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Ajonjolí	Soya	Algodón	Cebada	Sorgo	Total
Precio interno por ton (Pi) (miles de pesos)	668.5	974.5	390.9	313.2	1 104.7	777.1	338.7	350.6	330.6	
Relación Pi/P. externo	0.9	1.2	1.8	1.1	1.2	1.5	1.2	1.2	1.2	
Precio interno equivalente	735.1	803.0	222.8	294.4	910.3	520.6	279.1	288.9	277.7	
Precio "necesario"	735.1	1 120.7	449.5	360.2	1 270.4	893.6	389.5	403.2	380.2	
Subsidio (por ton.)		317.7	226.7	65.8	360.1	373.0	110.4	114.3	102.5	
Subs. bruto p/cultivo ^a		452 021	3 267 861	355 418	65 013	379 083	67 361	82 129	688 239	5 357 125
Transfer. implícita ^a	-20 049	146 992	1 781 557	68 880	6 610	57 955	29 272	21 599	311 836	2 404 652
Ganancias extraordinarias	20 049	125 278	621 473	172 201	5 634	26 343	24 948	18 408	292 346	1 306 680
Subs. neto p/cultivo ^a		326 743	2 646 388	183 217	59 379	352 740	42 413	63 722	395 893	4 050 445
Subsidio neto total ^a										4 050 445
Prod. bruta sector ^a										24 741 823
PIB sector										18 953 547
PIB economía										392 791 754

Fuente: Estimaciones propias

^aMillones de pesos

del arroz, ellos se fijarían de acuerdo al precio externo. En los restantes cultivos, esos precios aumentarían 15% respecto de su nivel de 1988.¹⁶ Para subir el precio al productor, se otorgaría a los productores un subsidio equivalente a la diferencia entre el nuevo precio interno y el internacional. Paralelamente, los precios al consumidor se alinearían con los internacionales, lo cual significaría que, salvo para el arroz, dichos precios se rebajarían. Se eliminaría así la transferencia implícita que los consumidores estarían pagando a los productores agrícolas debido a que los precios se hallarían por encima de los que rigen en el mercado mundial.

¿Cómo financiar ese subsidio? Una alternativa sería que el Estado recaudara de una forma u otra esa transferencia implícita que hoy pagan los consumidores y que dejarían de pagar si se rebajaran los precios. Sin embargo, aquí se considerará una propuesta diferente.

En principio, el aumento de los precios al productor genera ganancias extraordinarias, esto es, ganancias por sobre las obtenidas con la antigua producción.¹⁷ Se supondrá aquí que estas ganancias se gravan con impuestos de 100%. Se supondrá también que esta medida va acompañada de otros apoyos (a la comercialización, a la infraestructura, etc.), con lo cual se estimulará un aumento de la producción igual a la producción potencial de cada uno de los cultivos.

En el cuadro 4 puede verse que, en primer lugar, la medida propuesta permitiría eliminar la transferencia implícita que hoy están pagando los consumidores mexicanos, que es de 2 404 652 millones de pesos y equivale al 0.6% del PIB de 1988. En segundo lugar, esa medida iría acom-

pañada de un subsidio neto (esto es, neto de impuestos sobre las ganancias extraordinarias) a los productores, que sería equivalente a 4 050 445 millones de pesos. Este subsidio representaría apenas el 16.5% del incremento total (directo e indirecto) del PIB que podría lograrse gracias a la producción potencial [4 050 445 dividido por 24 481 621]; (3 006 320) (aporte directo) + (21 475 301) (aporte indirecto).

Pero hay más: en realidad ni siquiera sería necesario efectuar una erogación tan cuantiosa, pues en parte el subsidio se pagaría a sí mismo, por lo siguiente. Puesto que el subsidio permitiría elevar el producto, aumentarían también los tributos recaudados. Supóngase una tasa de tributación (impuestos internos no petroleros) del orden del 12.27%, que fue la que se alcanzó el año 1988. Entonces el aumento total del producto generaría un incremento de los impuestos del orden de los 3 008 895 millones de pesos. Esta cifra es apenas inferior en 1 041 550 millones de pesos al subsidio neto requerido. Esta última cifra sería el déficit en que debería incurrir el Estado.

¿Qué problema ocasionaría ese déficit? Es claro que el monto del mismo sería inferior a la transferencia implícita que hoy pagan los consumidores mexicanos. Desde ese punto de vista, existiría una mejora neta del bienestar de la comunidad. Es más, por cada peso de déficit final se habrían obtenido 23.5 pesos de producto nacional bruto (24 481 621 millones de pesos divididos por 1 041 550 millones), lo cual es sin duda ventajoso.

Con todo, ese déficit podría generar presiones inflacionarias, o presiones sobre la balanza de pagos, o ambas cosas a la vez. Dadas las características de la producción agrícola, existiría un rezago entre el momento en que se efectuaría el gasto (subsidio), y aquél en que se cosecharían los beneficios de ese gasto. De allí que posiblemente fuera necesario obtener recursos externos para financiar ese déficit público. Sin embargo, tales empréstitos se pagarían por sí solos, gracias al aumento de las exportaciones y la reducción del coeficiente de importaciones que el subsidio permitiría.

¹⁶ La información sobre los precios internos se obtuvo dividiendo el valor de la producción por la producción total (según cifras contenidas en el anexo estadístico al Primer Informe Presidencial de 1989). La relación entre precios internos y externos para maíz, trigo, sorgo, arroz y soya se obtuvo de información directa proporcionada por la SARH. Para los restantes productos se supuso que esa relación era igual a la relación media (simple) de los cinco productos antes mencionados.

¹⁷ Estas ganancias extraordinarias son equivalentes al producto del volumen de la producción original, multiplicado por la diferencia entre el precio necesario y el precio interno original.

IV

Consideraciones finales y conclusiones

Toda la argumentación anterior podría cuestionarse tanto en el terreno de los supuestos, como desde un punto de vista conceptual o de principio. Podría decirse, por ejemplo, que la estimación del producto potencial es excesiva. Se podría también aducir que es demasiado optimista suponer que habrá demanda para exportar la producción excedente.

Por otro lado, se podría alegar que los subsidios al productor o al consumidor —al igual que la protección externa, por ejemplo— distorsionan las señales del mercado y que, por lo tanto, conducen a una asignación de los factores que no es óptima. Los beneficios de dichos subsidios serían entonces ilusorios o de corto plazo.

Para atender a la crítica que puede hacerse a los supuestos, es necesario ante todo puntualizar que aquellos del ejercicio no pretenden exactitud. Se necesitarían estudios en profundidad para alcanzar el grado de rigor suficiente. En consecuencia, quizá lo más adecuado por el momento, y mientras no se disponga de esos estudios, sea someter los resultados del ejercicio a un análisis de sensibilidad: en otras palabras, analizar qué tanto cambian esos resultados si se adoptan otros supuestos.

Con tal propósito, se efectuó el mismo tipo de ejercicio con supuestos diferentes. En concreto, se supuso que:

i) No sería posible ampliar la superficie sembrada de los cultivos considerados, aunque sí se podría alcanzar para cada uno de ellos el rendimiento potencial. En consecuencia, la producción potencial de 1988 se obtendría multiplicando la superficie que efectivamente se sembró ese año por el rendimiento potencial, para cada uno de esos cultivos.

ii) Gracias a la rebaja de los precios agropecuarios, la elasticidad-ingreso de la demanda agropecuaria sería mayor que en el ejercicio anterior. Ahora se le atribuye un valor de 0.9 (en lugar de uno de 0.8, de cuyo elevado si se le compara con el valor histórico de esa elasticidad).

No es necesario detallar los aspectos específicos del ejercicio, pero sus resultados principales se pueden resumir así:

i) La producción potencial alcanzaría los 2 117 204 millones de pesos. El PIB sectorial podría haber sido 1 621 778 millones más alto; esto es, 8.6% mayor. El aporte directo al PIB total habría sido el de elevarlo en 0.4%.

ii) México podría ser autosuficiente y generar saldos exportables no sólo de arroz y algodón —como en 1988— sino además de frijol, trigo, ajonjolí y cebada; las importaciones de maíz, trigo, soya y sorgo se mantendrían. El déficit comercial de estos nueve productos, que fue de 935.8 millones de dólares en 1988, sería en este caso de sólo 144 millones. La ganancia de divisas sería entonces de 791.6 millones de dólares.

iii) El aporte indirecto del sector habría sido el de incrementar el PIB en 10 729 053 millones de pesos esto es, en un 2.7%.

iv) El aporte total habría sido entonces el de elevar el PIB en 12 350 831 millones de pesos (1 621 778 millones más 10 729 053 millones). Esta magnitud equivale al 3.1% del nivel que el PIB alcanzó en 1988.

v) El subsidio bruto habría sido de 4 667 729 millones de pesos y el subsidio neto de 3 381 098 millones. El subsidio neto representaría el 27.4% del aumento total del PIB que se podría lograr gracias a la producción potencial.

vi) La recaudación tributaria habría sido de 1 539 192 millones de pesos. El déficit habría sido entonces de 1 841 906 millones. Por cada peso de déficit se podrían generar 6.7 pesos de PIB.

En definitiva, se observa que incluso con supuestos menos optimistas que los del ejercicio original, quedaría un saldo muy favorable si se tomaran medidas que permitiesen materializar la producción potencial.

¿Pero qué hacer si los mercados internacionales no absorben los excedentes exportables?

Hay que destacar, en primer lugar, que una parte importante de la ganancia de divisas provendría de la sustitución de importaciones por producción nacional, y que en principio el mercado interno no debería ser un problema para ese aumento de la producción.

En el ejercicio realizado, por ejemplo, la sola

sustitución de importaciones significaría una ganancia de divisas por 464 millones de dólares, equivalente al 50% del déficit original de estos productos en 1988, y al 59% de la ganancia de divisas obtenida gracias al producto potencial. Ese ahorro de divisas por sí solo permitiría elevar el PIB en 7 305 216 millones de pesos, cifra que representa el 1.9% del PIB total de 1988. Así, incluso en estas circunstancias menos favorables, el aprovechamiento de la producción potencial permitiría que el PIB total se elevara en 2.3% (0.4% de aporte directo y 1.9% de aporte indirecto).

Pero si esto no bastara, y si fuera realmente imposible colocar las exportaciones potenciales adicionales, se podría pensar en otra opción. Esta consistiría en estimular el cambio de cultivos, privilegiando aquellos destinados a reemplazar las importaciones que todavía subsistirían. Ciertamente no sería tarea fácil, porque los recursos no son perfectamente flexibles. Pero con incentivos adecuados —como precios relativos más favorables, apoyos crediticios y tributarios—, ciertamente podría avanzarse en esa dirección.

El razonamiento anterior ha mostrado que intervenir por encima de las señales del mercado puede ser una alternativa preferible a no hacer nada y dejar todo a las fuerzas del mercado. En ciertas circunstancias esa intervención permitiría alcanzar la producción potencial y aprovechar recursos que de otra manera habrían permanecido ociosos.

Este planteamiento comúnmente se asocia con el pensamiento estructuralista. ¿Qué tan diferente es de aquél de la teoría convencional?

Aunque no es posible analizar aquí detalladamente este interrogante, sí puede decirse que, cuando la movilidad de los factores es limitada y cuando sus remuneraciones son inflexibles a la baja, la teoría neoclásica también reconoce que la intervención gubernamental puede ser mejor que dejar la situación librada a las fuerzas del mercado.¹⁸ De hecho, la gran diferencia de la

teoría neoclásica respecto de la concepción proteccionista, por ejemplo, no deriva del rechazo a la intervención gubernamental. Más bien está en que la teoría neoclásica recomienda la aplicación de subsidios o impuestos hasta el punto específico en que se produce la distorsión interna.

Esta, como se dijo, parece una conclusión bastante razonable. Con todo, se refiere exclusivamente al plano teórico. Nada se ha dicho sobre las dificultades prácticas que podrían existir para instrumentar adecuadamente los subsidios. Y es aquí posiblemente donde puedan surgir los principales inconvenientes y problemas. Después de todo, en México la agricultura ha sido fuertemente subsidiada, y los resultados han estado lejos de ser satisfactorios.¹⁹ Pero examinar este punto a nivel práctico escapa a los propósitos de este trabajo.

Para sintetizar la argumentación y las conclusiones de este artículo, cabe decir que en la agricultura mexicana existen potencialidades de producción desaprovechadas. Materializar la producción potencial de los cultivos básicos permitiría a la agricultura elevar su producción y el valor agregado.

En una hipótesis relativamente optimista, se puede estimar que el aporte *directo* resultante del aumento del PIB sectorial podría ser equivalente al 0.8% del PIB total. En una hipótesis menos optimista, ese aporte directo al PIB total permitiría elevarlo en 0.4%.

Además, y lo que es más importante, esa producción potencial permitiría ahorrar y generar divisas, gran parte de las cuales se podría transferir a los restantes sectores de la economía. Esas divisas servirían para pagar allí importaciones adicionales y elevar la producción. En una hipótesis optimista, este aporte *indirecto* de la agricultura permitiría aumentar el PIB en 5.5% respecto del nivel que se alcanzó en 1988, con lo cual el aporte total que se lograría si se materializara la producción potencial superaría el 6% del PIB total

¹⁸ En el debate reciente sobre la política económica ante la perspectiva del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, se ha defendido la necesidad de subsidiar a la agricultura debido a que esos países lo hacen. Este es un argumento importante, pero diferente del que aquí se ha manejado. Posiblemente el artículo que mejor expresa la postura de la escuela neoclásica sobre este punto sea el de H.G. Johnson (1981). Sobre el tema véase también M. Chacholiades (1985).

¹⁹ Naturalmente, debería señalarse que estos subsidios se han dado para compensar la pérdida que ha ocasionado al sector el mantenerle sus precios deprimidos mientras —debido al proteccionismo— los costos de sus insumos muchas veces han estado por encima de los internacionales: se ha tratado de una intervención para corregir una distorsión de política económica, a la cual quizá no haya compensado del todo.

de 1988. En una hipótesis menos optimista, el aporte indirecto del sector permitiría incrementar el PIB en 2.8%, con lo cual su aporte total podría ser de 3.2% respecto del PIB de 1988.

Las potencialidades indicadas se podrían materializar si se mejoraran las condiciones de oferta del sector, a través de su recapitalización y otro tipo de medidas institucionales. Además, para estimular la oferta habría que otorgar incentivos adecuados a los productores, como subsidios que les aseguraran precios superiores a los internacionales, y que podrían complementarse con im-

puestos sobre las ganancias extraordinarias. Estos subsidios deberían ser de corto plazo, y además diferenciados por productos, por tipos de productores, y posiblemente por regiones.

Con estas políticas, el aporte total de la agricultura a la economía nacional podría ser enorme, y permitiría incluso financiar con aumentos de los tributos buena parte de los subsidios que habría que destinar directa o indirectamente al sector. A la vez, con ellas se eliminaría la transferencia implícita que hoy pagan los consumidores a los productores agrícolas.

Bibliografía

- Chacholiades, M. (1985): *International Trade Theory and Policy*, Nueva York, Mc. Graw-Hill.
- Johnson, H.G. (1981): Intervención óptima en el comercio ante la presencia de distorsiones internas, R. French Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, Tomo 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- López, Julio (1991a): Contractive adjustment in México, 1982-1989, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Roma, Banca Nazionale del Lavoro.
- _____ (1991b): "México: ajuste macroeconómico y comportamiento agrícola", Universidad Nacional Autónoma de México, *mimeo*.
- Valdés, A. (1986): Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: la experiencia sudamericana, Banco Interamericano del Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1986*, Washington, D.C.