

# **E**l debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Andrés Rosenzweig



Unidad Agrícola

México, D. F., marzo del 2005

Este documento fue preparado por el señor Andrés Rosenzweig, Consultor de la Unidad Agrícola de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-322679-9

LC/L.2289-P

LC/MEX/L.650/Rev.1

Nº de venta: S.05.II.G.40

Copyright © Naciones Unidas, marzo del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

---

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, Estados Unidos. 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.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Principales indicadores de desempeño durante diez años de vigencia del TLCAN</b> .....	13
1. La evolución del producto interno bruto agropecuario .....	13
2. La evolución de la producción de granos básicos, 1982-2003 .....	15
3. El potencial productivo desaprovechado .....	25
4. La evolución del comercio exterior, 1990-2002 .....	27
5. Los períodos de transición de los productos agropecuarios en el TLCAN .....	33
6. Las preferencias arancelarias de México en los Estados Unidos se están erosionando .....	34
7. Las reglas y disciplinas del TLCAN tienen valor .....	34
8. La evolución del empleo, la productividad y los salarios rurales .....	36
a) Los salarios reales .....	38
b) Productividad, empleo y cambio tecnológico .....	39
c) Ingresos, gastos en los hogares rurales y pobreza .....	43
<b>II. Políticas y programas sectoriales</b> .....	45
1. El debate en torno al Procampo .....	46
2. El Procampo y la diversificación productiva .....	48
3. El Procampo como sustituto del crédito .....	48
4. El Procampo y los apoyos a la comercialización .....	50
5. De los apoyos a la comercialización a los ingresos objetivo .....	51
6. Los impactos de la Alianza para el Campo .....	51

7.	La eficiencia en el gasto público.....	58
8.	La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 .....	59
9.	El problema crediticio en el sector rural .....	63
<b>III.</b>	<b>La globalización excluyente .....</b>	<b>67</b>
1.	Indicadores de concentración en los Estados Unidos y en México .....	68
2.	Negociación y la renegociación del TLCAN.....	78
<b>IV.</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>81</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>85</b>
	<b>Serie Estudios y perspectivas: números publicados.....</b>	<b>87</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	México: El PIB nacional y el PIB primario, 1994-2003 .....	14
Cuadro 2	México: Producto interno bruto por entidad federativa, 1993-2002. Total nacional.....	15
Cuadro 3	México: Participación relativa del sector agropecuario, silvícola y pesquero en el PIB y el empleo estatal, 2002 .....	16
Cuadro 4	México: Producción de los 10 cultivos básicos, años agrícolas 1982-1990 .....	17
Cuadro 5	México: Producción de los 10 cultivos básicos, años agrícolas 1990-2003 .....	18
Cuadro 6	Equivalente de subsidio al productor, 2001-2003.....	18
Cuadro 7	Equivalente de subsidio al productor, 1998-2000.....	18
Cuadro 8	Equivalente de subsidio al productor, 1992-1994.....	19
Cuadro 9	Equivalente de subsidio al productor en México, 1992-2003.....	19
Cuadro 10	México: Rendimientos de productos seleccionados, 1990-2003 .....	20
Cuadro 11	México: Producción nacional de principales productos hortícolas, 1990-2003.....	20
Cuadro 12	México: Producción nacional de principales productos frutícolas, 1990-2003 .....	21
Cuadro 13	México: Producción pecuaria nacional, 1994-2004.....	24
Cuadro 14	Exportaciones e importaciones agroalimentarias y pesqueras de México contra el índice del tipo de cambio real, 1990-2003 .....	25
Cuadro 15	Balanza comercial agroalimentaria de México con el mundo, 1994-2003 .....	28
Cuadro 16	México: Participación promedio de las exportaciones agroalimentarias y pesqueras en el PIB sectorial, 1990-1993 y 2000-2003 .....	29
Cuadro 17	Principales países exportadores de productos agroalimentarios y pesqueros, 1990 y 2003.....	30
Cuadro 18	Principales exportaciones agroalimentarias de México, 1990-1991 y 2002-2003.....	31
Cuadro 19	Diversificación de las exportaciones agroalimentarias y pesqueras de México, 1990-2003 .....	31
Cuadro 20	Participación de México en importaciones de los Estados Unidos, productos seleccionados, 2001-2003 .....	32
Cuadro 21	Producción e importaciones de productos pecuarios seleccionados procedentes de los Estados Unidos, 2002-2003.....	33
Cuadro 22	Principales acuerdos comerciales en el marco bilateral y multilateral.....	35
Cuadro 23	México: Personal ocupado por sector de actividad económica, 1984-2004 .....	37
Cuadro 24	México: Estructura porcentual de la población ocupada por rama de actividad económica y nivel de ingresos, 1998 y 2004 .....	38
Cuadro 25	México: Salarios reales promedio en el sector formal, 1994-2003 .....	40
Cuadro 26	México: Salario promedio diario por sector de actividad económica, 1994-2003 .....	40
Cuadro 27	México: PIB y personal ocupado remunerado por sectores, 1994-1998.....	41
Cuadro 28	México: Ingreso monetario de los hogares rurales, 2000.....	43

Cuadro 29	Pobreza e indigencia en México, 1989-2002 .....	44
Cuadro 30	México: Magnitud de la pobreza y la indigencia, 1989-2002.....	44
Cuadro 31	México: Presupuesto de SAGARPA en términos reales, 1995-2003 .....	46
Cuadro 32	Procampo: Productores y superficie apoyada por tamaño de predio, año agrícola 2001 .....	47
Cuadro 33	México: Uso de transferencias.....	48
Cuadro 34	Nivel del ingreso objetivo por cultivo México-Estados Unidos .....	51
Cuadro 35	México: Tipología de beneficiarios de Fomento Agrícola y de la Alianza Contigo, 2002 .....	55
Cuadro 36	México: Distribución de los recursos nacionales y estatales de la Alianza Contigo por estado, 2002.....	56
Cuadro 37	México: Alianza Contigo, 2004.....	57
Cuadro 38	México, Presupuesto del PEC con respecto al PIB y población, 2000-2004.....	61
Cuadro 39	México: Presupuesto del PEC por categorías, 2000-2004 .....	62
Cuadro 40	México: Distribución del programa especial concurrente, 2004, por dependencia ....	63
Cuadro 41	Diversidad en las granjas agrícolas en los Estados Unidos, 1999.....	69
Cuadro 42	Distribución de los mercados de exportación de las cuatro empresas más importantes.....	70
Cuadro 43	Distribución de las cadenas de autoservicio en los Estados Unidos, 2000 .....	71
Cuadro 44	Principales cadenas de supermercados en los Estados Unidos .....	72
Cuadro 45	Procampo: Tamaño promedio de predio, año agrícola 2001 .....	74
Cuadro 46	México: Núcleos agrarios de atención especial y no programables, 2004.....	75

## Índice de cuadros

Recuadro 1	Los retos de ajuste del frijol al libre comercio .....	22
Recuadro 2	El aguacate en el TLCAN .....	36
Recuadro 3	La economía de las grandes escalas: Un ejemplo .....	74
Recuadro 4	El PROCEDE en cifras .....	75

## Índice de gráficos

Gráfico 1	México: Mercado laboral en el sector agropecuario. Trabajadores asalariados y sin pago, 1998-2003.....	39
Gráfico 2	Principales agencias y programas del USDA.....	59
Gráfico 3	Estructura de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable .....	60
Gráfico 4	México: Crédito total y crédito para el sector agropecuario, silvícola y pesquero, 1994-2003 .....	64
Gráfico 5	México: Crédito a los sectores agropecuario, silvícola y pesquero, 1994-2003 .....	64
Gráfico 6	Aun duplicando los ingresos per cápita derivados de unidades productivas pequeñas, serían muy inferiores a los que existen en países como Perú, Guatemala y Haití. Esto es evidencia de la importancia de los ingresos no agropecuarios .....	78



---

## Resumen

---

En este documento se revisa la literatura sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el medio rural, las interpretaciones formuladas por diversos autores, así como la evidencia empírica existente. Las visiones divergentes surgen desde los objetivos que se le han asignado al acuerdo comercial: el impulso productivo, la reducción de la pobreza y el incremento en los niveles de vida, entre otros. Por tanto, el debate se ubica más allá de la integración comercial, e incorpora implícita o explícitamente los rezagos históricos y los problemas estructurales.

En el período 1994-2003, la expansión del comercio exterior agroalimentario de México ha sido notable. El producto interno bruto (PIB) primario mostró un crecimiento moderado (1,9%), con un dinamismo mayor en los sectores con ventajas comparativas, en particular las hortalizas y frutas. En granos básicos, los avances están vinculados con las transferencias fiscales, y en los productos pecuarios, con el acceso a forrajes importados. Al tiempo, se observa una concentración creciente de la producción y el comercio, lo cual sustenta parcialmente la hipótesis de una “globalización excluyente”. El empleo remunerado ha crecido por los aumentos en la productividad laboral, mientras que el empleo absoluto —incluyendo mano de obra familiar no remunerada— sigue su tendencia estructural hacia la baja.

Las políticas públicas han privilegiado las transferencias directas al ingreso de los productores y a los programas de erradicación de la pobreza, cuyo nivel es aún de 51%. Hay carencias en crédito, infraestructura y en la provisión de “bienes públicos”, en comparación con los países socios. La conclusión principal es que para elaborar políticas públicas con mayor aceptación en una sociedad rural heterogénea, se tendrán que consolidar primero las instancias democráticas de decisión y representación.



## Introducción

---

En este documento se discuten los principales elementos del debate sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el sector agropecuario mexicano. Con ese propósito, se presenta la evidencia empírica existente, así como las interpretaciones formuladas por diversos autores con distintas orientaciones ideológicas. En el capítulo I se exponen los principales indicadores de desempeño sectorial durante los primeros 10 años de vigencia del TLCAN. En el capítulo II se analizan las políticas y programas sectoriales más importantes que han acompañado al proceso de apertura comercial. En el capítulo III se plantea el tema de la “globalización excluyente” al plantear las condiciones de producción y de competencia en América del Norte. Esta situación se refleja en la concentración de las actividades en un número cada vez menor de empresas de tamaño creciente, y en el hecho de que la mayor parte de las unidades de producción en México sean de pequeña escala. Finalmente, en el capítulo IV se incluyen las conclusiones del estudio.

Las visiones divergentes en torno al TLCAN surgen desde los objetivos que los diversos actores públicos y privados le han asignado, así como de las concepciones que cada uno tiene en torno a éste. Hay dos posiciones diametralmente opuestas. La primera de éstas considera al TLCAN y a la política de comercio exterior en general como un instrumento para propiciar una reasignación de los recursos productivos en función de las ventajas comparativas del sector agropecuario con respecto a los Estados Unidos y Canadá, proceso que por su naturaleza arroja “ganadores y perdedores”.

La posición contraria parte de un concepto de equidad, según el cual la existencia del “perdedor” se opone a las funciones de fomento agropecuario y al desarrollo que le compete cumplir al Estado mexicano. Hay tantos matices como actores involucrados. Una de las líneas de argumentación más constantes es la que solicita lo que se ha dado en llamar “un terreno de juego equilibrado”. Dicho equilibrio puede abarcar desde la homologación de las políticas de subsidio con los países socios, hasta las diferencias en los marcos institucionales. El enfoque del “terreno equilibrado” no contempla las asimetrías que necesariamente se presentan entre tres economías con dotaciones de recursos productivos tan diversas (tierra, trabajo y capital físico y financiero). A medida que se instrumentaban esquemas orientados a homologar los precios de los principales productos y los costos de ciertos insumos, se abandonó en parte el principio de la especialización con base en las ventajas comparativas.

Por el contrario, el abandono de un principio de equilibrio entre los agentes privados y sociales que compiten en el marco del TLCAN le restaría legitimidad al proceso de integración comercial y lo sujetaría a fuertes presiones políticas y sociales. Las políticas agropecuarias y de desarrollo rural que se han puesto en marcha desde la entrada en vigor del TLCAN reflejan las tensiones dinámicas que surgen de estas visiones divergentes. Hay programas para aprovechar las ventajas comparativas y otros que operan en la dirección inversa.

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

Uno de los problemas estructurales más importantes es la excesiva fragmentación de la tierra en muchas zonas rurales en México, lo que no permite aprovechar las economías de escala y representa un obstáculo para la introducción de tecnologías modernas. Las unidades de producción muy pequeñas pueden alcanzar mayor rentabilidad, pero para ello es indispensable algún esquema asociativo, tanto para optimizar los procesos de producción como los procesos de comercialización. Otra condición que muchas veces se pasa por alto es el costo de oportunidad de la mano de obra. Si existen oportunidades de ingreso no agropecuario, la rentabilidad de las unidades de producción de muy pequeña escala tendría que ser superior a dichos ingresos.

Parte del debate en torno al TLCAN se refiere a la permanencia de la población económicamente activa y la población rural en general dentro del propio medio rural, como un objetivo nacional. Esta tesis es sostenida por muchos actores. Afirmar lo contrario sería “políticamente incorrecto” y por lo tanto esta tesis no ha sido suficientemente explorada ni debatida. Se le asigna así al sector agropecuario un papel en la retención de la población rural que en muchas zonas del país resulta difícil de cumplir. Además, la política social es catalogada a veces como asistencialista por algunos; se niegan sus logros, pero es claro para todos que sin ella difícilmente se podría vivir en armonía.

Las visiones discrepantes en torno al TLCAN, desde sus orígenes, han restado fuerza dentro del debate público al análisis de otros fenómenos que se están dando tanto en México como en el mundo, cuyas implicaciones sobre el sector agropecuario pueden ser mucho más importantes que el propio acuerdo comercial. Los desarrollos en la biotecnología y los cambios en las estructuras de comercialización de los productos agroalimentarios han sido dramáticos; entre éstos, la concentración del comercio exterior en muy pocas empresas, la concentración excesiva de la producción de ciertas ramas de la transformación de alimentos, y la tendencia estructural hacia una participación cada vez mayor de las tiendas de autoservicio, los supermercados y los hipermercados en las ventas al consumidor final.

En cuanto a los productos agroalimentarios, se debe reconocer que la estructura de su demanda en México ha cambiado y que no habrá marcha atrás en la mentalidad de los consumidores. Ya no es posible pensar que se puedan restablecer mercados cautivos. El consumidor seguirá demandando productos con una buena presentación y con garantías de sanidad e inocuidad. Aun cuando por la vía de los aranceles (la eventual renegociación) se pretendiese buscar competitividad en precio para el producto nacional, ello no alteraría las preferencias de compra de los segmentos de consumidores de mayor poder adquisitivo. El reto de la calidad y de la sanidad lo tendrán que seguir enfrentando los productores nacionales, independientemente del clausulado del TLCAN, ya que son más fuertes los “clausulados” de los mercados mismos.

La estructura de producción y comercialización en el sector agropecuario es ahora muy distinta que antes de la entrada en vigor del TLCAN. ¿Quién ha sustituido el papel del Estado en la producción y distribución de insumos, en el crédito y en el aseguramiento, en el almacenamiento y en la comercialización? Los sectores privado y social. Hay suficiente evidencia para afirmar que ese papel no lo cumplía cabalmente el Estado antes, ni lo hace ahora completamente el sector privado. Lo que se ha ganado en los últimos años, y ello tiene un valor incalculable —no sólo porque sea mucho sino también porque resulta difícil de medir—, es una creciente cultura empresarial en ámbitos geográficos cada vez mayores en el medio rural. El Estado debe ser capaz de estimular y acelerar este proceso. La educación es parte del esfuerzo, pero es preciso ir mucho más allá, hacia un cambio radical de mentalidad.

El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El análisis de sus impactos es relevante desde muchos puntos de vista. Fue el primer acuerdo a nivel mundial, y sigue siéndolo, en el cual se incluyó la totalidad del sector agroalimentario.<sup>1</sup> México y sus socios comerciales tienen economías con grados de desarrollo muy diferentes, sobre todo en sus sectores agropecuarios. El TLCAN forma parte integral de un modelo de desarrollo en el cual el comercio exterior tiene un papel preponderante. Modelos de desarrollo similares han sido o están siendo instrumentados casi en todos los países de América Latina, complementados también con acuerdos comerciales preferenciales con los Estados Unidos. En el TLCAN ya se liberalizó prácticamente la totalidad del comercio agroalimentario entre los países miembros, y el 1 de enero de 2008 se eliminará la protección en frontera que aún subsiste para un pequeño grupo de productos.<sup>2</sup>

Los efectos del TLCAN ya pueden ser analizados y cuantificados. Sin embargo, las lecciones no están completamente claras, y los méritos y los desaciertos del tratado no han aflorado con toda nitidez. Lo que se observa son visiones discrepantes desde el primer año de su vigencia, hasta la actualidad.

“Puesto que en todo proceso de integración económica hay ganadores y perdedores, es natural que se originen percepciones distintas...”, afirma José Luis Calva (1996). Ello no basta para explicar las visiones encontradas de actores que no reciben el impacto directo del acuerdo comercial.

El análisis del TLCAN es un reto formidable para las ciencias sociales. En 10 años se han puesto en marcha muchas políticas y programas, de las cuales la política comercial es sólo un elemento, y ello ha cambiado el entorno interno y externo. Todo influye en la evolución del sector agropecuario y las condiciones de bienestar en el medio rural. Los modelos económicos y econométricos permiten evaluar el impacto de determinada política pública, como el TLCAN, sobre indicadores como el empleo, el bienestar y el crecimiento económico. El reto es medir el efecto del TLCAN sobre estas variables, aislándolo de otros factores que inciden en su evolución. A priori, ni

<sup>1</sup> No hay excepciones para el comercio entre México y los Estados Unidos, y sólo algunas para el comercio entre Canadá y los otros signatarios.

<sup>2</sup> Maíz, frijol y leche en polvo, por el lado de México.

todo lo positivo que se perciba en las variables sectoriales, ni todo lo negativo que pueda aparecer en ellas, debe asociarse con la instrumentación del acuerdo comercial. Romero y Puyana (2004) escriben: “Durante la última década, además de la entrada en operación del TLCAN, han ocurrido numerosos acontecimientos que hacen difícil aislar el impacto del TLCAN sobre el sector agropecuario. Entre ellos destacan la crisis de 1994-1995, la depreciación y posterior apreciación del tipo de cambio, insuficiente inversión en infraestructura, las políticas de subsidios de nuestros socios comerciales, volatilidad de precios internacionales de productos agrícolas; insuficiencia de crédito, disparidades en las condiciones de producción y comercialización de los distintos tipos de productores, ineficiente funcionamiento de los mercados domésticos agropecuarios, fragmentación de la tenencia de la tierra, rezagos estructurales en el desarrollo de mercados regionales, fenómenos naturales, y los sistemas de apoyo implementados por el gobierno federal”. Opiniones similares pueden encontrarse en Schwentesius y Gómez Cruz (2002) y Calva (1996). De la revisión bibliográfica realizada, se desprende que existe coincidencia de que se deben juzgar los impactos del TLCAN dentro de un contexto general más amplio. Existe un alto grado de consenso sobre la necesidad de una evaluación global de la política agropecuaria y de desarrollo rural, y no sólo de una parte, que es el TLCAN.

Las ciencias sociales están obligadas a ganar una batalla más en el frente de la credibilidad entre la opinión pública. Si bien el TLCAN es un factor de impulso productivo, es necesario explicar por qué la economía atravesó por la crisis de 1995 y por qué la recuperación ha sido lenta. Para Octavio Paz, “la democracia no es el régimen de la verdad, sino el de las opiniones relativas”. Las percepciones de la gente no pueden ignorarse cuando se pretende entender la dinámica económica y social.

Las visiones divergentes también se explican por las limitaciones en la disponibilidad de información y, en algunos casos, por su deficiente calidad. El último censo agropecuario realizado en México corresponde al año 1990, es decir, la última radiografía que se le ha practicado al sector rural data de hace 15 años. Las encuestas de opinión, los estudios de caso y los análisis de muestras son sustitutos imperfectos.

La especulación en torno a qué habría pasado si no se hubiese suscrito el TLCAN, a todas luces es infructuoso. La vigencia del acuerdo es un hecho de la realidad cuyo análisis permite conocer los éxitos y fracasos obtenidos con miras a instrumentar las mejores políticas para el desarrollo nacional.

Muchos han expresado posiciones críticas respecto del TLCAN, pero el consenso es amplio en torno a que el fenómeno de la globalización es ineludible. Así, en el Acuerdo Nacional para el Campo (2003), firmado por el gobierno federal con diversas organizaciones campesinas, se reconoce a la globalización como fenómeno ineludible, se recomienda la renegociación del maíz blanco y el frijol, y se detallan numerosas acciones de políticas públicas divididas en dos grandes rubros: el fomento productivo y la promoción del bienestar social en las zonas rurales.

## **I. Principales indicadores de desempeño durante diez años de vigencia del TLCAN**

---

En términos de la expectativa popular, el TLCAN sería un vehículo para llevar al país al primer mundo. En ese sentido no se ha logrado su objetivo principal, y menos en las zonas rurales. La Encuesta nacional sobre cultura y prácticas ciudadanas, 2003 (México, 2003) lo ilustra. Ante la pregunta “Durante los últimos 10 años los mexicanos han tenido más o han tenido menos oportunidades para salir adelante en su vida”, 41% de los encuestados en el sector agropecuario contestó que menos y el 19% que las mismas. Las afirmaciones más serias en torno al alcance del acuerdo lo limitaban a formar parte de una estrategia general del desarrollo nacional (Téllez, 1994).

### **1. La evolución del producto interno bruto agropecuario**

En el período 1994-2003, el producto interno bruto (PIB) del sector primario creció a una tasa media anual de 1,9%, inferior a la que registró el PIB nacional, que fue de 2,5%. A su vez, la actividad agrícola presentó un índice superior al PIB de la ganadería y de la silvicultura. Sobresale también que en el período 2000-2003, en el cual el PIB nacional sufrió una desaceleración, el PIB primario aceleró su crecimiento, es decir, se mostró menos vulnerable frente a los choques externos.

**Cuadro 1**  
**MÉXICO: EL PIB NACIONAL Y EL PIB PRIMARIO, 1994-2003**  
*(Variación real con respecto al año anterior, en porcentajes)*

Año	PIB Nacional	PIB Primario (a+b+c+d)	PIB Agrícola (a)	PIB Ganadería (b)	PIB Silvicultura (c)	PIB Caza y pesca (d)
1994	4,5	0,9	2,1	-2,8	3,3	0,9
1995	-6,2	0,9	2,5	-3,0	-8,3	7,8
1996	5,1	3,6	4,5	-0,5	8,7	6,9
1997	6,8	0,2	-0,1	0,6	5,0	-2,9
1998	4,9	0,8	1,5	0,8	0,8	-15,5
1999	3,7	3,6	2,7	5,5	6,0	7,6
2000	6,6	0,6	-0,9	3,7	7,3	0,6
2001	-0,1	3,5	5,1	0,8	-7,3	3,5
2002	0,7	0,3	-0,3	2,1	-2,0	4,0
2003	1,3	3,9	4,3	2,5	1,4	7,6
2003/1994 (TMAC) <sup>a</sup>	2,5	1,9	2,1	1,4	1,1	1,9
2003/2000 (TMAC) <sup>a</sup>	0,6	2,5	3,0	1,8	-2,7	5,0

**Fuente:** Banco de México.

<sup>a</sup> Tasa media anual de crecimiento.

La evolución del PIB agrícola de México comparado con el de otros países que no dispusieron en el período 1990-2000 de un acuerdo comercial como el TLCAN puede ilustrar que hay factores explicativos de la política interna igual o más poderosos que la política de comercio exterior. En América Latina, de acuerdo con la CEPAL (2004), el PIB agrícola de México en el período aumentó a un ritmo de 1,8% anual, mientras que otros países lograron tasas mayores: Argentina (2,6%), Bolivia (3%), Brasil (3%), Costa Rica (4,1%), Guatemala (2,8%), Perú (5,3%), Chile (4,5%), Guyana (8,8%), y Honduras (2,3%).

El TLCAN ha permitido una expansión de las actividades industriales y comerciales territorialmente más equilibrada, ya que no se ha concentrado en las tres grandes zonas metropolitanas tradicionales y en las franjas fronterizas, lo cual redundaría en beneficio de la generación de empleos para la población rural. Es fundamental generar las condiciones de infraestructura física y de capacitación de la población rural para que ninguna región del país quede marginada del desarrollo económico global.

La contribución sectorial agropecuaria en el PIB nacional es de 5,7%, y la de la agroindustria de 5,2%. Por estado, la mayor participación del sector agropecuario en la generación de riqueza corresponde a Zacatecas (26,9%) y a Sinaloa (22,2%). La competitividad estatal en el sector agrícola frente a los socios del TLCAN es dispar, y aún más en el interior de cada entidad federativa. Dado que la agricultura es más intensiva en el uso de la mano de obra, la participación del sector agropecuario en el empleo de cada entidad federativa es mucho mayor que su participación en el PIB, con excepción de Zacatecas y Durango. Para sustentar la tesis de que el impulso a las actividades primarias tiene un alto impacto en la generación de empleos, es necesario conocer adecuadamente la estructura de la población ocupada, en cuya composición el empleo no remunerado tiene una participación muy alta, como se verá posteriormente. Inclusive en los estados con alta dependencia del sector agrícola, el impulso a las actividades no agropecuarias puede ser igual o más importante.

## 2. La evolución de la producción de granos básicos, 1982-2003

La producción de granos básicos y oleaginosas pasó de un rango de entre 22 y 24 millones de toneladas en el período 1982-1983, a un rango de entre 26 y 28 millones de toneladas en 1990-1991, lo cual se atribuye al marco de protección comercial elevada y sobre todo a la subvaluación recurrente del tipo de cambio en ese período. Luego, en el período 1992-1994, la producción se ubicó entre 27 y 28 millones de toneladas, y pasó a un rango de entre 29 y 33 millones de toneladas en el período 2000-2003.

**Cuadro 2**  
**MÉXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD**  
**FEDERATIVA, 1993-2002. TOTAL NACIONAL**  
*(Miles de pesos a precios de 1993)*

Entidad	1993	2002	1993-2002 (TMAC) <sup>a</sup>
Aguascalientes	11 372 696	18 385 594	5,5
Querétaro	16 223 531	26 224 457	5,5
Coahuila	33 759 964	49 650 661	4,4
Baja California	32 382 523	47 090 610	4,2
Guanajuato	38 802 028	55 582 819	4,1
Chihuahua	45 225 902	64 460 886	4,0
Nuevo León	74 074 508	105 269 745	4,0
Quintana Roo	14 846 909	20 873 583	3,9
Tamaulipas	32 233 873	45 123 970	3,8
Tlaxcala	5 859 721	8 011 023	3,5
Puebla	37 665 933	51 219 040	3,5
Baja California Sur	6 172 965	8 330 097	3,4
Yucatán	15 029 646	20 141 913	3,3
Sonora	30 346 244	39 729 206	3,0
Zacatecas	9 689 448	12 533 981	2,9
México	119 971 573	155 123 684	2,9
<b>Total nacional</b>	<b>1 155 132 189</b>	<b>1 483 284 358</b>	<b>2,8</b>
Colima	6 358 135	8 119 097	2,8
Chiapas	20 644 398	26 307 351	2,7
Durango	14 995 341	18 952 692	2,6
Jalisco	75 815 855	95 730 582	2,6
San Luis Potosí	20 431 660	25 655 571	2,6
Michoacán	27 014 566	33 871 303	2,5
Campeche	13 695 929	16 788 596	2,3
Distrito Federal	274 667 008	327 008 981	2,0
Morelos	17 321 727	20 536 722	1,9
Hidalgo	17 616 294	20 364 246	1,6
Tabasco	14 858 061	17 050 316	1,5
Veracruz	52 693 995	60 395 278	1,5
Sinaloa	26 881 029	30 627 939	1,5
Oaxaca	19 234 866	21 811 935	1,4
Guerrero	21 624 441	23 979 009	1,2
Nayarit	7 621 420	8 333 470	1,0

**Fuente:** INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

<sup>a</sup> Tasa media anual de crecimiento.

**Cuadro 3**  
**MÉXICO: PARTICIPACIÓN RELATIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO,**  
**SILVÍCOLA Y PESQUERO EN EL PIB Y EL EMPLEO ESTATAL, 2002**  
*(Porcentajes)*

Entidad federativa	Población ocupada sector agropecuario, silvicultura y pesca <sup>a</sup>	Producto interno bruto sector agropecuario, silvicultura y pesca <sup>a</sup>
Total nacional	17,9	5,7
Distrito Federal	0,2	0,1
Oaxaca	41,0	15,0
Chiapas	38,3	15,1
Hidalgo	35,1	8,8
Guerrero	34,1	9,6
Veracruz	32,1	10,2
San Luis Potosí	31,9	9,6
Michoacán	29,0	16,7
Puebla	28,3	6,2
Zacatecas	28,1	26,9
Campeche	27,2	3,3
Nayarit	25,7	19,6
Guanajuato	24,9	7,2
Sinaloa	24,4	22,2
Durango	24,1	15,4
Tabasco	23,4	7,9
Tlaxcala	19,9	5,7
Yucatán	19,2	5,5
Baja California Sur	18,9	7,9
Sonora	14,5	11,3
Colima	14,2	8,8
Morelos	12,5	10,5
Chihuahua	11,7	6,0
Querétaro	11,5	3,8
Jalisco	10,6	8,3
Quintana Roo	10,2	1,0
Aguascalientes	8,5	4,7
México	7,5	3,1
Tamaulipas	7,5	4,4
Coahuila	6,7	3,7
Baja California	4,5	3,0
Nuevo León	3,4	1,5

**Fuente:** INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México y Encuesta Nacional de Empleo.

<sup>a</sup> Participación porcentual en cada estado.

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



**Cuadro 4**  
**MÉXICO: PRODUCCIÓN DE LOS 10 CULTIVOS BÁSICOS, AÑOS AGRÍCOLAS 1982-1990**  
*(Miles de toneladas)*

Años	Total	Maíz	Sorgo	Trigo	Frijol	Cebada	Algodón H.	Arroz palay	Cártamo	Soya	Ajonjolí
1982	22 099,8	10 119,7	4 718,7	4 391,4	979,8	423,5	25,6	515,7	239,1	649,5	36,8
1983	24 872,5	13 188,0	4 867,3	3 463,3	1 285,2	557,4	37,0	421,1	278,9	687,6	86,8
1984	25 375,3	12 788,8	5 038,6	4 505,2	930,7	619,0	45,7	487,1	212,3	684,9	62,9
1985	29 931,2	14 103,5	6 596,7	5 214,3	911,9	536,2	606,2	807,5	151,6	928,6	74,6
1986	24 897,1	11 909,7	4 835,7	4 769,4	1 085,5	512,3	303,9	544,6	164,2	708,8	62,9
1987	26 220,5	11 606,9	6 317,3	4 415,4	1 023,7	617,9	547,3	591,0	219,8	828,4	52,9
1988	23 156,4	10 592,3	5 893,6	3 665,1	862,4	370,5	806,9	456,5	247,6	226,4	35,0
1989	23 532,9	10 952,8	5 002,1	4 374,7	593,4	435,0	467,1	527,1	142,1	992,4	46,0
1990	28 046,2	14 635,4	5 978,2	3 930,9	1 287,4	491,9	533,3	394,4	159,4	575,4	59,9
1982-1990 (TMAC) <sup>a</sup>	3,0	4,7	3,0	-1,4	3,5	1,9	46,2	-3,3	-4,9	-1,5	6,3

**Fuente:** Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

<sup>a</sup> Tasa media anual de crecimiento.

Un indicador de protección que ilustra los desequilibrios en los incentivos de los agricultores para conformar una estructura de producción más equilibrada son los “Equivalentes de subsidio al productor” (ESP) que calcula la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este indicador mide el porcentaje del ingreso del productor proveniente de transferencias, tanto fiscales como de los consumidores. Las transferencias fiscales consideran el total del gasto público destinado al sector agropecuario y se asignan a nivel de producto con base en la participación de cada uno de éstos en el valor de la producción agropecuaria. Las transferencias de los consumidores provienen de la existencia de precios internos superiores a sus referencias relevantes en el mercado internacional, lo cual se puede considerar como un impuesto implícito al consumo que se le retribuye al productor.

Según se aprecia en los siguientes cuadros, durante los períodos 1992-1994, 1998-2000 y 2001-2003, el maíz fue el cultivo sistemáticamente más apoyado de la agricultura mexicana, y a niveles que fueron también sistemáticamente superiores a los prevalecientes en los Estados Unidos y Canadá. Se advierte también cómo los diferenciales de apoyo en México entre maíz y oleaginosas se van reduciendo durante el período, con la intención de revertir la tendencia hacia la concentración de la producción en el maíz. Ese diferencial fue de 25 puntos porcentuales en 1992-1994, desaparece durante 1998-2000 y se vuelve negativo en 14 puntos porcentuales en 2001-2003. Salvo en maíz, trigo y sorgo, las políticas de apoyo en otros cultivos han sido poco previsibles, y por lo tanto estos cultivos, sobre todo el maíz, se han convertido en el “refugio” de los agricultores. La consistencia en los apoyos al maíz han provocado un avance tecnológico durante la última década en las áreas de la agricultura comercial, mientras que en otros cultivos dicho avance fue más lento, por lo que ahora resulta más difícil la recomposición de la estructura de la producción de los granos básicos.

**Cuadro 5**  
**MÉXICO: PRODUCCIÓN DE LOS 10 CULTIVOS BÁSICOS, AÑOS AGRÍCOLAS 1990-2003**  
*(Miles de toneladas)*

Años	Total	Maíz	Sorgo	Trigo	Frijol	Cebada	Algodón H.	Arroz Palay	Cártamo	Soya	Ajonjolí
1990	28 046,2	14 635,4	5 978,2	3 930,9	1 287,4	491,9	533,3	394,4	159,4	575,4	59,9
1991	26 334,8	14 251,5	4 307,8	4 060,7	1 378,5	580,2	558,7	347,2	88,2	725,0	37,0
1992	28 314,6	16 929,3	5 353,2	3 620,5	718,6	550,0	91,6	394,0	41,0	593,5	22,8
1993	27 064,2	18 125,3	2 581,1	3 582,5	1 287,6	540,5	76,0	287,2	63,9	497,6	22,6
1994	29 068,5	18 235,8	3 701,1	4 150,9	1 364,2	307,3	340,1	373,6	63,9	522,6	8,9
1995	29 064,9	18 352,9	4 169,9	3 468,2	1 270,9	486,6	625,2	367,0	113,3	189,8	21,1
1996	31 589,8	18 026,0	6 809,5	3 375,0	1 349,2	585,8	765,3	394,1	181,6	56,1	47,4
1997	29 931,1	17 656,3	5 711,6	3 656,6	965,1	470,7	632,2	469,5	163,4	184,5	21,5
1998	31 352,7	18 454,7	6 474,8	3 235,1	1 260,7	410,8	705,4	458,1	171,2	150,3	31,7
1999	29 145,2	17 706,4	5 720,3	3 020,9	1 059,2	454,1	430,7	326,5	262,7	132,8	31,5
2000	29 307,7	17 556,9	5 842,3	3 493,2	887,9	712,6	223,8	351,4	96,4	102,3	40,8
2001	32 580,0	20 134,3	6 566,5	3 275,5	1 062,6	761,6	276,8	226,6	111,5	121,7	42,9
2002	30 535,6	19 297,8	5 205,9	3 236,2	1 549,1	736,6	123,3	227,2	52,9	86,5	20,2
2003	33 513,3	20 701,4	6 759,1	2 715,8	1 414,9	1 081,6	209,6	273,3	200,6	126,0	31,0
1990-2003 (TMAC) <sup>a</sup>	1,4	2,7	0,9	-2,8	0,7	6,2	-6,9	-2,8	1,8	-11,0	-4,9

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

<sup>a</sup> Tasa media anual de crecimiento.

**Cuadro 6**  
**EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR, 2001-2003**  
*(Porcentajes)*

Producto	Promedio OCDE	México	Estados Unidos	Canadá
Maíz	24	39	21	13
Trigo	37	31	35	19
Arroz	78	35	46	-
Oleaginosas	24	53	20	14

Fuente: OCDE, *Monitoring and Outlook of Agricultural Policies in OCDE Countries*, varios años.

**Cuadro 7**  
**EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR, 1998-2000**  
*(Porcentajes)*

Producto	Promedio OCDE	México	Estados Unidos	Canadá
Maíz	33	34	32	15
Trigo	42	27	45	11
Arroz	78	16	33	-
Oleaginosas	26	35	22	11

Fuente: OCDE, *Monitoring and Outlook of Agricultural Policies in OCDE Countries*, varios años.

**Cuadro 8**  
**EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR, 1992-1994**  
(Porcentajes)

Producto	Promedio OCDE	México	Estados Unidos	Canadá
Maíz	27	45	19	17
Trigo	41	24	35	22
Arroz	81	18	43	-
Oleaginosas	23	20	7	14

**Fuente:** OCDE, *Monitoring and Outlook of Agricultural Policies in OCDE Countries*, varios años.

**Cuadro 9**  
**EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR EN MÉXICO,**  
**1992-2003**  
(Porcentajes)

Producto	1992-1994	1998-2000	2001-2003
Maíz	45	34	39
Trigo	25	27	31
Arroz	18	16	35
Oleaginosas	20	35	53

**Fuente:** OCDE, *Monitoring and Outlook of Agricultural Policies in OCDE Countries*, varios años.

Como se mencionó, la estructura de incentivos ha favorecido claramente al maíz; en el caso de que se excluyese este producto del TLCAN —como se solicita en el Acuerdo Nacional para el Campo—, se acentuaría la tendencia hacia el monocultivo de maíz, lo cual pondría a la agricultura mexicana en una situación de vulnerabilidad. El monocultivo genera problemas agronómicos y de sustentabilidad. Además, se requerirían cada vez mayores recursos para apoyar la comercialización de estas cosechas.

Por otra parte, la evolución de los rendimientos observa una clara tendencia al alza en ciertos productos, y en otros un franco estancamiento. En el frijol, segundo cultivo en importancia entre los granos básicos, el rendimiento promedio nacional registra un ligero incremento en el período 1990-2003. En maíz hay avances, al pasar de 1,9 toneladas por hectárea a 2,7 toneladas por hectárea en el mismo período. El promedio nacional de este producto se elevó gracias sobre todo a la evolución de los rendimientos en las zonas de riego del noroeste, donde predomina la agricultura comercial, así como en zonas de buen temporal, como en ciertas regiones de Jalisco. En la mayor parte del altiplano central y las regiones sur y sureste los rendimientos permanecen virtualmente estancados. Hay fallas en el sistema nacional de investigación, principalmente en relación con su capacidad de difundir a gran escala los nuevos desarrollos que genera; sin embargo, el problema principal es de incentivos y de una adecuada articulación entre la investigación y las necesidades de los productores.

La producción de cebada aumentó de forma significativa en sus rendimientos, al pasar de 1,8 t/ha en 1990 a 2,9 t/ha en 2003, lo cual se asocia a los esfuerzos coordinados de la industria procesadora de cerveza y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) para el desarrollo de nuevas variedades y el paquete de asistencia técnica correspondiente, dentro de un esquema de agricultura por contrato pactado por las partes. Los resultados de la cebada y el maíz en unidades de tipo comercial ilustran que si los incentivos económicos son los adecuados se puede impulsar el avance de la productividad. La hipótesis se refuerza con los rendimientos en cultivos de exportación, como en el tomate, cuyos rendimientos pasaron de 23 toneladas por hectárea en 1990 a 32 toneladas por hectárea en 2003.

**Cuadro 10**  
**MÉXICO: RENDIMIENTOS DE PRODUCTOS SELECCIONADOS, 1990-2003**  
*(Tonelada/hectárea)*

Cultivo	1990	1995	2000	2003
Arroz Palay	3,742	4,679	4,180	4,551
Frijol	0,615	0,623	0,591	0,743
Maíz	1,994	2,288	2,462	2,753
Trigo	4,214	3,732	4,936	4,491
Ajonjolí	0,542	0,575	0,585	0,558
Soya	2,014	1,412	1,462	1,856
Cebada	1,872	1,975	2,454	2,967
Sorgo	3,289	3,039	3,076	3,426
Tomate	23,119	25,631	27,952	32,097

**Fuente:** Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

La producción de los principales rubros hortícolas presenta una tendencia claramente ascendente: pasó de un rango de 5,3-5,4 millones de toneladas en el período 1990-1993, a un rango de 7,5-8,2 millones de toneladas en el período 2000-2003. En chile verde, cebolla, zanahoria, calabacita y tomate verde los crecimientos son espectaculares.

Por su parte, la producción de rubros frutícolas se elevó de un rango de 9,8-9,7 millones de toneladas en el período 1990-1993, a uno de 13,4 a 14 millones de toneladas en el período 2000-2003. En este desempeño sobresalen los casos de naranja, mango, sandía, papaya y aguacate. En algunas ocasiones, las exportaciones de hortalizas y frutas crecieron a tasas superiores a la producción nacional, ya que el reto para acceder a los mercados externos no es producir más, sino que la producción cumpla con todos los requerimientos de sanidad, inocuidad y calidad. En otros casos, la producción rebasa a la demanda interna, dando lugar a cosechas abundantes cuyo levantamiento no resulta rentable.

**Cuadro 11**  
**MÉXICO: PRODUCCIÓN NACIONAL DE PRINCIPALES PRODUCTOS HORTÍCOLAS, 1990-2003**  
*(Miles de toneladas)*

Año	Total	Tomate	Chile verde	Cebolla	Papa	Zanahoria	Calabaza	Tomate verde
1990	5 362,7	1 885,3	677,2	770,6	1 285,8	198,5	272,6	272,6
1991	5 414,0	1 863,9	793,2	810,0	1 211,1	213,3	261,2	261,2
1992	5 014,2	1 416,5	949,6	674,4	1 212,9	239,6	260,6	260,6
1993	5 442,3	1 698,0	944,4	662,1	1 133,7	264,7	369,7	369,7
1994	4 887,4	1 375,9	810,9	667,7	1 167,2	191,8	337,0	337,0
1995	5 781,8	1 941,2	972,3	662,2	1 269,1	199,6	368,7	368,7
1996	6 006,0	2 009,8	1 027,3	702,6	1 282,4	219,5	382,2	382,2
1997	6 679,5	1 923,9	1 523,2	815,6	1 316,5	306,8	396,7	396,7
1998	7 215,3	2 256,6	1 559,7	885,6	1 280,9	319,9	456,3	456,3
1999	8 008,5	2 417,0	1 442,1	1 228,3	1 477,3	363,4	540,2	540,2
2000	7 585,7	2 086,0	1 428,8	906,4	1 627,2	376,8	580,2	580,2
2001	7 920,6	2 149,9	1 580,5	1 030,4	1 628,5	355,9	587,7	587,7
2002	7 524,6	1 990,0	1 441,9	1 072,3	1 483,0	370,7	583,4	583,4
2003	8 216,4	2 171,2	1 450,3	1 141,8	1 661,8	338,9	726,2	726,2

**Fuente:** Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

**Cuadro 12**  
**MÉXICO: PRODUCCIÓN NACIONAL DE PRINCIPALES PRODUCTOS FRUTÍCOLAS, 1990-2003**  
*(Miles de toneladas)*

Año	Total	Naranja	Plátano	Mango	Limón	Melón	Sandía	Fresa	Papaya	Aguacate	Uva	Guayaba	Piña
1990	8 998,8	2 220,3	1 986,4	1 074,4	685,4	523,2	404,1	106,9	249,5	686,3	428,9	178,7	454,7
1991	9 363,7	2 369,5	1 889,3	1 117,9	716,5	645,3	392,7	88,2	342,0	780,4	529,6	193,8	298,5
1992	9 735,8	2 541,5	2 095,4	1 075,9	777,5	495,7	499,0	76,6	474,2	724,5	522,0	189,2	264,1
1993	9 728,1	2 913,7	2 206,9	1 151,2	725,2	394,2	387,6	94,7	273,2	709,3	466,6	193,2	212,4
1994	10 628,0	3 191,1	2 295,5	1 117,9	813,5	446,7	428,0	95,0	489,0	799,9	536,9	185,9	228,6
1995	11 166,9	3 571,5	2 032,7	1 342,1	947,7	424,0	484,8	131,8	483,0	790,1	475,9	202,2	281,2
1996	11 857,6	3 984,6	2 209,6	1 190,0	1 094,5	472,0	533,7	119,1	496,8	837,8	408,3	209,7	301,4
1997	12 056,4	3 943,9	1 714,5	1 501,4	1 095,6	591,9	709,6	98,4	594,1	762,3	473,3	179,8	391,5
1998	11 402,2	3 331,2	1 525,8	1 473,9	1 170,9	553,4	698,5	118,8	575,6	876,6	478,0	118,6	480,9
1999	12 496,0	3 520,0	1 751,9	1 508,5	1 346,5	643,4	912,6	137,7	569,2	879,1	482,8	239,9	504,3
2000	13 403,3	3 812,7	1 870,6	1 559,4	1 639,6	603,2	1 048,5	141,1	672,4	907,4	371,8	254,2	522,4
2001	14 074,2	4 034,9	2 113,6	1 577,4	1 573,1	536,2	969,5	130,7	873,5	940,2	435,7	263,4	626,0
2002	13 870,8	4 020,4	1 996,8	1 523,2	1 706,1	542,4	857,8	142,2	876,2	901,1	363,0	281,9	659,8
2003	13 519,1	3 845,9	2 065,9	1 362,4	1 748,7	463,9	952,2	146,0	720,1	905,0	331,3	299,2	678,6

**Fuente:** Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

## LOS RETOS DE AJUSTE DEL FRIJOL AL LIBRE COMERCIO

La solución estructural a los problemas de ajuste del frijol al libre comercio es una tarea compleja en términos de coordinación, tanto para las entidades del sector público como del sector privado. En este apartado se ilustrarán los retos que se plantean en las áreas de organización, tecnificación, calidad, integración vertical a lo largo de la cadena de valor, investigación de variedades, certificación de semilla para siembra, *marketing*, promoción de exportaciones y diversificación de la estructura productiva.

La coyuntura de corto plazo induce a dejar los problemas estructurales para tiempos mejores. Al retirarse la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) de la comercialización del frijol en 1998, y dejar de fijar precios de garantía, los productores se sintieron vulnerables en un mercado libre que no conocían. Había que actuar de inmediato y se hizo. Primero, en 1998-2000, mediante esquemas de pignoración —retiro de oferta a través de líneas de crédito bancarias— se intentó quitar presión a la baja de los precios durante la salida de las principales cosechas. De alguna forma se forzó la constitución de organizaciones de productores para lograr este propósito. Hubo casos exitosos pero también costosos quebrantos. En 2001, el esquema evolucionó hacia un sistema de “empresas integradoras”. El gobierno federal aportó el capital inicial de estas empresas, propiedad de las organizaciones de productores y manejadas por sus líderes. En 2003, la mayor parte de estas empresas estaban quebradas, no sólo por falta de una administración capacitada, sino también por problemas de incentivos perversos. Para las empresas integradoras, el negocio no estuvo en la comercialización del frijol en los mejores términos posibles, sino en maximizar la contratación de los servicios de las propias organizaciones de los productores en las tareas de acopio y poscosecha en las condiciones más convenientes para ellos. A título ilustrativo, un mes adicional de almacenamiento del frijol les significaba un mes más de renta de bodega, independientemente de que por razones de mercado retener la oferta ese mes adicional hubiera sido un error deliberado. Las ineficiencias en las decisiones de comercialización se cargarían al fondo patrimonial otorgado por el gobierno, y si éste llegase a agotarse, el problema no sería de las organizaciones de los productores, sino nuevamente del gobierno. Éste es el contexto esquematizado al 2003. La falla principal de este esquema de intervención radica en el tipo de organizaciones con las que se trabajó. La cuestión es si había otras con quien trabajar.

Actualmente, alrededor de 228.000 productores se dedican al frijol, es decir, es el segundo rubro en importancia social después del maíz. Los productores de frijol representan 9,2% del total de los productores. El 30% de la producción de frijol corresponde a riego, con rendimientos ligeramente inferiores a los promedios de los Estados Unidos, y 70% se efectúa en zonas de temporal donde los rendimientos son cuatro veces inferiores. Participan productores de diferentes tipologías. El 38% de los productores tiene predios de menos de 2 hectáreas; 61,4% de menos de 5 ha.

En el primer estrato, difícilmente la política agrícola podrá generar niveles de vida satisfactorios. Estos productores tienen su principal sustento en otras fuentes de ingreso, y difícilmente se les podrá otorgar incentivos suficientes para participar en organizaciones económicas ni para adoptar las mejores prácticas agrícolas que permitan el aumento de rendimientos.

Se considera como amenaza grave para los estratos de los productores comerciales la apertura total del mercado mexicano a partir del 1 de enero de 2008. El efecto de la apertura total será doble: a) menores precios en el mercado interno, y b) desplazamiento de la producción nacional por la deficiente calidad de gran parte de ésta. La superioridad del producto importado en cuanto a calidades lo ilustran las cotizaciones de los mercados. Las cifras disponibles del Sistema Nacional de Información de Mercados (SNIM) de precios de salida de Centrales de Abastos (CEDA) en el período 2001-2003 muestran que sistemáticamente se paga más por el producto importado que por el producto nacional para variedades similares. Distintos agentes que participan en el mercado señalan a la calidad como el factor que explica estos sobrepresos.

El mercado interno del frijol se viene debilitando. En el período 1990-2002, el consumo por habitante de frijol en México se redujo a una tasa promedio anual de 5%, fenómeno asociado a su tiempo de cocción y el correspondiente gasto energético. A pesar de la apertura total del mercado de los Estados Unidos para el frijol mexicano desde el 2003, México prácticamente no participa en ese mercado. En los Estados Unidos el consumo de frijol viene creciendo: el consumo per cápita aumentó 22% entre 1989 y 1999. Texas, California, Illinois y otros estados con fuerte población latina son importantes consumidores. De aproximadamente 24.000 toneladas importadas por los Estados Unidos en 2002, 20.000 correspondieron a Canadá, 1.000 a México, y 1.000 a El Salvador. Más significativamente: los Estados Unidos exportaron en promedio en 1993-2002 más de 155.000 toneladas a todo el mundo, incluyendo México, Centroamérica, África, y el Medio y Lejano Oriente. El secreto radica en la identificación de las variedades demandadas por cada mercado, y posteriormente la diferenciación de la oferta de exportación, para lo que se utiliza su red de institutos de investigación, mayoritariamente universidades privadas, con cierto fondeo de recursos fiscales a través de esquemas de coparticipación. En un entorno de globalización, parece necesario diversificar la oferta de leguminosas para participar en los mercados del exterior y contribuir al ordenamiento de los mercados internos.

**Recuadro 1 (Conclusión)**

La primera alternativa para elevar la calidad compete a la agricultura comercial de gran escala. En los Estados Unidos se utilizan equipos poscosecha de alta sofisticación y elevados niveles de inversión. La segunda posibilidad deriva de una experiencia exitosa de los productores de la costa sur de Nayarit, que consiste en combinar equipos electromecánicos de relativamente bajo costo junto con un sistema semiartesanal para el cribado, limpiado y pulido intensivo en mano de obra. El factor de éxito es la adaptación de la tecnología a las condiciones locales, así como la cooperación entre el grupo de ejidatarios en cuestión. Al tomar conciencia todos de que la calidad de todo el embarque depende de la cooperación, se generan incentivos para la integración horizontal.

Los aspectos observables de la calidad (humedad, materia extraña, homogeneidad, color, y grano quebrado, entre otros) resultan del proceso poscosecha, pero otros dependen de la semilla. Mientras que en México no hay un mercado consolidado de semilla para siembra, en los Estados Unidos esta industria es floreciente y cuenta además con el respaldo gubernamental.

Los márgenes de comercialización en el frijol, es decir, las diferencias entre el precio que paga el consumidor final y el precio que recibe el productor, son elevados, con base en el seguimiento de cadenas agroalimentarias que realiza el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). Desde que inició el proyecto en 2001, se observa que el margen al menudeo es sistemáticamente mayor que el margen del mayorista. En 2003, en el frijol negro Nayarit en CEDA-DF el margen del mayorista fue de 40% y el margen al menudeo de 66% con relación al precio pagado al productor, y para los claros, 69% y 122%, respectivamente. Para que el productor pueda capturar mayor participación en la cadena de valor, y llegar a los mercados terminales, es necesaria mejor organización y desde luego hacer esfuerzos en el área de la calidad.

Los productores y sus organizaciones difícilmente podrán llegar a los mercados terminales sin alianzas estratégicas con los acopiadores, mediomayoristas y mayoristas locales, regionales y nacionales. La misma fragmentación de la oferta de frijol induce a una estructura de organización industrial, en la que participan múltiples agentes. Todos los agentes involucrados en el proceso de acopio y distribución cumplen una función económica; sin embargo, la percepción de los productores es que se trata de "coyotes" (intermediarios) que lucran con su producto, apropiándose de utilidades extranormales.

Existe cierto clima de confrontación dentro de la cadena de producción-distribución. Está faltando visión de futuro. Los incentivos para estas alianzas estratégicas son elevados, si se toma en cuenta que los exportadores de frijol de los Estados Unidos no requerirán de intermediarios nacionales para comercializar en México cuando se abran totalmente las fronteras. Las mismas centrales de abasto tienden a perder importancia en las megalópolis a nivel mundial, en relación con hipermercados y tiendas de autoservicio. El reto de la calidad es compartido para productores, organizaciones y mayoristas. Los mayoristas perderán esta línea de negocios —el frijol nacional— si no adoptan un enfoque de alianzas.

La evidencia parece indicar que México no enfrenta un problema serio de competitividad en costos frente a sus competidores de los Estados Unidos. El costo de producción en Nebraska es de 405 dólares por tonelada, de 397 dólares por tonelada en zonas de riego de Nayarit y de 391 dólares por tonelada en zonas de temporal de ese mismo Estado. El factor desequilibrante son los costos de comercialización en que incurre el productor nacional, ya que en el proceso productivo estadounidense gran parte de los costos poscosecha ya están incorporados en los costos de producción. En México los costos poscosecha ascienden a alrededor de 43 dólares por tonelada: 130 dólares por costo de cribado, 100 dólares por primera y segunda costalera, cosido y estibado, y 50 dólares por merma de almacenamiento. El efecto Procampo altera la competitividad a favor del productor mexicano, cuyo monto expresado en toneladas es equivalente a una reducción en costos de 166 dólares por tonelada en temporal y a 65 dólares por tonelada en riego, considerando los rendimientos promedio nacionales. Además, el productor nacional no enfrenta los costos de renta de la tierra y depreciación de maquinaria en los que incurren sus competidores del TLCAN.

La producción pecuaria en el período de vigencia del TLCAN ha sido altamente dinámica, lo cual se vincula con el acceso a los forrajes de importación a precios internacionales. La tasa media anual de crecimiento de las carnes en canal en el período 1994-2004 fue de 3,6%; de 7% para aves, de 3% para leche y de 4,3% para otros productos pecuarios.

**Cuadro 13**  
**MÉXICO: PRODUCCIÓN PECUARIA NACIONAL, 1994-2004**

*(Miles de toneladas)*

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>a</sup>	1994-2004 (TMAC) <sup>b</sup>
Carne en canal	3 451,0	3 704,9	3 589,6	3 805,6	4 030,5	4 216,5	4 359,5	4 529,8	4 720,9	4 804,4	4 916,1	3,6
Bovino	1 364,7	1 412,3	1 329,9	1 340,1	1 379,8	1 399,6	1 408,6	1 444,6	1 467,6	1 503,8	1 517,3	1,1
Porcino	872,9	921,6	910,3	939,2	960,7	994,2	1 030,0	1 057,8	1 070,2	1 035,3	1 068,8	2,0
Ovino	30,3	29,9	29,4	30,2	30,4	30,8	33,4	36,2	38,2	42,2	41,4	3,2
Caprino	38,7	37,7	35,9	35,3	38,3	37,4	38,8	38,8	42,2	42,2	42,2	0,9
Ave <sup>c</sup>	1 144,4	1 303,4	1 284,0	1 460,9	1 621,4	1 754,5	1 848,7	1 952,3	2 102,7	2 181,0	2 246,4	7,0
Leche <sup>d</sup>	7 461,5	7 537,6	7 709,3	7 968,6	8 443,5	9 008,3	9 442,6	9 612,2	9 804,8	9 936,2	10 050,2	3,0
Bovino	7 320,2	7 398,6	7 586,4	7 848,1	8 315,7	8 895,1	9 311,4	9 472,3	9 658,3	9 784,4	9 900,2	3,1
Caprino	141,3	139,0	122,9	120,5	127,7	131,0	131,2	139,9	146,5	151,8	150,0	0,6
Otros productos pecuarios												
Huevo	1 246,2	1 242,0	1 235,9	1 328,9	1 461,2	1 634,8	1 787,9	1 892,1	1 900,6	1 872,5	1 900,6	4,3
Lana	4,0	4,1	3,9	4,3	4,2	4,2	4,2	4,3	4,2	4,5	4,4	1,0
Cera	2,7	1,9	2,0	1,9	2,3	1,9	2,3	2,1	2,5	2,3	2,3	-1,7
Miel	56,4	49,2	49,2	53,7	55,3	55,3	58,9	59,1	55,9	57,0	58,2	0,3

**Fuente:** Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.

<sup>a</sup> Cifras estimadas.

<sup>b</sup> Tasa media anual de crecimiento.

<sup>c</sup> Incluye carne de guajolote.

<sup>d</sup> Millones de litros.



### 3. El potencial productivo desaprovechado

De Janvry y Davis (documento incluido en Sadoulet y otros, 2001) comentan que existe un gran potencial productivo sin aprovechar en el sector agropecuario por la restricción crediticia que afecta a los productores rurales. Ellos lo demuestran con base en una encuesta realizada en el sector ejidal, en la cual se investigó el uso de los recursos del Procampo, y encontraron que una porción significativa de los beneficiarios los destinó a proyectos productivos que les permitieron generar recursos adicionales. Afirman que con mayor asistencia técnica y transferencia de tecnología, entre otros factores, sería posible que las transferencias monetarias tuviesen un impacto todavía mayor en la generación de ingresos.

Romero y Puyana (2004) enfatizan los vínculos entre la sobrevaluación cambiaria y el comportamiento sectorial. “Uno de los precios clave de la economía es la tasa real de cambio. La apreciación del tipo de cambio genera un sesgo antiexportador al afectar a la competitividad internacional de sectores comerciables como el agrícola. La sobrevaluación cambiaria eleva artificialmente el salario real al subsidiar los bienes de consumo importados. Históricamente ha sido demostrado que, en el largo plazo, estos aumentos en salarios reales resultan insostenibles si no están apoyados por aumentos en productividad”.

**Cuadro 14**  
**EXPORTACIONES E IMPORTACIONES AGROALIMENTARIAS**  
**Y PESQUERAS DE MÉXICO CONTRA EL ÍNDICE DEL TIPO**  
**DE CAMBIO REAL, 1990-2003**  
*(Millones de dólares)*

Años	Exportaciones agroalimentarias y pesqueras	Importaciones agroalimentarias y pesqueras	Índice del tipo de cambio real
1990	3 266	4 742	100,177
1991	3 682	4 707	91,531
1992	3 437	6 202	85,921
1993	4 030	6 063	73,546
1994	4 508	7 399	75,974
1995	6 390	5 301	117,303
1996	6 520	7 829	103,114
1997	7 152	7 824	85,981
1998	7 378	8 783	84,773
1999	7 634	8 741	77,827
2000	8 358	9 932	68,968
2001	8 206	11 262	62,932
2002	8 330	11 664	61,284
2003	9 444	12 663	72,079

**Fuente:** Secretaría de Economía y BANXICO.

Estos autores confrontan además la tesis generalmente aceptada de que la reducción en la participación del sector agropecuario mexicano en el PIB es el resultado del proceso normal de desarrollo. Este argumento lo maneja, por ejemplo, Téllez (1994). Buscan mostrar que se trata más bien de una falla estructural de la economía mexicana que da como resultado un retroceso prematuro del sector.

“El retroceso prematuro de los sectores comerciables se registró mucho antes de la puesta en vigencia del TLCAN y tiene que ver, por una parte, con los choques petroleros, el mantenimiento de largos períodos de apreciación cambiaria, y para el caso de la agricultura, con muchos de los instrumentos de política del modelo sustitutivo que discriminaron contra la agricultura. Se esperaba que la apertura comercial y la eliminación de los elementos antiexportadores estimularan el crecimiento más acelerado de los sectores con ventajas comparativas, intensivos en el uso de los factores abundantes, entre otros, la agricultura y las manufacturas. No obstante, ni las reformas, ni el TLCAN han logrado revertir, o frenar, el avance del índice de enfermedad holandesa que padece la economía mexicana. Esto se debe en gran parte a que sigue existiendo, por diversas razones, una considerable apreciación de la moneda, como ya lo hemos hecho notar”.

Yúnez Naude y Barceinas (2002) argumentan que por medio de la convergencia de los precios internos con los internacionales sería posible obtener ganancias en eficiencia e impulsar el crecimiento sectorial. Analizan el comportamiento de la producción agrícola con base en la evolución de los precios relativos, apoyándose en modelos econométricos. En su documento parten de la teoría clásica del comercio exterior que establece que la alineación de los precios internos con los precios internacionales es lo que permite generar ganancias en bienestar a partir del intercambio comercial, ya que la asignación de los recursos productivos se basaría en función de las ventajas comparativas. Según este enfoque, si no hay alineación de precios relativos, no hay ganancias en eficiencia. Lo que no abordan en este estudio es lo que sucedería si hubiera rigideces en la movilidad de los factores en la economía, tanto dentro del sector agropecuario como del sector agropecuario hacia otros sectores, área en la que es necesario contar con mayores elementos de análisis.

“El hecho de que los precios nacionales se aproximen a los precios internacionales es una característica básica de los efectos de las políticas de liberalización de la economía, y la evolución de estos dos precios en los cultivos de importación de México nos indica que esto ha ocurrido (cebada, maíz, sorgo, soya y trigo). Las cifras también nos señalan que esta tendencia pudo haber estado presente antes de la puesta en marcha del TLCAN. Para ver si los precios nacionales siguen más de cerca de los internacionales, elaboramos un análisis econométrico en el que establecemos si se ha producido un cambio estructural a raíz del TLCAN en la relación de precios de los cultivos de mayor comercialización...Los resultados revelan que durante los últimos 22 años ha existido una tendencia en la que los precios internos de los cultivos analizados han seguido la de los precios estadounidenses. Además, como el coeficiente de corrección de error es igualmente significativo cuando dividimos el período, podemos afirmar también que la convergencia en los precios estaba presente tanto antes como después del TLCAN”.

“Proponemos que, para contestar a la pregunta sobre por qué la producción de básicos en México no ha decaído y por qué no se ha transformado y/o diversificado la oferta agrícola en México tras el inicio del TLCAN, deben considerarse dos hechos: los efectos de las nuevas políticas agrícolas en la producción nacional y, para el caso del maíz y el frijol, el carácter dual de la agricultura en México. La dualidad se refiere a la coexistencia de productores empresariales con campesinos o productores familiares. Estos últimos son hogares rurales que toman decisiones tanto referentes a la producción como al consumo con respecto a productos básicos, constituyendo la agricultura sólo una parte de sus actividades económicas.”

“Con base en nuestros resultados, podemos afirmar que la puesta en marcha del TLCAN no transformó de manera sustancial el tipo de relación de los precios nacionales de los cultivos de importación con respecto a los correspondientes internacionales”. En sección posterior, explican: “Las transferencias directas al ingreso vía Procampo, los nuevos programas y las nuevas políticas dirigidas a los agricultores comerciales o empresariales explican por qué la producción de ciertos cultivos básicos no ha decaído, e inclusive se ha incrementado desde el inicio de la vigencia del TLCAN. Asimismo, también explican porqué los precios de los productos básicos nacionales no han seguido más de cerca los correspondientes de los Estados Unidos durante el mismo período.

Estas políticas son los subsidios a la comercialización que se conceden a través de ASERCA y otros apoyos, incluidos en el programa de Alianza para el Campo”. De este análisis se desprende que el crecimiento sectorial pudo haber sido más acelerado, en ausencia de las políticas que incidieron sobre los precios relativos, ya que impidieron la reasignación inter e intrasectoriales de los recursos de producción con base en el vector de los precios internacionales.

Desde una perspectiva completamente distinta, estrictamente tecnológica, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pesqueras (INIFAP) cuenta con estudios rigurosos de potencial productivo. En el estudio “Granos del Sur” (INIFAP, 2002) se explica que están ubicadas alrededor de dos millones de hectáreas cercanas a corrientes de agua con flujos permanentes a lo largo del año. Se identificó que por medio de bombas electromecánicas es factible convertir esas áreas en zonas de riego, y cultivar dos ciclos agrícolas en vez de uno. Se planteó una rotación soya/maíz en dichos ciclos. Con parámetros óptimos para las semillas identificadas con mayor potencial en la zona, sería posible alcanzar una producción adicional de granos y oleaginosas de cinco millones de toneladas. El proyecto contempla una vertiente de asistencia técnica a efecto de que los productores de temporal se familiaricen con los sistemas de riego y conozcan las prácticas agrícolas del nuevo cultivo que ahora desconocen, en este caso soya. El trabajo no aborda cuestiones relativas a la rentabilidad de la inversión, y tampoco la tipología de los productores hacia los que está enfocado el proyecto. Si se supone que se trata de unidades productivas demasiado pequeñas, posiblemente no existan los incentivos necesarios para que los productores destinen tiempo y esfuerzo a una conversión de sus prácticas y costumbres en el manejo de sus predios de esta magnitud.

#### **4. La evolución del comercio exterior, 1990-2002**

En el período 1994-2003, las exportaciones agropecuarias crecieron 6,1% promedio anual, mientras que las exportaciones de productos agroindustriales lo hicieron en 10,4% promedio anual. Las exportaciones totales del sector agroalimentario se elevaron a una tasa media anual de 8,2% en este período, la cual es superior en 1,8 puntos porcentuales a la registrada por las importaciones. Por productos específicos, sobresale el desempeño de las exportaciones de tomate (aumento acumulado de 54,1% en el período 1994-2001), la cerveza (446,2%), chiles y pimientos (165,8%), otras hortalizas (151,5%), espárrago (118,3%), uvas frescas (209,1%), y artículos de confitería (409,3%), entre otros. México amplió su participación en las importaciones totales de productos agroalimentarios de los Estados Unidos, de 12% en 1993 a 14% en 2001. Es importante el avance en la penetración de los productos mexicanos, pero también resta todavía un espacio enorme para seguir ganando espacio en ese mercado.

Yúnez Naude y Barceinas (2002) destacan la evolución del tipo de cambio como factor explicativo del crecimiento de las importaciones y las exportaciones agroalimentarias. Los autores señalan que “como se esperaba, aquel (el comercio exterior) se ha incrementado a raíz de la puesta en marcha del TLCAN. Sin embargo, esta tendencia pudo haber estado presente desde antes de que iniciara el TLCAN. Por tanto, con objeto de esclarecer este asunto realizamos un estudio empírico para examinar si el TLCAN ocasionó un cambio estructural, en sentido estadístico, en el comercio agrícola. En lo que concierne a las tendencias en las compras al exterior, nuestros resultados econométricos muestran que, a diferencia de lo previsto, las importaciones agrícolas —tanto las totales como las de maíz, sorgo, soya y otras oleaginosas y trigo— no han sufrido un cambio estructural debido al TLCAN. Por el contrario, y como se esperaba, las exportaciones sí han experimentado un cambio estructural. En particular, el total de las exportaciones agrícolas presenta un cambio estructural en el último mes de 1994, y lo mismo ocurrió con el jitomate, las verduras frescas, el melón, la sandía y otras frutas frescas. Las fechas en las que tuvo lugar el cambio estructural para las exportaciones nos hacen sospechar que éste más bien pudo deberse a la fuerte

devaluación que sufrió el peso mexicano en diciembre de 1994 y a principios de 1995 (nuestros resultados sobre el comercio agrícola son muy similares a aquellos que obtuvo el ERS del USDA, Economic Research Service-United States Department of Agriculture)". Con las cifras recientes, la tesis anterior convendría revisarla, ya que la sobrevaluación cambiaria se ha mitigado, al tiempo que las exportaciones agroalimentarias a los Estados Unidos siguen creciendo.

**Cuadro 15**  
**BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA DE MÉXICO CON EL MUNDO, 1994-2003**  
(Millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TMAC <sup>a</sup> (1994-2000)
Agroalimentaria y pesquera	-2 786	1 285	-1 264	-607	-1 400	-930	-1 474	-2 946	-3 385	-3 581	
Exportaciones	4 574	6 545	6 523	7 153	7 304	7 717	8 361	8 132	8 316	9 285	8,2
Importaciones	7 360	5 260	7 786	7 760	8 704	8 646	9 835	11 077	11 70	12 866	6,4
Agropecuaria	-729	1 275	-1 269	-490	-1 046	-634	-680	-1 307	-1 607	-1 272	
Exportaciones	2 616	3 902	3 385	3 656	3 690	3 801	4 067	3 774	3 681	4 465	6,1
Importaciones	3 345	2 627	4 654	4 146	4 735	4 434	4 747	5 081	5 288	5 737	6,2
Agroindustrial	-2 093	-88	-185	-262	-424	-376	-892	-1 717	-1 876	-2 383	
Exportaciones	1 896	2 528	2 930	3 325	3 508	3 791	4 144	4 229	4 449	4 621	10,4
Importaciones	3 989	2 616	3 115	3 587	3 931	4 167	5 036	5 945	6 325	7 004	6,5
Pesca	36	97	190	146	70	80	98	78	98	74	
Exportaciones	62	114	207	172	107	125	150	129	185	200	13,9
Importaciones	26	17	17	27	37	45	52	51	87	126	19,1

Fuente: Banxico e INEGI.

<sup>a</sup> Tasa media anual de crecimiento.

En efecto, Zahniser y Link (2002) establecen que “el comercio agropecuario entre los Estados Unidos, Canadá y México ha mostrado una tendencia creciente desde la instrumentación del TLCAN. Sin embargo, esta tendencia estaba ya bien establecida desde antes de la entrada en vigor del acuerdo. Otros factores, tales como el crecimiento y las dinámicas poblacionales, el comportamiento macroeconómico de los tres países y sus tipos de cambio, así como las condiciones climáticas, generalmente han tenido un efecto mucho más importante en el comercio trilateral que el acuerdo comercial”.

El papel del tipo de cambio en las exportaciones está bien fundamentado en la teoría económica y en la evidencia empírica. Sin embargo, un diagnóstico más cuidadoso de la evidencia disponible sugiere que hay importantes cambios de tipo microeconómico que explican el comercio exterior agroalimentario. Aun cuando se llegase a depreciar el tipo de cambio, las exportaciones no reaccionarían si no existiese un clima propicio para los negocios y, sobre todo, empresarios capaces y emprendedores.

El sector agroalimentario y pesquero de México se orienta cada vez más hacia los mercados del exterior. En el período 1990-1993 las exportaciones agroalimentarias y pesqueras de México participaban con el 9,7% del PIB agroalimentario y pesquero, mientras que en el período 2000-2003 esta relación se incrementó a 16,3%. Esto refleja la mayor demanda externa por productos del campo mexicano, así como las inversiones y adecuaciones que ha realizado la planta productiva nacional para poder satisfacerla. En ausencia de mercados externos, la demanda nacional no tendría la capacidad de absorber los productos que hoy se exportan.

**Cuadro 16**

**MÉXICO: PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS  
Y PESQUERAS EN EL PIB SECTORIAL, 1990-1993 Y 2000-2003**

Período	1990-1993	2000-2003
Producto interno bruto (PIB) del sector agroalimentario (millones de dólares)	37 310,4	52 641,1
Exportaciones del sector agroalimentario y pesquero (millones de dólares)	3 604,1	8 584,6
Participación de las exportaciones en el PIB (porcentajes)	9,7	16,3

**Fuente:** Realizado sobre las cifras del INEGI y la Secretaría de Economía.

La extensa red de acuerdos comerciales suscritos por México se ha traducido en mayores oportunidades de exportación para el sector agroalimentario y pesquero. Los productos con una larga trayectoria de exportación han logrado consolidarse en los mercados internacionales, mientras que otros bienes han encontrado nuevos nichos de mercado en el exterior por efecto de las preferencias arancelarias, los altos niveles de calidad e inocuidad, así como el ambiente de certidumbre que generan los acuerdos comerciales.

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

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

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

La negociación de acuerdos comerciales con Europa, Centro y Sudamérica ha influido en la diversificación de los destinos de exportación, aunque de manera marginal. Se requieren mayores esfuerzos de promoción y consolidación de la oferta exportable, si se pretende aprovechar plenamente las oportunidades de exportación existentes en mercados con acceso preferencial.

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

Cuadro 17

**PRINCIPALES PAÍSES EXPORTADORES DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS  
Y PESQUEROS, 1990-2003**

País	1990			2003 <sup>a</sup>		
	Millones de dólares	Part. (%)	Lugar	Millones de dólares	Part. (%)	Lugar
Mundo	414 720	100,00		582 530	100,00	
Estados Unidos	59 404	14,32	1	68 757	11,80	1
UE (15) <sup>b</sup>	45 276	10,92	2	63 462	10,89	2
Canadá	22 339	5,39	3	32 574	5,59	3
Brasil	9 779	2,36	6	19 442	3,34	4
China	10 060	2,43	5	18 796	3,23	5
Australia	11 628	2,80	4	17 060	2,93	6
Argentina	7 482	1,80	9	12 199	2,09	7
Tailandia	7 786	1,88	7	11 572	1,99	8
México <sup>c</sup>	3 266	0,79	15	9 444	1,62	9
Indonesia	4 154	1,00	12	9 020	1,55	10
Malasia	7 495	1,81	8	8 961	1,54	11
Nueva Zelanda	5 966	1,44	10	8 444	1,45	12
Rusia	-	-	-	7 727	1,33	13
Chile	2 779	0,67	16	7 158	1,23	14
India	3 506	0,85	13	6 265	1,08	15
Hong Kong	4 556	1,10	11	4 845	0,83	16
Japón	3 299	0,80	14	4 472	0,77	17
Otros	205 946	49,66		272 332	46,75	

**Fuente:** SAGARPA, ASERCA, sobre la base de la Organización Mundial de Comercio.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Exportaciones extracomunitarias.

<sup>c</sup> Elaborado sobre la base de cifras de la Secretaría de Economía; incluye pesca.

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

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

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

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

**Cuadro 18**  
**PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS DE MÉXICO, 1990-1991 Y 2002-2003**

(Miles de dólares)

Producto	Prom. 1990-1991	Part. (%)	Producto	Prom. 2002-2003	Part. (%)
Café	369 008,3	10,6	Cerveza	1 165 972	13,1
Animales bovinos vivos	354 900,7	10,2	Tomates	755 630	8,5
Tomates	345 330,2	9,9	Tequila	488 735	5,5
Camarones y langostinos congelados	240 779,1	6,9	Animales bovinos vivos	415 178	4,7
Cerveza	162 342,3	4,7	Chiles y pimientos	390 412	4
Chiles y pimientos	115 667,7	3,3	Hortalizas frescas o refrigeradas	299 396	3,4
Cebollas	85 293,0	2,5	Camarones y langostinos congelados	293 118	3,3
Melones	85 194,2	2,5	Pepinos y pepinillos	218 403	2,5
Algodón sin cardar ni peinar	84 507,6	2,4	Artículos de confitería sin cacao	188 612	2,1
Pepinos y pepinillos	80 975,7	2,3	Café	187 488	2,1
Elotes	72 718,3	2,1	Cebollas	167 491	1,9
Jugo de naranja	63 327,1	1,8	Carne de porcino	155 774	2
Plátanos, frescos o secos	60 542,8	1,7	Aguacates	152 960	1,7
Guayabas y mangos	58 524,5	1,7	Uvas frescas	136 250	1,5
Espárrago/brócoli/coliflor congelado	58 197,8	1,7	Agua, mineral/gaseada, con edulcorante	134 171	1,5
Alcohol etílico	45 005,8	1,3	Productos de panadería, galletas o pastel	121 999	1,4
Miel natural	42 967,2	1,2	Espárrago/brócoli/coliflor congelado	117 115	1,3
Subtotal	2 325 282	66,9	Guayabas y mangos	113 493	1,3
Otros	1 149 023	33,1	Prep. alimenticias diversas	112 194	1,3
Total	3 474 305	100,0	Limón o lima persa (Citrus latifolia)	100 193	1,1
			Garbanzos secos	84 741	1,0
			Subtotal	5 799 326	65,3
			Otros	3 087 825	34,7
			Total	8 887 152	100,0

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

**Cuadro 19**  
**DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES**  
**AGROALIMENTARIAS Y PESQUERAS**  
**DE MÉXICO, 1990-2003**

Período	Productos que representan el 90% de las exportaciones agroalimentarias y pesqueras (número de productos)
1990-1991	68
1992-1994	83
1995-1997	100
1998-2000	109
2001-2003	105

Fuente: SAGARPA, ASERCA, sobre la base de cifras de la Secretaría de Economía.

**Cuadro 20**

**PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS,  
PRODUCTOS SELECCIONADOS**

Productos	Promedio 2001-2003		Participación volumen (%)	Participación valor (%)
	Valor (miles de dólares)	Volumen (toneladas)		
Hortalizas				
Tomate	599 213,0	729 271,2	83,4	69,8
Pimiento	340 855,7	318 940,9	80,6	67,5
Pepino y pepinillo	185 367,0	333 880,6	85,6	81,2
Calabaza	136 962,2	183 144,7	95,7	98,3
Hortalizas congeladas	136 593,6	177 880,3	60,2	62,4
Cebollas y chalotes	114 764,0	166 989,5	58,9	71,8
Berenjena	26 583,0	37 493,9	89,1	87,3
Mezclas hortalizas congeladas	18 048,6	21 283,1	54,2	54,2
Ajos	13 592,3	12 264,9	29,3	30,4
Lechuga repollada	11 996,3	27 045,0	67,0	57,4
Apio	9 122,6	29 137,8	33,1	38,4
Zanahoria	5 563,8	23 038,0	65,9	50,3
Lechuga	5 079,0	4 886,8	31,9	43,1
Espinaca fresca	3 157,2	5 668,0	76,6	59,1
Espinaca congelada	2 509,4	4 305,9	83,4	88,1
Alcachofas	1 086,8	844,5	93,7	88,3
Frutas				
Uva	202 449,3	106 591,3	21,2	31,4
Mango	92 432,0	164 790,2	62,8	55,2
Limón	67 166,3	207 364,1	85,2	78,6
Nuez pecanera	58 179,7	26 015,5	70,6	45,1
Sandía	56 625,7	194 262,1	90,2	90,6
Fresa	51 485,3	37 083,6	97,7	95,4
Melón	49 559,7	121 740,5	18,4	24,9
Papaya	41 642,3	70 156,4	17,5	22,0
Aguacate	36 316,3	25 012,0	21,7	29,0
Piña	7 487,0	19 180,4	20,9	12,9
Naranja	4 557,3	12 736,4	22,6	10,1
Otros productos				
Cerveza <sup>a</sup>	982 917,0	1 124 585,0	42,3	39,0
Bovino en pie <sup>b</sup>	393 139,3	1 062 045,0	47,7	31,4
Camarones	311 587,0	26 401,3	7,5	10,9
Artículos de la confitería	151 311,0	113 492,8	30,0	19,4
Café verde	109 989,3	88 280,3	8,2	8,7
Jugo de naranja <sup>c</sup>	22 696,7	101 653,7	11,2	12,0
Chicles	22 152,7	6 533,8	13,7	15,4
Aceite de cártamo	9 806,3	14 635,7	94,5	91,2

**Fuente:** Datos del Foreign Agricultural Trade of the United States.

<sup>a</sup> Volumen en miles de litros.

<sup>b</sup> Volumen en número de cabezas.

<sup>c</sup> Volumen en miles de litros. Incluye jugo de naranja fresco y concentrado.



## 5. Los períodos de transición de los productos agropecuarios en el TLCAN

Desde 2002 casi todos los productos del sector contaban con aranceles inferiores al 2% en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El 1 de enero de 2003 concluyó el proceso de desgravación arancelaria para todos los productos agropecuarios, con excepción de aquellos que se liberarán en el año 2008, como maíz, frijol, y leche en polvo, por el lado de México, y un pequeño grupo de productos por el lado de los Estados Unidos y Canadá.<sup>3</sup> En 2003, se liberaron totalmente productos que aún gozaban de un nivel de protección relativamente alto, como grasas animales, papa, cebada, y las carnes de pollo y cerdo. Los resultados preliminares de 2003 indican que los productores mexicanos se han expandido en este nuevo entorno. En los sectores en los que la liberalización está aún en marcha es necesario continuar con los esfuerzos de ajuste estructural para enfrentar con éxito su apertura total en 2008.

**Cuadro 21**  
**PRODUCCIÓN E IMPORTACIONES DE PRODUCTOS PECUARIOS SELECCIONADOS**  
**PROCEDENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS, 2002 Y 2003**  
(Toneladas)

Fracción	Producción		Importaciones Estados Unidos		Nivel de arancel		
	2002	2003	2002	2003	NMF <sup>a</sup>	TLCAN 2002 (%)	
						Dentro de cupo	Fuera de cupo
Carne de cerdo <sup>b</sup>	1 070 246	1 035 308	196 645	222 221	20	2	20
Pastas de pavo y pollo	n.d.	n.d.	131 107	141 362	240	0	49,4
Carne de pavo	26 909	25 387	115 204	124 243	240	0	49,4
Carne de pollo	2 075 758	2 155 581	129 867	197 233	240	0	49,4
Papas	1 482 973	1 661 779	3 637	24 526	251	0	51,6
Cebada	736 567	1 081 574	49 251	19 562	118	0	24,3
Malta	n.d.	n.d.	93 023	21 212	161	0	33,2
Grasa animal	n.d.	n.d.	39 544	57 545	260	0	53,5
Huevo	1 900 608	1 872 532	2 584	17	46	-	9,5

**Fuente:** SAGARPA, con datos de la Secretaría de Economía.

<sup>a</sup> Nación más favorecida.

<sup>b</sup> El arancel dentro de cupo es de 2% y 20% en el caso de importaciones por encima del cupo permitido (salvaguardia especial).

n.d. = no disponible.

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

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

b) Las importaciones de granos ocurren bajo condiciones de competencia desleal. Ante este cuestionamiento conviene recordar las cifras de ESP, las cuales revelan que México también subsidia a su agricultura, principalmente en granos y oleaginosas. En la ley de comercio exterior están bien tipificadas las figuras de competencia desleal, y muchas organizaciones de productores

<sup>3</sup> En 2008 se liberalizará también el jugo de naranja y azúcar en los Estados Unidos y México.

han promovido casos que han sido resueltos a su favor, al tiempo que otras demandas no han prosperado. El cuestionamiento con mayor validez es que dicha ley es más estricta en cuanto a los requisitos que se exigen a los productores para promover casos de competencia desleal con relación a lo establecido en los acuerdos respectivos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

c) La exportación de hortalizas y frutas está muy concentrada y tiene baja derrama social. Frente a este cuestionamiento es necesario reconocer que las operaciones de exportación requieren de volúmenes relativamente elevados. Existen algunos casos de pequeños productores que han logrado organizarse para exportar, aun cuando no es la regla general. La mayor derrama social de las exportaciones de frutas y hortalizas deriva del hecho de que son una de las actividades más intensivas en la utilización de mano de obra de toda la economía.

## **6. Las preferencias arancelarias de México en los Estados Unidos se están erosionando**

Es posible también que en los modelos de Yúnez Naude y el propio ERS no estén modulados los efectos de las nuevas realidades de la integración comercial en el mundo. A pesar de la lentitud con que avanza el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Ronda Doha de la OMC, la agenda comercial de los Estados Unidos marcha a una velocidad vertiginosa. En el transcurso de los últimos dos años se suscribieron acuerdos bilaterales con Chile, Australia, Guatemala, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua, y prosiguen sus negociaciones con Panamá, Venezuela, Colombia y Perú. La adhesión de China a la OMC mejoró sus términos de acceso al mercado de los Estados Unidos, y a pesar de enfrentar desventajas arancelarias frente a países con acceso preferencial, ha sido capaz de ir ampliando su participación en ese mercado. Un ejercicio econométrico interesante sería evaluar el escenario en el cual México tuviese que pagar los aranceles no preferenciales de nación más favorecida (NMF), considerando a todos los proveedores de los Estados Unidos que gozan ya, o que gozarán pronto, de aranceles cero. El cuadro 21 también ilustra los avances acelerados en años recientes en la conformación, ampliación y consolidación de bloques comerciales bajo diferentes figuras de asociación.

## **7. Las reglas y disciplinas del TLCAN tienen valor**

Está bien establecida en la evidencia empírica la estrecha relación entre variables macroeconómicas y el comercio exterior. Sin embargo, la literatura revisada en este trabajo subestima los aspectos no cuantificables del TLCAN que se refieren a las reglas y disciplinas estipuladas en dicho tratado, sobre todo con respecto a la solución de controversias en materia sanitaria y fitosanitaria. Schwendesius y Gómez Cruz (2002), de la Universidad Autónoma de Chapingo, lo perciben mejor que los econométricos del ERS: “Es evidente que junto con el TLCAN existen muchos otros factores que deben considerarse para explicar el dinamismo y los cambios del comercio agroalimentario de México. El TLCAN, más que nada, ha facilitado el comercio al definir con claridad las reglas del juego del sector externo y al acelerar el desarrollo de la infraestructura física e informativa de apoyo a la exportación”. Alain de Janvry (1996) tampoco descuida el papel de las reglas y disciplinas en el comercio: “El TLCAN es un mecanismo para dejar firmemente establecidas las reglas del juego. Uno de los propósitos del TLCAN es aislar el manejo de la política comercial de las influencias políticas del momento para lograr la credibilidad que requieren los procesos de comercio e inversión”. Desde luego, en ambos lados de la frontera surgen presiones políticas recurrentes para utilizar en forma discrecional las medidas no arancelarias.

Cuadro 22

## PRINCIPALES ACUERDOS COMERCIALES EN EL MARCO BILATERAL Y MULTILATERAL

México	Estados Unidos	Unión Europea
<b>Acuerdos comerciales vigentes</b>		
TLCAN: Estados Unidos y Canadá (1994) G3: Colombia y Venezuela (1995) Costa Rica (1995) Bolivia (1995) Nicaragua (1998) Chile (1999) Unión Europea-25 (2000 con UE15 y ampliación a UE25 en 2004) Israel (2000) Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras (2001) Asociación Europea de Libre Comercio: Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia (2001) Uruguay (2004)	Israel (1985) TLCAN: Canadá y México (1994) Jordania (2000) Singapur (2003) Chile (2003) Marruecos (2004)	San Marino (1992) Bulgaria (1994) Turquía (1995) Asociación Europea de Libre Comercio: Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein (1996) Túnez (1998) Andorra (1998) Israel (2000) México (2000) Marruecos (2000) Sudáfrica (2000) Macedonia (2001) Argelia (2001) Egipto (2001) Líbano (2002) Jordania (2002) Chile (2003)
<b>En negociación o pendientes de ratificación</b>		
Japón (2004) Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): 34 países	Centroamérica: El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana (2004) Bahrein (2004) Australia (2004) Panamá Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): 34 países Pacto Andino: Colombia, Ecuador y Perú Tailandia Unión Aduanera de África del Sur: Botswana, Lesotho, Namibia, Swazilandia y Sudáfrica	Albania Mercosur: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay Consejo de Cooperación del Golfo: Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, la Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos Siria
<b>Organización Mundial de Comercio</b>		
147 países miembros		
En proceso de adhesión: Argelia, Andorra, Azerbaiyán, Bahamas, Belarrús, Bhután, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Cabo Verde, Etiopía, Kazajstán, la República Democrática Popular Lao, Líbano, Federación de Rusia, Samoa, Arabia Saudita, Yugoslavia, Seychelles, Sudán, Ucrania, Uzbekistán, Vanuatu, Viet Nam y Yemen.		

Fuente: SAGARPA, ASERCA.

**Recuadro 2**  
**EL AGUACATE EN EL TLCAN**

Quizá el caso más destacado del valor del TLCAN en materia de reglas y disciplinas sea el del aguacate. La historia está documentada por Maury E. Verdal.<sup>a</sup>

“Las importaciones de aguacates frescos provenientes de México estuvo prohibida en los Estados Unidos desde 1914. Al comienzo de la década de los setenta, México propuso levantar la prohibición para los aguacates producidos en los estados de Michoacán y Sinaloa. Todos los esfuerzos en esta dirección no fructificaron, hasta el inicio de la década de los noventa cuando comenzaron las negociaciones bilaterales en el marco de la negociación global del TLCAN. En junio de 1992, la APHIS había aceptado tentativamente la evidencia mexicana en torno a zonas libres del gusano barrenador, pero persistió el desacuerdo en torno a los protocolos para determinar si los aguacates podían ser hospederos de la mosca de la fruta. Siguió una pequeña señal de buena voluntad cuando se permitió a los mexicanos la exportación a Alaska. Los desacuerdos en torno a la evidencia científica continuaron durante 1993 hasta alcanzar un acuerdo en junio de 1994 sobre los protocolos científicos”.

“En julio de 1995 se publicó para comentarios la regla administrativa respectiva, dando oportunidades hasta octubre de ese año. En marzo de 1996 se reabrió la consulta pública ante las presiones de los productores de los Estados Unidos y sus representantes en el plano político. A pesar de los pronósticos de que la agencia regulatoria era rehén de los intereses domésticos, en febrero de 1997 se publicó la Orden Ejecutiva que levantó parcialmente la prohibición de importación. La regla final del APHIS permitió la importación del aguacate Hass del estado de Michoacán a 19 estados del Noreste de los Estados Unidos y el Distrito de Columbia durante los meses de noviembre a febrero. La regla también estableció el cumplimiento estricto de los procedimientos fitosanitarios, así como una serie de inspecciones del APHIS a los huertos, las empacadoras y los procesos de exportación... El análisis de riesgos elaborado por el APHIS estableció que bajo las reglas establecidas, la probabilidad de infestación de los huertos en los Estados Unidos por mosca de la fruta es de una vez cada millón de años, y de infestación por gusano barrenador cada 11.000 años.” En 2004 ya están publicadas las reglas para comentarios con objeto de ampliar el número de estados de los Estados Unidos a los que se podrá exportar el aguacate mexicano.<sup>b</sup>

“Por otra parte, la aparición de dos casos de brucelosis espongiforme bovina (BSE) o ‘vacas locas’ en América del Norte, el primero de ellos en Canadá y el segundo en los Estados Unidos ha puesto de manifiesto la importancia de la coordinación entre las autoridades sanitarias de los países miembros de un área de libre comercio. A medida que las inversiones orientadas a la exportación aumentan, también crecen los riesgos asociados a una disrupción (sic) del comercio por la aparición de un problema no anticipado de interés cuarentenario. Si los inversionistas perciben una mala coordinación de sus gobiernos en esta materia, ello constituirá un freno al crecimiento del comercio y la inversión. La evidencia relacionada con este caso puede encontrarse en Caswell y Sparling (2004).”<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Maury E. Verdal (2000), *Trade Liberalization under NAFTA: Trade in Avocados*, NAFTA, Report Card on Agriculture.

<sup>b</sup> Una vez que se abra el mercado de los Estados Unidos a las exportaciones de aguacate mexicano, México duplicará sus ventas a este país, por lo que los agricultores están trabajando fuerte para enfrentar el reto, indicó Ricardo Salgado, gerente de la Asociación de Productores, Empacadores y Exportadores de Aguacate de Michoacán. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha informado que ya concluyeron las negociaciones con las autoridades agrícolas de los Estados Unidos, por lo que a partir de enero de 2005 sólo se mantendrán cerrados los mercados de Florida y California. En ese sentido, la SAGARPA indica que las ventas de 42.607 toneladas de aguacate a los Estados Unidos podrían elevarse a 100.000 el próximo año.

<sup>c</sup> Julie A. Caswell and David Sparling (2004), *Risk management in the integrated NAFTA market: Lessons from the case of BSE*, ponencia presentada en First Annual North American Agrifood Market Integration Workshop”, Cancún, México, 7 de mayo.

## 8. La evolución del empleo, la productividad y los salarios rurales

De acuerdo con datos del INEGI, el personal ocupado promedio en el país durante el período 1990-1994 fue de 26.584.000 personas, en el sector agropecuario silvícola y pesquero el personal ocupado ascendió a 6.047.000 personas, lo que representaba 22,7% de la ocupación. Dicha proporción se reduce a 20,9% en el período 1995-2001, y en el año 2001 fue de 17,9%.

Romero y Puyana (2004) analizan el comportamiento del empleo en diversos sectores comerciables de la economía mexicana. “Antes de entrar en aplicación el TLCAN, el sector agroalimentario ocupaba 6.896.400 personas del total de 27 millones 95.000 en promedio ocupados en la economía durante el período 1990 a 1994, lo que representaba el 25,5% de la ocupación. Al entrar en vigor el acuerdo comercial, dicha proporción se redujo a 23,2% en promedio durante 1995 a 2001, para al fin del período rondar el 19%”.

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

Por el contrario, en el caso de “la evolución del empleo en el sector manufacturero, hubo ganancias netas en el volumen del empleo manufacturero a partir de 1995 y hasta el año 2000, a partir del cual se pierde empleo y se llega a niveles cercanos a los de 1994. Este comportamiento del empleo manufacturero sugiere que no ha absorbido el que se ha desplazado de la agricultura. Sin embargo, si se considera el sector maquilador, el empleo en este sector pasó de un poco más de 583.000 trabajadores en 1994 a más de un millón de empleos en 2003. Pero hay que señalar que ha descendido en el período 2001-2003”.

**Cuadro 23**  
**MÉXICO: PERSONAL OCUPADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
(Miles de personas)

Sector de actividad	1993	2002	2004	TMAC <sup>a</sup>		
				1984-1993	1993-2002	1993-2004
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	8 842 774	7 206 665	6 937 881	4,5	-2,9	-2,4
Manufacturas	7 226 955	10 006 138	10 501 635	5,1	4,8	3,8
Servicios	16 539 541	22 936 804	24 704 011	4,7	4,8	4,1

**Fuente:** De 1993 a 2004, Encuesta Nacional de Empleo, STPS-INEGI.

<sup>a</sup> Tasa media anual de crecimiento.

“La mayor absorción de esa mano de obra la han realizado los sectores de servicios y construcción, en actividades poco productivas y sin protección social, y el resto por la migración internacional. De 1991 a 2003 la tasa media de crecimiento anual del empleo con seguridad social es de 2%, en contraste, la tasa correspondiente para el empleo sin seguridad social es de 7%”.

“La agricultura, la actividad que en mayor medida ha expulsado mano de obra, en términos relativos, es la que arroja las mayores pérdidas en los salarios. Esto se explica, como ya había sido señalado, por la poca movilidad del trabajo entre sectores y a que con la apertura comercial la nueva mezcla de producción se hizo menos intensiva en trabajo. También se podría sugerir que una de las causas del lento crecimiento de las remuneraciones en las demás actividades económicas podría ser la incapacidad de la agricultura de absorber los incrementos en la PEA y es un argumento adicional sobre la necesidad de elevar el papel de la agricultura como fuente del PIB. Los datos señalan que el sector agrícola tiene mayor índice de absorción de mano de obra por unidad de producto en todo el ‘sistema agroalimentario’. De las cifras se desprende que la nueva estructura de la producción no ha vigorizado la creación de nuevas plantas de trabajo en el sector agropecuario”.

Lo que no se incluye en el análisis de Romero y Puyana es la estructura de la población ocupada por niveles de remuneración, y así el panorama se percibe muy diferente. En el cuadro 23 se aprecia que de 1998 a 2004<sup>4</sup> la población ocupada en el sector agropecuario disminuyó en 572.854 personas. En 1998, 40,5% de la población ocupada no recibió ingresos, porcentaje que descendió a 22,5% en 2004. Por consiguiente, aun cuando el número de la población ocupada total declinó, el de la población ocupada remunerada aumentó en 1.475.838. Este fenómeno refleja las dinámicas de migración de la población y del desarrollo económico. El mercado laboral del sector agropecuario ha mejorado en los últimos años. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) maneja una definición de la población ocupada que enmarca perfectamente el fenómeno de subempleo, asociado con el uso de la mano de obra familiar.

**Cuadro 24**

**MÉXICO: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y NIVEL DE INGRESOS, 1998-2004**

Año	Actividades agropecuarias		Industrias extractivas y de la transformación		Comercio		Construcción	
	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004
Total (personas)	7 483 032	6 910 178	7 477 346	7 477 346	6 832 751	8 109 317	2 142 584	2 711 620
Menos de 1 <sup>a</sup>	28,9	39,8	14,7	10,5	21,5	15,2	10,5	3,8
De 1 hasta 2 <sup>a</sup>	18,0	20,3	40,7	26,7	30,9	24,4	49,1	17,4
Más de 2 hasta 3 <sup>a</sup>	4,5	9,7	18,5	27,7	12,4	19,4	21,2	38,6
Más de 3 hasta 5 <sup>a</sup>	2,9	2,9	9,8	16,2	8,2	13,9	8,7	26,4
Más de 5 hasta 10	1,2	1,0	5,2	7,4	4,8	5,8	4,3	7,5
Más de 10 <sup>a</sup>	0,6	0,5	2,3	2,5	2,0	2,3	1,8	2,3
No recibe ingresos	40,5	22,5	5,6	4,9	16,5	14,0	1,3	0,9
No especificado	3,4	3,2	3,1	4,1	3,7	5,1	3,0	3,1

Fuente: INEGI.

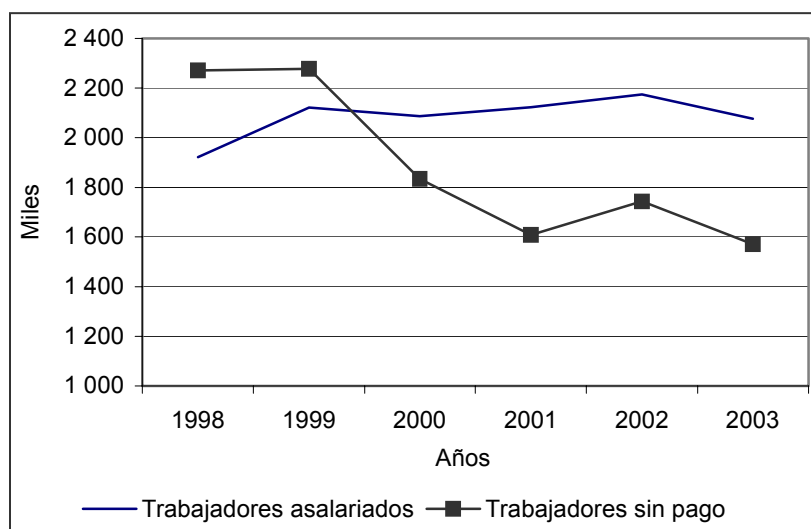
<sup>a</sup> Salario mínimo.

### a) Los salarios reales

Romero y Puyana (2004) subrayan que los salarios reales en la agricultura y en el sector pecuario cayeron sensiblemente con la crisis cambiaria de 1994-1995, al igual que en toda la economía. Luego de dicha crisis los salarios en toda la economía se han recuperado, pero todavía no en la agricultura. Lo mismo expresan Audley, Papademetriou, Polaski, y Vaughan (2003) del Carnegie Endowment for International Peace: “Los salarios reales de la mayoría de los mexicanos son hoy más bajos que cuando el TLCAN entró en vigor. Sin embargo, este revés en los salarios fue causado por la crisis del peso entre 1994 y 1995, no el TLCAN. Sumado a ello, el aumento de la productividad registrado en la década pasada no se ha traducido en un aumento salarial. A pesar de los pronósticos, los salarios mexicanos no han experimentado una convergencia con los salarios de los Estados Unidos”.

<sup>4</sup> Cifra estimada.

**Gráfico 1**  
**MÉXICO: MERCADO LABORAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO.**  
**TRABAJADORES ASALARIADOS Y SIN PAGO, 1998-2003**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

Con base en la información del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la evolución de los salarios en el sector agropecuario ha sido similar a la evolución de los salarios medios a nivel nacional. En promedio, en el período 1994-2004 el salario medio agropecuario se ubicó 40% por abajo del salario medio nacional. En el período enero-febrero de 2003, el salario promedio diario en la agricultura fue 20,8% superior al registrado en 1997, que fue el menor desde el inicio de la crisis macroeconómica. Más aún, se situó en un nivel tan sólo inferior en 12,5% al registrado antes de la crisis (1994).

## b) Productividad, empleo y cambio tecnológico

Taylor y Dyer (2003), citados por Romero y Puyana (2004), afirman que “la reforma al sistema de propiedad ejidal, y la eliminación y cambios en los subsidios agrícolas, entre otros cambios, han promovido la productividad y la producción, pero no en forma tal que eleven el empleo o estimulen a la población rural a permanecer en el campo. La decisión de migrar hacia los Estados Unidos o dentro de México ha sido configurada por las fuerzas estructurales que estimulan la migración, así como por la carencia y baja calidad de empleos en las zonas urbanas mexicanas”.

La productividad laboral en el sector agrícola pasó de un nivel de 9,4 en 1994 a 11,6 en 2002, es decir, creció 23,4%, mientras que la productividad laboral en la economía aumentó 9,8% en el mismo período. Los datos disponibles permiten formular dos hipótesis básicas en torno al aumento de la productividad laboral en la agricultura, las cuales no son mutuamente excluyentes:

**Cuadro 25**  
**MÉXICO: SALARIOS REALES PROMEDIO EN EL**  
**SECTOR FORMAL, <sup>a</sup> 1994-2003**  
*(Pesos constantes por día <sup>b</sup>)*

Año	Nacional	Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca
1994	179,04	107,39
1995	151,13	88,66
1996	134,57	77,92
1997	132,34	77,66
1998	134,72	79,47
1999	135,28	80,48
2000	141,79	84,64
2001	150,44	89,91
2002	154,59	92,59
Ene-Feb 2003	156,86	93,97

**Fuente:** Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los datos bimestrales y anuales son promedios ponderados con la población cotizante permanente de los meses y bimestres correspondientes.

<sup>a</sup> Promedio ponderado con el número de asegurados al IMSS, el cual se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

<sup>b</sup> Deflactado con base en el INPC, base 2<sup>a</sup> quincena de julio de 2002.

**Cuadro 26**  
**MÉXICO: SALARIO PROMEDIO DIARIO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1994-2003**  
*(Pesos de julio de 2002)*

Año	Nacional	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Minería	Manufacturas	Construcción	Comercio
1994	179,04	107,39	175,25	173,59	140,20	159,66
1995	151,13	88,66	150,38	147,49	112,60	132,36
1996	134,57	77,92	136,32	131,55	93,42	118,11
1997	132,34	77,66	133,96	128,67	90,73	116,82
1998	134,72	79,47	139,25	130,95	95,80	119,80
1999	135,28	80,48	144,69	132,63	97,77	118,92
2000	141,79	84,64	147,58	139,98	103,61	124,76
2001	150,44	89,91	163,19	150,46	109,99	131,41
2002	154,59	92,59	165,58	156,03	113,51	134,68
Enero-febrero 2003	156,86	93,97	160,66	158,37	116,34	138,78

**Fuente:** Instituto Mexicano del Seguro Social.



**Cuadro 27**  
**MÉXICO: PIB Y PERSONAL OCUPADO REMUNERADO POR SECTORES, 1994-1998**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998
Producto interno bruto (miles de pesos a precios de 1993)					
Nacional	1 206 135 039	1 131 752 762	1 190 075 547	1 270 744 065	1 334 586 475
Sector primario	72 833 904	74 168 209	76 983 581	77 105 776	79 438 586
Agrícola	50 262 083	52 004 445	54 565 558	54 429 212	56 403 976
Ganadería	17 248 783	16 844 917	16 796 845	16 885 819	17 380 473
Silvicultura	3 191 283	2 970 524	3 162 484	3 380 267	3 535 395
Pesca	2 131 755	2 348 323	2 458 694	2 410 478	2 118 742
Alimentos, bebidas y tabaco	61 240 436	61 267 151	63 313 035	65 363 685	69 675 624
Industria manufacturera	228 891 644	217 581 704	241 151 931	265 113 424	284 642 713
Personal ocupado remunerado (unidades)					
Nacional	28 165 783	27 347 482	28 270 286	29 346 956	30 635 319
Sector primario	6 318 703	6 193 512	6 309 359	6 116 378	6 345 504
Agrícola	5 342 238	5 242 141	5 345 968	5 138 814	5 344 266
Ganadería	794 098	774 817	778 535	788 114	818 911
Silvicultura	87 273	80 727	86 379	92 943	97 497
Pesca	95 094	95 827	98 477	96 507	84 830
Alimentos, bebidas y tabaco	667 973	651 170	661 413	667 849	685 584
Industria manufacturera	3 238 906	3 066 717	3 278 436	3 566 045	3 773 206
Productividad (PIB/personal ocupado)					
Nacional	42,8	41,4	42,1	43,3	43,6
Sector primario	11,5	12,0	12,2	12,6	12,5
Agrícola	9,4	9,9	10,2	10,6	10,6
Ganadería	21,7	21,7	21,6	21,4	21,2
Silvicultura	36,6	36,8	36,6	36,4	36,3
Pesca	22,4	24,5	25,0	25,0	25,0
Alimentos, bebidas y tabaco	91,7	94,1	95,7	97,9	101,6
Industria manufacturera	70,7	70,9	73,6	74,3	75,4

Cuadro 27 (Conclusión)

Concepto	1999	2000	2001	2002
Producto interno bruto (miles de pesos a precios de 1993)				
Nacional	1 382 935 488	1 473 660 184	1 473 692 340	1 483 284 358
Sector primario	80 627 331	80 934 684	85 742 277	84 827 945
Agrícola	56 832 244	56 288 774	60 488 563	59 350 693
Ganadería	17 956 734	18 563 970	19 273 328	19 743 535
Silvicultura	3 639 052	3 869 941	3 644 801	3 423 387
Pesca	2 199 301	2 211 999	2 335 585	2 310 330
Alimentos, bebidas y tabaco	72 474 821	75 331 969	77 039 970	78 406 576
Industria manufacturera	296 631 276	317 091 621	304 990 489	302 829 491
Personal ocupado remunerado (unidades)				
Nacional	31 363 158	32 008 326	31 826 570	31 545 416
Sector primario	6 392 005	6 286 195	6 356 448	6 244 479
Agrícola	5 347 787	5 199 294	5 233 850	5 105 559
Ganadería	855 644	891 184	928 684	952 745
Silvicultura	100 519	107 154	100 403	93 675
Pesca	88 055	88 563	93 511	92 500
Alimentos, bebidas y tabaco	703 465	701 512	702 600	700 346
Industria manufacturera	3 913 387	4 102 052	3 898 763	3 652 406
Productividad (PIB/personal ocupado)				
Nacional	44,1	46,0	46,3	47,0
Sector primario	12,6	12,9	13,5	13,6
Agrícola	10,6	10,8	11,6	11,6
Ganadería	21,0	20,8	20,8	20,7
Silvicultura	36,2	36,1	36,3	36,5
Pesca	25,0	25,0	25,0	25,0
Alimentos, bebidas y tabaco	103,0	107,4	109,6	112,0
Industria manufacturera	75,8	77,3	78,2	82,9

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

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

ii) El aumento en la productividad laboral agrícola obedece al retiro de las unidades productivas de la mano de obra familiar no remunerada. La salida de trabajadores del medio rural, sin que la producción haya caído, sino que por el contrario se ha elevado, puede ser ilustrativo de un fenómeno de subempleo de la mano de obra rural, como lo indica el documento de la SAGARPA al referirse a un cambio estructural en el mercado de trabajo rural.

### c) Ingresos, gastos en los hogares rurales y pobreza

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

El salario real en el medio rural también tiene relación con el costo de adquirir una canasta básica de satisfactores. La tesis de que la apertura comercial no ha reducido los precios de estos satisfactores, y que se ha traducido únicamente en mayores márgenes de comercialización, no es sostenible desde el punto de vista teórico ni empírico.

Los programas sociales, que en su mayoría no son operados por SAGARPA, generalmente no son considerados dentro del análisis de las políticas públicas en las discusiones en torno al TLCAN. El problema radica en que el fenómeno de pobreza sí se incluye frecuentemente en el debate. De acuerdo con las cifras de la CEPAL (2004), la pobreza rural en México ha disminuido durante los últimos años.

**Cuadro 28**  
**MÉXICO: INGRESO MONETARIO DE LOS HOGARES RURALES, 2000**  
(Porcentaje del ingreso monetario)

Fuentes de ingreso	Deciles de población					Total
	I	II	V	IX	X	
I. Ingreso monetario	100	100	100	100	100	100
I.1 Remuneraciones al trabajo	27,7	40,2	52,5	55,1	45,1	48,0
I.1.1 Sueldos, salarios, jornales	27	38	49	50	40	44
I.1.2 Otros	0,7	2,3	3,6	5,2	4,8	4,2
I.2 Renta empresarial	34,4	30,0	23,0	27,3	41,5	32,5
I.2.1 Negocios agrícolas	17,7	11,7	7,7	5,5	12,7	9,8
I.2.2 Otros negocios	16,7	18,3	15,2	21,8	28,9	22,7
I.3 Renta de la propiedad	0,6	0,7	0,4	1,0	0,5	0,6
I.3.1 Alquiler de tierras y terrenos	0,3	0,7	0,3	1,0	0,3	0,4
I.3.2 Otros	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%
I.4 Transferencias <sup>a</sup>	37,2	28,9	23,9	16,5	11,8	18,3
I.5 Otros ingresos corrientes	0,1	0,2	0,2	0,2	1,1	0,5

**Fuente:** Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2000, INEGI.

<sup>a</sup> Se refiere a las percepciones en efectivo que recibieron los miembros del hogar y que no constituyen un pago por trabajos realizados ni por la posesión de activos.

**Cuadro 29**  
**POBREZA E INDIGENCIA EN MÉXICO, 1989-2002**

Año	Porcentaje de hogares y población por debajo de			
	Línea de pobreza		Línea de indigencia	
	Hogares	Población	Hogares	Población
1989	39,0	47,7	14,0	18,7
1996	43,4	52,9	15,6	22,0
2000	33,3	41,1	10,7	15,2
2002	31,8	39,4	9,1	12,6

Fuente: CEPAL, 2004.

**Cuadro 30**  
**MÉXICO: MAGNITUD DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1989-2002**  
*(Porcentajes de la población total)*

Año	Población bajo la línea de pobreza		Población bajo la línea de indigencia	
	Total país	Zonas rurales	Total país	Zonas rurales
1989	47,8	57,0	18,8	27,9
1994	45,1	56,5	16,8	27,5
1996	52,1	62,5	21,3	32,4
1998	46,9	58,5	18,5	31,1
2000	41,1	54,7	15,2	28,5
2002	39,4	51,2	12,6	21,9

Fuente: CEPAL, 2004.

## II. Políticas y programas sectoriales

---

Calva (1994), uno de los críticos del TLCAN, estima que “la estrategia neoliberal del cambio estructural o modernización económica comprendió un proceso de liberalización con las siguientes vertientes: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; 2) la apertura comercial externa que remató en la inclusión completa del sector agropecuario en el TLCAN; 3) la reforma neoliberal de la legislación agraria (artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria) que abrió múltiples vías para el comercio de las tierras ejidales y comunales”.

Según este autor, el cambio de modelo económico a mediados de los años ochenta y principios de los noventa fue producto de la ideología neoliberal, pero no considera el agotamiento del modelo anterior, es decir, el cambio de modelo se imponía por la realidad en esos años. Se podría coincidir o discrepar con Calva en cuanto al ritmo del ajuste y algunas de sus modalidades, pero cuando afirma que “en México se produjo una precipitada supresión y reducción de los programas de fomento sectorial, en aras del fetiche del equilibrio fiscal y del abatimiento de la inflación”, pocos economistas estarían dispuestos a sumarse a este planteamiento. El autor no analiza los vínculos entre gasto público e inflación, y tampoco los costos sociales de los procesos inflacionarios y los costos sociales de los programas de ajuste que necesariamente tienen que adoptarse cuando se abandona la disciplina fiscal y monetaria. Las soluciones que ofrece en este documento es un retorno al pasado, con más gasto público para el desarrollo sectorial, sin especificar las fuentes del financiamiento.

La reducción en la participación estatal se documenta con cifras presupuestarias referidas al año 1982, cuando el gasto público sectorial estaba en sus niveles históricos más altos. Las comparaciones del estudio mencionado son por tanto cuestionables, ya que no hace alusión alguna a la eficiencia de dicho gasto. No se indaga si durante los años del auge petrolero y del boom de la deuda externa de 1976-1982 no fue posible gastar mejor.

El cuadro 31 expone el presupuesto de la Secretaría de Agricultura (SAGAR, después SAGARPA) en el período 1995-2003. El presupuesto de la SAGARPA experimentó una caída en términos reales a partir de 1995, que empezó a invertirse en 2001. Así, durante los primeros años de la transición del TLCAN el sector contó con transferencias fiscales menores, no mayores. El presupuesto sectorial programado en 2003 fue 41,6% superior en términos reales al ejercido en el año 2000, con lo cual se acercó al nivel correspondiente a 1994 (49.847 millones de pesos de 2003), cuando entró en vigor el TLCAN.<sup>5</sup>

**Cuadro 31**  
**MÉXICO: PRESUPUESTO DE SAGARPA EN TÉRMINOS REALES, 1995-2003**  
(Millones de pesos, base 2003)

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Estructura porcentual (2003)
Alianza para el Campo	0	2 524	2 738	2 870	3 213	3 121	4 470	6 893	6 250	15,2
PROCAMPO	16 527	14 261	13 133	12 736	12 057	12 194	12 155	12 979	14 191	34,5
Apoyos a la comercialización	2 082	1 096	3 564	2 895	2 024	3 583	2 920	5 867	6 406	15,6
Empleo temporal	0	0	522	604	834	1 037	1 116	1 154	1 800	4,4
Programas sanitarios	1 389	229	288	287	300	285	392	361		
Otros programas	16 483	15 998	13 696	12 666	8 667	8 817	11 740	9 928	11 591	28,2
Total	36 480	34 108	33 941	33 941	27 095	29 036	35 794	37 181	41 109	100,0

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (1995-2002); Presupuesto de Egresos de la Federación (2003).

Destacan dos programas de tipo compensatorio en el caso de México, entendidos como transferencias directas para fortalecer el ingreso de los productores: Procampo y Apoyos a la Comercialización. Entre ambos representan el 51,1% del presupuesto total de la SAGARPA en 2003. La Alianza para el Campo, que es un conjunto de programas para elevar la productividad por medio de subsidios a la inversión a nivel predio, la capacitación y el fomento a la investigación y la transferencia de tecnología, cuenta con el 15,2% del presupuesto.

## 1. El debate en torno al Procampo

En la exposición de motivos del decreto que estableció el Procampo (México, 1994) quedaron plasmados los objetivos que buscaba este programa en sus orígenes:

<sup>5</sup> La contracción presupuestaria estuvo condicionada por los aspectos macroeconómicos, aun cuando hay críticas diversas en torno a la composición total del gasto público en esos años, sobre todo relacionadas con los rescates bancario y carretero. Este último tema rebasa el alcance de este trabajo.

a) Fomentar una mayor participación en el campo de los sectores social y privado para mejorar la competitividad interna y externa; elevar el nivel de vida de las familias rurales, y modernizar el sistema de comercialización.

b) Facilitar la conversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre económica a los productores rurales y mayores capacidades para su adaptación al cambio.

c) Impulsar nuevas alianzas entre el mismo sector social y con el sector privado en forma de asociaciones, organizaciones y sociedades capaces de enfrentar los retos de la competitividad, mediante la adopción de tecnologías más avanzadas y la implantación de modos de producción sustentados en principios de eficiencia y productividad.

d) Mejorar el nivel de ingreso de más de 2,2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo, los cuales se encontraban al margen de los sistemas de apoyos, y en consecuencia en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas.

e) Contribuir a la recuperación y conservación de bosques y selvas y la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas, favoreciendo así el desarrollo de una cultura de conservación de los recursos naturales.

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

**Cuadro 32**  
**PROCAMPO: PRODUCTORES Y SUPERFICIE APOYADA POR**  
**TAMAÑO DE PREDIO, AÑO AGRÍCOLA 2001**

Tamaño de predio (hectáreas)	Productores apoyados		Superficie apoyada	
	Número	Porcentajes	Hectáreas	Porcentajes
Total	2 736 070	100,0	13 632 933	100,0
> 0 <= 1	648 785	23,7	594 305	4,4
> 1 <= 2	672 794	24,6	1 201 075	8,8
> 2 <= 5	804 613	29,4	2 836 562	20,8
> 5 <= 10	391 776	14,3	2 925 391	21,5
> 10	218 102	8,0	6 075 600	44,6

Fuente: ASERCA.

Los productores con menos de dos hectáreas representan 48,3% del total de beneficiarios, y cuentan con el 13,2% de la superficie elegible. Los productores con más de 10 hectáreas representan el 8% del total y cuentan con 44,6% de la superficie elegible. Como el pago fue uniforme por hectárea en todos los estratos de productores, estos porcentajes dan una idea bastante precisa de la distribución del presupuesto entre los beneficiarios. No debe olvidarse que este programa apoyó por primera vez a los productores de autoconsumo, quienes no se beneficiaban de los precios de

garantía de la Conasupo, mejorando en sus inicios la distribución del presupuesto público en el campo.

## 2. El Procampo y la diversificación productiva

El Procampo, 10 años después de su lanzamiento, arroja los siguientes resultados con base en encuestas de opinión realizadas a los beneficiarios: 42,4% de los productores encuestados declararon que destinan los recursos recibidos a cubrir necesidades básicas como alimentación, transporte, ropa y medicinas; sólo 25,8% indicó que lo hace para la preparación de la tierra, semillas y fertilizantes. Esta encuesta apunta hacia la conclusión de que el programa es más de tipo social que productivo.

**Cuadro 33**  
**MÉXICO: USO DE TRANSFERENCIAS**  
(Porcentajes)

Destino	Porcentajes
Total	100,0
Ahorro	3,0
Alimentos, transporte, ropa y medicinas	42,4
Combustibles	15,2
Pago de deudas	12,7
Preparación de la tierra, semillas y fertilizantes	25,8
Otros	0,9

Fuente: Encuesta de opinión ASERCA.

Yúnez y Barceinas (2002) reportan en relación con el Procampo que “la mayoría de los beneficiarios siguen produciendo lo que tradicionalmente producían. El programa ha contribuido a mantener el ingreso de los agricultores que enfrentan la competencia proveniente de los Estados Unidos y ha promovido un mayor uso de insumos comerciales, dando lugar a un incremento en la productividad, como lo ilustran los estudios para el sector ejidal de Cord y Wodon y Davis”.

## 3. El Procampo como sustituto del crédito

De Janvry y Davis (2001) afirman que “los programas de transferencia directa de recursos, como el Procampo, inducen efectos multiplicadores cuando los beneficiarios utilizan dichos recursos en actividades productivas que permiten generar un ingreso adicional. El efecto sobre el ingreso es un múltiplo de las sumas monetarias transferidas”. Los autores determinan que en el sector ejidal los beneficiarios reciben un efecto multiplicador en un rango de 1,5 a 2,6 veces. Los multiplicadores son mayores para los hogares de medianos y mayores ingresos, y menores en función del número de adultos en el hogar, así como por características culturales indígenas. Los multiplicadores son mayores en las regiones del centro del país y el golfo de México. Un nivel alto del multiplicador refleja que existen oportunidades de generación de ingresos que no se habían materializado en virtud de las restricciones de liquidez de los hogares. Las nuevas oportunidades están asociadas a las dotaciones de factores de los hogares, particularmente tierras de riego, y se potencian aún más con programas de asistencia técnica.



Si el hogar tiene restricciones de acceso al crédito y por lo tanto activos productivos subutilizados, las transferencias al ingreso deberían de tener efectos similares a los programas crediticios, y posiblemente mayores, ya que no existe el factor de riesgo asociado al pago del crédito. La transferencia monetaria puede utilizarse para la compra de insumos, o bien invertirse en capital físico o humano. Los gastos en insumos para actividades agrícolas, comerciales o micromanufactureras pueden tener efectos tangibles en el corto plazo, mientras que el gasto en capital, ya sea maquinaria o capital humano, requiere de períodos de maduración más largos.

El estudio se centra en el sector ejidal, en el cual se observa un alto porcentaje de hogares en condiciones de pobreza, y al mismo tiempo una alta dotación del recurso tierra, que no puede ser utilizado para acceder al crédito con base en la naturaleza incompleta de los derechos de propiedad ejidal. En este contexto, las transferencias de ingreso pueden tener grandes efectos multiplicadores. Además, pueden dar lugar a una reasignación de la fuerza de trabajo del beneficiario entre distintas alternativas de empleo, en los casos en los cuales la decisión de asignar tiempo en actividades no agrícolas obedeció a fallas en los mercados crediticios. En promedio las transferencias de Procampo redujeron 9% la participación de los beneficiarios en el mercado laboral. Ello sugiere que antes del programa había una participación excesiva en el mercado laboral de aquellos hogares que, una vez relajada la restricción crediticia contaron con liquidez adecuada y pudieron destinar más tiempo a las labores agrícolas, obteniendo un beneficio mayor que en las opciones alternativas de empleo.

El multiplicador del Procampo asciende en promedio a 1,33 pesos, lo cual significa que por cada peso transferido, se genera un ingreso agropecuario adicional por 0,33 pesos. Ello evidencia que las transferencias pueden emplearse productivamente en la agricultura, y se confirma con una encuesta de opinión correspondiente a 1998, en la cual 70% de los beneficiarios respondió que utiliza los recursos para la compra de insumos, a pesar de que 93% afirmó que los recursos llegan muchas veces con posterioridad a la fecha programada.

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

Los multiplicadores del Procampo podrían aumentar con esfuerzos institucionales mayores para reconstruir los programas de cambio tecnológico y de apoyo a la modernización y diversificación de la agricultura ejidal. La voluntad de contratar liquidez a cierta tasa de interés depende ciertamente de la magnitud de los multiplicadores, aun cuando habría que descontar una prima de riesgo, ya que no se trata de recursos provenientes de donaciones, sino que sería preciso pagarlos. Lo que es indiscutible es que hay una demanda de liquidez insatisfecha que podría ser invertida productivamente en el sector ejidal, aun a tasas de interés comerciales, y de ahí la necesidad de reconstruir nuevas instituciones financieras que reemplacen a las que fueron desmanteladas.

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

## 4. El Procampo y los apoyos a la comercialización

El Procampo, tal y como se instrumentó a partir de la etapa del TLCAN, no corresponde al programa que anunció el gobierno que lo promulgó. Pretendía ser un programa multianual, con una vigencia limitada de 15 años, y sustituir los apoyos vía precio (los apoyos a la comercialización) por los pagos por hectárea. Contemplaba hacer frente de manera simultánea a los problemas estructurales de la comercialización en México.<sup>6</sup>

Ahí se afirma: “Los apoyos otorgados por Procampo toman en cuenta las diferencias regionales originadas por la diversidad de zonas agroecológicas que hay en el país. Por ello, se considera un rango de pagos por hectárea, que fluctuará entre un mínimo y un máximo. El pago mínimo asegura un nivel de ingreso para los productores de autoconsumo y baja productividad, mientras que el pago máximo permitirá que las superficies de altos rendimientos sigan siendo rentables en un entorno más competitivo”. Esta concepción de pagos diferenciados con base en los rendimientos por diversas razones no se instrumentó, sobre todo por sus características de regresividad.

En el documento mencionado se prosigue acotando que: “Para promover la participación del sector social y privado en la comercialización del maíz y otros cultivos, se creará un mercado de productos agropecuarios que permitirá el uso de los más modernos sistemas financieros para desarrollar centros de compraventa; facilitar la compraventa de productos en diferentes regiones y momentos en el tiempo y fomentar el desarrollo de infraestructura comercial. El fomento de la comercialización privada permitirá cerrar el diferencial entre el precio de compra y el de venta, que resulta de los costos de almacenaje, financieros y los adicionales imputables a la operación...El pago por hectárea estará acompañado de medidas complementarias para apoyar la creación de organizaciones que faciliten la comercialización, tales como un mercado de productos físicos que reducirá la incertidumbre que enfrentan los productores al momento de la siembra”.

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

Casco y Rosenzweig (2000) presentan la evolución del Procampo, los precios de garantía y los apoyos a la comercialización durante los primeros seis años. Según este análisis, el precio de garantía del maíz sólo se redujo en 1993, sin llegar a alinearse al precio internacional. En 1995 la devaluación del peso y la tendencia al alza de los precios internacionales, que se prolongó hasta 1996, impulsaron al alza los precios nominales de garantía. Ante el desplome subsiguiente de los precios internacionales, resultó políticamente inviable disminuir los precios nominales de garantía. Al desaparecer Conasupo en 1998, el maíz se incorporó al esquema de apoyos a la comercialización, por cuyo conducto se fijan precios objetivo, los cuales funcionan de manera similar a los pagos contracíclicos de los Estados Unidos (Rosenzweig, 2003).

Como consecuencia de la estrechez de recursos presupuestarios provocada por la crisis macroeconómica iniciada en 1994, las cuotas por hectárea anunciadas a los productores no se respetaron y sufrieron un deterioro real de 33,7% en el ciclo otoño-invierno y de 31,4% en el ciclo primavera-verano, entre 1994 y 2000.

---

<sup>6</sup> El planteamiento original, actualmente en el olvido, puede consultarse en un documento de difusión elaborado por la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Véase SARH (1993).

## 5. De los apoyos a la comercialización a los ingresos objetivo

Los apoyos a la comercialización se dieron hasta 2002, únicamente para ciertos cultivos y en algunas regiones del país. En 2003 se decidió hacer un anuncio de ingresos objetivo multianuales para una gama amplia de cultivos, aplicables en todas las regiones del país, que registraran excedentes comerciales, para corregir la estructura de incentivos y sentar las bases para la diversificación de la producción.

Si la distribución de los pagos de Procampo está concentrada en un número relativamente reducido de productores, los pagos correspondientes a este programa lo están aún más. ¿Se está sobrecompensando a los productores? Es difícil saberlo, sobre todo si el objetivo de la compensación es que la mayoría de los productores cubra sus costos de producción. Se ha presentado en el sector público cierta resistencia a calcular los costos de producción. ¿Con qué objeto subsidiar ineficiencias? Sin embargo, es un punto de referencia de las organizaciones en sus negociaciones de subsidio con el gobierno. Cabe observar que los precios objetivo para México son superiores a los ingresos objetivo anunciados en la ley agrícola de 2002 de los Estados Unidos. Más aún, los pagos directos del Procampo no están contemplados dentro de la fórmula del ingreso objetivo.

Cuadro 34

### NIVEL DEL INGRESO OBJETIVO POR CULTIVO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Producto	México (pesos/toneladas)	México (dólares <sup>a</sup> /toneladas)	Ingreso objetivo Estados Unidos
Maíz	1 650	150,00	102,36
Trigo	1 800	163,64	141,83
Sorgo	1 270	115,45	100,00
Cártamo	3 300	300,00	216,09
Cánola	3 500	318,18	216,09
Algodón		.64ct/lb	216,09
Arroz	2 100	190,91	231,49
Soya	3 000	272,73	213,11
Triticale	1 800	163,64	-
Trigo forrajero	1 525	138,64	-

Fuente: SAGARPA, ASERCA.

<sup>a</sup> Tipo de cambio = 11 pesos por un dólar.

## 6. Los impactos de la Alianza para el Campo<sup>7</sup>

Los objetivos de la Alianza Contigo 2003 enfatizan el impulso al establecimiento de agronegocios en el medio rural y al fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias por medio de la capitalización del sector, tanto para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo. La normativa de la Alianza Contigo 2003 simplifica los programas agrupándolos en tres líneas de acción: capitalización, fortalecimiento de las cadenas productivas y generación de tecnologías para apoyo del sistema agroalimentario. En la historia de la Alianza cabe distinguir un primer momento en el que se define su orientación general, una segunda etapa que va de 1996 a 2001, en la que se da un proceso de

<sup>7</sup> Resumen del documento de la FAO (2003). El resumen es responsabilidad del autor y no de la FAO. El programa Alianza para el Campo estuvo vigente entre 1996 y 2000; a partir de 2001 se transformó en el programa Alianza Contigo.

dispersión, y un tercer momento que comienza en 2002 caracterizado por un serio esfuerzo por concentrar las energías y los recursos en ejes claramente definidos. Los programas de Fomento Agrícola de la Alianza Contigo 2002 resultaron de la reestructuración de programas preexistentes, buscando un enfoque integrador para fortalecer las actividades agrícolas (mediante la incorporación de tecnologías que fomenten la productividad), los procesos que agreguen valor y la diversificación de cultivos. Con este objetivo, la Alianza reorganizó los programas de años anteriores en cinco programas dirigidos a atender las actividades productivas y los factores críticos de suelo y agua.

Desde 1999 algunos productores tuvieron un salto de productividad, especialmente en las actividades ligadas a mercados domésticos o externos en expansión. El crecimiento de la productividad respondió a varias oportunidades: se abrieron nuevos mercados por la globalización y el TLCAN, lo que permitió la integración de redes locales de innovación; las transferencias de los migrantes y los programas de apoyo permitieron la capitalización de algunos productores; la mayor flexibilidad del mercado de tierras posibilitó a los productores más eficientes expandir su escala de producción, y la desarticulación de la participación estatal en los mercados mermó la rentabilidad de los granos básicos y aumentó su riesgo, induciendo una sustitución de cultivos.

Para todos los productores, aumentar su competitividad depende no tanto de la inversión física sino del desarrollo de mecanismos de producción y comercialización más rentables. Por ende, la competitividad no depende tanto de la maquinaria usada sino de cómo se usa ésta y de cómo se vende lo producido. Se encontraron muchos casos de productores (individuales o en grupos), en los que inversiones físicas (por ejemplo, sistemas de riego presurizado o tractores) no cambiaron su situación económica porque no sabían cómo vender la producción adicional obtenida. Al mismo tiempo, otros productores accedieron a nuevos canales de venta sin invertir en maquinaria nueva, simplemente desarrollando nuevas rutinas para obtener información de mercados.

Las reglas de operación definen tres grupos de productores (de bajos ingresos en zonas marginadas, de bajos ingresos en transición y resto de productores), y se establece la necesidad de privilegiar a la población de menores ingresos. Sin embargo, estos objetivos no se alcanzaron por dificultades operativas y el requerimiento de que los productores contribuyan con una parte de las inversiones.

La Alianza adolece de problemas de diseño y operación al otorgar apoyos inadecuados para los productores comerciales pequeños, medianos y grandes. Si se pretende mejorar el funcionamiento de los programas de fomento agrícola, se deberán estudiar mecanismos para dinamizar el mercado de créditos agropecuarios. El aumento de la competitividad de los productores individuales depende no tanto de la inversión física sino del desarrollo de mecanismos de producción y comercialización más rentables, lo que cada productor debería hacer adaptando lo que puede comprar o aprender de otros agentes económicos y sociales. El desarrollo de estos mecanismos depende de los flujos de información a los que accede el productor, de su capacidad de usar esa información con creatividad y de la posibilidad de entrar en acuerdos de cooperación con otros agentes a fin de desarrollar proyectos para el beneficio común. Ningún agente individual tiene todos los recursos necesarios para desarrollar por sí solo sus mecanismos de producción y comercialización.

Otros problemas serios son la incertidumbre sobre la obtención del apoyo; el largo tiempo requerido para que el productor reciba la información sobre éste; la falta de coordinación entre los ciclos agrícolas y los tiempos de la Alianza Contigo; la poca flexibilidad en los rubros que pueden ser apoyados por ella, en especial la carencia de apoyos a capacitación en el uso de la tecnología o en la apertura de nuevos mercados; la debilidad de los profesionales que evalúan las solicitudes; la excesiva preocupación por el cumplimiento de la norma que puede paralizar los trámites por detalles insignificantes; el requerimiento excesivo de documentación, y los privilegios otorgados a grupos de productores (cuando otras formas asociativas pueden ser más efectivas).

Para una gran cantidad de productores comerciales la Alianza Contigo es una fuente de fondos líquidos, pero no un incentivo a la inversión. Por ejemplo, una empresa que siembra 300 hectáreas de hortalizas bajo riego no necesita 50.000 pesos de subsidio para comprar un tractor. A su vez, para los productores del sector social los apoyos de los programas de Fomento Agrícola son demasiado pequeños y aislados como para resolver sus problemas de marginación.

La Alianza Contigo sólo apoya la compra de componentes aislados de paquetes tecnológicos (por ejemplo, un tractor o un invernadero) que están definidos en las reglas de operación. Pero en muchos casos, los productores necesitan otros activos que no están incluidos en éstas. Además, para la mayoría de los productores comerciales los montos ofrecidos son pequeños con relación a sus necesidades financieras. En estos casos se requiere definir mecanismos más flexibles que permitan acceder a montos mayores. Un comentario casi unánime de los productores entrevistados fue que más que subsidios pequeños, ellos necesitaban créditos en condiciones accesibles. Si bien este tema excede los alcances de la Alianza, es necesario investigar mecanismos para dinamizar el mercado de crédito agrícola.

Los programas de Fomento Agrícola tienen el objetivo común de impulsar la producción y la productividad agrícolas para elevar el ingreso de los productores, mediante la incorporación de tecnologías que fomenten la productividad, los procesos de transformación para dar valor agregado, el de agricultura concertada y la diversificación de cultivos. Otros objetivos son promover las exportaciones, alcanzar la seguridad alimentaria, facilitar la integración de cadenas productivas agroalimentarias, apoyar la investigación y la transferencia de tecnología acordes con las necesidades de las cadenas productivas y promover un desarrollo agropecuario y rural sustentable. El logro de estos objetivos se ha visto limitado porque los apoyos se han concentrado en la etapa de producción, con pocas acciones en apoyo a la comercialización nacional e internacional, mejora en la aplicación de las normas de inocuidad e integración de agentes de diferentes etapas de la cadena productiva. Más aún, los apoyos a la producción se han concentrado en componentes aislados de paquetes tecnológicos.

Por la complejidad de insertarse y sostenerse en mercados que cambian rápidamente, ningún agente individual tiene todos los recursos necesarios para desarrollar nuevos mecanismos de producción y comercialización. Si bien un productor mediano de hortalizas puede conocer la mejor forma de aplicar un fertilizante, difícilmente pueda mantenerse al tanto de los trámites aduaneros y los requerimientos fitosanitarios necesarios para exportar a nuevos mercados. De igual manera, para pasar de riego por inundación a riego por goteo, el productor tiene que aprender todos los aspectos de la producción agrícola (manejo del suelo y el agua, fertilización, control de plagas y malezas, entre otros) bajo nuevas condiciones ambientales. Para desarrollar estos nuevos mecanismos de producción e inserción en el mercado, los productores deben asociarse con otros agentes (otros productores, proveedores, compradores y agentes públicos) que aporten habilidades que ellos no poseen. Estas asociaciones (formales o informales) se conocen como redes de innovación. Uno de los objetivos principales de las políticas de desarrollo debe ser el apoyo a la creación y consolidación de estas redes. La participación en las redes puede tomar diferentes formas y ninguna de ellas es, en principio, mejor que las otras.

Así, algunos productores de hortalizas de Sinaloa y Jalisco han crecido gracias a su asociación contractual con distribuidores estadounidenses, mientras que otros lo hicieron formando integradoras con otros productores o estableciendo relaciones informales estables con compradores que se surten en su finca. Hubo casos exitosos, pero una gran cantidad de arreglos similares fracasaron. Los estudios de caso también parecen indicar que las relaciones entre productores y comercializadores están en parte determinadas por características específicas de los productos y de los mercados.

Uno de los factores más importantes que condicionan el éxito de las redes de innovación son las habilidades únicas que sus miembros ponen a disposición de la red. Estas habilidades incluyen,

por ejemplo, conocimientos de mercados locales o internacionales, conocimientos científicos y tecnológicos, conocimientos de potenciales compradores en mercados distantes, apoyo legal para exportar, recursos financieros o infraestructura de transporte. Cuanto más amplio sea el rango de habilidades disponibles, mayor es la capacidad de la red de explorar oportunidades tecnológicas y comerciales nuevas. La lección para los programas de la Alianza es que los grupos de productores, especialmente aquellos que no tienen experiencia en vender en mercados distantes y exigentes, tienen menos probabilidades de éxito que alianzas entre proveedores y compradores.<sup>8</sup>

Es habitual que los programas públicos induzcan a los productores a agruparse por medio de estímulos financieros, pero al mismo tiempo no ofrecen apoyo profesional para manejar los conflictos y problemas comunes en la formación de asociaciones nuevas. Librados a sus propios medios, una gran cantidad de grupos fracasan. De hecho, según varios agentes entrevistados, la mayoría de las asociaciones y grupos de productores que se forman para solicitar apoyos a la Alianza Contigo tienen una vida inferior a los dos años. Muchos productores se han asociado sólo para recibir los apoyos. Este fenómeno ha disminuido (pero no desaparecido) con el requerimiento de que los grupos se constituyan legalmente.

El concepto de redes de innovación guarda similitudes y diferencias con el de cadenas productivas. Las cadenas comprenden las diferentes etapas por las que pasa cualquier producto primario, desde la finca hasta su consumo. Las redes de innovación, en cambio, son interacciones formales o informales entre agentes individuales, en las cuales todos los participantes colaboran para mejorar la competitividad de todos los miembros de la red. La mayor diferencia entre las cadenas formalmente constituidas y las redes radica en que las primeras se organizan por acuerdos entre grandes agrupaciones de agentes, mientras que las redes comienzan como interacciones entre agentes individuales o grupos reducidos. Si las redes se consolidan y crecen pueden llegar a abarcar a toda la cadena. El sector público debe jugar un papel importante en el fomento y consolidación de las redes de innovación, en lo que este programa sólo ha prestado una contribución marginal.

El número de beneficiarios tanto de la Alianza como el de Fomento Agrícola (FA) han tenido un comportamiento similar. En general, el número de beneficiarios de Fomento Agrícola se ha mantenido alrededor del 20% de los beneficiarios de la Alianza. Durante el período 1996-2002, la inversión total promedio (en pesos constantes del 2002) por productor fue de 4.000 pesos; en 2002, la inversión por beneficiario fue de 4.119 pesos. De acuerdo con la tipología establecida para esta evaluación, los programas de Fomento Agrícola beneficiaron fundamentalmente a los productores medianos (entre 10 y 100 ha) y en menor medida a los productores pequeños (24%).

La presente administración ha realizado cambios significativos a los programas de la “Alianza Contigo” y le ha canalizado más recursos en términos reales que en el año 2000. El cambio más trascendente consiste en vincular el fomento con la inversión física y el desarrollo de mecanismos de comercialización eficientes, con objeto de que la producción adicional que se genere esté orientada a satisfacer las necesidades de los consumidores en el mercado interno y en los mercados externos.

---

<sup>8</sup> Un análisis a fondo de los factores que determinan la probabilidad de éxito de las redes de innovación en el campo mexicano excede los objetivos de este diagnóstico. Es necesario realizar un estudio comparativo para identificarlos.

**Cuadro 35**

**MÉXICO: TIPOLOGÍA DE BENEFICIARIOS DE FOMENTO AGRÍCOLA Y DE LA ALIANZA CONTIGO, 2002**

	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Escolaridad <sup>a</sup> (años)	<=6	7 a 9	10 a 12	13 a 16	>16
Superficie equivalente <sup>b</sup> (hectáreas)	<=3	>3 a 10	>10 a 50	>50 a 100	>100
Bovino equivalente <sup>c</sup> (cabezas)	<=5	>5 a 10	>10 a 50	>50 a 100	>100
Valor de los activos <sup>d</sup> (pesos)	<=5 000	>5 000 a 25 000	>25 000 a 100 000	>100 000 a 500 000	>500 000
Orientación al mercado <sup>e</sup> (% producido)	<=20	>20% al 40%	>40% al 60%	>60% al 80%	>80%
<b>Distribución de beneficiarios de fomento agrícola (%)</b>					
Número beneficiarios	4	20	43	27	6

**Fuente:** Encuesta a beneficiarios de la Alianza Contigo, 2002.

<sup>a</sup> Escolaridad. Aproximación al capital humano, el cual modifica el comportamiento de los productores y los efectos que tienen los apoyos.

<sup>b</sup> Superficie equivalente. Expresa la escala de operación del productor agrícola. Equivalencias a una hectárea bajo riego: humedad residual y punta de riego 0,66, temporal de uso agrícola 0,5, agostadero de buena calidad 0,25, monte o agostadero en terrenos áridos 0.125, bosque 0.125.

<sup>c</sup> Bovino equivalente. Expresa la escala de operación del productor pecuario. Equivalencias a un bovino: 5 ovinos, 6 caprinos, 3 porcinos, 100 aves, 5 abejas (colmenas), 1 animal de trabajo, 50 de otras especies.

<sup>d</sup> Valor de los activos. Expresa la magnitud económica del productor.

<sup>e</sup> Orientación al mercado. Expresa los nexos que el productor mantiene con el mercado.

A diferencia de lo que sucedía en el pasado, la distribución de los recursos de la Alianza entre las distintas entidades del país es ahora transparente. Antes se asignaban por medio de convenios negociados entre el gobierno federal y cada entidad federativa. Ahora se lo hace mediante una fórmula que considera la importancia del sector agropecuario de cada estado en su economía, su contribución al PIB agropecuario nacional, así como indicadores de atraso relativo que permiten incorporar un elemento de equidad para eliminar gradualmente las disparidades regionales aún prevalecientes en el desarrollo rural. También se han modificado sus reglas de operación para simplificar los trámites administrativos y facilitar el acceso a los distintos programas a los productores medianos y pequeños.

Entre 1996 y 2000 se había dado un proceso de dispersión de múltiples programas para atender las necesidades de los productores en rubros específicos. Sin embargo, como siempre surgen nuevas tecnologías, la tendencia hacia la creación de nuevos programas hubiese dado lugar a una estructura burocrática prácticamente inmanejable. Entonces, se decidió compactar los programas en categorías amplias que facilitan la administración de la Alianza, a la vez que permiten aumentar la eficiencia en el gasto, reducir los tiempos de respuesta a los productores y brindar mayor flexibilidad a estos últimos.

Cuadro 36

**MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS  
NACIONALES Y ESTATALES DE LA ALIANZA  
CONTIGO POR ESTADO, 2002**

Estado	Porcentajes
Sonora	9,7
Sinaloa	7,4
Zacatecas	7,0
Jalisco	6,7
Guanajuato	6,1
Veracruz	5,7
Tamaulipas	4,4
Hidalgo	4,2
Durango	4,2
Chihuahua	4,1
México	3,2
Chiapas	3,2
Puebla	3,0
Michoacán	2,7
Querétaro	2,6
Coahuila	2,1
Baja California	2,1
Tabasco	2,0
Morelos	2,0
Nayarit	2,0
Oaxaca	1,8
Yucatán	1,8
Nuevo León	1,8
Campeche	1,7
Baja California Sur	1,5
Guerrero	1,4
Tlaxcala	1,4
Quintana Roo	1,1
San Luis Potosí	1,0
Aguascalientes	0,9
Colima	0,7
Distrito Federal	0,2

**Fuente:** Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.

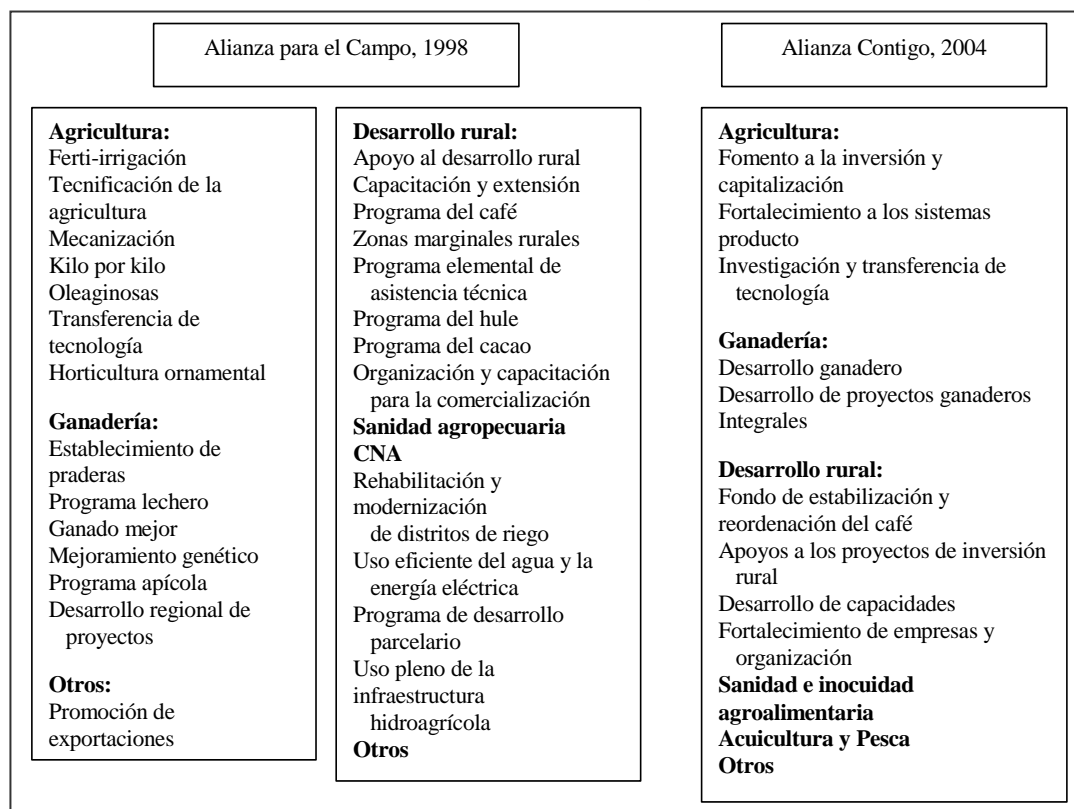


**Cuadro 37**  
**MÉXICO: ALIANZA CONTIGO, 2004**

Miles de pesos	Total	Federal	Estructura porcentual por programa	Porcentaje de recursos federales
Total	14 561 649,70	7 735 062,30	100,0	53,1
Agricultura	5 110 092,30	1 965 060,00	35,1	38,5
Fomento a la inversión y a la capitalización	3 935 990,50	1 420 267,80	27,0	36,1
Fortalecimiento a los sistemas-producto	959 276,00	413 188,00	6,6	43,1
Investigación y transferencia de tecnología	214 825,80	131 604,20	1,5	61,3
Ganadería	2 097 047,70	699 854,30	14,4	33,4
Desarrollo ganadero	1 987 271,40	644 392,50	13,6	32,4
Desarrollo de proyectos ganaderos integrales	109 776,30	55 461,80	0,8	50,5
Desarrollo rural	5 470 837,00	3 855 012,40	37,6	70,5
Fondo de reordenación y estabilización del café	899 950,00	899 950,00	6,2	100,0
Apoyo a los proyectos de inversión rural	2 753 688,40	1 744 204,90	18,9	63,3
Desarrollo de capacidades en el medio rural	1 049 235,70	694 585,50	7,2	66,2
Fortalecimiento de empresas y organización	767 962,90	516 272,00	5,3	67,2
Sanidad e inocuidad agroalimentaria	883 462,60	250 003,20	6,1	28,3
Otros programas	1 000 210,10	965 132,40	6,9	96,5

Fuente: IV Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox.

**Diagrama 1**  
**MÉXICO: SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LA ALIANZA PARA FACILITAR EL ACCESO DE LOS PRODUCTORES: MÁS ÉNFASIS EN LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE EN LOS COMPONENTES ESPECÍFICOS**



En los programas de la Alianza Contigo enfocados a la población de mayor vulnerabilidad se establecen las bases necesarias para facilitar a todos los habitantes del medio rural su participación en los procesos de generación de valor, mediante el impulso a sus proyectos productivos y el fortalecimiento de sus capacidades para participar en las mejores condiciones posibles en el mercado laboral. Destacan los programas de capacitación y asistencia técnica, pero sobre todo tienen una importancia crucial las acciones encaminadas a potenciar sus habilidades de autogestión. Se reorientaron los distintos programas a fin de poder destinar más del 70% del presupuesto total de los programas de desarrollo rural para la atención de las regiones de alta y muy alta marginación.

## Las propuestas de reforma

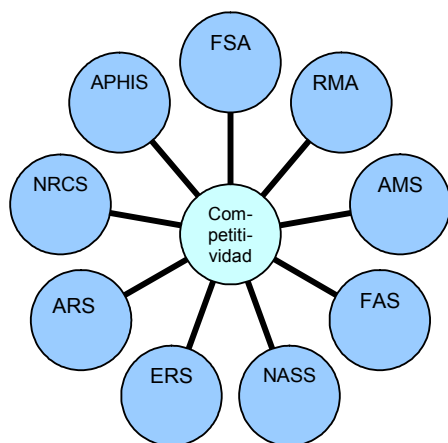
Para Schwentesius y Gómez Cruz (2002), “una política de fomento integral y de manejo de riesgos debe incluir instrumentos como: Política de precios para estimular la producción, lo que implica incrementar subsidios y/o suspender el TLCAN; reformar el Procampo en sus modos de operación o sustituirlo por esquemas más diferenciados en beneficio de los pequeños agricultores y ganaderos; eliminar en la operación de la Alianza para el Campo el sesgo que favorece a grandes empresas; garantizar que los recursos de ASERCA beneficien a las organizaciones de productores y no a empresas transnacionales; cuidar la coherencia entre las políticas agrícolas y las políticas macroeconómicas; incrementar la inversión pública en investigación, extensionismo y desarrollo, y en infraestructura; reformular los sistemas de crédito y seguro rural y ampliar los fondos canalizados por la banca nacional de desarrollo, a fin de posibilitar el acceso de los pequeños productores al capital de trabajo; ofrecer información estadística en forma oportuna y desarrollar un sistema de predicciones que faciliten la toma de decisiones; y en la pequeña agricultura, diversificar actividades e impulsar cultivos con elevado potencial”. Romero y Puyana (2004) esbozan un programa similar. Como se verá, hay coincidencias con muchos otros especialistas en torno a dotar a los programas federales de mayor equidad, y fortalecer áreas estratégicas de fomento productivo. Las discrepancias se plantean en torno a la forma de desempeñar estas tareas.

## 7. La eficiencia en el gasto público

El IICA (2004) sostiene que “los Estados Unidos y los países desarrollados en general han destinado desde hace varias décadas presupuestos amplios al fortalecimiento de su infraestructura productiva, incluyendo presas, sistemas de riego y drenes, bodegas, almacenes rurales, puertos, entre otros; su infraestructura de conocimientos, incluyendo su sistema de investigación y capacitación; y su estructura institucional de soporte a los mercados, destacando mecanismos de arbitraje, normas, inspección y certificación, entre otros. En 2002, parte significativa de las transferencias en los Estados Unidos proviene de los servicios generales, rubro que está descuidado en México”. El documento del IICA coincide con muchos otros analistas de que los programas de Procampo y Apoyos a la Comercialización han ayudado a mantener e incluso a incrementar la producción, sin lograr un cambio de fondo en las condiciones estructurales que determinan la competitividad en el largo plazo. El IICA también hace hincapié en la multianualidad de los programas más importantes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés), lo cual garantiza su sustentabilidad en el tiempo y la concentración en el USDA de todas las funciones relacionadas con el impulso al sector agropecuario y al desarrollo rural, mientras que en México las funciones y los programas, y por tanto los presupuestos, están dispersos entre diferentes entidades ejecutoras.

Gráfico 2

**PRINCIPALES AGENCIAS Y PROGRAMAS DEL USDA**



FSA	Farm Service Agency	Commodity Programs, créditos a productores no solventes
RMA	Risk Management Agency	Diseño, subsidio y administración de las primas de seguros
AMS	Agricultural Marketing Service	Facilita la comercialización de productos cubiertos
FAS	Foreign Agricultural Service	Desarrollo de mercados, subsidios y créditos a la exportación, créditos a la comercialización
NASS	Nacional Agricultural Statistics Service	Censo agrícola, generación de estadística básica
ERS	Economic Research Service	Análisis económico, reportes de productos, otros
ARS	Agricultural Research Service	Investigación en ciencias agrícolas y biológicas
NRCS	National Resources Conservation Service	Apoyo técnico y económico para desarrollar producción sustentable
APHIS	Animal and Plant Health Inspection Service	Salud animal y sanidad vegetal

Fuente: IICA, 2004.

## Gastar más y, sobre todo, gastar mejor

El debate principal en México ya no gira tanto en torno a canalizar mayores recursos del presupuesto al sector agropecuario, punto sobre el cual no existen mayores divergencias, sino sobre todo acerca de qué gastar y cómo gastarlo. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2002, así como el Acuerdo Nacional para el Campo, son bastante claros en este punto. Hay una tendencia hacia la federalización del gasto en desarrollo rural, es decir, hacia la participación de los estados y municipios en las decisiones de asignación y en su ejecución. Otra tendencia es al involucramiento de los principales agentes de la sociedad rural en el diseño y evaluación de políticas y programas.

## 8. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001

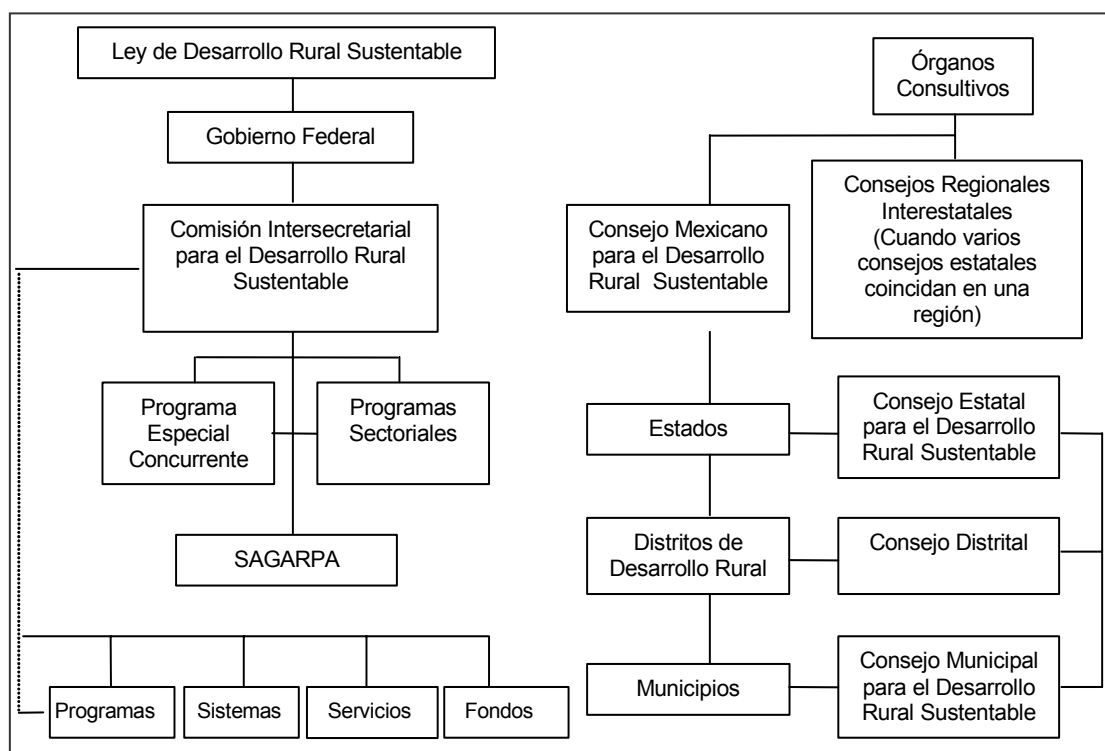
En la literatura moderna sobre desarrollo rural se reconoce que el llamado “empoderamiento” (empowerment) de los actores sociales en diversos niveles territoriales es la piedra angular, en los países en desarrollo, de una segunda ola de reformas del Estado. La primera ola otorgó un mayor papel a los proveedores privados y a los mecanismos de mercado, mientras que la segunda debe asignar a la sociedad civil organizada un mayor papel frente al Estado y a la empresa privada. El paradigma emergente del capital social sugiere a muchos investigadores que los programas de superación de la pobreza campesina y de fortalecimiento de la sociedad civil rural tendrían mejores resultados si tomaran en consideración los sistemas socioculturales de las comunidades. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), publicada el 7 de diciembre de 2001, tiene como objetivo central articular las políticas públicas que inciden en el medio rural; se contempla en ésta el fomento a las actividades productivas, tanto agropecuarias como de otra índole, la promoción del bienestar social y la preservación del medio ambiente. La ley tiene una concepción de integralidad, busca inducir conductas entre los agentes de los sectores público y privado que inciden en el desarrollo rural, para lo que se crea un esquema de planeación de corto, mediano y largo plazo democrático, incluyente y federalista, así como mecanismos de coordinación para hacerlo viable.

La LDRS abre espacios para la participación de todos los agentes del medio rural fundamentales, ya que la heterogeneidad del medio rural vuelve ineficaz cualquier concepción centralista. Hasta ahora, el entorno institucional, que norma las relaciones de propiedad, las interacciones entre los productores y los mercados de bienes y servicios, así como la relación entre los agentes del desarrollo rural y el gobierno, entre otras, ha sido ineficaz.

Con objeto de que la gestión pública constituya una acción integral, se creó una Comisión Intersecretarial para coordinar las acciones y programas de las dependencias y entidades relacionadas con el desarrollo rural sustentable. Asimismo, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, se propiciará la concurrencia y se promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno. Esta comisión propondrá al poder ejecutivo federal el Programa Especial Concurrente, que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación. También se crea el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia consultiva del gobierno federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Estos consejos funcionarán en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Gráfico 3

**ESTRUCTURA DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

En este nuevo andamiaje persiste el interrogante sobre si quedan adecuadamente representadas las voces de las comunidades rurales en la formulación de políticas y proyectos. La respuesta afirmativa supondría, entre otras cosas, un funcionamiento eficaz de la democracia representativa y de un funcionamiento democrático en el interior de las organizaciones sociales y privadas, así como la convergencia de criterios de las comunidades rurales para llegar hasta las instancias cupulares con una visión unificada. La autogestión de las comunidades y de los actores

del medio rural requiere involucrarse en procesos de discusión y decisión colectivas. En México aún falta avanzar en el aprendizaje en procesos colectivos de decisión, en algunas regiones y grupos más que en otros. El valor operacional de la LDRS para cada comunidad, para cada región y para cada entidad federativa será diferente en función de sus propias características sociales y culturales.

## El presupuesto del Programa Especial Concurrente (PEC)<sup>9</sup>

Derivado de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa Especial Concurrente (PEC) es el instrumento para integrar y ordenar las acciones de las dependencias que interactúan en el medio rural, tanto en su vertiente económica como en su dimensión social. En 2004 se asignaron al PEC 120.380,4 millones de pesos. Dentro del gasto programable federal total, el presupuesto asignado al PEC 2004 equivale a 34,1%. El gasto con enfoque productivo representa aproximadamente 10,5% del PIB agropecuario. Al considerar todo el presupuesto asignado al PEC, la proporción se eleva a 30,8% del PIB agropecuario. El presupuesto total del PEC en 2004 es superior en términos reales en 39,4% con relación al ejercicio en el año 2000; mayor en 23,2% en su vertiente productiva y superior en 45% en los programas para atender la pobreza rural.

**Cuadro 38**  
**MÉXICO: PRESUPUESTO DEL PEC CON RESPECTO AL PIB Y POBLACIÓN, 2000-2004**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004
PIB agropecuario (nominal, millones de pesos)	287 255	320 694	333 072	363 151	391 169
PIB agropecuario (millones de pesos a precios de 2004)	348 930	361 111	362 145	376 124	391 169
Población rural (miles)	24 760	24 884	25 009	25 134	25 259
Presupuesto PEC nominal (millones de pesos)	71 117	86 434	98 501	106 786	120 380
Presupuesto PEC (millones de pesos a precios de 2004)	86 386	97 327	107 099	110 601	120 380
PEC programas productivos/PIB (%)	9,5	9,7	10,8	11,0	10,5
PEC total/PIB (%)	24,8	23,9	29,6	28,4	30,8
PEC total a precios 2004 de población rural (pesos por habitante)	3 489	3 911	4 282	4 400	4 766

**Fuente:** Elaborado con datos del INEGI y del Presupuesto Especial Concurrente.

Las vertientes social y productiva del PEC ejercen un impacto diferenciado en el tiempo sobre el empleo rural. Los programas productivos influyen desde el corto y el mediano plazo, mientras que programas como los de educación y salud fortalecen las posibilidades de la población rural para incorporarse en actividades económicas mejor remuneradas en el mercado laboral, sobre un horizonte de tiempo mayor. Asimismo, los programas del PEC en materia de empleo rural promueven alternativas de ocupación seguras y redituables a los trabajadores agrícolas, particularmente en los períodos de desempleo por las condiciones propias de la actividad; establecen mecanismos para apoyar a la población jornalera agrícola en materia de capacitación y traslado a las zonas productoras e impulsan acciones de capacitación para facilitar la inserción a los mercados laborales.

<sup>9</sup> Sección elaborada sobre la base de SAGARPA, *op. cit.*

**Cuadro 39**  
**MÉXICO: PRESUPUESTO DEL PEC POR CATEGORÍAS, 2000-2004**  
*(Millones de pesos de 2004)*

	2000	2001	2002	2003	2004	TMAC real <sup>a</sup>
<b>I. Gasto productivo</b>	33 304	35 193	39 177	41 196	41 032	5,4
Procampo	12 917	14 025	13 504	14 698	14 410	2,8
Apoyos a la comercialización	4 011	3 930	6 105	5 599	5 199	6,7
Alianza para el Campo	1 356	2 279	2 532	3 354	4 163	32,4
Infraestructura hidroagrícola	2 728	2 382	2 232	3 817	3 566	6,9
Procede	1 144	642	398	582	189	-36,2
Forestal	163	170	935	976	1 092	60,9
SAGAR, órganos y entidades coordinadas	8 586	9 188	10 705	9 380	9 605	2,8
Sector agrario	2 400	2 576	2 767	2 790	2 808	4,0
<b>II. Oportunidades de ingreso</b>	12 081	13 526	14 864	12 215	13 645	3,1
Educación agropecuaria ramo 11	3 282	3 765	3 455	3 515	3 738	3,3
STPS PROBECAT	916	935	757	897	843	-2,1
Programa de empleo temporal	4 822	4 656	4 387	1 864	1 880	-21,0
Conaza	112	190	184	97	67	-12,0
Desarrollo forestal	152	208	262	245	403	27,6
INI	921	1 113	1 159	2 455	2 992	34,3
Programas de desarrollo rural	1 871	2 643	4 639	3 121	3 572	17,6
Acuicultura rural	6	16	22	21	150	122,9
<b>III. Desarrollo de capital físico</b>	6 923	7 029	6 372	5 751	7 719	2,8
Infraestructura hidroagrícola en zonas marginadas	260	646	228	81	145	-13,6
Fondo para la micro, pequeña y mediana empresa	1 091	947	1 023	625	862	-5,7
Fondo para la infraestructura social municipal	2 859	3 378	3 559	3 480	3 934	8,3
Telefonía y caminos rurales	1 424	980	772	1 131	1 970	8,5
Programa agua potable y saneamiento en zonas marginadas	898	659	287	75	321	-22,7
Programa nacional de reforestación	391	418	503	360	487	5,6
<b>IV. Acciones para atender pobreza rural</b>	19 404	28 670	28 009	27 858	30 846	12,3
Infraestructura social	5 286	6 247	6 580	6 435	7 275	8,3
Microrregiones	0	0	326	419	435	--
Programas alimentarios	2 473	2 840	3 742	2 991	4 536	16,4
Progresas/oportunidades	11 645	19 584	17 361	18 013	18 600	12,4
<b>V. Otros programas concurrentes</b>	14 675	12 911	18 676	23 581	27 138	16,6
<b>Total gasto concurrente para el desarrollo rural</b>	<b>86 386</b>	<b>97 327</b>	<b>107 099</b>	<b>110 601</b>	<b>120 380</b>	<b>8,6</b>

**Fuente:** Elaborado con datos del presupuesto asignado al Programa Especial Concurrente.

<sup>a</sup> Tasa media anual de crecimiento.

**Cuadro 40**

**MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE,  
2004, POR DEPENDENCIA**

Dependencia	Millones de pesos	Participación (%)
Total	120 380,4	100,0
SAGARPA	42 240,7	35,1
SEP	18 061,4	15,0
SEDESOL	14 532,4	12,1
RAMO 33: AP. FED.	13 948,4	11,6
SEMARNAT	9 325,7	7,7
SSA	8 980,1	7,5
SRA	4 235,8	3,5
SHCP	3 393,1	2,8
SCT	3 150,1	2,6
SECON	861,6	0,7
STPS	843,4	0,7
Otros <sup>a</sup>	807,7	0,7

**Fuente:** Programa Especial Concurrente, 2004.

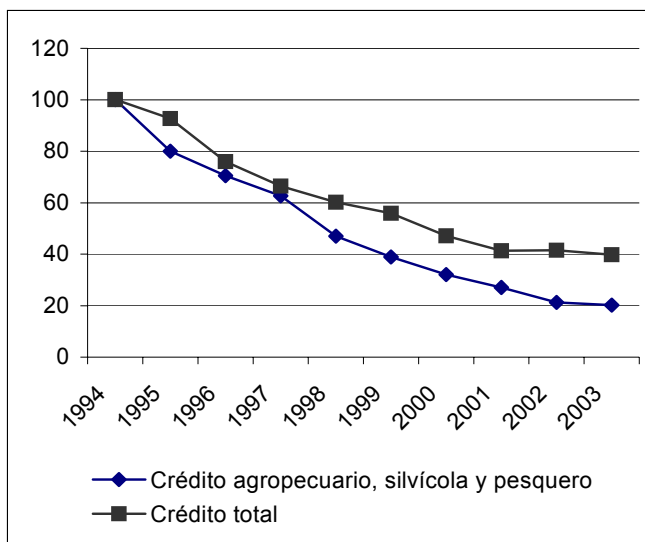
<sup>a</sup> Tribunales agrarios, SRE, Cámara de Diputados y SECTUR.

## 9. El problema crediticio en el sector rural

Durante el período de instrumentación del TLCAN, el crédito a los sectores agropecuario, forestal y pesquero ha pasado de 187 millones de pesos a 37,7 de millones de pesos entre 1994 y 2003. Por ende, cuando el crédito era más necesario para cumplir con los objetivos del TLCAN respecto de la conversión productiva, el aprovechamiento de ventajas comparativas y la modernización de las unidades productivas, el sistema crediticio de atención al campo sencillamente se colapsó.

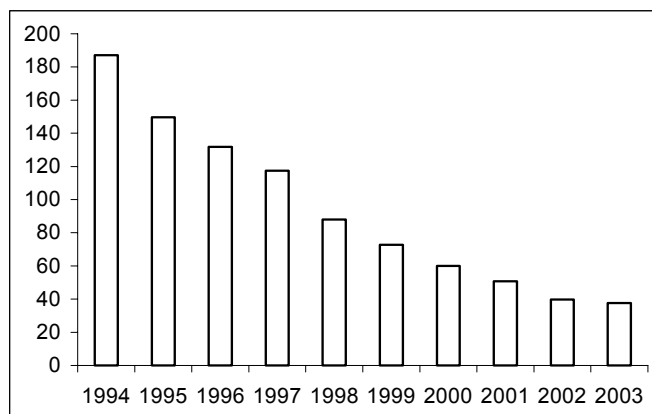
En cierta medida influyó en este desempeño la elevación sin precedente en las tasas de interés como resultado de la crisis de 1995; en parte también debe considerarse la arraigada cultura del “no pago” en espera de refinanciamientos o quitas de capital e intereses por parte del gobierno, y en parte cabe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

**Gráfico 4**  
**MÉXICO: CRÉDITO TOTAL Y CRÉDITO PARA EL SECTOR**  
**AGROPECUARIO, SILVÍCOLA Y PESQUERO, 1994-2003**  
*(Índices 1994 = 100)*



**Fuente:** Información sobre la base del III Informe de Gobierno.  
**Nota:** Crédito de la Banca Comercial y de Desarrollo.

**Gráfico 5**  
**MÉXICO: CRÉDITO A LOS SECTORES AGROPECUARIO,**  
**SILVÍCOLA Y PESQUERO, 1994-2003**  
*(Millones de pesos a precios de 2002)*



**Fuente:** Información sobre la base del III Informe de Gobierno.  
**Nota:** El crédito incluye tanto el colocado por la banca comercial como por la de desarrollo.

Romero y Puyana (2004) expresan: “Uno de los grandes temas pendientes, tanto para la economía en su conjunto como para las zonas rurales es el crédito. Si bien la baja de crédito afectó a toda la economía, al sector agropecuario lo afectó en mayor medida, ya que este sector recibió participaciones cada vez menores de un crédito total en descenso. Para los productores agropecuarios uno de los mayores problemas es el financiamiento. Por encima de los costos



nominales y reales del capital, es decir, las tasas de interés y la disponibilidad de crédito, los costos más importantes son los de transacción (disponibilidad de sucursales bancarias, tiempos del productor para realizar los trámites, identificación, conservación y disposición de colaterales, entre otras), los cuales han persistido a lo largo del tiempo”.

“Los agricultores, especialmente los pequeños y medianos, acuden al crédito informal, extrabancario y pagan mayores tasas de interés a cambio de reducir los costos de transacción. Los pequeños productores en primera instancia lo que requieren es acceso al crédito. De acuerdo con un estudio sobre los mercados financieros rurales, elaborado por el Banco Mundial (Valdez y Wiens, 1996) con base en una encuesta para tres regiones de México:

a) El 13% de las transacciones de crédito en el sector rural se llevan a cabo a través del sector formal (banca privada, de desarrollo, e instituciones financieras reguladas y no reguladas), y representan alrededor del 59% de la cantidad total de crédito otorgado.

b) El sector informal atiende 87% de las operaciones de crédito, siendo el crédito comercial de proveedores (55%) la principal fuente de operaciones de este tipo, seguida de los préstamos de amigos y familiares (13%) y prestamistas (10%).”

La SAGARPA propuso la reestructuración a fondo del Banrural a fin de eliminar el alto gasto burocrático, para que ya no siguiese siendo un fondo de capitalización discrecional y convertirlo en una banca de inversión a largo plazo que atendiera las prioridades nacionales en el sector agroalimentario. En 2002, el Banrural fue sustituido por la Financiera Rural, organizada bajo un modelo similar a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), aun cuando tiene facultades de otorgar crédito directamente a los productores. El objetivo es otorgar crecientemente el crédito mediante más intermediarios financieros del sector rural, como uniones de crédito o cajas de ahorro. El mayor reto es promover efectivamente la creación de un número mayor de intermediarios financieros rurales, los cuales no existen en muchas áreas del país, principalmente en las menos desarrolladas.

A fin de contar con un mejor sistema financiero de atención al medio rural, la administración 2000-2006 también ha impulsado que los recursos del FIRA no se canalicen sólo a través de la banca comercial, como venía sucediendo en el pasado. La posibilidad de crear y consolidarse nuevos intermediarios financieros en el medio rural se fortalece mediante el acceso a los recursos del FIRA. La diversidad de intermediarios financieros permite diseñar esquemas de atención especializados que satisfagan las necesidades de crédito de los diferentes actores del medio rural. En esta concepción hay nuevos intermediarios especializados en las actividades primarias y otros cuya población objetivo es más amplia.

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

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

De particular relevancia es la figura de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) rurales, que no pueden captar recursos directamente de los ahorradores, pero tienen la posibilidad de buscar fondeo mediante la colocación de deuda en el mercado de dinero. La ventaja de estos nuevos agentes financieros estriba en el que al estar limitados en sus posibilidades de

canalizar crédito a ramas específicas, pueden lograr un conocimiento a profundidad de sus acreditados y en esa medida bajar sus niveles de riesgo y el costo del crédito en general.

En el corto plazo, la mayor parte de los agentes financieros que están operando en el sector perciben riesgos elevados, por lo que la práctica tradicional ha sido solicitar garantías hipotecarias, prendarias y avales, y ello supone la exclusión de muchos productores. En esta administración se ha dado impulso a la utilización de garantías líquidas como esquema de transición. La SAGARPA cuenta con el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), por cuyo conducto se adiciona una garantía líquida a las que otorga FIRA, facilitando así el acceso al crédito por parte de los productores. El programa se basa en un principio de corresponsabilidad entre el sector público y los productores, ya que es necesario establecer fideicomisos (Fincas) con una mezcla de recursos públicos y privados.

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

### III. La globalización excluyente

---

La polarización del debate sobre los efectos del TLCAN en la agricultura mexicana queda bastante ilustrada en las declaraciones que a continuación se transcriben.

“Mi propia percepción...se inscribe en la otra visión de México, según la cual la estrategia económica asociada a la inclusión de México en el TLCAN es un rotundo fracaso para la enorme mayoría de la población mexicana, aunque muy benéfica para algunos magnates mexicanos incluidos en las listas de millonarios de Forbes” José Luis Calva.

“Más allá de las posturas retóricas que dominan el debate público en México, lo cierto es que el problema reside en que el modelo económico no ha sido incluyente y ha dejado fuera a una gran parte de la población...La realidad tiene tres componentes muy claros. Primero, no hay hacia donde retornar, porque el pasado no era tan benigno como suelen afirmar quienes critican el viraje de la política económica de las últimas décadas. Segundo, la globalización es una realidad que no podemos evitar ni negar..., y no menos importante, el modelo económico que tanto se aprecia y se desprecia no está funcionando para lograr esa inserción exitosa e incluyente. No hay que abandonar el modelo, sino reconocer sus limitaciones y proceder a corregirlas...” Luis Rubio (*Reforma*, 29 de agosto de 2004).

## **1. Indicadores de concentración en los Estados Unidos y en México**

### **a) Las características de la competencia en el comercio agroalimentario en América del Norte**

En un documento elaborado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2004) se analiza el efecto de las prácticas de la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural (Farm Bill de 2002), sobre el sector agropecuario en México. Entre otros temas, se advierte que la mayor preocupación para México en torno a los subsidios de los Estados Unidos son los efectos acumulativos a lo largo del tiempo que les permiten ir mejorando su competitividad o construyéndola en nuevos productos, a partir de programas de investigación, sistemas de información y desarrollo de mercados externos, entre otros, basados en alianzas estratégicas de los sectores público y privado, con la concurrencia de las universidades y centros de investigación.

El documento citado también acota que la concentración de las actividades de exportación en los Estados Unidos da lugar a comportamientos oligopolistas, en los cuales la formación de precios es poco transparente y fomenta prácticas de dumping difíciles de detectar. Los márgenes del dumping pueden ser mucho mayores que los efectos de los subsidios. Otro aspecto son las asimetrías en la aplicación de las normas de calidad obligatorias. En los Estados Unidos dichas normas están en vigor para una amplia gama de productos, mientras que en México las normas de calidad son escasas y de cumplimiento voluntario. Ello también configura patrones de comercio desigual, ya que un producto estadounidense que no cumpla con los requisitos de calidad en su mercado puede ser enviado a México sin ningún impedimento. En cambio, un producto mexicano idéntico no podría ingresar a los Estados Unidos.

De acuerdo con datos del USDA, la integración vertical en las industrias procesadoras del sector de granos es mínima; los contratos de producción representaron menos de 1% de la producción total en 1996, al igual que en el resto de los granos, y el porcentaje es aún menor en las oleaginosas. En ese mismo año, 1% de la producción de granos y forrajes correspondió a empresas procesadoras con integración vertical. La concentración en la industria procesadora de alimentos continúa al alza. Las 20 empresas más grandes del ramo tuvieron una participación en las ventas totales de 36% en 1987 y de 51% en 1997. Este fenómeno es más acentuado en el empaque de carnes, procesamiento de lácteos y la industria maltera (ERS-USDA, 2002a).

La producción agrícola sigue un proceso de concentración. El 50% del total de las ventas de las granjas agrícolas de los Estados Unidos generadas en 1900 provenía del 17% del número de granjas; en 1997 a 2% de las granjas se atribuyó 50% de las ventas totales. Sin embargo, como lo señala el propio USDA, ninguna granja grande en lo individual tiene poder de mercado. El 2% del número de granjas mencionado está compuesto por 46.100 granjas.

La estructura de la producción agrícola y pecuaria en los Estados Unidos muestra grandes disparidades. El USDA distingue tres grandes categorías de granjas.

Las granjas comerciales representan 8% del total de las granjas y contribuyen con el 68% del valor de la producción. Por el contrario, las granjas residenciales representan 62% del total, aportan 7,8% del valor total de la producción. Las granjas comerciales tienen por lo general costos muy inferiores al resto. Sólo 15,49% de estas granjas tiene costos altos, mientras que las cifras se elevan a 50% en las granjas intermedias y a 70% en las granjas residenciales. Este análisis se basa en gran medida en el documento de IICA, 2004.

**Cuadro 41**

**DIVERSIDAD EN LAS GRANJAS AGRÍCOLAS EN LOS ESTADOS UNIDOS, 1999 <sup>a</sup>**

Concepto	Granjas rurales residenciales	Granjas intermedias	Granjas comerciales	Total (48 estados)
Número de granjas	1 356 047	655 812	175 091	2 186 950
Distribución de granjas (%)	62,01	29,99	8,01	100
Valor total de producción (miles de millones de dólares)	13,7	42	120,3	176
Valor promedio de la producción (dólares)	10 074	64 117	687 065	80 481
Distribución del valor de la producción (%)	7,76	23,89	68,35	100
Número total de acres en propiedad	149	230	134	513
Número promedio de acres en propiedad	110	351	767	235
Distribución de acres en propiedad (%)	28,98	44,86	26,16	100
Número total de acres operados (millones)	204	390	277	871
Número promedio de acres en propiedad	105	595	1 581	398
Distribución de acres operados (%)	23,39	44,82	31,78	100
Ingreso agrícola bruto en efectivo (dólares por granja)	11 718	68 044	589 470	74 865
Ingreso agrícola bruto (dólares por granja)	17 952	76 237	609 810	82 815
Ingreso agrícola neto (dólares por granja)	2 310	12 998	115 832	14 063
Pagos del gobierno (dólares por granja)	1 437	9 254	41 218	6 966
Distribución de pagos del gobierno (%)	12,79	39,84	47,37	100,00
Distribución de las granjas por costos (%)				
Bajo costo	19,28	20,91	54,29	22,58
Mediano costo	10,66	29,05	30,22	17,74
Alto costo	70,06	50,04	15,49	59,68

**Fuente:** Agricultural Resource Management Study (ARMS)-USDA.

<sup>a</sup> Las granjas rurales residenciales se definen por un valor de ventas inferior a los 250.000 dólares anuales. Las actividades agropecuarias son menos importantes que las fuentes de ingreso no agropecuario. Un alto porcentaje de estas granjas se especializa en la cría de ganado vacuno. Las granjas intermedias, al igual que las anteriores, tienen ingresos menores a 250.000 dólares, pero reportan las actividades agropecuarias como su principal fuente de ingresos. Dentro de este grupo, 73% tiene ventas menores a los 100.000 dólares anuales. Las granjas comerciales tienen ventas superiores a los 250.000 dólares, pueden ser del tipo familiar, o bien se trata de empresas o cooperativas. El 33% de estas granjas tiene ventas mayores a los 500,00 dólares anuales. Estas granjas son las que muestran la mayor especialización en el segmento de los granos, de los cuales obtienen entre 40% y 50% de su ingreso total.

El fenómeno de la concentración no se presenta con tanta intensidad en el proceso primario como en las fases siguientes de almacenamiento, distribución y comercialización. La concentración en la descarga de los silos a barcasas es alta: Cargill, ADM, Conagra y Bunge realizan 49,13% de esta actividad. En la descarga a barcos, las cuatro anteriores más Continental abarcan 73,2% de la actividad. La participación en el almacenamiento total está menos concentrada por la importancia de los silos en las granjas de los productores.

Las participaciones en los mercados de exportación por puerto de salida son muy elevadas. A nivel nacional, 80,9% del maíz exportado es operado por cuatro empresas, 46,6% del trigo, y 64,9% de la soya. En los puertos del Golfo (Texas) la concentración en cuatro empresas es de 81% en maíz, de 86% en trigo y de 100% en soya. Un patrón similar se observa en otros puertos de salida.

Cuadro 42

**ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN DE LOS MERCADOS DE EXPORTACIÓN DE LAS CUATRO EMPRESAS MÁS IMPORTANTES**

Productos	Volumen total de los puertos	Volumen de las cuatro empresas más importantes	Distribución de las cuatro empresas más importantes (porcentajes)	Empresas
<b>Exportaciones Nacionales (todos los puertos)</b>				
Maíz	35 862 622	29 022 788	80,9	ADM, Cargill, Continental, ZenNoh
Trigo	25 922 437	12 068 195	46,6	Cargill, Columbia Grain, Peavey, United Grain
Soya	22 402 723	14 531 886	64,9	ADM, Cargill, Continental, ZenNoh
<b>Río del Mississippi [Nueva Orleans]</b>				
Maíz	28 382 994	25 549 852	90,0	ADM, Cargill, Continental, ZenNoh
Trigo	5 784 891	3 976 726	68,7	ADM, Cargill, Continental, Peavey
Soya	17 606 377	13 320 898	75,7	ADM, Bunge, Cargill, ZenNoh
<b>Golfo de Texas</b>				
Maíz	427 421	346 315	81,0	Cargill, Farmland, Houston Public, Jacinto Port
Trigo	7 222 742	6 221 799	86,1	Cargill, Continental, Farmland, Houston Public
Soya	919 568	919 568	100,0	Cargill, Continental, Farmland
<b>Costa Atlántica</b>				
Maíz	76 432	76 432	100,0	Cargill, GA Port Authority
Trigo	485 621	485 621	100,0	Cargill, GA Port Authority
Soya	626 638	626 638	100,0	ADM, GA Port Authority
<b>Grandes Lagos</b>				
Maíz	1 398 552	1 147 592	82,1	Andersons, Cargill, Continental, Harvest States
Trigo	1 891 249	1 744 010	92,2	AGP, Cargill, Harvest States, Peavey
Soya	1 904 852	1 349 830	70,9	AGP, Andersons, Harvest States, Peavey
<b>PNW</b>				
Maíz	5 577 223	5 577 223	100,0	Cargill, Continental, Peavey
Trigo	10 537 933	8 680 651	82,4	Cargill, Columbia Grain, Louis Dreyfus, United Grain
Soya	1 345 287	1 345 287	100,0	Cargill, Continental, Peavey

Fuente: USDA.

Uno de los problemas con los monopolios y los oligopolios tiene que ver con su capacidad de generar ganancias extranormales, es decir, ganancias que no corresponden a las funciones que cumplen dentro de un sistema económico. En el caso de las empresas exportadoras de granos de los Estados Unidos: ¿tienen la capacidad de deprimir los precios que pagan a los productores dentro de los Estados Unidos?, ¿qué política de precios siguen esas grandes empresas de exportación para comercializar en terceros mercados?, ¿los elevan, al tener en sus manos un porcentaje significativo de la oferta mundial?, es decir, ¿generan un cártel de la producción, como ha sucedido en el caso del petróleo?, ¿los deprimen para estar en condiciones de competir frente a otros países abastecedores, principalmente Canadá, Sudamérica y Europa? Si los bajan, se estaría frente a un escenario de oligopolios en colisión, buscando la eliminación del mercado mundial de los competidores. Las respuestas a estas preguntas no son triviales y se percibe un vacío relativo en la literatura académica. La hipótesis de que los monopolios de exportación de los Estados Unidos están en ruta de aniquilamiento de otros competidores en el mercado mundial se contradice en los hechos, ya que este país ha ido perdiendo participación en los mercados mundiales de granos y

oleaginosas.<sup>10</sup> La pugna por la participación en los mercados internacionales está más claramente correlacionada con los subsidios y créditos a la exportación de los gobiernos nacionales, que con las prácticas monopolistas u oligopolistas de las empresas individuales.

Si es indudable que los grandes consorcios de exportación, independientemente de su nacionalidad, están en mejores condiciones que otros comercializadores de absorber u obtener pérdidas o ganancias ante movimientos inesperados en los mercados, están mejor posicionados para contratar coberturas en los mejores términos posibles, y aprovechan a plenitud las economías a escala que ofrece la tecnología moderna.

La participación de las grandes compañías exportadoras de granos de los Estados Unidos tiene implicaciones para la comercialización interna en México. Cualquier empresa que esté participando o desee participar en estos mercados requiere alcanzar los mismos estándares de eficiencia que las empresas competidoras del exterior. Esto genera altas barreras a la entrada para nuevos participantes y tiende a generar fuerzas asimétricas de negociación entre el productor primario y los compradores. Se requieren grandes montos de capital, infraestructura en puertos, fronteras, distribución en centros de consumo, entre otros. A estos factores, que en teoría económica se les conoce como “economías de escala y economías de alcance”, se suman las asimetrías generadas por las prácticas de los gobiernos en subsidios, créditos y otras formas de apoyo a la exportación.

## b) La concentración de la distribución de alimentos por medio de cadenas de autoservicio en los Estados Unidos

En los últimos 10 años, las tiendas de autoservicio, principalmente los supermercados y supercentros, han incrementando su participación en la compra directa a productores y empaques para su abastecimiento de productos frescos.<sup>11</sup>

Los 40.000 millones de dólares que representaría la venta de productos frescos consumidos en los Estados Unidos por conducto de tiendas de autoservicio se distribuyen de la siguiente manera: los supermercados contribuyeron con 88% de estas ventas, mientras que otro 10% se efectuó en los supercentros; el 2% restante se distribuyó entre tiendas de alimentos especializadas, mercados de productores y tiendas de abarrotes. La consolidación de las principales tiendas de autoservicio ha repercutido en una concentración agregada: cerca de 20 consorcios controlan el 65% del total del mercado de los Estados Unidos.

**Cuadro 43**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS CADENAS DE AUTOSERVICIO EN**  
**LOS ESTADOS UNIDOS, 2000**  
(Miles de millones)

Empresas	Tamaño	Establecimiento	Ventas totales	Participación en ventas (%)
12	Internet	0	0,2	0
939	2-3 tiendas	2 183	12,8	3
483	4-10 tiendas	2 832	24,7	6
155	11-50 tiendas	3 425	38,2	9
44	51-200 tiendas	4 785	65,4	16
20	201 + tiendas	17 032	267	65
1 653		30 257	408,3	100

Fuente: Chain Store Guide, 2004.  
**Cuadro 44**

<sup>10</sup> Varios de los grandes consorcios de exportación de granos de los Estados Unidos operan en varios países.

<sup>11</sup> Datos del *Supermarket, Grocery & Convenience Store Guide*, 2001.

**PRINCIPALES CADENAS DE SUPERMERCADOS EN LOS ESTADOS UNIDOS**

	<b>Compañías</b>	<b>Número de tiendas</b>	<b>Ventas (miles de millones de dólares)</b>	<b>Participación de mercado (porcentajes)</b>
1	Kroger Co./Fred Meyer	3 127	49,1	12,0
2	Albertson's/American Stores	2 514	37,1	9,1
3	Safeway/Vons/Randall's	1 689	31,9	7,8
4	Ahold U.S.A.	1 229	22	5,4
5	Costco Wholesale Group	335	17,6	4,3
6	Wal-Mart Supercenters	953	17,1	4,2
7	Publix Super Markets	645	14,3	3,5
8	Winn-Dixie Stores	1 069	13,6	3,3
9	Delhaize America	1 486	12,6	3,1
10	A&P	813	10,5	2,6
11	Sam's Club	472	10,4	2,5
12	Supervalu	450	9,3	2,3
13	H.E. Butt Grocery Co.	277	7,9	1,9
14	Meijer Inc.	143	5,4	1,3
15	Shaw's Supermarkets	169	4,2	1,0
16	Pathmark Stores Inc.	138	3,8	0,9
17	Hy-Vee	247	3,2	0,8
18	Fleming Companies	175	3,1	0,8
19	Raley's	149	3	0,7
20	Aldi	580	2,8	0,7
21	Giant Tagle	212	2,7	0,7
22	Wegmans Food Markets	61	2,7	0,7
23	BJ's Wholesale Club	114	2,6	0,6
24	Starter BROS. Markets	155	2,4	0,6
25	Penn Traffic Co.	220	2,4	0,6
	Subtotal	17 422	291,7	71,4
	Otros	12 835	116,6	28,6
	Total	30 257	408,3	100,0

Fuente: Chain Store Guide, 2001.

**c) El fenómeno de la concentración en México**

Están ocurriendo en México procesos de concentración similares a los de los Estados Unidos, por lo cual es importante entender mejor su dinámica. A continuación se presentan algunos datos disponibles sobre algunos sectores.

De acuerdo con un estudio elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2003 para evaluar los resultados de la Alianza para el Campo, 22% de los recipientes de apoyos de Fomento Agrícola que participaron en la encuesta realizada como parte de dicha evaluación manifestaron que en el último año habían expandido la superficie que explotaban. Aparentemente, hay un activo mercado de tierras para alquilar, pero no para venta. Un resultado similar fue reportado en 1999 en un estudio del Banco Mundial. Este proceso puede tener varias causas, entre las que se cuentan la falta de créditos hipotecarios y derechos de propiedad mal definidos. Si bien la consolidación de pequeñas propiedades en unidades más grandes es positiva, pues aumenta la eficiencia de las explotaciones, el hecho de que esta consolidación se produzca en tierras arrendadas y no compradas restringe el incentivo a invertir en tecnologías que requieren inversiones fijas irreversibles.



En la porcicultura, al inicio del decenio de 1990, 1% de las unidades de producción más grandes tenía una participación de mercado de 48%, fenómeno que se ha ido acentuando (ERS-USDA, 2002b). En la avicultura, dos empresas controlaban 33% del mercado en 1996, y en 2002, tres empresas representaron 52% del mercado.<sup>12</sup> En el documento del IICA citado, correspondiente al sector de lácteos, se sostiene que: “algunas de las grandes compañías de la industria láctea están integradas verticalmente en todo el proceso, desde la fabricación de alimentos para ganado y crianza de ganado bovino hasta la comercialización de productos lácteos al mercado al detalle, incluso en la fabricación de envases de plástico o cartón. Las seis empresas principales de la rama de pasteurización ostentan una participación de mercado de más del 70%”.

## **d) Viabilidad de la economía campesina de pequeña escala ante la globalización**

### *i) La magnitud del minifundismo*

El minifundismo y la excesiva fragmentación de la tierra figuran entre los principales problemas del campo en México en cuanto a su dimensión productiva. El origen de este fenómeno se remonta al artículo 27 constitucional y al reparto agrario. Las reformas de 1992, al sentar las bases para sustituir la propiedad ejidal por la propiedad privada, tuvieron como objetivo, entre otros, propiciar el surgimiento de un mercado de tierras que permitiese alcanzar escalas de producción de mayor viabilidad. Aun cuando desde antes de las reformas de 1992 ya existía un mercado ilegal de renta y venta de tierras ejidales, la legalización de esas prácticas no ha permitido superar el problema del minifundismo, sobre todo en las zonas del país donde este fenómeno es más acentuado. Definitivamente, los retrasos en los programas de titulación explican sólo en parte este proceso.

### *ii) Los rezagos en los procesos de titulación*

Los ejidos y comunidades representan 51,9% de la superficie total del país<sup>13</sup> y cuentan con 4.127.790 beneficiarios. Hasta agosto de 2004 se había expedido un total de 7,9 millones de documentos en beneficio de 3.580.620 personas. Al 31 de enero de 2004, de un total de 103,5 millones de hectáreas bajo el régimen de propiedad social, la superficie regularizada alcanzó 74% del total; es decir, persiste una superficie de 27,4 millones de hectáreas por regularizar. Los índices de regularización tienen —salvo excepciones— un patrón geográfico bien definido: decrecen del norte hacia el sur-sureste. En los estados de Nayarit, Jalisco, Oaxaca y Chiapas el porcentaje de superficie regularizada es igual o inferior al 50%. La entidad federativa con menor avance es Oaxaca (sólo 30%).<sup>14</sup> Por núcleos agrarios, existen 29.942 a nivel nacional, y el porcentaje de regularización es de 83%. Los estados con un menor porcentaje de núcleos agrarios certificados son los mismos que muestra el indicador de porcentaje de superficie regularizada. Guerrero, Oaxaca y Chiapas cuentan con 15,9% de los núcleos agrarios totales del país, y con 14,9% de la propiedad social total. Representan 38,1% de los núcleos agrarios no regularizados y 34,9% de la superficie en propiedad social no regularizada.

<sup>12</sup> Datos de la Unión Nacional de Avicultores.

<sup>13</sup> Superficie total no insular.

<sup>14</sup> El caso del D. F. no es relevante para este trabajo.

## Recuadro 3

## LA ECONOMÍA DE LAS GRANDES ESCALAS: UN EJEMPLO

La compañía "Dole Food", de acuerdo con su sitio en Internet, obtuvo ingresos globales en 2003 por 4.800 millones de dólares, y es el productor y comercializador mundial más grande de frutas, vegetales frescos y flores de corte. Ha incursionado también en el segmento de los productos procesados. En todo el planeta cuenta con 120.000 acres de tierra, 50 centros de procesamiento, maduración y distribución, 11 empacadoras y bodegas refrigeradas, así como una flota propia de 21 barcos y 10.800 contenedores.

Empresas subsidiarias le proveen de insumos, como los empaques de madera. En piña tiene producción propia proveniente de sus plantaciones en Costa Rica, Ecuador y Honduras, pero también realizan agricultura por contrato con productores independientes, principalmente en Costa Rica. Opera en 28 países, como estrategia de crecimiento así como de amortiguación de riesgos ante desastres naturales y fenómenos políticos. Cuenta con una red de distribución en más de 90 países. Da empleo a 36.000 trabajadores permanentes y a 23.000 trabajadores temporales en todo el mundo.

El plátano o banano es, junto con la piña, la uva, el kiwi y la pera, sus principales áreas de negocio. En productos con mayor procesamiento pueden mencionarse desde los jugos hasta las ensaladas totalmente preparadas, entre ellas la "César". Los consumidores estadounidenses muestran una clara tendencia hacia las botanas (aperitivo para abrir el apetito), o *snacks*, más saludables. Es por ello que la fruta cortada y empacada ha tenido un crecimiento explosivo. Es el productor más grande del mundo de bananos, con ventas anuales de más de 120 millones de cajas, provenientes principalmente de Honduras, Costa Rica, Ecuador, Colombia y Guatemala. Es el segundo productor mundial de piñas, con ventas de 17 millones de cajas anuales. Son los mayores productores de flores en América Latina, principalmente en Colombia y Ecuador, con más de 800 variedades. Después del corte, la flor se manda vía aérea a sus instalaciones de Miami, lo cual les permite garantizar un suministro diario. Son los mayores exportadores de fruta chilena.

Dole se compromete solidariamente con las comunidades en las que opera: otorga directamente o apoya financieramente escuelas, hospitales, vivienda, redes de agua potable, instalaciones deportivas, programas ambientales y actividades sociales y culturales. El mayor beneficio que genera la compañía a nivel local son los empleos, con mejores niveles de remuneración que los salarios promedio en cada zona.

## Cuadro 45

PROCAMPO: TAMAÑO PROMEDIO DE PREDIO,  
AÑO AGRÍCOLA 2001

Entidad	Tamaño de predio (hectáreas)	Entidad	Tamaño de predio (hectáreas)
Oaxaca	2,0	Michoacán	5,0
Distrito Federal	2,1	Nayarit	5,1
Tabasco	2,1	Campeche	5,1
Yucatán	2,2	Guanajuato	5,7
Guerrero	2,5	Aguascalientes	6,0
Hidalgo	2,5	Colima	6,1
México	2,5	Nuevo León	8,1
Veracruz	2,8	Durango	8,2
Quintana Roo	2,9	Jalisco	8,6
Chiapas	3,2	Zacatecas	9,8
Morelos	3,2	Sinaloa	10,3
Puebla	3,2	Chihuahua	11,9
Querétaro	3,7	Baja California Sur	12,2
Coahuila	3,7	Tamaulipas	19,0
Tlaxcala	4,3	Sonora	19,3
San Luis Potosí	4,7	Baja California	26,9

Fuente: ASERCA.

Cuadro 46

**MÉXICO: NÚCLEOS AGRARIOS DE ATENCIÓN ESPECIAL Y NO PROGRAMABLES, 2004**

Total	4 038
De atención especial	
Conflictos de límites (sin juicio instaurado)	853
Con problemática interna	466
Acciones agrarias inconclusas que extinguen o modifican derechos	97
Con rechazo al programa	950
Núcleos que condicionan el programa	132
Invasión de tierras (sin juicio instaurado)	141
Núcleos agrarios con juicio	149
Subtotal	2 788
Núcleos no programables	1 250

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, página web.

**Recuadro 4**  
**EL PROCEDE EN CIFRAS**

Existen en el país 27.664 ejidos y 2.278 comunidades, que en conjunto suman 29.942 núcleos agrarios. Según estimaciones, los ejidatarios y comuneros poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional.

La participación activa de los ejidatarios y comuneros, aunada a las actividades que realizan las dependencias responsables de la ejecución de programa y al apoyo de los gobiernos de los estados, ha permitido avances significativos en el desarrollo del Procede, de manera que **al 31 de marzo del 2004:**

1) Las acciones de comunicación y sensibilización a integrantes de los órganos ejidales, así como el acopio de información complementaria, han permitido diagnosticar la viabilidad de incorporación al programa en los 29,942 núcleos agrarios, que constituyen el 100% del total nacional. Por voluntad de sus asambleas se han incorporado al programa 27.777 núcleos agrarios (93%).

2) A partir de la documentación básica que respalda las acciones agrarias que integran sus tierras, 25.530 núcleos agrarios (85%) han realizado de conformidad con sus colindantes la delimitación de sus linderos de las parcelas y solares.

3) Los trabajos anteriores han sido aprobados por sus respectivas asambleas en 25.383 núcleos agrarios (85%).

4) Se han concluido los trabajos técnicos de medición en 25.280 núcleos agrarios (84%), tarea que ha significado la cobertura territorial de 80,2 millones de hectáreas (77% de la superficie ejidal y comunal), y por unidad la medición de 7.288.328 parcelas y solares.

5) Los trabajos operativos han permitido que 25.022 núcleos agrarios (84%) hayan celebrado su asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras.

6) Finalmente, se ha culminado la regularización de 24.813 núcleos agrarios (equivalentes al 83% del total nacional), para los cuales se han expedido 7.797.031 certificados y títulos (4.305.919 certificados parcelarios; 1.580.942 certificados de uso común y 1.910.170 títulos de solares) que benefician a 3.535.387 sujetos de derecho, así como la certificación y/o titulación de 68,9 millones de hectáreas.

*iii) Entre el romanticismo y la realidad*

La agricultura de muy pequeña escala plantea retos enormes para la formulación de la política agropecuaria. Hay posiciones múltiples en torno al tema: algunos consideran que las unidades productivas de pequeña escala son más eficientes que las de mayor tamaño, otros opinan que pueden ser viables si y solo si reciben una atención preferente por parte del Estado, y también se manifiesta que estas unidades no son viables en un entorno de globalización.

Romero y Puyana (2004) comentan que “es abundante la literatura que analiza la relación inversa entre la productividad y el tamaño de la unidad productiva y sobre la existencia de economías de escala en la agricultura. Estudios muy recientes sugieren que prácticamente en ningún producto dichas economías existen (sic) y se demuestra que son el resultado de factores políticos...”

Romero y Puyana añaden que nuevas tecnologías en arroz, algodón, cacao, palma africana, café o té, han probado que las pequeñas unidades son más eficientes. Estudios recientes del Banco Mundial sobre Ecuador, Guatemala, El Salvador, entre otros, prueban lo anterior para varios productos, sobre todo en los llamados “no tradicionales”. América Latina ha demostrado tener ventajas competitivas en estos productos que son intensivos en mano de obra, demandan tecnología y generan un importante ingreso. La combinación de la pequeña producción y las cooperativas para el manejo poscosecha y la administración, con empresas especializadas en la comercialización, arrojan resultados positivos.

De acuerdo con los autores, dos factores pueden afectar la relación inversa entre eficiencia y tamaño de finca, verificada casi en todos los países: la calidad de la tierra y el cambio tecnológico. Los estudios que relacionan la calidad de la tierra, la eficiencia y el tamaño de las unidades productivas sugieren que si bien en algunos casos la relación se debilita, no se revierte, ya que la calidad de la tierra puede descender a medida que el tamaño de las fincas aumenta. En cuanto al avance tecnológico, ha sido ampliamente demostrado en varios países que la tendencia a que se eleve más que proporcionalmente la eficiencia de las grandes unidades fue un fenómeno temporal de las fases iniciales de la revolución verde. La supremacía de las fincas grandes para apropiarse de los beneficios del avance tecnológico se reforzó en muchas ocasiones por la orientación de las inversiones en infraestructura, la política de precios y otros elementos de la política del desarrollo agrícola que las favoreció.

Así, se sostiene que la superioridad de la pequeña escala en la producción agrícola y en la ganadería, medida por la productividad total factorial y la productividad total factorial social, es mayor cuanto menor sea el nivel de ingreso de un país y mayor la concentración de la propiedad. Sin los subsidios a los insumos industriales y a las inversiones de escala, otorgados por la vía de la tasa de cambio y el crédito, la supremacía de la propiedad de gran escala desaparece y se invierte la tendencia a la expulsión de mano de obra. Ello significa una reivindicación de la economía campesina, así como de la habilidad empresarial y la capacidad innovadora del pequeño productor.

#### *iv) Historias de éxitos y fracasos*

De Janvry (1996) señala que la participación de los agricultores pequeños en cultivos de alto valor agregado es factible, como lo ilustran varias historias de éxito, pese a que también se registran fracasos. Los casos de éxito se dan en cultivos individuales y dependen de los diferentes arreglos institucionales para el acceso a la tecnología, el crédito y la comercialización, sobre todo cuando se ofrecen soluciones a las fallas del mercado y los niveles excesivamente altos de riesgo que enfrentan los agricultores. Estos arreglos institucionales incluyen cooperativas de servicios, coinversiones con otros productores o procesadores, así como esquemas de agricultura por contrato. En general, la ventaja comparativa del agricultor de pequeña escala en la producción de hortalizas y frutas intensivas en mano de obra es el acceso al trabajo familiar no remunerado o al trabajo de bajo costo dentro de la misma comunidad, una mayor habilidad para supervisar a los trabajadores y buenas prácticas agrícolas. Las dificultades se vinculan con el acceso al crédito, la obtención de información en torno a las tecnologías modernas, la participación en los mercados internacionales, la posibilidad de pertenencia a organizaciones que logren efectivamente reducir los costos de transacción y obtener poder de negociación de precios frente a los agroindustriales y los distribuidores que generalmente cuentan con poder monopsónico.

De acuerdo con el autor, el obstáculo más serio para su diversificación es la falta de apoyo institucional en un contexto de contracción de las agencias públicas en las áreas de financiamiento, distribución de insumos, asistencia técnica y manejo de la comercialización. En general, hay una falta seria de crédito de largo plazo que pueda ser utilizado para invertir en la modernización de la infraestructura necesaria para efectuar el cambio hacia cultivos más rentables. Los productores pequeños difícilmente pueden sufragar en los costos de arranque, por lo cual requieren de donaciones o bien de asociaciones con inversionistas externos. El acceso a los servicios de extensión y a las nuevas tecnologías puede lograrse a través de contratos, pero los brokers no son los más efectivos para este propósito. Resulta clave para reducir los costos de transacción la promoción de organizaciones que puedan mediar en la celebración de agricultura por contrato y esquemas de coinversión. Estas organizaciones pueden promoverse desde una multiplicidad de fuentes, incluyendo organizaciones no gubernamentales, empresas agroindustriales, el gobierno y los propios productores. El ejido mismo, con una larga pero un tanto dispar tradición de comportamiento de colaboración podría proveer de la base organizacional.

Con todo, la diversificación hacia cultivos de exportación no representa la solución para la gran mayoría de los pequeños productores agrícolas en México. Es necesario que combinen la modernización de su actividad tradicional con la participación en el mercado laboral, la generación de ingresos a través de microempresas y la migración estacional, concluye de Janvry.




#### **e) No es posible analizar la viabilidad de las unidades de producción minifundistas sin considerar los costos de oportunidad de la mano de obra**

Los problemas asociados con las escalas de producción minifundistas parecen insuperables. Aun cuando se avance en los rendimientos y en el abatimiento de costos, estas unidades de producción carecen de viabilidad económica, a raíz del costo de oportunidad de la mano de obra. El escenario base considera un predio de dos hectáreas, dos toneladas de rendimiento por hectárea en maíz que corresponde al promedio nacional, las cuotas de Procampo, y un precio de maíz superior en alrededor de 50% al que prevalece en el mercado internacional. El resultado de este análisis indica que la actividad genera un ingreso por habitante inferior al que existe en Haití, ingreso que no se logra alcanzar ni triplicando los rendimientos con respecto al escenario base, ni duplicando los precios.

En este caso, la renta empresarial del cultivo del maíz no es competitiva frente a otras actividades económicas asalariadas a las que puede acceder la mano de obra rural no calificada. En los tres escenarios, el ingreso mensual de la actividad agrícola es inferior al ingreso semanal de trabajadores no calificados en la industria de la construcción. La viabilidad económica de estas unidades productivas podría alterarse con la conversión hacia otros cultivos. La cuestión es que ello ha sucedido sólo marginalmente y el potencial se percibe limitado.

La viabilidad de las unidades de producción de pequeña escala depende también de los costos de oportunidad de la mano de obra. Hay regiones alejadas y con elevada marginación donde el costo de oportunidad puede ser bajo. Sin embargo, sobre todo en aquellas donde hay mayores niveles de educación y buenas comunicaciones con las localidades urbanas, los costos de oportunidad pueden ser mucho mayores. Esta cuestión cobrará mayor realce a medida que se vaya produciendo el relevo generacional en el campo, con una población con mayor nivel educativo.

**Diagrama 2**  
**INGRESOS PER CÁPITA DE UNIDADES PRODUCTIVAS PEQUEÑAS.**  
**GUATEMALA, HAITÍ, MÉXICO Y PERÚ**

Productores de maíz en Procampo con 2 hectáreas o menos = 1 138 840				PIB per cápita <sup>a</sup> (dólares/habitante)	
Concepto	Caso 1 Bade	Caso 2 Rendimiento se triplica	Caso 3 Precio se duplica		
	2 ha	2 ha	2 ha	Guatemala	1 512
	R = 2	R = 6	R = 2	Perú	1 923
	Precio = \$ 1 500	Precio = \$ 1 500	Precio = \$ 3 000		
Procampo (\$ 1 030/ha)	\$ 2 060	\$ 2 060	\$ 2 060	Haití	469
Ingresos de mercado (número de ha X R x precio)	\$ 6 000	\$ 18 000	\$ 12 000	México	6 030
Costos/tonelada				<sup>a</sup> Precios corrientes en dólares. <b>Fuente:</b> FMI, World Economic Outlook, abril, 2002.	
	\$ 800	\$ 750	\$ 800	Caso 3 (hipotético) Este precio hipotético requiere un arancel de alrededor de 200%	
Ingreso anual	\$ 7 260	\$ 19 310	\$ 13 260		
Ingreso mensual	\$ 605	\$ 1 609	\$ 1 105		
Ingreso per cápita anual (dls/5 hab.)	138,3	367,8	252,6	Un precio tan elevado va en detrimento de jornaleros y productores de autoconsumo no autosuficientes y del sector pecuario.	
Costos/ha Tipo de cambio = 10,5					
	\$ 1 600/ha	\$ 4 500/ha	\$ 1 600/ha		

**Fuente:** SAGARPA, ASERCA.

La migración hacia los Estados Unidos ha crecido de forma acelerada. El estímulo que generan los diferenciales en salarios es enorme. En un documento del ERS (Economic Research Service) (2002a), con cifras correspondientes a octubre de 2000, se determina que en octubre de 2000 el salario promedio diario en ese país era de 8,29 dólares por hora. Sobre una base diaria, el salario de los trabajadores agrícolas en México alcanzaba 3,60 dólares, mientras que el promedio para los Estados Unidos era de 66,32 dólares. El ERS reconoce que estas cifras sobreestiman un tanto la brecha salarial, al no tomar en cuenta los diferenciales en el costo de la vida entre ambos países. La migración eleva sustancialmente los costos de oportunidad para la mano de obra en la economía mexicana. La contrapartida son las remesas de los trabajadores, sin las cuales la existencia misma de muchas localidades rurales en México no podría explicarse.

## 2. Negociación y renegociación del TLCAN

A Heladio Ramírez, líder de la CNC, en entrevista periodística se le formuló la pregunta: ¿sería necesario revisar el tratado o sólo bastaría con renegociar los sectores afectados con la apertura?

Su respuesta insistió en que la cuestión rebasaba el ámbito agropecuario o de desarrollo rural y representaba un asunto de estrategia nacional. Según este dirigente, la CNC no buscaba destruir o cancelar el TLCAN, y tampoco afectar a otros sectores de la economía nacional. De acuerdo con su comentario, los campesinos ansían la firma de un acuerdo paralelo que permita actualizar el clausulado referente a los subsidios agropecuarios, ampliar el concepto de daño económico y los mecanismos de emergencia y salvaguarda correspondientes, así como revisar los grupos deficitarios de la balanza comercial agropecuaria e incluir cláusulas específicas para productos y fracciones arancelarias que eviten despojos en el mercado de origen.

Heladio Ramírez preside la organización campesina más importante de México. Afirma claramente que no buscan terminar con el TLCAN, aun cuando pide su renegociación a través de un acuerdo paralelo (los términos en los que lo esboza no deja de plantear serios problemas técnicos y de negociación). Su proclama es importante: “Lo que queremos es no ser eternos perdedores. No queremos ser excluidos ni marginados. Menos arrasados en nuestros propios mercados...”

Calva (1996) presenta diversas críticas al TLCAN tal y como fue negociado, varias de las cuales las comparten muchos otros. En principio, destaca el contraste entre el contenido de la integración norteamericana liderada por los Estados Unidos en el TLCAN y el contenido de la integración europea encabezada por Alemania y Francia. Por una parte, las asimetrías entre los países de la Unión Europea no son tan grandes como las de los países de América del Norte. Además, la Unión Europea ha instituido fondos compensatorios para que los niveles de bienestar converjan en los diferentes Estados que la integran. En cambio, en el TLCAN no hay un solo dólar de fondos compensatorios. Por último, en la integración europea se permite el libre flujo de mano de obra, mientras que en el TLCAN se mantiene el proteccionismo del mercado de trabajo estadounidense y canadiense, sin que exista siquiera un capítulo que proteja los derechos humanos de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos.

Existe una enorme simpatía en México en torno al modelo europeo de integración. No obstante, hay interrogantes que deberían de abordar quienes abogan por una renegociación sobre esas bases. Las asimetrías tan grandes en los países del TLCAN, sobre todo entre México y los Estados Unidos, son un factor que impediría la creación de entes supranacionales como la Comisión Europea. En caso de que llegase a haberlos, los fondos compensatorios que diesen los Estados Unidos serían presumiblemente administrados por ellos mismos, y desde luego, no se canalizarían hacia sectores productivos que pudiesen afectar los intereses económicos de los productores de ese país. Los fondos compensatorios van asociados a los compromisos de los miembros de la Unión Europea de adoptar la “Política Agrícola Común”. La definición de una política común en América del Norte no parece viable. Ni México, ni ningún otro país del mundo, fue consultado por el Congreso de los Estados Unidos en la definición de su Ley Agrícola de 2002, que no fue diseñada ni siquiera con el consenso pleno del Poder Ejecutivo de ese país. Pensar que habría sido posible negociar el libre flujo de la mano de obra en el marco del TLCAN tampoco suena realista. Inclusive, el margen de la votación en el Congreso de los Estados Unidos para la aprobación del TLCAN fue estrecho. La Unión Europea tiene distintos esquemas de asociación con sus países socios, que van desde los Tratados de Libre Comercio como el que suscribió con México en 2000 (en los cuales no hay fondos estructurales ni compensatorios, pero tampoco el compromiso de una política agrícola común) hasta la adhesión.





## IV. Conclusiones

---

El sector agropecuario mexicano está inmerso ya un entorno globalizado. El período de ajuste no ha sido fácil, por el reto que implica enfrentar la competencia de los Estados Unidos y Canadá, además de manejar un entorno macroeconómico poco propicio.

En el frente de la producción y del comercio exterior, los indicadores agregados de la evolución sectorial muestran un saldo favorable, aun cuando en cada segmento de la actividad se hayan registrado “ganadores y perdedores”.

1) El PIB del sector primario creció a una tasa media anual de 1,9% en el período 1994-2003.

2) La producción de los 10 cultivos básicos registró un aumento acumulado de casi 4,5 millones de toneladas en el mismo período.

3) La producción de maíz presentó un incremento acumulado de casi 2,5 millones de toneladas.

4) La producción de las principales hortalizas tuvo una elevación acumulada de 68,1%.

5) La producción de las principales frutas observó un aumento acumulado de 27,2%.

6) La tasa media anual de crecimiento de las carnes en canal en el período 1994-2004 fue de 3,6%, de 3% para leche, y de 4,3% para otros productos pecuarios.

7) La productividad laboral en el sector agrícola pasó de un nivel de 9,4 a 11,6 en 2002.

8) Las exportaciones agropecuarias crecieron a una tasa promedio anual de 6,1%, mientras que las importaciones lo hicieron a una tasa similar (6,2%).

9) Las exportaciones agroalimentarias y pesqueras avanzaron a una tasa promedio anual de 8,2%, mientras que las importaciones lo hicieron a una tasa inferior de 6,4%.

10) Durante este período se diversificó la plataforma exportadora de México. En el período 1992-1994, 83 productos constituían 90% de las exportaciones agroalimentarias y pesqueras; y en 2001-2003, fueron 105 productos los que explican dicho porcentaje.

11) Las reglas y disciplinas establecidas en el TLCAN permitieron la apertura de nuevos mercados y la superación de controversias comerciales sin perturbar significativamente los flujos comerciales.

En el frente social, las conclusiones son menos contundentes, ya que la economía mexicana en su conjunto registró un bajo dinamismo y una escasa capacidad de generación de empleos.

1) De 1998 a 2004, la población ocupada en el sector agropecuario disminuyó en 572.584 personas. Sin embargo, la caída se concentró en la población ocupada no remunerada. De hecho, la población ocupada remunerada aumentó en 1.476.000 personas, aunque la mayor parte de esos nuevos empleos se ubicaron en rangos salariales bajos.

2) Los salarios en las actividades agropecuarias correspondientes al sector formal cayeron de 1994 a 1997 como resultado de las condiciones macroeconómicas. Posteriormente se observa una recuperación gradual y sostenida. En el período enero-febrero de 2003, el salario promedio diario en la agricultura fue superior en 20,8% en términos reales al registrado en 1997. Sin embargo, no se cuenta con cifras correspondientes al sector informal.

3) La pobreza rural se agudizó como resultado de la crisis macroeconómica. La población bajo la línea de pobreza en zonas rurales pasó de 56,5% en 1994 a 62,5% en 1996, aunque descendió a 51,2% en 2002, su nivel más bajo en más de una década, pese a que su nivel absoluto sigue siendo preocupante.

4) Los vínculos entre las políticas públicas y la mitigación de la pobreza son claros y reconocidos por diferentes organismos internacionales. No obstante, el vínculo entre las remesas de los migrantes mexicanos y los niveles de pobreza también es significativo. Detrás de los menores porcentajes de población bajo la línea de pobreza hay un mayor número de mexicanos que han tenido que abandonar el medio rural.

5) La solución a los problemas de pobreza y desigualdad en el medio rural no corresponde exclusivamente a las políticas agropecuarias propiamente dichas. El ingreso no agropecuario en zonas urbanas y rurales es fundamental para generar nuevas oportunidades de ingresos.

Los resultados en la producción de granos básicos, y en mucha menor medida de otros productos agropecuarios, fueron posibles en virtud de las políticas de compensación al ingreso que acompañaron al proceso de apertura. Estas políticas absorben una parte significativa del presupuesto. Fueron exitosas, aun cuando hay evidencia de que el comportamiento sectorial podría haber sido mejor de lo que fue.

Se vuelve crucial la pregunta del uso alternativo de los recursos presupuestarios, sobre todo en las áreas en las cuales el gobierno mexicano no invierte lo suficiente.

En México las transferencias directas al ingreso han sido muy aceptadas por todos los segmentos de los productores, incluso entre aquellos que tienen una conciencia de largo plazo y reconocen que el gobierno debe invertir más en los programas que construyen la competitividad de largo plazo, en lugar de seguir con la práctica de los subsidios recurrentes. Para que los propios productores sean un factor de cambio en la estructura del presupuesto del sector rural, tendrían que estar convencidos de la capacidad del gobierno de generar los “bienes públicos” que satisfagan sus necesidades. Caso contrario, seguirán privilegiando las transferencias directas al ingreso.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 abre canales de comunicación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) con todo tipo de organizaciones en el medio rural. Al involucrar a la sociedad rural organizada en el diseño de las políticas, se la hace corresponsable de las decisiones que directamente le conciernen. Se ha visto que en el mundo moderno, los esquemas de financiamiento y de seguros, los programas sanitarios y de asistencia técnica, y la investigación, entre otros, no pueden funcionar sin la participación activa de los propios productores. La sociedad rural está en el proceso de asimilar los derechos de participación que la ley le confiere. Cuando ello suceda, habrá una auténtica reingeniería del quehacer gubernamental y la capacidad de generar los “bienes públicos” que requiere el país para garantizar su competitividad de largo plazo quedará fortalecida.

A partir de las transformaciones políticas que vivió México en el año 2000, las decisiones de política agropecuaria y de fomento al desarrollo rural se comparten entre los poderes ejecutivo y legislativo. Resulta atractivo para todos los partidos políticos impulsar el gasto en el medio rural. En México, el sector rural tiene mayor representación electoral que la que le correspondería en función de su participación en la economía. Los actores en el medio rural, al igual que todos los mexicanos, están aprendiendo a vivir bajo las nuevas reglas del juego. De otra forma, sería difícil de entender por qué los diputados de estados eminentemente rurales, con predominio de la agricultura de subsistencia, aprueban programas y recursos dirigidos a otros estados del país donde domina la agricultura comercial. Una vez que se establezcan los canales de comunicación y retroalimentación entre los representantes políticos y la sociedad rural organizada, existirán las bases para un cambio en las prioridades del gasto. ¿Por qué habría de favorecer un productor minifundista un programa de tractores? Si pudiese elegir, seguramente se inclinaría por mejores escuelas para sus hijos y un régimen adecuado de seguridad social para toda su familia.



## Bibliografía

---

- Audley, John, Demetrios Papademetriou, Sandra Polaski, Scott Vaughan (2003), “NAFTA-s promise and reality: Lessons from Mexico for the hemisphere”, *Endowment Report*, noviembre.
- Calva, José Luis (1996), “La economía nacional y la agricultura de México a tres años de operación del TLCAN”, ponencia preparada para el Simposio Trinacional de Investigación *El TLCAN y la agricultura: ¿Funciona el experimento?*, noviembre.
- Casco, Andrés y Andrés Rosenzweig (comp.) (2000), *La política sectorial agropecuaria en México: Balance de una década*, México, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Caswell, Julie A. y David Sparling (2004), “Risk management in the integrated NAFTA market: Lessons from the case of BSE”, ponencia presentada en el First Annual North American Agrifood Market Integration Workshop, Cancún, México, 7 de mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile.
- De Janvry, Alain (1996), “NAFTA and agriculture: An early assessment”, University of California at Berkeley, ponencia presentada en el Simposio Trinacional de Investigación *El TLCAN y la agricultura: ¿Funciona el experimento?*, noviembre.
- ERS-USDA (Economic Research Service–United States Department of Agriculture) (2002a), *Food marketing system*, AER-811.
- (2000b), “Mexico’s pork industry structure shifting to large operations in the 1990’s”, *Focus: Mexico and NAFTA*, febrero.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2003), *Evaluación de los programas de fomento agrícola 2002*, octubre.
- Hayenga, Marvin y Robert Wisner (1999), *Cargill’s acquisition of continental grains merchandising business*, Iowa State University, enero.

- IICA (2004) (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), “Análisis de los impactos en México de la ley de seguridad agropecuaria e inversión rural y su impacto en el sector agroalimentario mexicano”, documento elaborado a solicitud de SAGARPA como elemento de discusión para alcanzar el Acuerdo Nacional para el Campo, México.
- INIFAP (Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias) (2002), “Granos del Sur”, ponencia presentada en las Mesas de Diálogo para alcanzar el Acuerdo Nacional para el Campo, México.
- México (2003), *Encuesta nacional sobre cultura y prácticas ciudadanas*, Secretaría de Gobernación.
- México (1994), *Diario Oficial de la Federación*, 25 de julio.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), *Monitoring and outlook of agricultural policies in OECD countries*, varios años.
- Romero, José y Alicia Puyana (2004), “Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN, elaborado a solicitud de la Secretaría de Economía de México para dar cumplimiento al punto respectivo del Acuerdo Nacional para el Campo.
- Rosenzweig, Andrés (2003), “Changes in mexican agricultural policies: 2001-2003”, trabajo presentado en el 9th Policy Disputes Information Consortium Workshop, Montreal, abril.
- Sadoulet, Elisabeth y otros (2001), *Cash transfer programs with income multipliers: Procampo in Mexico*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Discussion Paper N° 99, Washington, D. C., enero.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2004), “Análisis e impacto del programa especial concurrente en producción, balanza comercial, empleo y bienestar en el medio rural, versión preliminar, México.
- SARH (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos) (1993), *Procampo. Vamos al grano para progresar*, México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Schwentesius Rindermann, Rita y Manuel Ángel Gómez Cruz (2002), “El sector agroalimentario de México ante el TLCAN”, inédito.
- Téllez K., Luis (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Unión Nacional de Avicultores, Anuario Estadístico.
- Valdez, A. y T. Wiens (1996), “Rural poverty in Latin America and the Caribbean”, trabajo presentado en la Segunda Conferencia Anual sobre Desarrollo en América Latina, Bogotá.
- Yúnez Naude, Antonio y Fernando Barceinas (2002) “El TLCAN y la agricultura mexicana”, ponencia presentada en el Panel 9 del XIX Seminario de Economía Mexicana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 14-18 de julio.
- Zahniser, Steven y John Link (editores) (2002), *Effects of North American Free Trade Agreement on U. S. Agriculture and the rural economy*, electronic outlook report from the Economic Research Service (ERS), julio.



Serie

 OFICINA  
 SUBREGIONAL  
 DE LA CEPAL  
 EN  
 MÉXICO

CEPAL

estudios y perspectivas

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel Peters (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres (LC/L.1769-P; (LC/MEX/L.535-P)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/L.1806-P; (LC/MEX/L.544)), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)
12. The Mexican Maquila Industry and the Environment; An Overview of the Issues, Per Stromberg (LC/L.1811-P; (LC/MEX/L.548)), Sales N° E.02.II.G.122, 2002. [www](#)
13. Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica, Claudia Schatan y Marcos Avalos (LC/L.1958-P; (LC/MEX/L.569)), N° de venta: S.03.II.G.115, 2003. [www](#)
14. Vulnerabilidad social y políticas públicas, Ana Sojo (LC/L.2080-P; (LC/MEX/L.601)), N° de venta: S.04.II.G.21, 2004. [www](#)
15. Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social, Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda (LC/L.2088-P; (LC/MEX/L.594/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.28, 2004. [www](#)
16. La industria maquiladora electrónica en la frontera norte de México y el medio ambiente, Claudia Schatan y Liliana Castilleja (LC/L.2098-P; (LC/MEX/L.585/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.35, 2004. [www](#)
17. Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: Oportunidades en el mercado internacional, Mirian Cruz, Carlos López Cerdán y Claudia Schatan (LC/L.2096-P; (LC/MEX/L.589/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.33, 2004. [www](#)
18. El crecimiento económico en México y Centroamérica: Desempeño reciente y perspectivas, Jaime Ros (LC/L.2124-P; (LC/MEX/L.611)), N° de venta: S.04.II.G.48, 2004. [www](#)
19. Emergence of l'euro: Implications pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, Hubert Escaith, y Carlos Quenan (LC/L.2131-P; (LC/MEX/L.608)), N° de venta: F.04.II.G.61, 2004. [www](#)
20. Los inmigrantes mexicanos, salvadoreños y dominicanos en el mercado laboral estadounidense. Las brechas de género en los años 1990 y 2000, Sarah Gammage y John Schmitt (LC/L.2146-P; (LC/MEX/L.614)), N° de venta: S.04.II.G.71, 2004. [www](#)
21. Competitividad centroamericana, Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés (LC/L.2152-P; (LC/MEX/L.613)), N° de venta: S.04.II.G.80, 2004. [www](#)
22. Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: Un análisis comparativo, Eugenio Rivera (LC/L.2153-P; (LC/MEX/L.615)), N° de venta: S.04.II.G.81, 2004. [www](#)
23. Haití: Antecedentes económicos y sociales, Randolph Gilbert (LC/L.2167-P; (LC/MEX/L.617)), N° de venta: S.04.II.G.96, 2004. [www](#)

24. Propuestas de política para mejorar la competitividad y la diversificación de la industria maquiladora de exportación en Honduras ante los retos del CAFTA, Enrique Dussel Peters (LC/L.2178-P (LC/MEX/L.619)), N°. de venta: S.04.II.G.105, 2004. [www](#)
25. Comunidad Andina: Un estudio de su competitividad exportadora, Martha Cordero (LC/L.2253-P; (LC/MEX/L.647)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
26. Más allá del consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina, José Antonio Ocampo (LC/L.2258-P (LC/MEX/L.651)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
27. Los regímenes de la inversión extranjera directa y sus regulaciones ambientales en México y Chile, Mauricio Rodas Espinel (LC/L.2262-P (LC/MEX/L.652)), N° de venta: S.05.II.G.18, 2005. [www](#)
28. La economía cubana desde el siglo XVI al XX: Del colonialismo al socialismo con mercado, Jesús M. García Molina (LC/L.2263-P (LC/MEX/L.653)). N° de venta: S.05.II.G.19, 2005. [www](#)
29. El desempleo en América Latina desde 1990, Jaime Ros (LC/L.2265-P (LC/MEX/L.654)), N° de venta: S.05.II.G.29, 2005. [www](#)
30. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Andrés Rosenzweig (LC/L.2289-P (LC/MEX/L.650/Rev.1)), N° de venta: S.05.II.G.40, 2005. [www](#)

- 
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk N° 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, [biblioteca.cepal@un.org.mx](mailto:biblioteca.cepal@un.org.mx)
  - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre: .....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.:..... Fax:..... E.mail: .....