

Mariano Ruiz-Funes*

EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO EN MÉXICO

En este trabajo se analiza el comportamiento del sector agropecuario desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y, especialmente, los retos y perspectivas que se anticipan para dicho sector, en el marco de las medidas de política adoptadas y de las que previsiblemente se podrían o tendrían que instrumentar en los próximos años.

Palabras clave: medio rural, mercado agropecuario, producción agraria, subvenciones a la explotación, competitividad, México.

Clasificación JEL: O54, Q17, Q18.

1. Introducción

Probablemente el sector agropecuario de México —y, en general, el ámbito rural— es uno de los más analizados en los últimos años, tanto en lo que se refiere a su problemática económica, como a sus aspectos políticos. Sin duda, es el sector de actividad económica que mayor debate genera entre analistas, académicos, políticos, funcionarios públicos y organismos internacionales: ¿intervención del gobierno, como en la mayoría de los países, o dejar que opere el mercado?; ¿subsidiar al productor a costa del consumidor o del gobierno, y hacerlo vía precios o apoyos directos?; ¿protegerlo o abrirlo a la competencia del exterior? son sólo ejemplos de las múltiples interrogantes en torno al tema.

En buena medida, ese debate se deriva de los «desequilibrios» crónicos que han prevalecido en el sector y

que las diversas políticas y estrategias aplicadas no han corregido; de hecho, en algunos casos los han incrementado. Entre los más importantes destacan:

- En los últimos 20 años la contribución del sector agropecuario al producto interno bruto nacional se redujo sistemáticamente; en 2004 se situó en sólo 5,3 por 100, a pesar de que en 2001-2004 aumentó a una tasa que duplicó a la del PIB total. En contraste, la población que habita en áreas rurales —y se vincula con el sector— se ubica en aproximadamente un 25 por 100 del total. Por su parte, la población económicamente activa ocupada en el sector agropecuario en ese año representó el 16,4 por 100 de la total.

- La pobreza se concentra en las zonas rurales del país: 34,1 por 100 de la población rural se encontraba en condiciones de pobreza extrema en 2000, en comparación con 18,6 por 100 en promedio nacional¹.

* Director General, GEA Grupo de Economistas y Asociados.

¹ Para las definiciones y cuantificación de la pobreza en México, véase COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

CUADRO 1
TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS
(En %)

Tipos de productores	Productores	Superficie	Producción comercializada	Mano de obra asalariada
Comerciales	15,1	19,5	85,6	47,0
Semi-comerciales (diversificados)	35,0	42,0	47,0	23,7
Autoconsumo (humano y productivo)	49,9	38,1	11,0-35,6	n.d.

FUENTE: CEPAL, citado en ROMERO, J. y PUYANA, A. (2003).

- La balanza comercial agropecuaria ha registrado déficit recurrentes; en 1990-2004 se situó en más de 500 millones de dólares en promedio por año.

- Existe una elevada fragmentación de la propiedad de la tierra bajo diversos regímenes (privado, comunal y ejidal), sujetos a restricciones institucionales que impiden generar economías de escala en la producción. Por ejemplo, en el caso del maíz, la extensión de la parcela promedio es de sólo tres hectáreas.

- Persiste una profunda dualidad productiva en el sector; esto es, coexiste un segmento de la agricultura con orientación comercial, mecanizada, dedicada a las exportaciones o a producir insumos industriales, con riego y que emplea tecnologías de punta, con otro segmento que utiliza tecnologías tradicionales en tierras de temporal, con muy baja productividad y cuya producción se destina esencialmente al autoconsumo (véase Cuadro 1).

En ese contexto, en este trabajo se analiza el comportamiento reciente del sector agropecuario, en particular, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994; se enfatizan las características de la apertura comercial y de las políticas gubernamentales aplicadas en el sector; y se presenta un balance de sus resultados. Posteriormente, se plantean algunos de los principales retos y perspecti-

vas que enfrentará el sector en los próximos años, a la luz de la profundización de dicha apertura con el exterior y de las políticas que podrían o deberían instrumentarse para incrementar su competitividad. Con ello, se busca contribuir a responder algunas de las interrogantes en torno al tema.

2. Medidas de política agropecuaria previas al TLCAN

Antes de que se negociara y entrara en vigor el TLCAN, la Administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) llevó a cabo diversas modificaciones de política agropecuaria, que buscaban atender los «desequilibrios» prevalecientes y la falta de competitividad del sector. En esencia, se buscó reducir la intervención del gobierno —que se había acentuado en los sexenios correspondientes a 1970-1982— y darle al sector una orientación de economía de mercado². Las principales medidas adoptadas fueron:

- Se reformó el artículo 27 Constitucional para permitir la titulación y enajenación de las propiedades ejida-

(2002): *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México D.F.

² De hecho, esta política económica se inició en la Administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando se empezaron a instrumentar reformas estructurales para corregir los desequilibrios de la economía: severo ajuste de las finanzas públicas, liberalización de los mercados financieros, apertura al exterior con el ingreso de México al GATT y privatización de empresas públicas, entre otras.

les; además, se adecuaron las extensiones de tierra máximas que puede poseer un productor agropecuario. En esencia, ello buscó sentar las bases para un mercado de tierras agropecuarias.

- Se sustituyó el esquema de precios mínimos de garantía pagados al productor para los principales granos básicos³, por un sistema de «precios de indiferencia» que considera las cotizaciones de los granos en el mercado internacional (de Estados Unidos) y los costos de internación a México, que incluyen transporte y comercialización. Lo anterior vinculó los precios al productor en México con los prevalecientes en los mercados del exterior.

- De manera simultánea, se introdujo un esquema de apoyos directos al productor agrícola (denominado Procampo), que consiste en un pago fijo por hectárea sobre la base de un padrón de productores, así como apoyos a la comercialización para maíz, trigo, arroz, sorgo y productos pecuarios, a fin de facilitar su adquisición por parte de la agroindustria nacional y hacerlos competitivos frente a las importaciones.

- Por último, se acentuó la liberalización comercial, al sustituir prácticamente todas las barreras no arancelarias por impuestos a las importaciones.

Esas medidas, además de utilizar instrumentos similares de política agropecuaria a los de otros países, en particular de los desarrollados, eran imprescindibles para que el sector pudiera incorporarse en el TLCAN, requisito *sine qua non* para que Estados Unidos accediera a su negociación.

3. Evolución del sector agropecuario, 1994-2004

Tres factores han sido determinantes en el comportamiento del sector agropecuario mexicano en la última década. En primer lugar, la apertura comercial con Estados Unidos y Canadá, dos de los países con mayor par-

ticipación en el comercio agropecuario mundial, y que desde entonces representaban cerca del 97 por 100 del comercio de bienes agropecuarios de México. En segundo lugar, las características y orientación de la política agropecuaria que se ha instrumentado desde la entrada en vigor del TLCAN; en particular, los apoyos gubernamentales a los productores que en alguna medida compensarían los efectos desfavorables del Tratado. Por último, los efectos de la severa crisis económica de México en 1994-1995.

A continuación se analizan las características de los dos primeros determinantes, en tanto que los efectos de la crisis se consignan en el balance de la evolución del sector.

Etapas de la apertura comercial

Aunque el acuerdo de complementación económica con Chile —que involucró a los productos agrícolas— se firmó en 1992, antes que el TLCAN, el factor determinante de la apertura del sector al exterior fue el Tratado con Estados Unidos. Los principales compromisos —que fueron bilaterales entre los tres países— fueron los siguientes⁴:

- México y Estados Unidos aceptaron eliminar todas las barreras no arancelarias en enero de 1994 y mantener mecanismos de protección para mercancías «sensibles»; todos los aranceles agrícolas se suprimirían gradualmente en tres períodos quinquenales sucesivos, hasta liberalizar por completo el comercio de productos agrícolas en 2008.

- Estados Unidos eliminó todas las restricciones cuantitativas; además, otorgó períodos de transición más prolongados en productos sensibles para México (maíz, frijol, hortalizas, jugo de naranja y azúcar) y abrió el mercado al 61 por 100 de las exportaciones agrícolas

³ Aplicable a maíz, trigo, sorgo, cebada, arroz, cártamo, frijol, soja y ajonjolí.

⁴ ROMERO, J. y PUYANA, A. (2003) «Evaluación integral de los impactos e instrumentación del Capítulo Agropecuario del TLCAN. Documento Maestro», México D.F. Documento entregado a los participantes del Acuerdo Nacional para el Campo.

CUADRO 2

**DESGRAVACIÓN ARANCELARIA EN EL TLCAN
(Porcentajes del comercio agropecuario entre países, 1989-1991)**

Años para la desgravación arancelaria total	México a EUA	México a Canadá	EUA a México	Canadá a México
0	35,9	41,0	61,0	88,4
5	3,3	3,7	5,8	4,4
10	42,5	28,3	28,1	7,2
15	18,3		5,1	
Excluido		27,0		
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994*.

mexicanas de manera inmediata, aunque reservó para algunos productos, como el tomate, un período de diez años para la supresión gradual de los aranceles. Asimismo, otorgó a México cuotas de importación al jugo de naranja concentrado y congelado, y mantuvo un período de protección de 15 años para el azúcar.

- Por su parte, México concedió a Estados Unidos la liberalización inmediata del 35 por 100 de las exportaciones agrícolas de ese país. El resto se sujetó a un período de transición más prolongado: 15 años para el maíz, frijol, leche en polvo y azúcar. Además, se establecieron cupos a las importaciones de esos productos, así como para cebada, malta, papa, carne de aves, grasas animales y huevo.

- Con Canadá se acordó la liberalización inmediata del 80 por 100 de las importaciones agrícolas provenientes de México y la apertura inmediata del mercado mexicano al 40 por 100 de las importaciones de Canadá. Se mantuvieron excepciones a productos lácteos, aves, huevos y azúcar.

Así, en materia arancelaria, la apertura comercial agrícola en el TLCAN fue la que se refleja en el Cuadro 2.

Con ello, claramente se distinguen tres etapas clave de la apertura comercial agropecuaria: el inicio del Tratado en 1994; la desgravación adicional en 2003, sobre todo para productos pecuarios; y la etapa final de aper-

tura prevista para 2008, cuando quedarán libres de aranceles y cuotas los productos más sensibles de la agricultura mexicana.

Programas gubernamentales aplicados en el sector

En 1994-2004 la política agropecuaria se basó fundamentalmente en tres programas: Procampo, Alianza para el Campo y Apoyos a la Comercialización. Además, a partir de 2003 se instrumentó un esquema que busca garantizar un ingreso por tonelada en la comercialización de granos y oleaginosas (Ingreso Objetivo).

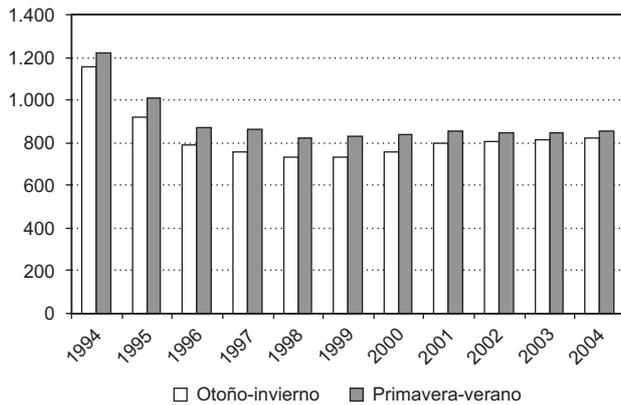
El Procampo —que entró en vigor en 1993— se diseñó inicialmente para apoyar la producción de granos básicos que, al no ser competitiva con la de EUA y Canadá, se vería afectada adversamente por las reducciones de precios derivadas de la apertura comercial. Aunque se planteó como un apoyo directo temporal (por 15 años), que buscaba inducir la reconversión productiva hacia cultivos más rentables, el Programa ya está institucionalizado.

En 1994-2004 los pagos de Procampo evolucionaron como se refleja en el Gráfico 1.

En 1994-1998 el pago de Procampo a los productores se redujo 9,9 por 100 por año en términos reales; pero

GRÁFICO 1

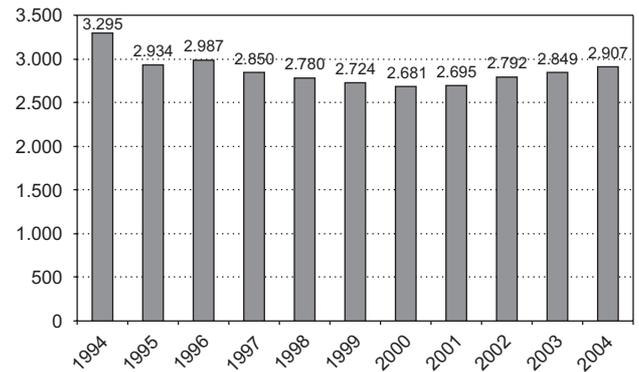
PAGOS DE PROCAMPO
(Pesos constantes de junio de 2002
por hectárea)



FUENTE: ASERCA, www.infoaserca.gob.mx.

GRÁFICO 2

**PROCAMPO: PRODUCTORES
BENEFICIADOS**
(Miles)



FUENTE: ASERCA, www.infoaserca.gob.mx.

en 1999-2004 aumentó 1,4 por 100 anual. Los productores beneficiados pasaron de 3,2 millones en 1994 a 2,6 millones en 2000, año a partir del cual se observó una tendencia creciente hasta alcanzar 2,9 millones de productores en 2003 (véase Gráfico 2). Así, además del deterioro promedio real del apoyo directo al productor en la última década, su cobertura ha sido limitada, ya que sólo abarca al 67 por 100 del universo total de productores agrícolas (4,3 millones).

En 1995 se creó el programa Alianza para el Campo (o Alianza Contigo), para elevar la productividad agropecuaria y capitalizar al campo, mediante fondos para proyectos de inversión y sanitarios. Involucra 24 programas federales y, al menos, 10 programas estatales y regionales. Opera bajo una coparticipación entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los productores. En 2001-2004 los recursos totales canalizados bajo este Programa aumentaron 5,5 por 100 en términos reales por año (véase Cuadro 3).

En lo que se refiere a los apoyos a la comercialización, éstos buscan facilitar la colocación de la produc-

ción agropecuaria en la agroindustria nacional y darle competitividad en precios frente a las importaciones. Por ello, sólo se aplican a la producción que se destina al mercado (excluye la de autoconsumo).

Con excepción del arroz, para el que el apoyo aumentó 15 por 100 en términos reales por año, en 1996-2004 para el resto de los productos agrícolas bajo este programa se registraron disminuciones: maíz (-8,1 por 100 anual), trigo (-3,6 por 100) y sorgo (9,8 por 100). Véase Cuadro 4.

Por último, el esquema de Ingreso Objetivo considera los recursos pagados al productor vía el Procampo, expresado en toneladas, los ingresos provenientes del mercado (venta de la producción) y apoyos adicionales para alcanzar un nivel establecido de precio objetivo. Este apoyo sólo se aplica en regiones y productores con «excedentes comercializables».

Además de que el esquema tiene una cobertura muy limitada (aproximadamente 200.000 productores por año), en 2003 y 2004 los precios de mercado fueron similares al ingreso objetivo, con lo que prácticamente no se apoyó a los agricultores mediante este programa.

CUADRO 3
PROGRAMAS DE ALIANZA CONTIGO
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2001	2002	2003	2004
Total	8.921	10.404	10.657	12.250
SAGARPA	8.345	9.305	10.372	11.250
Agricultura	4.086	3.172	4.548	4.895
Agropecuarios	93	0	0	0
Desarrollo rural	3.341	5.052	4.736	5.471
Sanidad e inocuidad agroalimentaria	825	1.081	1.089	883
Comisión Nacional del Agua	575	502	0	0
Otros programas	0	598	284	1.000

FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Informes de Gobierno y SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2004*».

CUADRO 4
APOYOS A LA COMERCIALIZACION AGROPECUARIA
(Pesos de junio de 2002 por tonelada)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Arroz	147	145	207	183	279	290	411	477	460
Trigo	n.d.	495	432	360	479	46	448	362	383
Sorgo	578	255	228	171	197	174	240	256	253
Maíz	537	503	626	326	319	334	364	275	273

FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Informes de Gobierno y ASERCA, www.infoaserca.com.mx*.

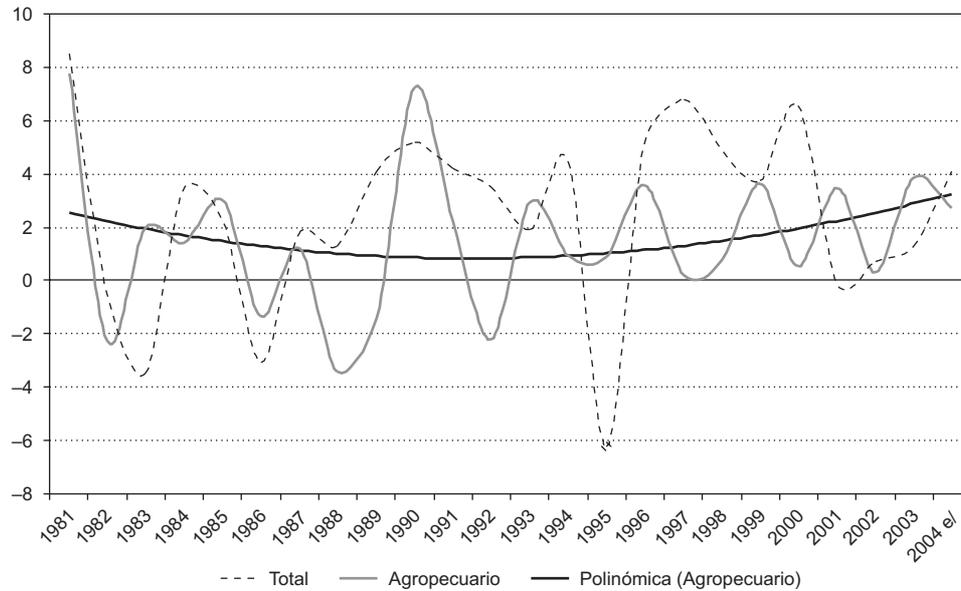
En resumen, en 1994-2004 los apoyos a los productores no constituyeron un mecanismo de compensación de la apertura comercial; en el mejor de los casos, algunos apoyos se mantuvieron en los niveles previos al TLCAN y, en los más importantes para los ingresos recurrentes de los productores, los recursos se deterioraron en términos reales. De hecho, en ese lapso el presupuesto total de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA) registró una elevada volatilidad, entre otras razones, por la crisis de 1994-1995. Los recursos asignados a SAGARPA en 2004, a pesar de una recuperación en 2001-2003, fueron inferiores a los de 1994. Es decir, durante los diez primeros años de vigencia del TLCAN, el sector tuvo recursos fiscales cada vez menores en términos reales (véase Cuadro 5).

CUADRO 5
PRESUPUESTO TOTAL DE SAGARPA
(Miles de pesos de 2003)

Año	Monto
1994	49.848
1995	36.480
1996	34.108
1997	33.941
1998	32.058
1999	27.095
2000	29.038
2001	35.794
2002	37.181
2003	41.109
2004	46.248

FUENTE: Cuenta Pública de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación SHCP.

GRÁFICO 3
PIB AGROPECUARIO Y PIB TOTAL
(Var. % anuales)



FUENTE: INEGI, www.inegi.gob.mx.

Balance

Desempeño productivo

En 2004 el PIB agropecuario —incluyendo silvicultura, caza y pesca— representó 5,3 por 100 del PIB total nacional, en comparación con 6,5 por 100 en 1980, lo que implicó una reducción sostenida de esa participación. Ello fue resultado de que el PIB agropecuario registró fluctuaciones que, aunque fueron de menor intensidad que las del PIB total, implicaron menores tasas de crecimiento promedio: 1,3 por 100 y 2,4 por 100 por año en 1980-1994 y 1,6 por 100 y 3,5 por 100 en 1994-2000, respectivamente (véase Gráfico 3). En 2001-2004 registró una recuperación relativa (2,8 por 100, en comparación con 1,6 por 100 de producto nacional).

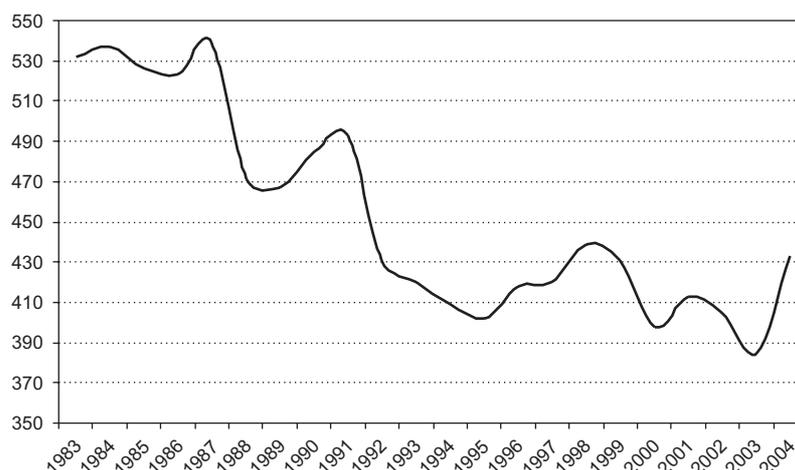
Ese comportamiento se reflejó en la generación de empleos formales en el sector, que se caracterizó por una marcada tendencia decreciente: en 1983-1995 el número de asegurados permanentes en el IMSS se redujo 2,3 por 100 por año (véase Gráfico 4)⁵. En el último año de

⁵ El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la entidad paraestatal de seguridad social para los trabajadores. Las empresas están obligadas a inscribir a su personal empleado en dicha Instituto.

Abreviaturas:
ASERCA = Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
CEPAL = Comisión Económica para América Latina.
GATT = Acuerdo General de Aranceles y Comercio.
IMSS = Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEGI = Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.
SAGARPA = Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación.
SHCP = Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
STPS = Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

GRÁFICO 4

**ASEGURADOS PERMANENTES EN EL IMSS: SECTOR AGROPECUARIO
(Miles de personas)**



FUENTE: SPTS, www.stps.gob.mx.

CUADRO 6

**TRABAJADORES EN EL SECTOR AGROPECUARIO POR RAMA DE ACTIVIDAD
(Número de personas)**

	2002			2000			Diferencia ocupados
	Ocupados	Inactivos	Total	Ocupados	Inactivos	Total	
Agricultura	5.017.443	1.202.387	6.219.830	5.057.565	1.337.625	6.395.190	-40.122
Ganadería	680.195	150.184	830.379	790.620	128.872	919.492	-110.425
Combinación de actividades	275.821	101.896	377.717	124.276	45.429	1.114	151.545
Total	5.973.459	1.454.467	7.427.926	5.972.461	1.511.926	7.315.796	998

FUENTE: Encuesta Nacional de Empleo, STPS-INEGI.

ese lapso se registró el nivel de personal más bajo, con sólo 400.000 asegurados. Si bien esa tendencia se revirtió en 1996-1999, cuando el número de asegurados aumentó 2,9 por 100 por año, en 2000-2003 nuevamente se inició una tendencia a la baja (-3,1 por 100 por año). En 2004 el empleo volvió a incrementarse al nivel de 1999. Con ello, la participación del sector agropecuario en el empleo for-

mal se redujo de 7,7 por 100 del total en la economía en 1983 a sólo 2,5 por 100 en 2004.

No obstante, el empleo formal —aproximado por los asegurados en el IMSS— subestima la importancia del sector agropecuario en la generación de empleos. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Empleo, en 2002 se registraron casi 6 millones de per-

CUADRO 7

**REMUNERACIONES PROMEDIO
(Múltiplos de las remuneraciones
agrícolas)**

	1990	1994	2000
Agricultura	1,0	1,0	1,0
Ganadería	4,6	5,0	5,3
Silvicultura	6,4	6,5	6,7
Caza y pesca	7,5	7,4	7,6
Minería	19,5	27,4	38,1
Manufacturas	16,5	20,6	24,4
Construcción	8,1	9,9	12,1
Servicios	12,2	18,1	22,2

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

CUADRO 8

**VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DE LOS
PRINCIPALES GRANOS Y OLEAGINOSAS
(Crecimiento promedio anual)**

	1990-1994	1995-2000	2001-2004
Maíz	6,0	-0,6	5,9
Trigo	1,8	-2,2	-7,8
Frijol	11,1	-5,1	18,9
Arroz	1,1	0,2	-5,0
Soja	-0,8	7,0	11,9
Algodón	62,9	2,2	12,8
Ajonjolí	-34,5	47,4	1,9
Cártamo	-10,6	20,4	80,8
Sorgo	-3,0	10,6	7,2
Cebada	-8,0	19,0	16,8

FUENTE: SAGARPA, www.siap.sagarpa.gob.mx.

sonas ocupadas en el sector, con la distribución que aparece en el Cuadro 6:

Ello representó 15,3 por 100 de las ocupaciones que se registraron en el país en ese año e implicó un aumento imperceptible del personal ocupado en el sector con respecto a 2000.

A ese desempeño del mercado laboral desfavorable, se sumó un deterioro de las remuneraciones promedio en el sector agropecuario con respecto a las del resto de la economía (véase Cuadro 7).

Por otra parte, en los últimos años el comportamiento del volumen de producción de los principales bienes agrícolas fue heterogéneo: en conjunto, en 1991-2004 el de los granos básicos se incrementó 1,3 por 100 por año; el de oleaginosas se redujo 11,8 por 100; y el de otros granos aumentó 2,1 por 100 por año en ese período (véase Cuadro 8).

Una situación similar se registró en la producción de los productos perennes. En 1990-2004 la producción de la mayoría de estos cultivos fue favorable, en especial para los cítricos, que registraron tasas de crecimiento elevadas. En contraste, algunos productos registraron una evolución desfavorable, como el café y el plátano (véase Cuadro 9).

CUADRO 9

**VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DE LOS
PRINCIPALES PRODUCTOS PERENNES
(Crecimiento promedio anual)**

	1990-1994	1995-2000	2001-2004
Aguacate	4,3	2,4	0,0
Alfalfa verde	3,3	1,3	4,4
Cacao	0,7	-5,3	24,5
Café cereza	1,5	1,7	-3,9
Caña de azúcar	0,5	0,9	3,9
Copra	2,1	-0,7	5,0
Durazno	-0,4	0,7	5,8
Espárrago	0,5	7,6	7,7
Guayaba	1,1	12,1	5,6
Limón agrio	4,6	7,4	-1,6
Mango	1,1	6,5	-4,3
Manzana	2,4	-1,5	14,2
Papaya	28,1	5,9	4,1
Piña	n.d.	15,3	9,4
Plátano	3,8	-2,7	-16,0
Toronja (pomelo)	6,8	14,4	12,0
Naranja	9,5	3,5	0,4

FUENTE: SAGARPA, www.siap.sagarpa.gob.mx.

CUADRO 10

PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES BIENES AGRÍCOLAS, POR GRUPOS (Crecimiento promedio anual)

	1990-1994	1995-2000	2001-2004
Cereales	15,6	-2,3	-1,1
Forrajes	9,8	4,1	6,6
Hortalizas	-0,8	6,8	3,2
Frutales	-2,5	13,1	-7,5
Tubérculos y leguminosas .	0,7	3,8	-0,1
Agroindustriales	7,7	0,1	38,4
Ornamentales	100,5	89,0	147,0
Otros	-11,6	739,4	-43,6

FUENTE: SAGARPA, www.siap.sagarpa.gob.mx.

Por destino de la producción, en la última década el volumen también mostró un comportamiento heterogéneo (véase Cuadro 10). En 1995-2002 los cereales registraron un deterioro, que contrastó con el crecimiento elevado de 1990-1994. Como se anticipaba, ello fue resultado del TLCAN. Por su parte, en los primeros cinco años de la década la producción de bienes agroindustriales prácticamente no se modificó, pero repuntó de manera sustancial en 2001-2004. En 1990-2004 la producción de forrajes aumentó consistentemente, así como la de hortalizas, también como consecuencia del acceso de estos productos al mercado estadounidense.

En el ámbito pecuario, en 1994-2004 la evolución productiva fue mejor que en el agrícola, ya que se registraron tasas de crecimiento sostenidas en todos los productos, con excepción de leche de caprino (que es marginal en México). Véase Cuadro 11.

Estructura de incentivos

Los precios al productor agropecuario en relación con los costos de las materias primas permiten aproximar la evolución de la rentabilidad de la actividad. Si bien en

CUADRO 11

PRODUCCIÓN NACIONAL PECUARIA (Crecimiento promedio anual)

	1990-1994	1995-2000	2001-2004
Leche de bovino	4,6	4,1	1,7
Leche de caprino	3,5	-1,1	5,0
Carne de porcino	3,7	2,8	0,2
Carne de ave	10,8	8,5	5,7
Huevo	5,5	6,3	1,6

FUENTE: SAGARPA, www.siap.sagarpa.gob.mx.

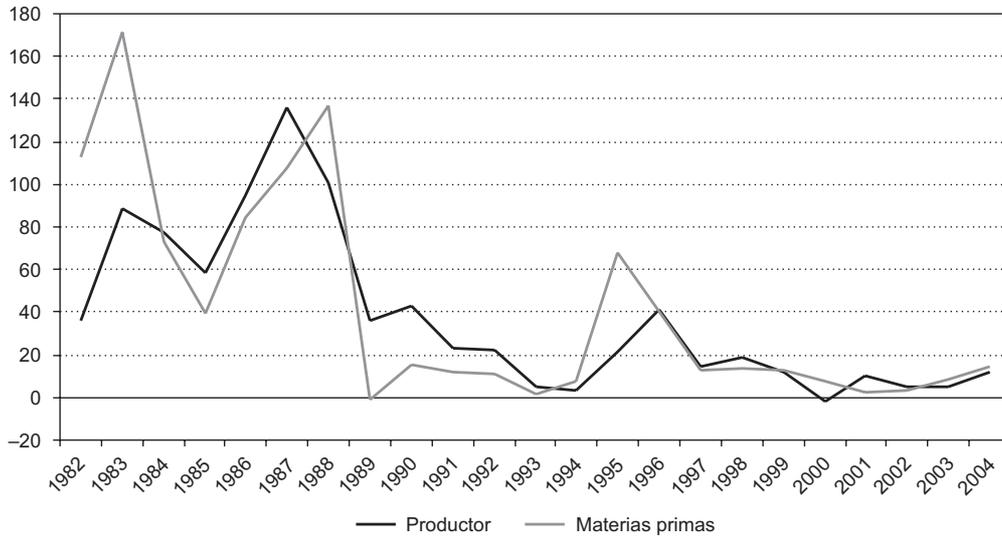
los años ochenta y los noventa ambos conceptos registraron una tendencia decreciente, el diferencial para los productores fue desfavorable a partir de la entrada en vigor del TLCAN: en 1995-2000 los precios aumentaron 4,1 puntos porcentuales menos que los costos; sin embargo, en 2001-2004 se registró una ligera recuperación a favor del productor agropecuario (véase Gráfico 5 y Cuadro 12).

Además del comportamiento de la producción y de los precios, otro aspecto que incide en la rentabilidad del sector agropecuario son los apoyos gubernamentales (fiscales) que se canalizan al sector. Como se señaló en el apartado anterior, en los primeros años de vigencia del TLCAN dichos apoyos se deterioraron en términos reales y, aunque aumentaron a partir de 2001 (véase Gráfico 6), han sido insuficientes para contrarrestar los efectos desfavorables de la apertura comercial e incrementar el ingreso total de los productores agropecuarios.

Si bien en el contexto internacional ese aumento del apoyo global parece adecuado y deseable, su estructura es cada vez más ineficiente, ya que mientras que los apoyos directos son transparentes, los correspondientes a comercialización y Alianza para el Campo son caudistas, poco transparentes e introducen sesgos productivos.

GRÁFICO 5

ÍNDICES DE PRECIOS AGROPECUARIOS: PRODUCTOR Y MATERIAS PRIMAS
(Variación anual, en %)



FUENTE: BANCO DE MÉXICO, www.banxico.gob.mx.

CUADRO 12

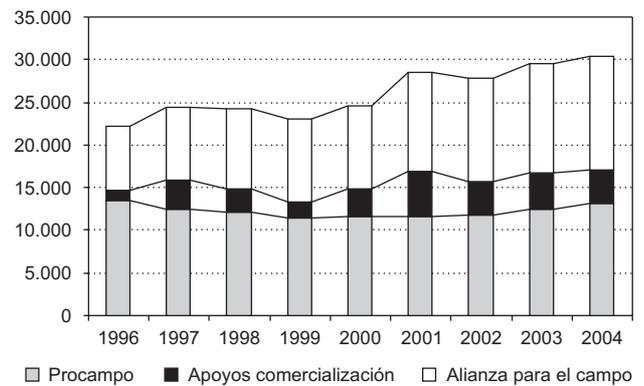
**PRECIOS AL PRODUCTOR
Y COSTO DE LAS MATERIAS PRIMAS**
(Crecimiento promedio anual)

	1990-1994	1995-2000	2001-2004
Precios al productor	19,5	17,6	8,0
Costo de materias primas	9,5	21,7	7,2
Diferencial (puntos %)	10,0	-4,1	0,9

FUENTE: BANCO DE MÉXICO, www.banxico.gob.mx.

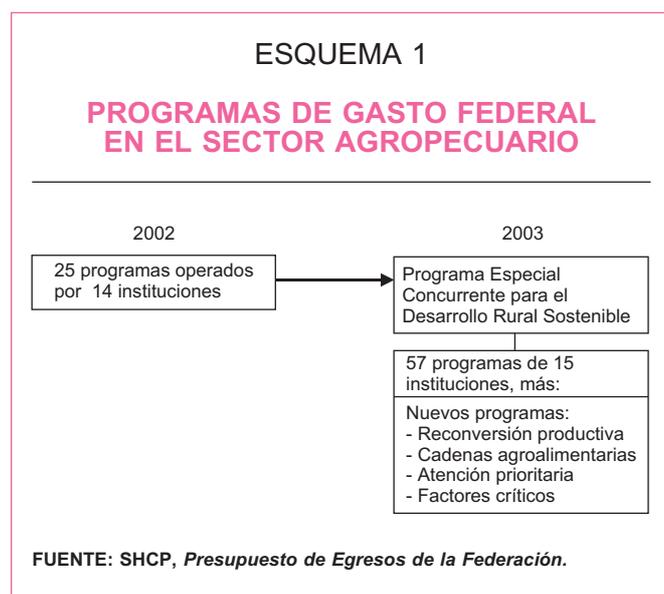
GRÁFICO 6

**APOYOS GUBERNAMENTALES
A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**
(Millones de pesos corrientes)



FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Informes de Gobierno*.

Además, la canalización del gasto público destinado al sector es cada vez más compleja y se atomiza entre múltiples programas, como se presenta en el Esquema 1.



Cambio estructural

Desde la óptica del cambio estructural, dos indicadores muestran la tendencia de mediano plazo de la producción agropecuaria, sobre todo en el contexto de un proceso de apertura comercial como el experimentado por México en los últimos diez años. Por una parte, el número de productores o de unidades aproxima el ajuste productivo; en principio, los productores con elevados costos salen del mercado, mientras que prevalecen y se expanden los más eficientes, lo que implica un aumento del tamaño promedio de las unidades productivas. Por otra, la estructura de la superficie sembrada señala los movimientos hacia patrones de producción de bienes en los que el sector agropecuario mexicano tiene mayores ventajas competitivas (por ejemplo, otros cultivos distintos del maíz).

En lo que se refiere al número de unidades agrícolas, entre 1993 y 2001 éste prácticamente no se modificó y se mantuvo por encima de 5 millones (véase Cuadro 13). Las acciones previas al TLCAN —en particular, la reforma al artículo 27 Constitucional— así como el impacto esperado del propio Tratado anticipaban una reducción del número de productores agrícolas, de lo que hasta 2001 no había evidencia. Si bien el padrón de productores de Procampo registró una disminución entre

CUADRO 13

UNIDADES AGRICOLAS

Año	Número
1993	5.299.007
2001	5.233.724
Variación %	-1,23

FUENTE: INEGI, www.inegi.gob.mx.

CUADRO 14

SUPERFICIE SEMBRADA DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS (Miles de hectáreas)

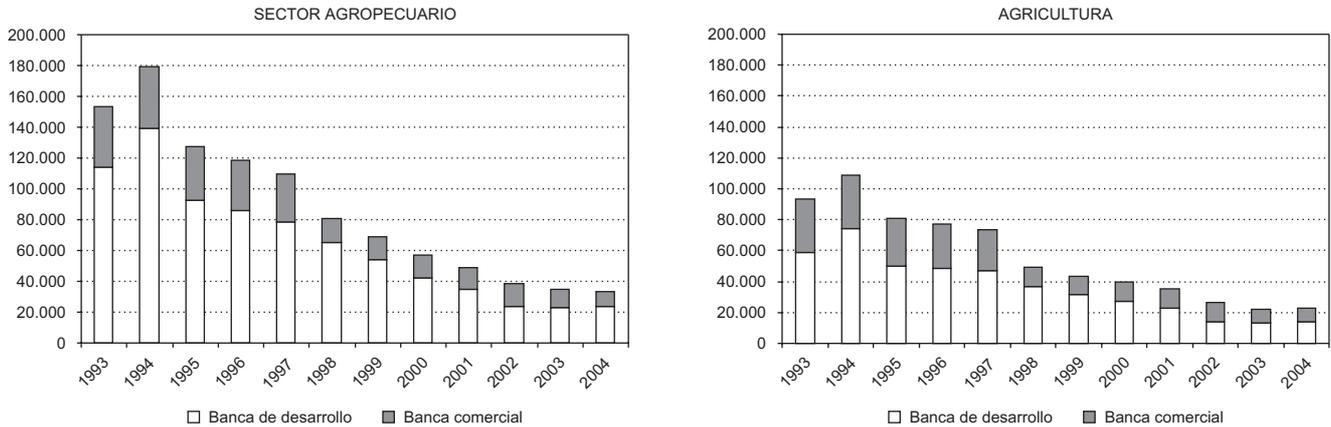
	1994		2003		Variación %
	Has.	%	Has.	%	
Granos básicos	14.604	77,1	13.960	73,8	-4,4
Maíz	9.371	49,5	8.473	44,8	-9,6
Sorgo	1.560	8,2	2.340	12,4	50,0
Frijol	2.386	12,6	2.040	10,8	-14,5
Otros	1.288	6,8	1.106	5,8	-14,1
Oleaginosas	587	3,1	351	1,9	-40,2
Soja	299	1,6	71	0,4	-76,2
Algodón	175	0,9	63	0,3	-64,1
Otras	112	0,6	217	1,1	93,3
Productos cíclicos . .	832	4,4	1.366	7,2	64,2
Avena	342	1,8	782	4,1	128,4
Chile verde	121	0,6	152	0,8	25,9
Tomate rojo	68	0,4	70	0,4	3,0
Tomate verde	27	0,1	57	0,3	106,5
Otros	273	1,4	305	1,6	11,7
Perennes	2.921	15,4	3.243	17,1	11,0
Café	760	4,0	789	4,2	3,8
Caña de azúcar . . .	629	3,3	700	3,7	11,3
Alfalfa	288	1,5	363	1,9	26,0
Naranja	302	1,6	345	1,8	14,2
Otros	942	5,0	1.046	5,5	11,0
Total	18.945	100,0	18.920	100,0	-0,1

FUENTE: SAGARPA, www.sagarpa.gob.mx.

1996 y 2000, a partir de ese año volvió a incrementarse, lo que señala que es factible que el total de productores haya seguido una tendencia similar.

GRÁFICO 7

CRÉDITO TOTAL OTORGADO (Saldos en millones de pesos de 2002)



FUENTE: BANCO DE MÉXICO, www.banxico.gob.mx.

En cuanto a la estructura de la superficie sembrada, ésta sí apunta hacia un cambio estructural de la producción agrícola entre 1994 y 2003, aunque moderado: disminuyó la destinada a granos básicos y oleaginosas, productos en los que la agricultura mexicana no es competitiva con respecto a Estados Unidos y Canadá, y aumentó la correspondiente a productos cíclicos y perennes (véase Cuadro 14).

Un aspecto determinante para el cambio estructural del sector agropecuario es la disponibilidad de crédito; desde luego, ésta también incide en su desempeño productivo. En ese sentido, el crédito al sector mostró una pronunciada tendencia decreciente en los últimos años. En 1993 al sector se destinó 7,0 por 100 del crédito total a la economía, en tanto que en 2004 sólo alcanzó 2,5 por 100 del total nacional. Ello fue resultado de la drástica contracción del crédito agropecuario: 16,3 por 100 por año en 1994-2004 (véase Gráfico 7).

En buena medida, la contracción crediticia se explica por la elevada cartera vencida del sector, que se derivó de una combinación de la crisis de 1995, de

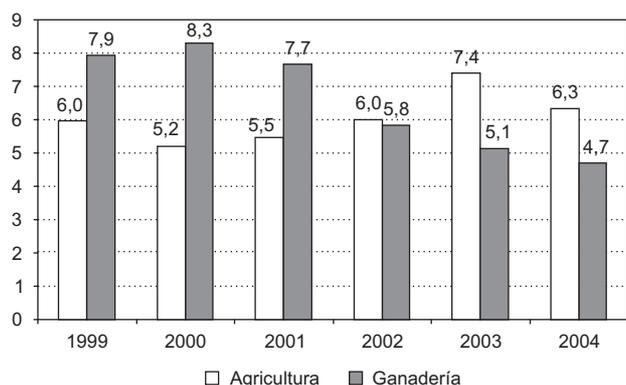
una arraigada «cultura de no pago» consecuencia de décadas de paternalismo gubernamental en el sector y de una reestructuración integral de la banca de desarrollo agropecuaria, que implicó que en 2002 se cerrara el Banco Nacional de Crédito Rural y se creara una nueva Financiera Rural. Antes se habían cerrado otras instituciones bancarias públicas que atendían al sector (Banpesca y Financiera Nacional Azucarera, entre otras) y cerca de 50 fondos y fideicomisos. Si bien la cartera vencida ha disminuido en los últimos años, todavía se ubica en niveles muy elevados (véase Gráfico 8).

Comercio exterior

En lo que se refiere al comercio exterior, en 1990-2004 la balanza comercial agropecuaria de México registró déficits sistemáticos, con excepción de 1991 y 1995. En 2001-2003 se alcanzaron saldos deficitarios de más de 1.000 millones de dólares por año, los más elevados de la década (véase Gráfico 9).

GRÁFICO 8

CARTERA VENCIDA DE LA BANCA COMERCIAL Y DE DESARROLLO (% de la cartera total)



FUENTE: BANCO DE MÉXICO, www.banxico.gob.mx.

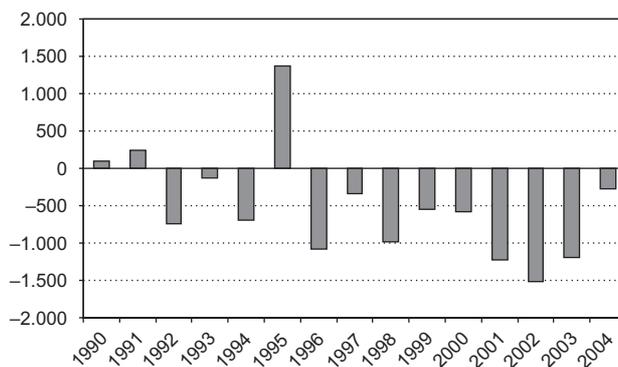
Las exportaciones agropecuarias han reaccionado a la apertura comercial, sobre todo desde 2001, mientras las importaciones después de un crecimiento elevado en 1995-2000, se han desacelerado (véase Cuadro 15).

En 1994-2004 el valor de las exportaciones agrícolas a EUA aumentó 75 por 100; en el caso de las agropecuarias, 56 por 100; y en el de las de frutas y hortalizas 85 por 100. Además, México es el primer proveedor en más de 100 productos importados por EUA. Ello aproxima los beneficios derivados del TLCAN.

En balance, durante los primeros años de la vigencia del TLCAN (1994-2000) la evolución del sector agropecuario fue desfavorable: producción, empleo y rentabilidad a la baja; severa contracción del crédito; deterioro real de los ingresos de los productores y competencia elevada de las importaciones, con moderado crecimiento de las ventas al exterior. En los siguientes años (2001-2004), la situación se revirtió, al registrarse un comportamiento positivo de la producción y de la rentabilidad; los apoyos a los productores aumentaron, aunque no de manera sustancial; se detuvo el deterioro en

GRÁFICO 9

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA (Millones de dólares)



FUENTE: BANCO DE MÉXICO, www.banxico.gob.mx.

el financiamiento bancario; mejoró el comercio exterior; y se avanzó marginalmente en el cambio estructural. Sin embargo, el empleo continuó a la baja y continuó el desbalance entre la generación de valor y la población que vive en el campo.

4. Retos y perspectivas

Acuerdos comerciales

En los próximos años el sector agropecuario continuará enfrentando el reto de una apertura comercial creciente, tanto por la competencia en el mercado interno como para participar exitosamente en los mercados de otros países.

En ese sentido, destacan los siguientes eventos:

- En abril de 2005, entrará en operación el Acuerdo de Libre Comercio con Japón, en el que México negoció compromisos en 796 líneas arancelarias del sector agropecuario, que representan más del 99 por 100 de las exportaciones a ese país y que tendrán acceso preferencial a ese mercado. Ello abre grandes oportunidades al subsector hortofrutícola de México.

CUADRO 15
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES AGROPECUARIAS
(Millones de dólares)

Exportaciones agropecuarias				Importaciones agropecuarias			
Años	Total	Agricultura y silvicultura	Ganadería y apicultura	Años	Total	Agricultura y silvicultura	Ganadería y apicultura
1991	2.373	1.877	414	1991	2.130	1.687	434
1992	2.112	1.679	373	1992	2.858	2.402	443
1993	2.504	1.961	488	1993	2.633	2.324	293
1994	2.583	2.132	390	1994	3.371	2.993	352
1995	4.016	3.323	579	1995	2.644	2.479	148
1996	3.592	3.197	188	1996	4.671	4.346	308
1997	3.828	3.408	247	1997	4.173	3.660	486
1998	3.797	3.436	254	1998	4.773	4.281	455
1999	3.926	3.473	327	1999	4.480	4.027	408
2000	4.217	3.615	451	2000	4.799	4.305	442
2001	3.903	3.326	448	2001	5.132	4.655	426
2002	3.866	3.260	422	2002	5.375	4.872	416
2003	4.664	3.911	553	2003	5.863	5.465	272
2004	5.344	4.510	621	2004	6.325	5.930	242
Var. % anual				Var. % anual			
1991-1994	2,9	4,3	-2,0	1991-1994	16,5	21,1	-6,8
1995-2000	8,5	9,2	2,5	1995-2000	6,1	6,2	3,9
2001-2004	6,1	5,7	8,3	2001-2004	7,1	8,3	-14,0

FUENTE: BANCO DE MÉXICO, www.banxico.gob.mx.

- En 2008, se alcanzará la desgravación arancelaria total y se eliminarán las cuotas a las importaciones de los productos agropecuarios más sensibles para México: maíz en todas sus variedades, incluyendo el maíz blanco que se utiliza para la elaboración de tortilla, frijol, leche en polvo, y azúcar, con la integración de una unión aduanera con Estados Unidos para este producto. Asimismo, se terminarán de liberar las importaciones de Estados Unidos; en particular, de jugo de naranja y de otros productos hortofrutícolas como pepino y melón, y se eliminarán las salvaguardas estacionales en exportaciones fundamentales de México (tomate, calabaza, cebolla, sandía, etcétera).

- Aunque no existe un proceso formal de negociaciones, el gobierno de México busca su incorporación al

MERCOSUR. De materializarse, el sector agropecuario podría enfrentar una elevada competencia de Argentina (en granos básicos como trigo y sorgo) y de Brasil (en maíz y los productos avícolas).

- Por último, otro reto para el sector agropecuario mexicano es aprovechar los beneficios potenciales que podrían derivarse del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, que no ha tenido prácticamente ningún efecto en la apertura de nuevos mercados para el sector.

Políticas internas

En materia de políticas públicas aplicables al sector agropecuario, el reto para los próximos años es doble:

CUADRO 16

SECTOR AGROPECUARIO: SUBSIDIO EQUIVALENTE AL PRODUCTOR
(Millones de dólares corrientes)

País		1986-1988 Promedio anual	2000	2001	2002 ^{p/}
Canadá	Dólares	7.161	5.533	5.308	5.969
	% PIB	1,7	0,8	0,8	0,8
Unión Europea	Dólares	110.771	100.061	98.921	112.564
	% PIB	2,7	1,3	1,3	1,3
México	Dólares	1.444	8.969	8.142	8.908
	% PIB	0,6	1,5	1,3	1,4
Estados Unidos	Dólares	68.532	92.797	97.442	90.273
	% PIB	1,4	0,9	1,0	0,9
OECD (promedio)	Dólares	302.251	321.335	305.501	318.300
	% PIB	2,3	1,3	1,2	1,2

NOTA: ^{p/} Preliminar.

FUENTE: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*.

por un lado, adecuar los programas actuales para incrementar su eficacia y corregir sus deficiencias; y, por otro, avanzar en el establecer de un marco normativo (legal y regulatorio) para «modernizar» al sector.

A pesar del aumento de los recursos públicos canalizados a la producción agropecuaria vía los programas en operación, éstos aún son insuficientes para impulsar la competitividad y el cambio estructural de la agricultura mexicana. Es un hecho que, en ausencia de una reforma fiscal de fondo que genere mayores ingresos para los gobiernos Federal y estatales, los esfuerzos en materia de subsidios serán insuficientes para competir con los principales socios comerciales.

Además, los programas de apoyo de la SAGARPA (Alianza para el Campo, Procampo, comercialización y apoyos al Ingreso Objetivo) generan efectos regresivos sobre la distribución del ingreso, ya que se concentran en los productores más grandes y con orientación comercial. Así, se requiere una mayor focalización en la

asignación de los apoyos y una menor dispersión en la multiplicidad de programas vigentes. No obstante que en México el denominado subsidio equivalente al productor aumentó en los últimos años medido en relación con el tamaño de la economía —en 2002 se ubicó en 1,4 por 100 del PIB, en comparación con 1,2 por 100 que corresponde al promedio de los países de la OCDE (Véase Cuadro 16)—, por productor o unidad de producción representó aproximadamente 8 por 100 del que reciben los productores estadounidenses o europeos (1.700 y 20.500 dólares por año, respectivamente).

Ello debería conciliarse con objetivos específicos de reconversión productiva (los casos del maíz y de la caña de azúcar son los más evidentes), que implicarán redimensionar el tamaño del sector —a mediano plazo la relación PIB a población no es sostenible— y asociar la «política agropecuaria» a otras estrategias no agrícolas que impliquen alternativas de empleo y de bienestar, desvinculadas del sector primario. Lo anterior necesi-

CUADRO 17

**PRINCIPALES MODIFICACIONES REQUERIDAS AL MARCO NORMATIVO
DEL SECTOR AGROPECUARIO**

Legislativas	Administrativo-regulatorias
Ley de Comercio Exterior	Contrabando técnico y elusión arancelaria
Ley de Metrología y Normalización	Adecuación de fracciones arancelarias
Ley de Pesca	Regulación de etiquetado de productos
Ley Orgánica de la Financiera Rural	Control e inspección de importaciones
Leyes de Instituciones Financieras no Bancarias	Sistema de Normalización e Inspección de Calidad
Ley de Información a la Comercialización	Negociación con EUA para reconocimiento de zonas libres
Ley de Almacenamiento Rural	Dictaminación de prácticas desleales de comercio
	Estándares y certificación de calidad e inocuidad de productos
	Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado
	Reestructuración y redimensionamiento del FIRA

FUENTE: Elaboración propia.

riamente implicaría una drástica reorientación de la política de apoyos al sector agropecuario.

A fin de apoyar esa reorientación y de normar adecuadamente el mercado agropecuario, sería necesario instrumentar diversas modificaciones al marco legal del sector. Las acciones requeridas se pueden clasificar en dos grupos: a) las que requieren aprobación legislativa, ya que se trata de modificaciones a leyes existentes o de la expedición de nuevos ordenamientos legales; y, b) las que involucran nuevos procesos administrativo-regulatorios o cambios a los actuales. De manera ilustrativa, algunas de las adecuaciones requeridas son las contenidas en el Cuadro 17.

Competitividad

El objetivo fundamental de la política agropecuaria debe ser incrementar la competitividad del agro mexicano. Sólo así será posible impulsar el desarrollo y el bienestar de una población rural «redimensionada». El tema surge de manera recurrente cuando se presentan decisiones en aspectos estructurales como las negociaciones e implicaciones de tratados comerciales, cuando

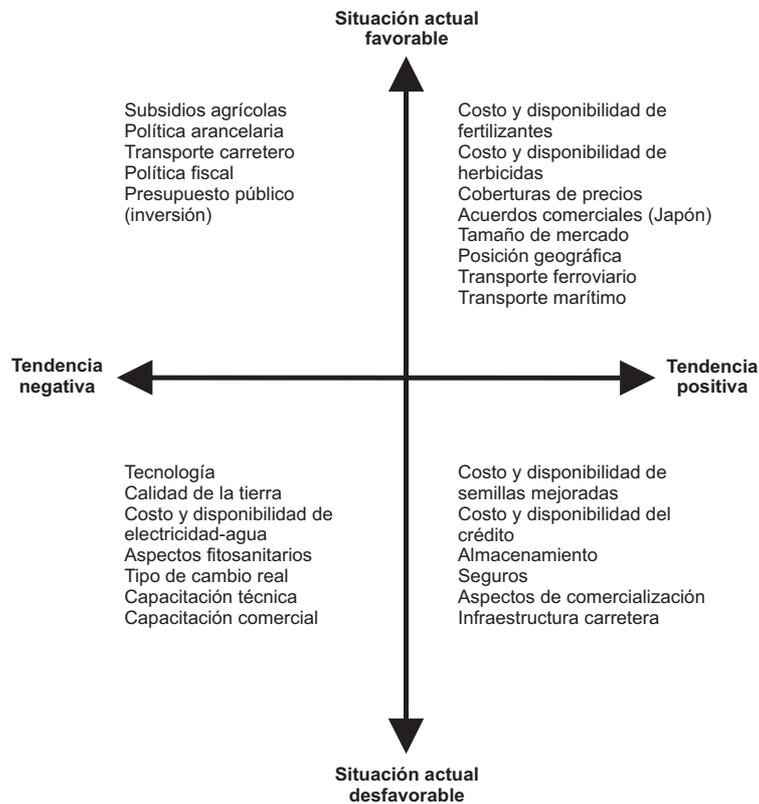
se redefine el papel del sector público en el financiamiento al campo o cuando se revisan las características y montos de los subsidios a los productores agrícolas. También acapara la atención al presentarse problemas coyunturales asociados a precios, sequías o apoyos del gobierno a productos específicos. Sin embargo, en los últimos 25 años incluyendo los de esta Administración, no ha habido una política sistemática y consistente que induzca una mayor competitividad en el sector agropecuario.

Debe reconocerse que en la competitividad intervienen e interactúan múltiples y complejos factores: políticos, macroeconómicos, del entorno externo, productivos, financieros, comerciales, de preferencias del consumidor, patrones de consumo, etcétera. Así, cualquier análisis de la competitividad del sector agropecuario mexicano debe considerar las perspectivas de corto y mediano plazo de los principales factores que la determinan, sobre todo de los que corresponden a la producción.

En el Esquema 2 se presenta una evaluación cualitativa de la situación actual y de la tendencia previsible de los determinantes de la competitividad del sector.

ESQUEMA 2

PERSPECTIVAS DE LOS FACTORES DE COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO



FUENTE: Elaboración propia.

En principio, para incrementar la competitividad en el futuro parecería haber más factores a favor que en contra: los programas son conceptualmente adecuados, pero se requiere adecuarlos; sin errores graves, el entorno macroeconómico seguirá siendo favorable; y, de manera incipiente, empiezan a establecerse los incentivos adecuados para atraer inversiones al sector, por ejemplo, para reactivar el financiamiento.

No obstante, las restricciones presupuestales serán una enorme condicionante.

En un balance, las perspectivas para que se materialice una mayor competitividad del sector agropecuario continúan siendo una incógnita. De lo que sí hay certeza es de las consecuencias de que no aumente. Así llevamos más de un cuarto de siglo.