


LA EXPERIENCIA DE APERTURA COMERCIAL DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO, EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN GLOBAL



Roberto Aceves Ávila
Andrés Rosenzweig Pichardo¹

1. Coordinador de Asesores del Subsecretario de Planeación y Director General de Estudios del Sector Agropecuario, respectivamente, dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) de México.

Las opiniones que aparecen en este artículo son responsabilidad de los autores, y no necesariamente reflejan la posición oficial de la SAGAR.

Introducción

A partir de la década de los ochenta, México inició con un proceso de apertura comercial de gran escala, que todavía no termina. En 1986 México se adhirió al GATT, en 1991 firmó el Tratado de Libre Comercio con Chile, en 1994 se firmaron los acuerdos alcanzados en Ronda Uruguay, y en ese mismo año entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Desde entonces ha continuado con el proceso de firma de tratados comerciales con los países miembros del G3 (Venezuela y Colombia), Costa Rica y de otros bloques comerciales. México desea avanzar en su estrategia de apertura comercial con todos aquellos países y bloques que busquen igual propósito sobre la base de equidad, reciprocidad y transparencia.

Por lo general, se tiende a analizar los procesos de apertura comercial desvinculados de su contexto económico. Se analiza la apertura como parte del proceso de integración a las «megatendencias» globalizadoras, y no como una estrategia más dentro de los esquemas de reforma de las economías. En el caso de México, es evidente que la apertura comercial fue un paso dentro de la estrategia de reforma económica del Estado mexicano. El sector agropecuario mexicano no se mantuvo al margen de esta estrategia de reforma; al contrario, se volvió variable fundamental dentro de los planes de cambio estructural de la economía.

Es necesario enfatizar que el cambio estructural que ha sufrido la economía mexicana en los últimos años no es sólo producto de los procesos de reforma en los marcos legal e institucional. El con-

texto sectorial de la economía ha variado enormemente en los últimos años, por lo que ha sido necesario flexibilizar los esquemas originalmente planteados, con el fin de adaptarse a las nuevas circunstancias económicas del entorno. Debemos recordar que para mediados de los ochenta, la economía mexicana había entrado en un período de estancamiento productivo, con bajos niveles de ingreso real para la población. En especial, el sector agropecuario y agroindustrial mostraba signos preocupantes de su evolución, que hicieron necesario reconsiderar las políticas que hasta entonces se habían utilizado para apoyarlo, fundamentalmente políticas de intervención pública en los mercados y protección comercial elevada.

Breve descripción del sector

El sector agropecuario ha sido tradicionalmente el más débil de todos los sectores de la economía mexicana, con fuertes contrastes entre un sector productivo tradicional poco desarrollado, algunos segmentos con alto potencial productivo, comercial y un sector agroindustrial relativamente más dinámico. La tasa media anual de crecimiento del PIB agropecuario de 1990-1996 fue de 1,24%, mientras que la tasa media anual de crecimiento de la población en el período 1990-1995 fue de 2,3%², generándose un rezago en la producción del sector primario con respecto al crecimiento poblacional. Durante los años 1990-1995 la evolución del PIB fue errática y reflejó condiciones de virtual estancamiento en las actividades agropecuarias.

El crecimiento sectorial del PIB agropecuario ha sido menor al crecimiento de la economía en general, como se observa en el siguiente cuadro. Mientras que la tasa media de crecimiento anual de la economía entre 1990 y 1996 ha sido de 1,5%, la agricultura y la

2. Fuente: Censo de Población y Vivienda, 1995, INEGI, Resultados Preliminares.

ganadería han tenido un crecimiento de 1,4% y 1,3% respectivamente, con variaciones al alza y a la baja en diferentes años.

Lo anterior contrasta con el dinamismo que presenta el sector agroindustrial mexicano (alimentos, bebidas y tabaco), que ha crecido a tasas medias anuales del 2,7%. Este crecimiento ha sido el motor que ha permitido reactivar el comercio exterior agropecuario y ha permitido que el sector agroindustrial se convierta en la punta de lanza para fomentar el desarrollo del sector en general. Las industrias con mayor dinamismo han sido carnes y lácteos (Tasa media de crecimiento anual de 6,1%), cerveza y malta (3,4%) y refrescos y aguas (2,5%). Esta evolución no hubiera ocurrido en la magnitud en que se dio si no se hubieran mejorado las condiciones de acceso a las materias primas a precios internacionales, en beneficio del sector pecuario y la agroindustria.

La composición del PIB Agropecuario se concentra en bienes tradicionales como granos y oleaginosas. Desde los años sesenta, su tasa media de crecimiento ha sido de 2,4%, menos de la mitad de la tasa de crecimiento general de la economía y de la población.

En promedio, el PIB agropecuario representa alrededor del 7% u 8% del PIB total en los últimos 15 años. Sin embargo, representa el sector que emplea a la mayor parte de la población ocupada de la economía (alrededor del 22%).

Principales características de la población ocupada en el sector agropecuario (1990)

Población ocupada total	23.403.413
Población ocupada en el sector	5.173.725
% de la población ocupada total	22,11%
Trabajan en actividades agrícolas	84,26%
Trabajan en actividades ganaderas	5,41%
Combinación de agricultura y ganadería	3,30%
Otras actividades*	7,03%

* Incluye actividades silvícolas y de caza y pesca.

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

De la población ocupada en el sector agropecuario, alrededor del 26% no recibía salario (esencialmente desempeñando trabajo

Producto Interno Bruto
Gran división 1. Agropecuario, silvicultura y pesca y división 1. Alimentos, bebidas y tabaco
(Miles de pesos, a precios de 1993)

Rama	Denominación	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996/p	Var. %	TMAC*
	TOTAL NACIONAL	1,049,063,789	1,093,357,892	1,113,032,119	155,132,189	1,206,135,039	1,131,957,600	1,189,537,292	5,1	1,5
01	Agricultura	48,509,776	48,888,432	48,055,307	49,659,235	50,262,083	52,004,445			1,4
02	Ganadería	15,784,043	17,058,131	17,335,491	17,815,946	17,248,783	16,844,917			1,3
03 y 04	Otros	5,310,126	5,275,380	5,142,332	5,227,760	5,323,038	5,318,847			
	Alimentos, Bebidas y Tabaco	53,509,214	55,234,187	57,489,113	59,297,072	61,240,436	61,261,268	63,244,507	3,2	2,7

* Porcentaje tasa media anual de crecimiento.

p/ Los datos del año de 1996 corresponden al cálculo preliminar anualizado del PIB trimestral.

Fuente: INEGI.

Producto Interno Bruto
División 1. Alimentos, Bebidas y Tabaco
(Miles de pesos a precios de 1993)

Rama	Denominación	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Var. %	TMAC*
	Alimentos, Bebidas y Tabaco	53,509,214	55,234,187	57,489,113	59,297,072	61,240,436	61,261,268	63,244,507	3,2	2,7
11	Carnes	9,486,969	10,294,537	11,280,145	12,217,404	12,766,407	12,778,822			6,1
13	Molienda de trigo	5,462,127	5,368,706	5,368,803	5,400,430	5,641,037	5,747,372			1,0
14	Molienda de maíz	7,176,133	6,991,572	7,145,914	7,318,742	7,500,166	7,675,330			1,4
21	Cerveza	3,835,282	3,913,422	4,211,818	4,419,311	4,578,688	4,534,482			3,4
22	Refrescos y Agua	8,020,954	6,137,169	6,244,789	6,545,056	7,035,117	6,812,494			2,5

* Tasa media anual de crecimiento.

p/ Los datos del año de 1996 corresponden al cálculo preliminar anualizado del PIB trimestral.

Fuente: INEGI.

familiar no remunerado). Si definimos la línea de pobreza como dos salarios mínimos, se observa que prácticamente el 80% de la población rural vive en condiciones de pobreza. El promedio de ingreso en el sector agropecuario era en 1990 de 1,05 salarios mínimos.

Distribución de los ocupados en el sector agropecuario por grupo de ingreso (1990)

No recibe ingresos	26,35%
Menos de 1 salario mínimo (SM)	31,73%
De 1 a 2 salarios mínimos	26,73%
Más de 2 y menos de 3 SM	5,22%
3 y más SM	4,61%
No especificado	5,36%
Promedio de Ingresos (Veces el SM mensual)	1,05

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

En general, y aun cuando existen segmentos de productores altamente competitivos a nivel internacional, la capitalización de la mayoría de los productores del campo era y sigue siendo baja, tanto en materia de tierra como de capital. Como se observa en el siguiente cuadro, la fragmentación en la propiedad de la tierra sigue siendo muy alta.

Distribución de productores y superficies agropecuarias por tamaño de predio y región, 1991

	Total hogares (miles)	Total Productores (miles)	0-2 hectáreas			2-5 hectáreas			Más de 5 hectáreas		
			Productores (miles)	Productores (%)	Área (%)	Productores (miles)	Productores (%)	Área (%)	Productores (miles)	Productores (%)	Área (%)
Nacional	16.780	3.800	1.314	34,56	3,80	964	25,36	10,64	1.522	40,06	85,56
Noroeste	1.263	148	10	6,51	0,35	25	16,84	2,82	113	76,58	96,83
Norte Centro	1.132	313	39	12,32	1,38	69	22,16	8,81	205	65,48	89,82
Noreste	1.975	323	59	18,36	1,08	89	27,60	8,15	175	53,98	90,76
Centro Pacífico	1.981	407	79	19,37	3,11	113	27,85	16,90	215	52,74	79,98
Centro	3.134	1.093	568	51,97	13,53	304	27,85	23,42	222	20,21	63,05
Sur Pacífico	1.770	848	343	40,44	12,37	218	25,69	22,01	286	33,87	65,62
Centro Golfo	1.653	462	119	25,82	2,57	93	20,16	8,85	250	54,01	88,59
Sureste	537	148	48	32,75	12,15	44	29,63	15,82	55	37,54	72,03
Cd. de México	3.335	58	48	83,66	41,78	8	13,04	26,08	2	3,22	32,14

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 1992, y VII Censo Agropecuario, 1991.

Alrededor del 34,6% de los productores del país tiene de 0 a 2 hectáreas, y el 25,4% de los productores tiene de 2 a 5 hectáreas. El resultado más impresionante del cuadro anterior es que el 60% de los productores controlan apenas el 14,4% de la superficie agropecuaria total.

Los bajos salarios, combinados con la baja productividad y la falta de activos, han hecho que la mayoría de los pobres se ubiquen en las zonas rurales, en donde la tasa de pobreza es del 47%, en comparación con el 25% de las zonas urbanas³. Bajo estas condiciones, los productores agropecuarios se ven forzados a diversificar su ingreso en los últimos años, como se observa en el siguiente cuadro. Se observa que cuanto más pequeño es el predio, menor porcentaje del ingreso proviene de actividades agropecuarias y mayor porcentaje de actividades fuera del campo. Esto habla, por una parte, de la posible tendencia hacia el autoconsumo de los productores más pequeños, y de la migración (temporal o permanente) campo-ciudad que se está dando para complementar los ingresos.

Fuentes de ingreso por tamaño de predio en ejidos, como porcentaje del ingreso total, 1994

Conceptos	Total	Tamaño de predio (Hectáreas)				
		0-2 ha.	2-5 ha.	5-10 ha.	10-18 ha.	> 18 ha.
Ingreso total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agrícola	40,9	16,8	26,8	37,7	44,9	61,8
Maíz y frijol	13,7	7,9	12,4	13,9	20,7	10,8
Otros cultivos	27,2	8,9	14,3	23,8	24,2	51,0
Pecuario	9,2	5,4	8,0	9,6	10,3	10,5
No agrícola	36,4	57,8	49,6	35,8	28,5	24,3
Migración a México y EUA	13,5	20,0	15,7	16,9	16,2	3,4

Fuente: de Jainvry, Gordillo et al., Ejido Sector Reforms. from Land Reform to Rural Development. Paper prepared for the Conference on the Reform of Mexican Agrarian Reform. Columbia University in the city of New York, abril 6-7 de 1995.

3. The World Bank, Mexico. Rural Poverty. Washington, D.C.: Mexico Department and the Sector Leadership Group, septiembre 30 de 1996.

La política del cambio estructural en el sector

En vista de las condiciones anteriormente expuestas, era necesario llevar a cabo un replanteamiento general de las políticas agropecuarias, con el fin de promover no sólo una mayor eficiencia, sino también una mayor equidad en la distribución de los ingresos rurales.

El reto consistía (y aún consiste) en generar un esquema de política que contemple los siguientes aspectos:

Mejorar el nivel y la distribución del ingreso entre los productores rurales más pobres.

- Favorecer la capitalización de los productores y la movilidad en la transferencia de los factores productivos.
- Aprovechar las ventajas comparativas de la producción agropecuaria y fomentar las exportaciones.
- Apoyar a productores no competitivos con programas que favorezcan su reconversión.
- Satisfacer las necesidades alimenticias de la población, tomando en cuenta los objetivos de la seguridad alimentaria.

Es obvio que se requirió de la aplicación de varios instrumentos de política con el fin de atacar todos los problemas. Así, a partir de 1986 se dio inicio a un agresivo proceso de reforma estructural del sector agropecuario, congruente con la reforma estatal y de la economía en general que también se llevó a cabo. Entre las principales medidas de política adoptadas estuvieron, precisamente, la apertura comercial del sector y de la economía, y la redefinición de los esquemas de apoyo al campo a través de mecanismos no distorsionantes.

Política	Descripción	Año
Adhesión de México al GATT.	Antes, prácticamente todos los productos agropecuarios se encontraban sujetos al régimen de permisos previos; para 1990, la mayoría de dichos permisos ya habían sido eliminados y sujetos a un arancel dentro de un rango de 0% a 20%.	1986

Reformas al Art. 27 Constitucional (Ley Agraria).	<p>Se reforma el Art. 27 por primera vez desde 1917.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Estado deja de ser el único dueño de las tierras. <p>Los campesinos ejidatarios pueden, si lo desean, comprar, vender, rentar o utilizar como garantía las tierras que antes sólo usufructuaba.</p> <p>Las compañías privadas pueden poseer tierra en el campo.</p> <p>Se amplían los límites de la pequeña propiedad.</p> <p>Se definen los derechos de propiedad sobre el factor tierra.</p>	1992
Tratado de Libre Comercio con América del Norte.	<p>Define condiciones obligatorias de acceso a mercados y subsidios a la exportación.</p> <p>En materia de subsidios internos, medidas fitozoosanitarias, reglas de origen y normas de empaque y etiquetado con los EUA y Canadá cada país mantiene su autonomía en estas materias. El compromiso es hacerlas transparentes, dar oportunidad de opinar al exportador cuando cambien las normas, y sustentar científicamente los cambios que se ejecuten en estas áreas.</p> <p>Congruente con OMC y Ronda Uruguay.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desgravación total en un plazo de 15 años. <p>Eliminación de permisos previos de importación y aplicación de principios de arancelización.</p>	1994
PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo).	<p>Compensa a los productores por la apertura.</p> <p>Otorga pagos directos por hectárea a los productores que históricamente hubieran cultivado granos y oleaginosas.</p> <p>Sirve como «safety net» del ingreso rural. Apoya la capitalización rural al poder servir como garantía productiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duración de 15 años. <p>Mejora notablemente la distribución del ingreso en el campo.</p> <p>Atiende a 3,3 millones de productores y 14,9 millones de hectáreas.</p>	1994

Reforma institucional y redimensionamiento del Estado.	<p>Privatización de las compañías de fertilizantes, semillas y otros insumos del Gobierno Federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privatización de las compañías de almacenamiento en poder del Estado. • Eliminación de las compañías encargadas de la comercialización de azúcar, tabaco y café. • Creación de instituciones como ASERCA, encargadas de dar apoyos y servicios al productor. 	A partir de 1988
Modificación de la política de precios de garantía y subsidios a comercialización.	<p>A partir de 1990 se eliminan precios de garantía para trigo, sorgo, soya arroz, cebada, cártamo, ajonjolí y girasol, y sólo permanecen los de maíz y frijol. Los precios de la mayoría de los granos se determinan a partir de sus referencias internacionales.</p> <p>Se otorgan apoyos a comercialización para trigo de 1991 a 1995.</p> <p>A partir de 1995 se otorgan subsidios a la prima para compra de opciones de granos en mercados internacionales, con el fin de que los promdutores puedan manejar mejor su riesgo de mercado.</p>	A partir de 1991
Alianza para el Campo.	<p>Conjunto de programas de apoyo a productores con potencial productivo, quienes eligen el tipo de apoyo que mejor les convenga.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operación federalizada. Cada Estado es responsable de la aplicación de los programas de Alianza. • Apoyos para la capitalización de los productores (fertilización, cercas, producción de leche, fomento al cultivo de oleaginosas, etc.). <p>Tiene como objetivos elevar el ingreso de productores, mejorar la balanza comercial, hacer crecer la producción de alimentos al doble de la tasa de crecimiento poblacional, y consolidar la seguridad alimentaria del país.</p>	1995

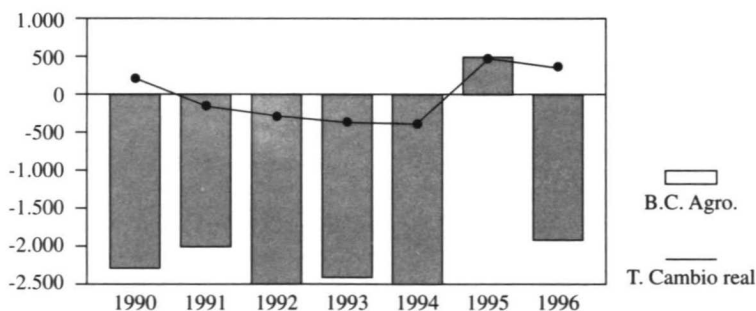
Como se ve, la apertura comercial no explica por sí sola el cambio estructural en el sector. De hecho, las condiciones macroeconómicas del país han modificado radicalmente la aplicación y efec-

to de las políticas en los últimos años. Sin embargo, la apertura sí representa un elemento fundamental dentro del proceso de cambio. A continuación señalamos algunas de las lecciones y resultados más importantes derivados de la política de apertura comercial de México.

La experiencia de la apertura comercial y del TLCAN

En general, los resultados comerciales del TLCAN son positivos, si bien tres años es un período muy corto y, en general, atípico en cuanto a sus condiciones de niveles de precios históricamente altos y subvaluación del tipo de cambio como para dar conclusiones definitivas.

La balanza comercial agropecuaria tiene una estrecha relación con el tipo de cambio real, ya que en la medida que el tipo de cambio real disminuye, la balanza comercial tiende a ser deficitaria, mientras que cuando el tipo de cambio aumenta, las exportaciones se incrementan al ser más competitivas. No debe ignorarse que la competitividad generada por el fenómeno devaluatorio tiene un contrapeso, ya que la devaluación incide negativamente en el salario real en zonas rurales y afecta la rentabilidad de las empresas.



Fuente: Estadísticas del Comercio Exterior de México, INEGI, a partir de 1993, Banco de México. La Balanza Ampliada incluye: Agricultura, Silvicultura, Ganadería, Apicultura y Alimentos y Bebidas.

Durante el período de 1990 a 1996 el saldo de la balanza agropecuaria fue predominantemente deficitaria. El saldo de la balanza

agropecuaria ampliada⁴ registró un déficit de 1,8 y 1,9 millones de dólares respectivamente. Esto se debe básicamente al aumento en los precios internacionales de los principales productos de importación y a las condiciones climatológicas imperantes durante 1995 y 1996.

Las agriculturas de Estados Unidos y México son complementarias, en especial en hortalizas de invierno. Este factor indujo a llevar a cabo importantes inversiones en la producción hortofrutícola desde la década de los sesenta, cuya producción está eminentemente orientada hacia el mercado externo. En 1995 y 1996 se continuó la consolidación gradual de la plataforma exportadora, apoyada por las condiciones de subvaluación de la moneda y problemas meteorológicos en la Florida, las posibilidades de acceso a los mercados del TLCAN y el hecho de que en esos años se aprovecharon ventajas coyunturales de exportación. Lo anterior permitió que las tasas de crecimiento de las exportaciones fueran las más altas desde 1987. Debe recalcar la capacidad de exportación de algunos sectores productivos para aprovechar nichos de comercio. Los principales productos que registraron un crecimiento sostenido en las exportaciones agropecuarias ampliadas en el período 1990-95 fueron legumbres y hortalizas frescas, fresas frescas, frutas frescas, cerveza, tequila y legumbres y frutas preparadas, entre otros.

4. La balanza ampliada incluye: agricultura, silvicultura, ganadería, apicultura y alimentos y bebidas.

Principales productos de exportaciones de (Miles de Dólares)

Descripción	1990	Part 1990	1995	Part 1995
Café crudo en grano, sin cáscara	332.146	11,62	698.157	12,38
Tomates frescos o refrigerados	428.627	14,99	585.611	10,39
Animales vivos bovinos machos	350.872	12,27	427.560	7,58
Cerveza de malta	158.777	5,55	309.623	5,49
Chile (pimiento dulce)	124.078	4,34	184.276	3,27
Cebollas y challoles	69.756	2,44	165.328	2,93
Calabazas	64.826	2,27	139.621	2,48
Legumbres y hortalizas	67.509	2,36	129.914	2,3
Pepinos	66.104	2,31	123.318	2,19
Tequila	24	0,00	113.067	2,01
Animales vivos bovinos hembras	350.872	12,27	107.901	1,91
Mangos	27.374	0,96	104.806	1,86
Bananas o plátanos, frescos o secos	40.228	1,41	84.396	1,5
Azúcar refinada	1	0,00	80.028	1,42
Garbanzos	34.555	1,21	72.859	1,29
Trigo	329	0,01	72.024	1,28
Espárragos	21.649	0,76	69.292	1,23
Jugos de frutos o leg. u hort. congelados	30.494	1,07	67.745	1,2
Uvas frescas	10.432	0,36	65.902	1,17
Melones	70.734	2,47	64.615	1,15

Fuente: SECOFI.

Para el sector agropecuario mexicano, la firma del TLCAN se refleja en mejores condiciones de acceso de los productos del campo mexicano al mercado estadounidense, y certidumbre en cuanto a aranceles, normas de calidad y empaque, así como a la aplicación de medidas fitozoosanitarias. Asimismo, México negoció en el TLCAN la eliminación inmediata de los aranceles para prácticamente todos los insumos del sector agropecuario (fertilizantes, semillas, maquinaria, etc.).

El comercio agropecuario de México se concentra en un 91% en Estados Unidos y Canadá. Esta situación no es exclusiva del sector agropecuario, sino del sector exportador en general. Las exportaciones totales de México se concentraron en un 86,13% en los países socios del TLCAN, en 3,69% en la Unión Europea, y en un 10,18% en el resto del mundo. Esta situación hace que México requiera diversificar sus mercados con el fin de disminuir su posible vulnerabilidad derivada de la dependencia de un bloque.

**Participación de los diferentes bloques comerciales en el comercio exterior con México, 1995-1996
(Porcentajes)**

Concepto	TLCAN		Mercosur		Unión Europea		Resto del Mundo	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Exportaciones	85,82	86,13	1,52	1,61	4,22	3,69	8,44	8,57
Importaciones	76,19	77,35	1,07	1,17	9,29	8,65	13,45	12,83

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México.

Debe señalarse que, en el caso del sector agroindustrial, en muchos productos la apertura a la competencia del exterior no se da a partir de la entrada en vigor del TLCAN, sino desde la adhesión de México al GATT en 1986. En ese año, prácticamente todos los productos agropecuarios se encontraban sujetos al régimen de permisos previos; para 1990, la mayoría de dichos permisos ya habían sido eliminados y sujetos a un arancel dentro de un rango de 0% a 20%.

Las lecciones de la apertura

La experiencia más valiosa de la apertura comercial y del TLCAN no fue estrictamente comercial, sino también de política pública. La apertura comercial obliga a replantearnos muchas líneas internas de política económica, ante la modificación de las condiciones productivas, de comercio exterior y de apoyo a los productores que se generan gracias a la globalización.

Estructura productiva

La apertura comercial y la redefinición del papel del Estado implican un reajuste en la estructura productiva del campo, al observarse la sustitución de algunas de las unidades de producción de

menor escala y el surgimiento de nuevas unidades productivas de mayor tamaño con tecnologías de punta.

Asimismo, la estructura productiva del país, si bien todavía no muestra modificaciones importantes, sí comienza a dar signos de una recomposición, en respuesta a las nuevas señales del mercado. Este cambio en la estructura productiva se puede analizar a través del comportamiento del valor bruto de producción⁵.

En el siguiente cuadro se presenta la estructura porcentual del valor de producción a precios constantes de 1993 de los principales cultivos del sector, los cuales representan en conjunto el 66% del valor total.

Estructura porcentual del valor de producción a precios constantes de los principales cultivos
(año agrícola; 1993=100)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996e/
Princ. cultivos	51,2%	56,9%	55,4%	56,1%	55,9%	57,5%	55,0%	54,4%
Granos básicos	39,4	46,1	46,3	46,8	50,3	51,1	48,3	45,5
Oleaginosas	4,1	2,7	2,9	1,9	1,6	1,8	1,3	1,3
Otros granos	7,6	8,0	6,3	7,4	3,9	4,7	5,4	7,6
Otros cultivos	48,8%	43,1%	44,6%	43,9%	44,1%	42,5%	45,0%	45,6%
Chile verde	4,1	3,6	4,3	4,8	4,7	4,0	4,7	5,3
Fresa	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,3	0,5	0,5
Jitomate	9,0	7,8	7,8	5,9	6,7	5,3	7,3	7,1
Perennes	35,2	31,1	31,2	32,8	32,2	32,9	32,5	32,7
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Centro de Estadística Agropecuaria (CEA) —SAGAR.

e/ Estimado con base en el avance de siembras y cosechas al mes de noviembre de 1996.

Granos Básicos: comprende arroz, frijol, maíz y trigo.

Oleaginosas: comprende ajonjolí, algodón semilla, cártamo y soya.

Otros Granos: comprende cebada y sorgo.

Perennes: comprende aguacate. Alfalfa verde, café cereza, caña de azúcar, limón, manzana, naranja y plátano.

5. La expresión «valor bruto de producción a precios constantes» se utiliza para expresar el comportamiento de la producción en uno o más períodos, pero la valuación de esta producción se hace al precio de un período base (en este caso 1993). Por lo tanto, esta variable refleja los cambios en el volumen de producción.

Deben resaltarse dos puntos fundamentales:

- 1994 parece ser un parteaguas reciente a partir del cual se revierten las tendencias de la producción, debido a que a partir de este año se presentan una combinación de factores previstos e imprevistos: por un lado comienzan a surtir efecto algunas de las políticas de cambio estructural más importantes del sector (TLC, PROCAMPO, se corrigen algunas distorsiones en precios relativos de granos), y por el otro se dan condiciones climatológicas y de precios internacionales favorables.
- En general, los productos con mejor desempeño son aquellos que no presentan distorsiones a lo largo de las cadenas agroindustriales.

Como se observa en el cuadro, entre 1989 y 1994 se mantiene una tendencia creciente hacia la producción de granos y oleaginosas y una ligera caída en la producción de hortalizas, frutales y perennes. A partir de 1994 se revierte la tendencia: comienza a decrecer la producción de granos y oleaginosas y crece la de otros cultivos (frutas, hortalizas y perennes).

En el caso de los productos pecuarios, la producción de carnes también ha sufrido cambios en su estructura porcentual de valor. De 1989 a 1996 la carne de bovino disminuyó su participación de 50,16% a 42,54%, mientras que la carne de ave aumentó su participación en el total de 18,86% en 1989 a 29,47% en 1996. Por su parte, la carne de porcino, después de mantener una tendencia a la baja de 1989 a 1994 en su participación dentro de la estructura de valor, a partir de 1995 y 1996 comienza a cobrar mayor importancia. Estas tendencias reflejan cambios en los patrones de consumo, ante la necesidad de la población de obtener proteína animal de menor costo. Esto también permitiría explicar la tendencia que se observa en el huevo, de crecer en forma sostenida de 1989 a 1996.

Estructura del comercio exterior

En el caso del sector agroalimentario exportador, éste también ha sufrido un importante proceso de cambio estructural y diversifi-

cación productiva, tanto en sus exportaciones como en sus importaciones. Así, podemos observar que en 1980 el 48% del valor de exportaciones se concentraba en tres productos: algodón, café en grano y jitomate. En contraste, para 1996, los rubros agregados más importantes son las legumbres y hortalizas frescas, seguidas por café, jitomate y frutas frescas. Es significativo el hecho de que el rubro «Otros» crezca significativamente entre 1985 y 1996, reflejando una mayor tendencia hacia la diversificación de las exportaciones del sector.

**Exportaciones agroalimentarias 1980-1996. Valor
(Estructura porcentual)**

Años	1980	1985	1990	1996
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
Algodón	16,93	5,01	3,16	2,60
Café crudo en grano	22,59	27,27	11,44	11,71
Especies diversas	0,17	0,38	0,41	2,26
Jitomate	8,91	11,88	14,72	9,34
Legumbres y hortalizas frescas	9,06	8,97	14,78	12,83
Otras frutas frescas	1,13	2,13	4,75	7,24
Ganado vacuno	4,25	10,37	11,99	2,21
Cerveza	1,30	3,64	5,60	6,47
Legumbres, frutas preparadas y/o conserva	3,38	4,40	5,48	5,66
Tequila y otros aguardientes	2,00	2,22	3,07	3,70
Otros	30,27	23,74	24,60	35,98

Fuente: Para 1980 y 1985 Estadísticas del Comercio Exterior de México, INEGI, Para 1990 y 1996 Banco de México.

Por su parte, la estructura de importaciones del sector también se ha visto afectada significativamente. Si bien México continúa siendo un importador neto de granos, el valor de las importaciones ahora se concentra en maíz, soya, frutos oleaginosos y trigo.

**Importaciones agroalimentarias 1980-1996. Valor
(Estructura porcentual)**

Años	1980	1985	1990	1996
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
Maíz	18,80	12,10	9,30	13,70
Otras semillas y otros frutos oleaginosos	4,00	10,10	3,20	5,70
Semilla de algodón	0,80	0,60	1,50	4,50
Semilla de soya	4,20	13,10	4,60	11,60
Sorgo	9,90	12,60	7,00	4,30
Trigo	5,20	1,50	1,00	5,50
Ganado vacuno	0,60	6,10	1,50	1,20
Carnes frescas o refrigeradas	0,90	4,60	6,40	6,70
Leche en polvo	4,30	4,90	11,80	4,70
Otros aceites y grasas	0,90	3,00	5,70	4,80
Otros	50,50	31,60	48,00	37,30

Fuente: Para 1980 y 1985 Estadísticas del Comercio Exterior de México, INEGI. Para 1990 y 1996 Banco de México.

Política de apoyos a productores

En materia de políticas de apoyo a los productores, los apoyos vía precio se han ido sustituyendo gradualmente por pagos directos, apoyos al ingreso de los productores, apoyos a la comercialización, impulso al desarrollo de la infraestructura productiva y esquemas de apoyo que propicien un «salto tecnológico» en el campo.

El ejemplo más notable es el PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo), instrumentado en 1994. El PROCAMPO es un programa de apoyos directos basado en un esquema de pagos fijos por hectárea. En la actualidad atiende a 3,3 millones de productores en 14.9 millones de hectáreas a lo largo de todo el país.

El PROCAMPO se concentra en apoyar a los productores históricamente elegibles de los principales granos y oleaginosas (maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz, algodón, cebada y cártamo). El Programa tendrá una duración de 15 años.

Este programa es un buen ejemplo de compensación a los productores por efecto de la apertura comercial. En la medida en que

el TLCAN avance en la desgravación de los productos agropecuarios, el productor contará con una red de apoyo a su ingreso que le permitirá mejorar sus condiciones de adaptación a la apertura, en combinación con otros programas.

Sin embargo, no basta con tener una «safety net» para los productores más pobres. La adaptación a las nuevas condiciones de mercado que plantea la apertura también implican que los productores deberán estar mejor preparados para competir en un mercado. Como ya se señaló, la capitalización y tecnificación de la mayoría de los productores es baja; sin embargo, existen muchos productores con potencial productivo y competitivo que podrían acceder a los mercados con un mejoramiento en su productividad.

La productividad es esencial para el desarrollo del campo mexicano, y la Alianza para el Campo establece medios para incrementarla a partir de las libres decisiones de los productores agropecuarios. La Alianza le ofrece al productor un «menú» de opciones de apoyo, con el fin de que él decida libremente los que mejor le convienen. Entre las acciones más importantes de la Alianza tenemos:

Facilitar el acceso a nuevas tecnologías

- Fomentar la capitalización del campo; y
- Promover la calidad de sus recursos humanos a través de la capacitación.
- Determinar apoyos y prioridades a nivel regional, a través de un proceso de «federalización» de las decisiones.
- Generar nuevos esfuerzos para introducir programas que combatan la pobreza en el campo.

La Alianza procura coordinar todos los instrumentos de apoyo disponibles en el sector público. Los proyectos contenidos en el Programa de la Alianza para el Campo se agrupan conforme a su naturaleza, de la siguiente manera:

- **Produce-Capitaliza:** son apoyos directos aplicados a los componentes de mecanización, fertilización, establecimiento de praderas y programa lechero.

- **Fomento a la producción:** Considera programas específicos para apoyar la producción de hule, café, ganado mejor, nopal y cacao, entre otros; que los gobiernos federal y estatal desarrollarán conjuntamente.
- **Otros de apoyo a la producción:** Están orientados a fortalecer las actividades de sanidad, capacitación, transferencia tecnológica e información agropecuaria.

Las futuras negociaciones

Una vez que se toma la decisión de abrir la economía, y contando con la infraestructura institucional de compensación, es recomendable continuar con nuevas negociaciones de apertura comercial con otros bloques o países. En esta forma se pueden maximizar las ganancias y concesiones que se logren a través de la apertura.

A continuación se detallan algunos aspectos de otras negociaciones con la Unión Europea y el MERCOSUR.

Unión Europea

La Unión Europea es un bloque comercial que incluye 15 países. En conjunto conforman un mercado de 368 millones de consumidores con un alto nivel de ingresos «per cápita». Es decir, la UE representa un mercado potencial para las empresas mexicanas similar al que conforman los países miembros del TLCAN.

Producto Interno Bruto, Población y Pib Per Cápita 1996

País	Producto Interno Bruto (miles mill. dólares)	Población (millones)	Pib Per Cápita (dólares)
Unión Europea	8.503	368	23.093
Estados Unidos	7.576	265	28.546
Canadá	585	30	19.500
México	335	92	3.637

Fuente: Morgan Guaranty Trust Company Economic Research, World Financial Markets.

En materia de flujos de inversión, la inversión extranjera directa de la UE en México durante el período 1989-1995 ha sido significativa, ya que representa el 18% de la inversión extranjera total. En caso de llegarse a un acuerdo con la UE, las empresas europeas podrán utilizar a México como plataforma exportadora, hacia América del Norte y países de América Central con los que existan acuerdos preferenciales.

En materia de acceso a mercados, la UE elaboró un análisis de sensibilidad en el cual se intentó determinar cómo se comportarían las exportaciones de México hacia la UE en el futuro. Con este fin categorizaron los productos de la Tarifa Europea (Arancel Aduanero Común) clasificándolos de no sensibles a muy sensibles. A continuación se citan las conclusiones:

- El 55% de las importaciones agropecuarias provenientes de México (4,9% del total de importaciones) se categorizaron como no sensibles o semisensibles, por lo que podrían ser incluidos dentro del Acuerdo de Libre Comercio.
- El 44% de las importaciones agropecuarias actuales procedentes de México (3,9% del total de importaciones) se consideran sensibles o muy sensibles, por lo que la Comisión pretende que los productos que se encuentren dentro de estas categorías sean excluidos de la liberalización dentro del Acuerdo de Libre Comercio.

Un aspecto importante de las futuras negociaciones es que la UE ha venido construyendo acuerdos económico/comerciales con el resto del mundo. La UE ha negociado acuerdos que en materia económica o comercial muestran diversos grados de integración o preferencias superiores a los del simple trato NMF (Nación Más Favorecida). México deberá contar con su propio instrumento preferencial, con el fin de mejorar su acceso a mercados de la UE.

Uno de los aspectos medulares en la negociación de México con la UE, en la integración del área de Libre Comercio de las Américas y en la próxima negociación de la Ronda de negociaciones agrícolas de la OMC será el tema de los subsidios a la exportación.

En general, dado que es previsible que no se podrá liberar todo el comercio con la UE, México deberá buscar nichos de mercado, ventanas estacionales, eliminación de picos arancelarios, homologación de preferencias con los principales competidores, entre otros esquemas de acceso preferencial. Los intereses de exportación incluyen productos tales como flores, hortalizas y frutas congeladas o procesadas, café, tabaco y productos tropicales y algunos agroindustriales, entre otros.

Las negociaciones regionales: el caso de MERCOSUR

Los países de América del Sur crearon un bloque comercial conocido como «El mercado común del Sur» (MERCOSUR), el cual se estableció formalmente con la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991. Los países que integran este mercado son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Mercosur concentra una población aproximada de 208,1 millones de habitantes en 1996, al 3,6% de la población mundial. En tanto que el país con mayor población es Brasil con 164,7 millones de habitantes que representa 80% del total del bloque, Argentina con una población de 35,1 millones (17%), Paraguay con 5,1 millones de personas (2%) y el menor población es Uruguay con 3,2 millones (1%). Se estima que para el año 2000 la población de Mercosur ascenderá a 221,6 millones de habitantes.

Por lo que respecta al Producto Interno Bruto (PIB) para Brasil en 1994, ascendió a 554,6 millones de dólares (MD), siendo el país con mayor monto para este bloque, seguido por Argentina con 281,9 MD, Uruguay con 15,5 MD y por último Paraguay con 7,8 MD.

Durante el período 1990-1995 la Balanza Comercial Agropecuaria México-Mercosur ha sido netamente deficitaria. Para 1995 el déficit disminuyó considerablemente, ya que en 1994 se registró un déficit comercial de 283,7 MD, mientras que en 1995 se registró un déficit de 90 MD. Monto inferior en un 68% al registrado para el

mismo período del año anterior. Esto se explica por el efecto causado en la devaluación.

La estructura en la distribución de las exportaciones en el período 1990-95 ha sufrido grandes modificaciones, ya que para 1990 el mayor porcentaje de exportaciones se concentraba en el capítulo de legumbres y hortalizas (33%), seguido por el capítulo de preparaciones alimenticias diversas (15%), el de semillas y frutos oleaginosos (12%) ocupó el tercer lugar en orden de importancia y el agregado de los capítulos restantes representó el 40%. Para 1995, la estructura es completamente distinta puesto que el principal capítulo es el de bebidas alcohólicas y vinagre (36%), legumbres y hortalizas (25%), y en tercer lugar las preparaciones alimenticias diversas (9%), en tanto el resto de los capítulos tienen una participación del 30%.

Las principales importaciones agropecuarias y agroalimentarias realizadas por México procedentes del Mercosur han desarrollado el siguiente comportamiento: para 1990 las importaciones de mayor peso correspondían a los azúcares y productos de confitería (33%) mientras que para 1995 las importaciones más significativas se realizaron en el rubro de grasas y aceites animales o vegetales.

Los días 27 y 28 de agosto de 1996 se llevó a cabo la cuarta reunión de negociaciones entre Mercosur y México, en la cual se sentaron las bases para la renegociación de los acuerdos existentes entre la ALADI de México con Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, para negociarlo bajo un esquema de 4+1, es decir México-Mercosur.

Consideraciones finales

La experiencia más valiosa de la apertura comercial y del TLCAN no fue estrictamente comercial, sino también de política pública. La apertura comercial obliga a replantearnos muchas líneas internas de política económica. Entre las principales lecciones de política tenemos los siguientes:

- La apertura no significa la desaparición del sector agropecuario: significa un cambio en la estructura productiva del mismo, ya que los productores se vuelven más receptivos a las señales del mercado. En este sentido, la función del gobierno deberá contemplar el apoyo a esta tendencia de cambio en la estructura del sector productivo. Es necesario enfatizar que la evidencia de cambio estructural es todavía pequeña en general, pero ya es visible en algunos subsectores, sobre todo gracias a los efectos de programas recientemente instrumentados, como la Alianza para el Campo.
- La apertura comercial obliga a modificar la forma en que se otorga apoyo al sector agropecuario. Ello implica, por ejemplo, modificar la protección vía precios y sustituirla por mecanismos de apoyo más transparentes y eficientes; típicamente, los apoyos correspondientes a la categoría «verde» de la OMC.
- La modificación de las formas de otorgar el subsidio trae aparejada la modificación de las funciones de muchas dependencias gubernamentales, lo que obliga a replantear las políticas estatales a mediano y largo plazo. La apertura de una economía implica definir un diseño institucional que refleje esta situación.
- La apertura debe ser vista como un proceso gradual de ajuste del sector a las nuevas condiciones del entorno económico.
- La apertura genera un proceso de aprendizaje constante para todos los actores del proceso económico (productores, consumidores y gobierno) en materia de comercialización, manejo de riesgos.
- La creciente diversificación de los productos agroalimentarios, tanto a nivel primario como agroindustrial, obligan a un acercamiento creciente entre productores e industria. Los requisitos de calidad de la materia prima varían en función de los productos finales de la industria. Así, la forma de hacer

nuevos negocios entre industria y productores cobra una nueva dinámica.

- La globalización de los mercados obliga a adoptar nuevas tecnologías, tanto en el campo como en la industria. Se considera que México registra un alto grado de subinversión en ciencia y tecnología, de acuerdo con la OCDE.
- Al abrir la economía los productores e industria deben ajustarse en forma flexible a las condiciones normalización y certificación que imperan en otros países. Ello obliga a dinamizar los esquemas de certificación de calidad.
- Es importante recalcar que estos cambios en la orientación de la política agropecuaria no responden exclusivamente a la apertura comercial, sino que son resultado de la combinación de toda una serie de estrategias orientadas a la modernización de la economía en general, y del sector agropecuario en lo particular.
- La posición de México dentro del TLCAN le convierte en una plataforma de acceso ideal a los mercados de Estados Unidos y Canadá. Las empresas de estos países están integrándose cada vez más con empresas mexicanas para aprovechar las ventajas del comercio regional. Una alianza con capitales europeos potenciaría los efectos del intercambio.
- Existen áreas potenciales de apoyo en las que Europa podría participar activamente en México, como pueden ser las áreas de transferencia de tecnología y desarrollo de sistemas de certificación para productos exportables.