

El sector agropecuario mexicano bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración	Titulo
Puyana, Alicia - Autor/a; Romero, José - Autor/a;	Autor(es)
Retos para la integración social de los pobres en América Latina	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2009	Fecha
	Colección
Pobreza; NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) TLCAN; Sector agropecuario; Desigualdad; Migración; Economía; México;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160223035209/14romero.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160223035209/14romero.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Alicia Puyana\* y José Romero\*\*

## **EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO BAJO EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SE INTENSIFICAN, CRECE LA MIGRACIÓN**

### **I. INTRODUCCIÓN**

A veinticinco años del estallido de la crisis de la deuda y a quince de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la mexicana es una de las economías de tamaño intermedio más abiertas del mundo. Los aranceles se han abatido y el flujo de bienes, servicios y capitales es prácticamente libre. Ha conformado zonas de libre comercio con casi todos los países desarrollados y con un amplio número de naciones en vías de desarrollo. Guardar coherencia con el TLCAN se ha convertido en el mapa de ruta que guía toda la estrategia comercial. De acuerdo con los modelos clásicos del comercio, la estrategia mexicana –comerciar con países altamente diferentes en términos de desarrollo y dotación de factores– es óptima, pues maximizaría los beneficios de la especialización internacional y del formidable aumento de sus exportaciones.

El TLCAN implicó innovaciones en muchos sentidos: integró asimetrías inéditas (la potencia económica, tecnológica y política mundial y un país en desarrollo) e incorporó los acuerdos sobre propiedad intelectual, intercambio de servicios y los compromisos sobre inversión

\* Profesora-Investigadora de FLACSO, sede México.

\*\* Profesor-Investigador de COLMEX, México.

extranjera, que sólo se incluían en mercados comunes o en uniones económicas, para los cuales son centrales la integración política y la cesión de soberanía.

El TLCAN fue el primer acuerdo de integración regional en someter al sector agropecuario al proceso de desgravación arancelaria cuando los esquemas de integración económica buscaban ganancias en productividad para el sector manufacturero. El sector agropecuario fue excluido o amparado por políticas especiales, como la Política Agropecuaria Comunitaria. En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), la Ronda Uruguay fue la primera en programar negociaciones en el sector agropecuario, y los conflictos que se manifestaron en este tema hicieron peligrar la firma de acuerdos (Finger, 1993). Esta historia se repitió en las negociaciones de Doha, y resonará en las del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mientras los Estados Unidos no acepten reducir sus subsidios y abrir sus mercados a las exportaciones de América Latina.

La importancia de estudiar los efectos del TLCAN sobre la agricultura mexicana se deriva de numerosos aspectos. Los más relevantes, en nuestra opinión, son la menor productividad de la agricultura mexicana, el peso de la economía campesina y la intensidad de la pobreza rural en la economía nacional. Se debe considerar el peso de los EE.UU. en la producción y exportación mundial de granos básicos y políticas de desarrollo rural aplicadas, lo cual distorsiona los precios internacionales y aleja el mercado internacional de productos agropecuarios del ideal de mercado libre y perfectamente competitivo, fundamento de las estrategias de negociación del capítulo agropecuario del TLCAN.

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

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

nos básicos y oleaginosas; el uso y retribución a factores, que requerían menores cantidades de empleo sectorial, menor masa salarial total y más tierra e inversiones dedicadas a los productos competitivos; y el intercambio comercial, con crecientes importaciones de granos básicos y oleaginosas y exportaciones de frutas y hortalizas. Como veremos, algunos efectos sí se han presentado.

La sección II del presente trabajo analiza los intereses nacionales de las partes negociadoras del TLCAN, mientras que la sección III presenta la estrategia negociadora mexicana para el TLCAN y los resultados de esa negociación asimétrica. La sección IV analiza los factores que explican el rezago del sector y en el apartado V se comparan los compromisos adquiridos en el TLCAN a la luz de los objetivos explícitos de las políticas y los presupuestos teóricos de la liberalización. En la sección VI se evalúan los resultados registrados a la fecha; en la VII, los cambios en la ubicación de factores; en la VIII, los efectos distributivos de las reformas; y en la IX sección se analiza si se pueden atribuir estos efectos a la apertura y al TLCAN. La última sección presenta las conclusiones.

## **II. LOS INTERESES NACIONALES AL NEGOCIAR EL TLCAN<sup>1</sup>**

Con el TLCAN México buscaba en la agricultura, además del acceso a los mercados de Canadá y los EE.UU., modernizar el sector mediante una transición con plazos amplios que permitieran el ajuste equilibrado del sector; brindar al productor un horizonte de planeación de largo plazo; reducir los costos de los insumos; garantizar un sistema moderno de apoyos directos; procurar términos de intercambio que propicien un cambio a los cultivos o las actividades más rentables y crear mecanismos operativos que eliminen la discreción en la administración de medidas sanitarias y fitosanitarias. Estos intereses nacionales mexicanos enfrentaron los de Canadá y EE.UU. El primero buscó mantener los acuerdos de su tratado bilateral con el segundo y los EE.UU. se han regido por un principio básico: “El punto de partida es que nosotros producimos en este país más de lo que podemos consumir, así que necesitamos acceso a mercados extranjeros para que nuestras familias rurales ganen un sueldo decente”<sup>2</sup>.

Un cambio radical de la posición mexicana se produjo cuando aceptó eliminar gradualmente, y sin excepciones, los aranceles ordinarios a todos los productos, con el argumento de que “resultaba más fácil

---

1 Para un estudio reciente de este tema ver Puyana (2002), que presenta bibliografía actualizada.

2 Presentación del senador Coleman ante el Senado de los EE.UU. sobre las violaciones de México al TLCAN, consultada en [www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?refID=18240](http://www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?refID=18240).

negociar un acuerdo de acceso irrestricto a los mercados que definir y negociar una lista de excepciones” (Gifford, 2001). Así México renunció a excluir el maíz y el frijol a cambio de que los EE.UU. no excluyera los tomates, cítricos, azúcar y legumbres.

México inició la reforma del sector agropecuario en los años ochenta. Liberalizó su economía intensa y unilateralmente para ingresar al GATT. México aprovechó su condición de país en desarrollo y estructuró un arancel consolidado base con amplia protección para el sector: un arancel para carne de aves del 260%, con el compromiso de reducirlo al 234% en 2004, mientras que para el maíz, el arancel consolidado base fue del 215% con un compromiso de reducción al 194% en el año 2004 (D. Ingco, 1995). Con la firma del TLCAN México eliminó esta protección para el 90% del intercambio agroalimentario.

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

#### **LAS MÚLTIPLES ASIMETRÍAS**

El TLCAN conforma una región altamente asimétrica en términos del PIB per cápita y la productividad económica. El PIB per cápita total estadounidense es 21 veces mayor que el mexicano y el producto agrícola mexicano sólo representa el 15% del PIB agrícola de los EE.UU. Las ventas externas estadounidenses son cinco veces mayores que las mexicanas y las canadienses son 1,8 veces superiores. Por esta razón, se considera que el TLCAN constituiría un esquema de centro y radios con mayores beneficios para la economía más desarrollada (Bhagwati, 1993). Esto es así por que el TLCAN no prevé mecanismos compensatorios o transferencias para acelerar el crecimiento de sus miembros menos desarrollados, como los instrumentados por la Unión Europea o los que se establecieron en el Grupo Andino o en el Mercado Común Centroamericano (Puyana, 1982). Como lo afirma Smith:

No hay [en el TLCAN] ningún tratamiento especial ni preferencial hacia México como país en desarrollo. Así las cosas, la participación de México en el TLCAN es un paso importante en la dramática liberalización de la economía mexicana iniciada en los ochenta [...] A pesar de las diferencias en los niveles de ingreso y las preocupaciones sobre los costos laborales del ajuste, los negociadores del TLCAN desarrollaron un cronograma muy acelerado y México se integrará rápidamente a la economía del resto de la región (Smith, 1993: 85).

Además de las distancias económicas, había brechas casi insalvables en aspectos como los del marco institucional, la valoración que cada país otorgaba a la firma del acuerdo y en el marco democrático que cada go-

bierno enfrentaba en su respectivo país. México, con su economía más intervenida y regulada, y responsabilidades del Estado en la dirección de la economía originada en principios constitucionales diferentes, debió asumir los mayores costos al acoplar su modelo a la normatividad del TLCAN, en el cual se plasmaron plenamente los principios anglosajones que priman en las economías de los EE.UU. y Canadá (Puyana, 2002).

En la agricultura, las asimetrías son mayores. La productividad de la agricultura mexicana en el período de las negociaciones era casi nueve veces menor que la estadounidense. Estas brechas no se reflejaron en un tratamiento preferencial en términos de plazos de desgravación, amplitud de las listas de productos a desgravar lentamente ni en el margen de preferencia recíproca otorgado que alentara el crecimiento más acelerado de México y propiciara la convergencia entre las dos economías para que se lograra un objetivo explícito: reducir la emigración hacia los EE.UU. pues, con el TLCAN, se exportarían bienes y no personas. Esta convergencia no ha cristalizado, ya que si en 1990 la productividad por trabajador del sector agrícola estadounidense fue 8,5 veces superior a la mexicana, en 2006 la superó en 11,5 veces (Puyana y Romero, 2008a).

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

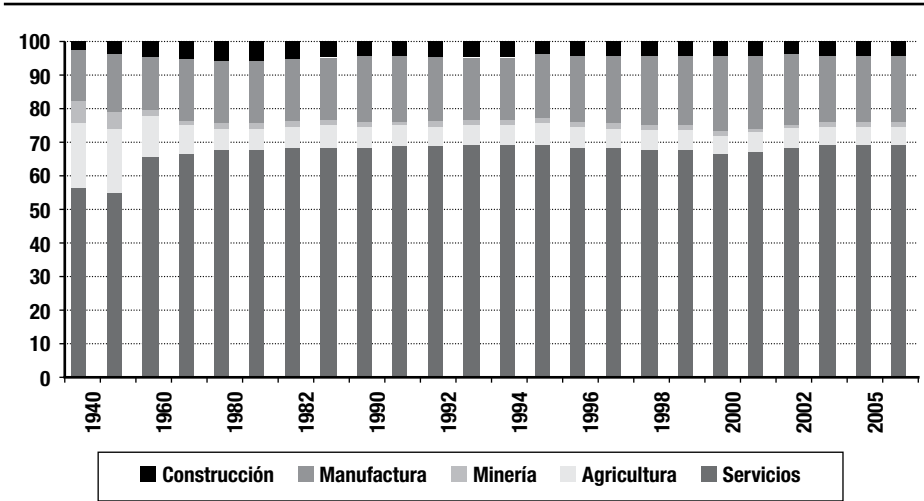
##### **EL DUALISMO AGROPECUARIO MEXICANO**

Esta baja productividad sectorial es resultado de múltiples factores que desde décadas atrás afectan negativamente el desarrollo del sector: los efectos de los mecanismos discriminatorios de la sustitución de importaciones y el dualismo del sector, en el que, de acuerdo con el censo de 1991, el 60% de los propietarios poseía parcelas menores a cinco hectáreas que concentraban sólo el 15% de la tierra, mientras que cerca de la mitad de los propietarios restantes, con parcelas superiores a las cinco hectáreas, concentraba el 85% de la tierra (OCDE, 1995)<sup>3</sup>. A pesar de la reforma agraria en México, el coeficiente de Gini de concentración de la tierra es cercano al 62% (Deininger y Olinto, 2000). La agricultura de gran escala, orientada a la producción de insumos para la industria y la exportación por la transposición de criterios válidos para la industria, pero que ignoran las especificidades de la agricultura y la economía campesina, recibió generosos subsidios durante el modelo sustitutivo: crédito a interés real negativo, tasas de cambio apreciadas para la adquisición de bienes de capital, inversiones en obras de irrigación subsidiadas, insumos agrí-

<sup>3</sup> Las cifras anteriores se refieren a nivel nacional; sin embargo, la concentración era y sigue siendo más pronunciada en algunas regiones, como el centro o el norte del país.

colas a bajo costo y acceso privilegiado a las nuevas tecnologías y avances científicos. Al mismo tiempo, se mantenían los precios de los alimentos básicos subsidiados para reducir los costos salariales urbanos. Estos mecanismos discriminaron al pequeño y mediano productor, especialmente orientado al mercado nacional, deprimiendo su crecimiento por debajo del crecimiento de la economía. La discriminación negativa de la sustitución de importaciones tuvo, entre otros efectos, el retroceso prematuro de la agricultura como fuente de generación del PIB, al tiempo que se mantuvo una elevada participación en el empleo total, conformándose una falla estructural de la economía mexicana que afecta negativamente a la evolución de la productividad total, de los ingresos, de la pobreza, del tamaño del mercado interno y del crecimiento del sector industrial. El retroceso de la agricultura en el PIB no se ha revertido (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
México. Retroceso del sector agropecuario en el PIB (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (1988-1999 y 1996-2008) y Presidencia de la República (2006).

La razón de la participación del sector agropecuario en el PIB total en relación con su participación en el empleo total indica el potencial del sector para generar empleo, ingresos y demanda interna. En el período 1997-2006, la participación del PIB agropecuario mexicano en el total fue 3,6 veces superior a la registrada en los EE.UU., mientras que la participación del empleo sectorial en el total fue 9,1 veces mayor, por lo que la productividad mexicana es un tercio de la estadounidense. Si para nivelar las dos productividades se procura un ajuste exclusivamente por

el empleo, este debería reducirse en México en casi el 60%. Un ajuste de tales magnitudes tiene costos económicos y sociales que difícilmente puedan sostener economía alguna.

Se suele argüir que la participación del sector agropecuario mexicano en el PIB corresponde a su nivel de desarrollo. Canadá y los EE.UU., al igual que la Unión Europea, Japón y los países de la OCDE, registraron para el período 1997-2002 un nivel de desarrollo varias veces superior al de México y una similar participación de la agricultura en el PIB (OCDE, 2003). Esto sugiere que la caída de la agricultura mexicana en el PIB nacional no responde a las transformaciones normales del proceso de desarrollo y es un síntoma de la enfermedad holandesa, que aqueja a todas las economías ricas en recursos naturales sometidas a choques externos de precios, o al flujo intenso e inestable de recursos financieros externos y que han mantenido períodos largos de revaluación cambiaria. Calculamos que con el PIB per cápita actual de México, la agricultura debería concentrar entre el 12 y el 15% del PIB (Chenery y Syrquin, 1986; Puyana y Romero, 2005).

### **DÉFICIT CRÓNICO EN INVERSIONES PÚBLICAS**

El sector agropecuario mexicano ha acumulado por décadas un déficit de inversiones que limita la adopción de nuevas tecnologías, la integración del mercado nacional y su inserción en el externo. Para que la inversión pública actúe como catalizador del crecimiento sectorial, debe tener una participación en la formación bruta de capital fijo superior a su participación en la generación del PIB (Ishan et al., 1995). A partir de 1993, las inversiones totales se han elevado, y en 2002 ascendieron a 400 pesos corrientes por trabajador agropecuario. Las bajas inversiones se derivan de la caída del crédito de fomento y comercial, notoria a partir de la crisis de 1994-1995, al caer del 5,9 al 2,8% del crédito total, mismo que acusa tendencia decreciente menos aguda. Las magras inversiones sectoriales discriminan contra el sector e indican otra más de las asimetrías en las que se negoció y aplica el TLCAN, pues marcan las diferencias en los montos de auxilios que los EE.UU. y otros países desarrollados transfieren al sector agropecuario. En efecto, el apoyo total (TSE, por sus siglas en inglés) en el conjunto de los países de la OCDE fue de 283 dólares corrientes; en los EE.UU., 317, y en México, 90. Disparidades similares se encuentran en los apoyos por hectárea o por trabajador. La brecha crece en los apoyos en investigación y servicios de información, en los cuales los EE.UU. destinan 27 mil dólares al año y México 700 dólares. Como proporción del PIB, los apoyos mexicanos superan ligeramente a los de la OCDE y de los EE.UU. (Puyana y Romero, 2008a).



## V. ¿COMPROMISOS EQUILIBRADOS?

### LA APERTURA DE LOS MERCADOS

En el sector agropecuario, el TLCAN se forma con acuerdos bilaterales entre México y EE.UU.; EE.UU. y Canadá, y México con Canadá, en los cuales se integró el tratado entre Canadá y los EE.UU. en lo que resultó más en un convenio de comercio administrado que de libre comercio (Puyana y Romero, 2004). México obtuvo un período máximo de transición de 10 y 15 años para liberalizar por completo el comercio agrícola de ciertos productos (maíz, leche y granos de los cuales los EE.UU. son exportadores mundiales), a la vez que otorgó idéntico plazo a los EE.UU. para sus productos sensibles (cítricos, fresas, tomates, caña de azúcar, entre otros), en los que México es competitivo. Para estas listas, se acordaron cuotas de importación libres de aranceles, que se aplicarían durante el período de desgravación, y tarifas para las importaciones que sobrepasaran las cuotas. Las etapas de liberalización van desde la total desgravación a la entrada en vigencia del acuerdo (lista A), hasta la lista relacionada con los productos críticos para los cuales se acordaron cuotas y aranceles a desmontar paulatinamente durante un período de 15 años que culmina en 2008 (lista TRQ), de acuerdo con los intereses de cada país. Los EE.UU. obtuvieron plazos y cuotas en los productos de interés para México, como las frutas y las hortalizas, al igual que México para maíz, otros granos, oleaginosas y cárnicos.

México incluyó en la lista de 10 años con tarifas y cuotas-comercio por un valor mayor (330 dólares) que el que recibieron los EE.UU. (155 dólares), por lo que se considera que protegió en mayor medida sus productos sensibles. Sin embargo, las concesiones no reflejan las asimetrías existentes en el sector agropecuario entre México y sus socios del TLCAN. En las listas de productos críticos, aquellas de apertura en 10 y 15 años con tarifas y cuotas, los EE.UU. incluyeron intercambios que representan el 17,3% de sus importaciones desde México, mientras que este último sólo incluyó para esos períodos al 12,6% de sus importaciones desde EE.UU. Esto es, porque “en efecto, se acordó, tan temprano como 1990, durante la reunión de Houston, que México no sería tratado como país en desarrollo en las negociaciones, lo que significaba que no recibiría tratamiento preferencial en materias tales como períodos de transición para la eliminación de aranceles” (Brian y Maxwell, 2000).

### MARGEN DE PREFERENCIA

En los acuerdos de integración “entre socios desiguales”, uno de los mecanismos para otorgar tratamiento preferencial a los menos desarrollados es el margen de preferencia frente a terceros países, la diferencia entre el arancel aplicado a los países no miembros y el que se aplica a los participantes. En el caso de las uniones aduaneras, esta preferencia

se otorga en el arancel externo común que contemple las necesidades de desarrollo del socio más débil. En las zonas de libre comercio, que no incluyen arancel común, se espera que los países más avanzados otorguen en su mercado mayor protección a las exportaciones provenientes de los menos avanzados que la que reciben de estos. En el sector agrícola, los EE.UU. tienen un arancel externo promedio cercano al 2,8%, en tanto que México aplica a los no miembros una tarifa media del 22% (USITC, 2003). Esa diferencia en el arancel hacia terceros países, tarifa de la Nación Más Favorecida (MFN), marca el rango de las preferencias y de la protección que cada país otorga a su producción nacional y a las importaciones desde los países miembros, y constituye la médula de los acuerdos de integración regional. Mientras México otorga en su mercado una protección del 14% a las importaciones originarias de los EE.UU. (y a su producción nacional), las ventas mexicanas a este país reciben una protección de sólo el 2%. Por otra parte, el arancel agropecuario estadounidense cayó en dos puntos porcentuales, al descender del 3,5 al 1%; en tanto que México redujo el suyo en favor de los EE.UU. en 6,7 unidades porcentuales, del 14,5 al 7,8%. Como resultado de los acuerdos preferenciales de los EE.UU., el promedio de los aranceles efectivamente aplicados es inferior al de MFN y todos reducen la preferencia otorgada a México, respecto a esos países, en términos generales en un 50% (Puyana y Romero, 2008a). Esto significa que el grado de protección que tienen los productos agropecuarios mexicanos en los EE.UU. es reducido, y una revaluación real por arriba de ese porcentaje, o ganancias en productividad o reducción del margen de ganancia de los competidores, puede eliminar la ventaja de acceso al mercado estadounidense que tiene México. En contraste, el grado de protección que se otorga a los EE.UU. frente a otros países con los cuales México no ha firmado convenios puede, en promedio, superar el 20%.

### **DERECHOS ANTIDUMPING Y SALVAGUARDAS**

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

exportados entre sí, a fin de contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, principalmente de la Unión Europea (Gifford, 2001).

### LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Las disputas comerciales en el sector agrícola han sido las más frecuentes y difíciles desde la entrada en vigencia del TLCAN, especialmente para los EE.UU. y Canadá, mientras que para el caso de México, han sido de menor intensidad, entre otras razones, por el costo elevado y la larga duración de los paneles de controversias. Estas se originan en las ambigüedades del propio Tratado, ya que el “texto legal no establece ninguna armonización de las leyes comerciales de los tres países miembros respecto de las prácticas comerciales injustas y el uso de subsidios” (Morales, 1997). Este silencio es fuente de polémicas que perjudican en mayor medida a los exportadores canadienses y mexicanos, “porque los exportadores estadounidenses son capaces de manipular a su favor las complejidades del sistema regulatorio comercial estadounidense” (Drache, 2002). Lejos de crear un campo nivelado para la solución de controversias, el TLCAN no “estableció nuevos procedimientos prácticos independientemente de la ley comercial de los EE.UU., [que] ‘tienden a favorecer al demandante estadounidense’. Estas normas son, por lo general, ‘utilizadas por empresas estadounidenses para obtener protección y refugio de la competencia extranjera’” (Anderson y Rugman, 1997: 40).

La práctica administrativa estadounidense es tan ad hoc y arbitraria que no existe un campo de juego parejo. Las empresas extranjeras tienen menos derechos legales bajo la ley comercial estadounidense que las partes nacionales. Nada de lo acordado en el TLCAN cambió este arraigado sesgo administrativo (Anderson y Rugman, 1997: 42).

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

Los *fundamentos teóricos* en los que se basaron las reformas y el TLCAN descansaban en el papel que, en condiciones de mercados perfectos, juegan los precios para determinar la asignación de factores productivos. Al vincular estrechamente los precios internos a las cotizaciones mundiales, por acción de la ley del “precio único”, se alteran los precios relativos, se deprimen los precios de los bienes importables no eficientes y suben los precios de los exportables. Estos movimientos de precios elevan la productividad sectorial al propiciar cambios en el uso de los factores productivos, tierra, capital y mano de obra hacia actividades transables con ventajas comparativas evidentes. Se preveía la reducción del empleo sectorial para elevar la productividad a niveles compatibles con la de los EE.UU. Se procuraban cambios en la asignación de la tie-

rra, desde los cereales hacia las frutas y las hortalizas y, paralelamente, cambios en la estructura del intercambio internacional: se elevarían las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de cereales.

Con este marco conceptual, y en condiciones de mercados perfectos, la apertura comercial perjudica a los productores, vendedores de bienes no competitivos y beneficia a los productores y vendedores netos de bienes que se fabrican en el país más eficientemente que en el exterior. Todos los consumidores serían beneficiarios netos. El beneficio neto de un país con la apertura o con la integración depende de si las utilidades totales de los ganadores superan los costos de los perdedores, condición necesaria para compensar a los perdedores en montos exactos a sus pérdidas y conservar ganancias para los ganadores. Las compensaciones se realizan a través de transferencias fiscales (gravando a los ganadores y transfiriendo total o parcialmente esos impuestos a los perdedores). Y la política fiscal está mediada por el sistema político y por la estructura de poder, y muchas veces prevalece la política de contención del gasto de las autoridades hacendarias. Este principio es válido también para evaluar el monto y distribución de los beneficios del libre comercio y de los acuerdos de integración regional. El objetivo central de los países es la satisfacción de los intereses nacionales y no las ganancias en beneficio global. Por la existencia de perdedores y ganadores, muchos acuerdos establecen medidas compensatorias o tratamiento preferencial a favor de los países menos desarrollados.

### **LA TRAYECTORIA DE LA PRODUCTIVIDAD**

Para establecer el logro de los efectos esperados por los negociadores y los analistas del TLCAN, medimos primero la apertura del sector, como la relación de las importaciones más las exportaciones agropecuarias al PIB sectorial. La tasa de apertura sectorial muestra un avance sostenido desde el 38% del PIB sectorial en 1993, al 68% en 2003. Es pertinente anotar, en primer lugar, el ascenso de la tasa durante 1994-1995, cuando la devaluación aceleró las exportaciones. En segundo término, las importaciones son el factor de mayor peso, ya que representan el 50% del PIB. En tercer lugar, las exportaciones, si bien han crecido, representan menos del 20% del PIB. Un coeficiente de apertura del 68% del PIB permite esperar fuerte transmisión de los precios externos a los internos, y cambios en la ubicación de factores, la productividad, el empleo y los ingresos.

Desde 1993 ha habido ganancias de eficiencia, ya que ha aumentado el valor agregado por trabajador. De 1993 a 2006, el crecimiento de la productividad de la agricultura fue más de dos veces superior al del resto de la economía; a pesar de esto, la productividad de la agricultura continúa como la más baja de todas las actividades de la economía.

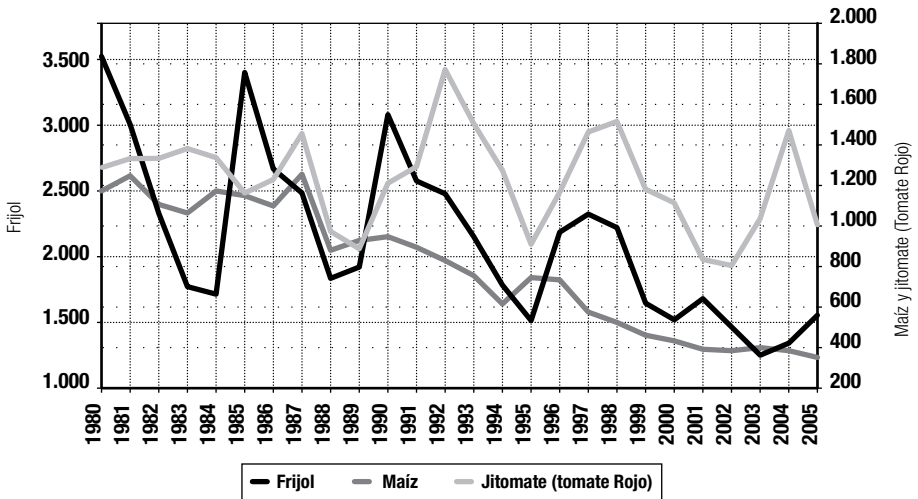
Estas ganancias tienen como correlato que la agricultura no haya absorbido empleo y pierda peso en el empleo total. Aun si la agricultura hubiera mantenido durante 1993-2005 su participación en el empleo total, habría ganancias, por cierto muy reducidas, en productividad relativa, ya que durante 1993-2005 el crecimiento del PIB agrícola (1,18 %) superó, por un estrecho margen, al del empleo total (1,16%). En últimas cuentas, la productividad sectorial ha oscilado en un 30% de la total. Si bien el crecimiento de la productividad del sector agrícola estrechó las brechas internas respecto a la economía nacional y el sector pecuario, no ha logrado reducir la distancia con la productividad del sector de los EE.UU. En 1971, la productividad de la agricultura mexicana era el 14% de la estadounidense. Al iniciarse las negociaciones del TLCAN, la productividad agropecuaria mexicana representaba el 10% de la estadounidense, y para el año 2005 había caído a sólo el 7,4%.

### EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNOS

Para el sector agropecuario, y asumiendo mercados internos perfectamente competitivos que no existen en México (BM, 2001), la apertura comercial implicaba el ajuste gradual de los precios internos a los internacionales, especialmente en el caso de granos y oleaginosas, con ajustes a la baja. Hay que considerar que las cotizaciones externas no reflejan los costos reales de producción, pues están afectados, entre otros factores, por las políticas de apoyo y de fomento de los EE.UU., Japón y la Unión Europea (BM, 2003), las cuales explican, en parte, la trayectoria descendente de los precios internacionales. En dólares de 1990, los niveles récord del período 1970-1980 no se han restablecido, por el acelerado crecimiento de la oferta y la maduración de las inversiones en ciencia y tecnología que los precios elevados estimularon. Durante las negociaciones del TLCAN (1989-1993), los precios de los cereales eran sólo el 55% del nivel de 1980. Una recuperación considerable de los precios externos de los cereales se registra desde mediados de 2001 (BM, 2003; 2004). En 2002, entró en vigor la nueva ley agrícola de los EE.UU., en la que se sustituyen los precios objetivos por producto por pagos directos. La flexibilidad en las condiciones de producción y la eliminación de requisitos de *set aside* generan incentivos para elevar la producción de algunos granos. Las proyecciones indican que los precios continuarán deprimidos (Puyana y Romero, 2008a).

Como se esperaba, los precios internos acusan agudas caídas en prácticamente todos los productos transables mexicanos, ya sean importables o exportables (Gráfico 2). El descenso de los precios del tomate y otros productos de exportación de México sugiere una pérdida del valor retorno de las ventas externas, menores ingresos a los productores y ganancias en bienestar de los consumidores.

**Gráfico 2**  
Precios de frijol, maíz y jitomate, 1980-2005 (pesos de 1993 la tonelada)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) <[www.siap.sagarpa.gob.mx](http://www.siap.sagarpa.gob.mx)>.

Con precios internacionales a la baja, la creciente vinculación de las cotizaciones internas y externas redujo el precio nacional del maíz y afectó a los productores, sin que los programas hayan compensado a los agricultores pequeños. Los productores de maíz respondieron a la intensa caída de los precios internos elevando los rendimientos y el volumen sembrado, más intensamente que el resto de los artículos. Son precisamente los productores de grano de temporal, es decir, los considerados menos eficientes en comparación con los de los EE.UU., los que en mayor medida han incrementado su producción de forma sostenida, al tiempo que la de los productores de riego, y más orientados al mercado, es menos estable y ha crecido menos (Puyana y Romero, 2008a).

### EFFECTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN

En los años anteriores a la entrada en vigencia del TLCAN, el crecimiento del sector fue menor (a una tasa del 1,7% promedio anual) al de la economía (4%, promedio anual), diferencia que se mantuvo con posterioridad a su implementación, aunque la brecha se redujo. La más dinámica ha sido la producción de frutas y legumbres.

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

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

### **LOS EFECTOS SOBRE LOS EQUILIBRIOS COMERCIALES EXTERNOS**

De 1993 a 2002, el comercio exterior agrícola creció en términos reales a una tasa menor que el comercio exterior total. Luego de un notable incremento entre 1993 y 1995, las exportaciones agrícolas se desaceleraron. Las importaciones han sido más dinámicas y el déficit externo sectorial se ha incrementado. Por la revaluación cambiaria, el equilibrio del mercado interno se ha logrado con importaciones y no con aumentos en producción que satisfagan el crecimiento de la demanda (Puyana y Romero, 2008a). El sector pecuario registra superávit comercial, no así el sector agropecuario, que registró en 2002 el mayor déficit comercial desde 1980.

La trayectoria del comercio agrícola, pecuario y alimentario acusa alta sensibilidad al tipo de cambio real. En 1995, las importaciones disminuyeron y las exportaciones aumentaron como resultado de la devaluación, registrándose con ello un significativo superávit sectorial. En 1997, con la depreciación, disminuyó el déficit comercial agrícola. Se debe considerar que las exportaciones de frutas y hortalizas han tenido un desempeño muy positivo y registran elevadas tasas de crecimiento, como lo han registrado numerosos estudios. El balance del intercambio sectorial con los EE.UU. y Canadá arroja un saldo rojo que equivale al 22% del total exportado de estos bienes a estos dos mercados. Teniendo en cuenta que cerca del 90% del intercambio mexicano se realiza con los socios del TLCAN, puede sugerirse que este es el que marca el comportamiento total del comercio exterior agropecuario.

Un foco rojo en el intercambio comercial es la evidencia de que, desde la entrada en vigencia del TLCAN, México haya perdido peso en las importaciones totales de los EE.UU. y sea desplazado de este

mercado por competidores externos, como lo sugiere nuestro cálculo de Ventaja Comparativa Revelada (VCR) o índice de especialización, desarrollado por Ballassa (1967). Por ejemplo, el jitomate perdió el 60% del valor de su índice de especialización. Lo mismo, aunque en menor grado, sucede con otras frutas, como los melones, las uvas y en general con las hortalizas. El casi nulo margen de preferencia y su erosión con los acuerdos firmados por los EE.UU., amén de la revaluación del peso, la falta de inversiones y el pésimo funcionamiento de los mercados internos mexicanos, explican este retroceso.

## **VII. CAMBIOS EN LA UBICACIÓN DE FACTORES CAMBIOS EN LA ASIGNACIÓN DE LA TIERRA CULTIVABLE**

Se registra una diferencia marcada en la participación porcentual de las frutas y hortalizas en el valor total del producto interno bruto sectorial y en la proporción porcentual de tierra dedicada a su cultivo, lo cual indica las brechas en productividad e ingresos para los productores dedicados a estos productos. La superior rentabilidad de las frutas y hortalizas, fortalecida por virtud del garantizado acceso preferencial al mercado estadounidense y canadiense, debería atraer factores productivos e incrementos importantes en producción y productividad. Como analizan Puyana y Romero (2008a), si bien se han incrementado la producción y las exportaciones de frutas y hortalizas, la proporción en la tierra que ocupan no ha aumentado.

No todas las tierras ni los climas son aptos para la producción de este tipo de productos. Los altos costos de entrada dificultan la ampliación de estos cultivos, como son las inversiones para plantar frutas, muchas de las cuales tienen un período largo entre la siembra y la primera cosecha comerciable. La falta de inversiones en riego limita el potencial cultivo de hortalizas, al igual que la insuficiencia de vías que permitan la salida a los mercados de productos altamente perecederos. No en último lugar se debe mencionar el mal funcionamiento de los mercados (de bienes, capitales y tecnología). Los mercados domésticos no son competitivos, están dominados por estructuras oligopólicas o monopsónicas: el mercado del maíz está controlado por no más de veintisiete agentes con gran poder de mercado. En granos, la concentración es mayor y reduce la proporción del precio final que reciben los productores a menos del 30%. Lo mismo ocurre en el sector frutícola y de hortalizas, el más orientado al mercado de exportación (el mercado del aguacate está controlado por siete comerciantes al por mayor, el de la naranja por cinco, y el del tomate, por sólo ocho compradores), el productor no recibe más allá del 30-35% del precio final (BM, 2001).



### **CAMBIOS EN EL EMPLEO AGROPECUARIO**

Otro efecto previsible de la apertura comercial, relacionado con la productividad, era que cantidades importantes de mano de obra en las zonas rurales se tornaran superfluas (De Janvry y Sadoulet, 1998) por el cambio hacia una mezcla de producción menos intensiva en trabajo. Si el exceso de oferta de trabajo no encontraba ocupación en otras actividades rurales o en otros sectores de la economía, los salarios de la mano de obra en estas zonas se reducirían (Levy y Wijnbergen, 1992; Romero y Yúnez, 1993). Los más afectados serían los trabajadores agrícolas sin tierra y aquellos propietarios de predios que complementan su ingreso como asalariados en otras actividades agropecuarias. La caída de los salarios rurales deriva de la falta de oportunidades de trabajo en la agricultura y la limitada movilidad de la mano de obra y, por la apertura, reduce el peso del maíz de temporal, que es una actividad intensiva en trabajo. La estructura de la producción agropecuaria resultante de estos cambios es menos intensiva en trabajo que la existente antes de la apertura. La caída de los salarios reales por la apertura comercial hace imprescindible instrumentar políticas para mitigar tal efecto, considerando la pobreza en el campo y los bajos salarios, todo lo cual justifica tales acciones aun sin liberalización (Casco y Romero, 1997). La magnitud de la pérdida de empleo varía según los autores. López (2000) sugiere que, por los cambios en la estructura del producto agrícola, desde la apertura se han perdido 700 mil empleos que se hubieran generado de no haber existido esos cambios. Polaski (2003) ubica la pérdida de empleos en más de un millón, y Romero y Puyana (2008a) calculan el estancamiento del empleo agrícola entre 1993 y 2001 –es decir, no hubo generación de nuevos empleos– y concluyen que el resultado se agrava al considerar que no ha habido crecimiento de empleo en volúmenes compensadores ni en las manufacturas (maquila o no maquila) ni en actividades rurales no agropecuarias. Se ha abultado el sector terciario informal, de baja productividad y menores ingresos, y se ha propiciado el traslado del empleo hacia actividades menos productivas. A pesar de las ganancias en productividad y el estancamiento del empleo, los salarios reales en la agricultura y en el sector pecuario cayeron sensiblemente con la crisis cambiaria de 1994-1995 y no se han recuperado. No obstante la falta de generación de empleo formal, los salarios promedio en el sector agrícola eran un 16% menores que en 1993 y las remuneraciones promedio en el sector pecuario eran el 5,1% superiores, a pesar de que creciera su productividad.

### **VIII. LOS EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL NUEVO MODELO DE COMERCIO EXTERNO**

Como se explicó anteriormente, de la apertura del sector (ingreso al GATT, reformas y TLCAN) se esperaban efectos distributivos importan-

tes que beneficiarían al conjunto del sector y a la sociedad. Los perdedores serían compensados con las ganancias netas de toda la sociedad. Se estableció que hubo ganancias en productividad, cambios en los precios relativos y en las estructuras productivas y de exportación, a la vez que el empleo sectorial, en el mejor de los casos, se estancó y sus remuneraciones cayeron. Exploraremos, a continuación, algunos efectos distributivos de esta trayectoria sectorial.

### **LA DISTRIBUCIÓN DE LAS GANANCIAS EN PRODUCTIVIDAD**

Los cambios en los pagos a factores indican la apropiación de las ganancias en productividad. La participación de los salarios en el PIB descendió al 57%, durante 1980-1996. La recuperación en 1997-2000 sólo la eleva al nivel de 1993, con lo cual la pérdida en todo el período es del 47%. Las retribuciones al capital y la renta de la tierra ganan lo que los salarios pierden. Durante 1994-2000, la participación de los salarios en el PIB agropecuario descendió en un 5,4%, y la retribución al capital creció en un 8,1%. En resumen, se registran ganancias para el capital y la tierra y pérdidas para el trabajo.

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

### **LA ESTRUCTURA DEL INGRESO RURAL POR DECILES DE POBLACIÓN**

En el marco de la declinación del sector agropecuario en el PIB y en el ingreso se evidencia una gran concentración de este último. En el decil de mayor pobreza, el 60% de la población es rural y detenta la casi totalidad de sus recursos pecuniarios de actividades agrícolas. Esta proporción desciende aceleradamente a medida que se avanza hacia los deciles de ingreso superior. También es evidente el deterioro en la participación del ingreso rural en los nueve primeros deciles durante todo el período (Puyana y Romero, 2004). El alto peso del ingreso rural en los deciles inferiores corresponde a la concentración de la población rural en estos. En efecto, el 72% de los hogares correspondientes al primer decil de la población es rural, mientras que en el último decil, sólo pertenece el 9%.

Desde la perspectiva de la distribución a escala nacional, tenemos que el primer decil de la población rural percibe el 1,1% del ingreso total nacional. A medida que se avanza a los estratos superiores, crece la participación de las familias rurales en el ingreso de cada uno, pasando de apenas el 1% del ingreso nacional en el primer decil, a cerca del 2,6%

en el último. Por otra parte, entre 1989 y 1994, toda la población rural perdió ingreso. Y entre 1994 y 2005, registraron ganancias marginales los deciles primero y cuarto, y dramáticamente elevadas el décimo, el único que gana en todo el período.

### **LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MONETARIOS REALES ANUALES POR HOGAR**

Estudios recientes muestran que una parte creciente del ingreso de la población campesina más pobre, poseedora de muy poca tierra, proviene de actividades rurales no agropecuarias y de las remesas de exterior; no obstante, el ingreso total de más del 30% de la población no supera el nivel de la línea de extrema pobreza. El ingreso promedio anual por hogar rural señala la misma tendencia declinante para el período 1994-2004: por una parte, el ingreso rural anual por hogar es muy bajo. En efecto, en 2004 alcanzó, en el primer decil del ingreso, sólo 4 mil pesos constantes de 1993 contra 126 mil pesos del decil de mayores ingresos.

### **LA DINÁMICA DE LOS INGRESOS MONETARIOS POR HOGAR**

El ingreso monetario real decreció considerablemente durante 1994-2005 para todos los deciles, excepto para el décimo, que sí lo incrementó. El ritmo de esta intensificación de la pobreza y la concentración del ingreso de los hogares rurales se capta de las tasas de crecimiento de este indicador: la caída del ingreso de los hogares del primer decil fue del 2,10%, la más aguda durante 1994-2002, mientras que el decil más rico incrementó su ingreso en un 4,52%.

La dinámica en los ingresos rurales responde a niveles de desarrollo bajos y a mayor incidencia de la pobreza que en las áreas urbanas. Así, por ejemplo, el 45% de la población rural vive en condiciones de pobreza moderada, contra el 27% en el sector urbano. La pobreza extrema afecta al 21% de la población rural (y sólo al 5% de la urbana). Lo anterior resulta en que el 66% de la población rural es pobre. La pobreza moderada rural descendió entre 1994 y 2002 al nivel registrado en 1984, y la pobreza extrema ascendió desde 1970 hasta 1998, para caer un tanto entre 1998 y 2002. Es decir, en el período de vigencia del TLCAN la pobreza extrema se ha mantenido casi sin cambio.

### **EL EFECTO COMPENSADOR DE LAS REMESAS**

Para comprender mejor la intensidad de la caída de los ingresos agropecuarios, es importante considerar la magnitud de las remesas, no obstante las cuales se registran, por una parte, los niveles elevados de pobreza y su trayectoria levemente declinante o estática. Las remesas han crecido exponencialmente al ascender de 2 mil millones de dólares en 1980 a cerca de 24 mil millones de dólares en 2005. Entre 1980

y 1993, la tasa de crecimiento anual fue del 7% y a partir de la entrada en vigencia del TLCAN ascendió al 12% promedio anual. Ciertamente, son ritmos de crecimiento que superan con creces los de los salarios o el producto agrícola. Sin estas remesas, el ingreso de los hogares rurales que las perciben habría sido por lo menos un 20% menor (CEPAL, “Panorama Social de América Latina 2004”, en <[www.eclac.org](http://www.eclac.org)>) y la insatisfacción de las necesidades básicas se habría incrementado. Aun si parte del crecimiento de las remesas se explica por mejoras en el registro, al perfeccionarse y abaratare estas por intermedio de instituciones financieras, la expansión es alta.

Los efectos distributivos de las reformas y el TLCAN obtenidos en este estudio van en línea con los de un sofisticado estudio (D. Ingco et al., 2003) que mide los efectos de la apertura del sector agropecuario para la OCDE, sobre los productores agropecuarios, propietarios y trabajadores, y sobre la población urbana, considerando en cada caso los apoyos y transferencias compensatorias, como PROCAMPO. La liberalización del 100% de las importaciones de los granos básicos, el arroz y las oleaginosas contrae los precios al productor mexicano en un 30%, y reduce la producción en un 50%. La distribución de los efectos de la desgravación arancelaria, por tipo de sujeto económico y asumiendo una liberalización del 50%, arroja beneficios para los consumidores y los contribuyentes mexicanos superior a los mil millones de dólares (en proporciones casi del 50% para cada grupo) y pérdidas para los agricultores, equivalentes a 1.036 millones de dólares. El beneficio neto para la sociedad es de 26 millones de dólares (D. Ingco et al., 2003: 158). La liberación al 100%, que ya implementó México para muchos productos y a la cual se llegó, para todo el universo arancelario, en enero de 2008, induce beneficios para los contribuyentes y los consumidores de 1.826 millones de dólares, las pérdidas para los agricultores rondan los 2.035 millones y la sociedad en conjunto sufre una pérdida de bienestar equivalente a 103 millones de dólares, es decir, no hay margen para la compensación.

Asumiendo una liberalización del 100% y generalizada, los agricultores mexicanos pertenecientes a los 5 deciles de menores ingresos son perdedores netos de ingreso. La pérdida oscila entre el 7% (en el primer decil) y el 22% (para el tercero). Los consumidores rurales ganan entre el 3% (para el primer decil) y el 1% (para los deciles 3, 4 y 5). El efecto neto en el sector rural es negativo, con una variación entre el -4% (en el primer decil) y el 20% (para el tercero). Los sectores no agrícolas ganan entre el 2% para el primer decil y el 1% en los cuatro restantes. Los mayores perdedores son los productores pequeños y comerciales, para los cuales el ingreso se reduce en un 22% (D. Ingco et al., 2003: 161; Tablas N° 7 y 8).

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

Al estimular la producción de alimentos y la demanda por mano de obra agrícola, los precios altos de los alimentos pueden beneficiar a la población rural pobre, incluso a la población pobre compradora neta de alimentos. Este efecto se realiza a través de la respuesta de los salarios (De Gorter et al., 2004: 64; traducción propia).

Para establecer plenamente el efecto de los cambios en los precios de los alimentos, se precisa un análisis detallado de los múltiples precios que afectan el ingreso de los hogares rurales, de la elasticidad de la demanda de mano de obra y de los salarios, respecto a los precios de los alimentos. Es razonable esperar que los precios más altos de los alimentos y un mayor empleo rural incrementen la demanda rural de servicios, comercio al detal e infraestructura. A la luz de estos estudios y razonamientos, resulta dudoso sostener que la caída de los precios de los granos básicos beneficie indiscutiblemente a los productores rurales pequeños, pobres, compradores netos de alimentos.

Ciertamente, los datos sobre remesas no prueban la causalidad entre el TLCAN y la migración, pero sí permiten concluir la acentuación de la migración contra todo lo propuesto por los negociadores del TLCAN a los dos lados de la frontera, como lo establece Polaski (2003).

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

### **LA APERTURA, LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y LA MIGRACIÓN**

En este apartado se exploran las relaciones entre las reformas y el TLCAN y sus efectos sobre las tasas de desocupación y las de migración<sup>4</sup>.

Durante el período intercensal 1990-2005, se han efectuado los siguientes cambios en la composición del empleo a nivel municipal: descenso de la proporción de empleo agrícola y aumento de la ocupa-

---

4 La información se extrajo del “Tercer Informe Presidencial” (Presidencia de la República, 2003), y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pecuaria (SAGARPA), y se construyeron series desde 1980 hasta 2002. Los indicadores son: producción, consumo, importaciones y exportaciones en cifras expresadas en volumen (por ejemplo, toneladas), para evitar los problemas derivados de trabajar con precios.

ción en actividades terciarias, principalmente comercio, en cerca de la tercera parte del total de municipios; la migración se ha acelerado en todos los municipios, especialmente en aquellos en los cuales el peso de la actividad agrícola es mayor; y los municipios, donde la pérdida de empleo agrícola y la terciarización fueron mayores, muestran superiores tasas de migración. Para enfatizar estas relaciones, aducimos que estos municipios acusan los mayores índices de pobreza (medida, por ejemplo, por el nivel de desnutrición infantil).

### **EFFECTOS EN LOS MERCADOS LOCALES DE TRABAJO**

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

Se puede considerar que los mercados de las comunidades rurales funcionan como mercados saturados, en los cuales los desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo se ajustan mediante la emigración y la caída de los salarios reales. La relación que existe entre reducción de oportunidades de ocupación en los mercados locales y la migración internacional se calculó usando el índice de intensidad migratoria (la proporción de población migrante durante los cinco años anteriores al censo), el porcentaje de hogares con emigrantes en los EE.UU. en el último quinquenio y el porcentaje de hogares que reciben remesas, de acuerdo con los indicadores construidos por CONAPO. Estos indicadores se relacionaron con la tasa de ocupación agrícola del municipio durante la década del noventa en cada una de las entidades federativas.

Los resultados obtenidos<sup>5</sup> sugieren con sólida evidencia estadística que alrededor del 12% de la variación en la migración internacional está explicada por pérdidas de empleo agrícola. También se estableció una relación inversa y robusta entre el porcentaje de hogares que reciben remesas y la pérdida del empleo agrícola. A este último se puede atribuir el 20% de la variabilidad en la proporción de hogares que captan remesas. Este recurso compensa la pérdida de ingresos laborales agrícolas, lo que podría también interpretarse como un “seguro de desempleo”.

La relación entre las tres variables –ocupación agropecuaria, ocupación total e intensidad migratoria en los municipios mexicanos para el período intercensal 1990-2000– arroja una relación directa entre

---

<sup>5</sup> La información básica y los resultados de los modelos están a disposición de quien los solicite.

el aumento del empleo agrícola y el incremento de la ocupación total. En efecto, cerca del 35% de los municipios mostró una reducción del empleo agrícola y del empleo total. Por otra parte, la tendencia a migrar es mayor a medida que disminuyen el empleo agrícola y el total.

## X. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

La distribución de las ganancias en productividad parece favorecer en primer lugar a los dueños del capital que al trabajo. Y en términos de ingreso, desde la entrada en vigencia del TLCAN, se percibe el deterioro de los salarios, la caída del ingreso rural en el total, el empobrecimiento de prácticamente toda la población al caer los ingresos anuales por hogar de los nueve primeros deciles de población, particularmente del decil más pobre. Pero se agudizó la concentración del ingreso, ya que el decil superior incrementó su ingreso a una tasa anual promedio que duplica la tasa de contracción del más pobre. En resumen, parece que no hay margen para compensación.

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

Los anteriores resultados, no del todo satisfactorios, surgen de la falta de una política de desarrollo sectorial que busque elevar el peso del sector agropecuario en el PIB, como la principal ruta para incrementar su productividad y elevar los ingresos de los productores y los trabajadores. No se incrementaron las inversiones públicas en los montos necesarios ni se actuó sobre los mercados internos, los cuales, lejos de ser competitivos, tienen visos de ser monopolísticos y nada transparentes. Tampoco se establecieron instituciones de crédito en reemplazo de las eliminadas en los años ochenta y noventa, de suerte que el sector no dispone de líneas de crédito de fomento. Por otra parte, los apoyos dados a los productores en programas como PROCAMPO o Alianza para el Campo son insuficientes e insignificantes comparados con los que se otorgan en los EE.UU., a pesar de que la proporción que estos apoyos representan en el PIB mexicano no diste mucho de la participación que los apoyos estadounidenses representan en su PIB.



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

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Andrew y Rugman, Alan 1997 "NAFTA and the dispute settlement mechanisms: a transaction costs approach" en *The World Economy* (Londres) Vol. XX, N° 7, noviembre.
- Ballassa, Bela 1967 "Trade liberalization and revealed comparative advantage" en *The Manchester School of Economic and Social Studies* (Manchester).
- Bhagwati, Jagdish 1993 "Regionalism and multilateralism" en De Melo, Jaime y Panagariya, Arvind (eds.) *New dimension in regional integration* (Cambridge: Cambridge University Press).
- BM-Banco Mundial 2001 "Mexico-land policy. A decade after the Ejido Reform", Reporte N° 22187, Washington DC.
- BM-Banco Mundial 2003 *World development prospects and the developing countries* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 2004 *World development prospects and the developing countries* (Washington DC).
- Brian, Tomlin y Maxwell, Cameron 2000 *The making of NAFTA. How the deal was done* (Nueva York: Cornell University Press).
- Burfisher, Mary et al. 2001 "NAFTA trade dispute resolution: what are the mechanisms?" en Loyns, R.M.A. et al. (eds.) *Centro de políticas de agricultura y alimentación* (Texas: Texas A&M University).
- Casco, Andrés y Romero, José 1997 "Propuesta de gasto público para el campo" en *Estudios Económicos* (México DF: El Colegio de México) Vol. XXII, N° 1, enero-junio.

- Chenery, Hollis y Syrquin, Moshe 1986 *Industrialization and growth: a comparative study* (Oxford: Oxford University Press).
- D. Ingco, Merlinda 1995 "Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round. One step forward, one step back?", World Bank Policy Research Working Paper N° 1500, Banco Mundial, Washington DC.
- D. Ingco, Merlinda et al. 2003 *Agriculture and the WTO. Creating a trading system for development* (Washington DC: Banco Mundial).
- De Gorter, Harry; D. Ingco, Merlinda; Mitchell, Donald y Short, Cameron 2004 "The distributional effects of agricultural policy reforms" en D. Ingco, Merlinda et al. *Agriculture and the WTO. Creating a trading system for development* (Washington DC: Banco Mundial).
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth 1998 "El TLCAN y la agricultura: evaluación inicial" en Schwentesius, Rita et al. (eds.) *TLC y agricultura; ¿funciona el experimento?* (México DF: CIESTAM/ Universidad Autónoma de Chapingo).
- Deininger, Klaus y Olinto, Pedro 2000 "Asset distribution, inequality and growth", World Bank Policy Research Working Paper N° 2375, Banco Mundial, Washington DC.
- Drache, Daniel 2002 "Pensar desde afuera de la caja: una perspectiva crítica del quinto aniversario del TLCAN" en Borja, Tamayo (comp.) *Para evaluar al TLCAN* (México DF: Tecnológico de Monterrey/Porrúa).
- Finger, Michael 1993 "GATT's influences on regional arrangements" en De Melo, Jaime y Panagariya, Arvind (eds.) *New dimension in regional integration* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gifford, Mike N. 2001 "Agricultural liberalization under NAFTA: the negotiation process" en Loyns, R.M.A. et al. (eds.) *Trade liberalization under NAFTA: report card on agriculture* (Texas: Texas A&M University/Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación).
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística y Geografía 1988-1999 y 1996-2008 "Sistema de Cuentas Nacionales de México" en <www.inegi.gob.mx>.
- Ishan, Jonathan et al. 1995 "The forgotten rationale for policy reform: the productivity of investment projects" en *Quarterly Journal of Economics* (Washington DC) Vol. CXIV.
- Levy, Santiago y Wijnbergen, Sweder van 1992 "Transition problems in economic reform: agriculture in the Mexico-US Free Trade Agreement", Banco Mundial/OECD Development Center.

- López, G.J. 2000 “El empleo durante las reformas económicas” en Clavijo, F. (ed.) *Reformas económicas en México: 1982-1999* (México DF: CEPAL/FCE).
- Morales, Isidro 1997 “The Mexican crisis and the weakness of the NAFTA consensus” en *The Annuals of the American Academy of Political Social Science* (Filadelfia) N° 550, marzo.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 1995 *Agricultural policies, markets and trade in the OECD countries* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2003 *Agricultural policies, markets and trade in the OECD countries* (París).
- Polaski, Sandra 2003 “Jobs, wages, and households income” en Audley, John et al. *NAFTA's promise and reality* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace).
- Presidencia de la República 2003 “Tercer informe presidencial” en <<http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=6&pagina=3>>.
- Presidencia de la República 2006 “Sexto informe presidencial” en <<http://alt1040.com/2006/09/sexta-informe-presidencial-minuto-a-minuto>>.
- Puyana, Alicia 1982 *Economic integration amongst uneven countries. The case of the Andean group* (Nueva York: Pergamon Press).
- Puyana, Alicia 2002 *The Mexican road to open regionalism. Trade agreements with developed countries* (Santiago: CEPAL).
- Puyana, Alicia y Romero, José 2004 “La estrategia comercial mexicana. Superando la fuerza centrípeta estadounidense” en *Foro Internacional* (México DF) Vol. XLIV, N° 3.
- Puyana, Alicia y Romero, José 2005 *Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano* (México DF: COLMEX/FLACSO).
- Puyana, Alicia y Romero, José 2006 “La convergencia económica y los acuerdos de integración. ¿Hay enseñanzas del TLCAN para el ALCA?” en Calva, José Luis (coord.) *La economía mexicana bajo el TLCAN. Evaluación y alternativas* (México DF: Universidad de Guadalajara/UNAM) Tomo I.
- Puyana, Alicia y Romero, José (coords.) 2008a *El sector agropecuario y el TLCAN. Efectos económicos y sociales* (México DF: El Colegio de México).

- Puyana, Alicia y Romero, José 2008b *México, 1980-2006. Las paradojas de una economía liberalizada* (México DF: El Colegio de México) en prensa.
- Romero, José y Yúnez, Antonio 1993 “Cambios en la política de subsidios; efectos sobre el sector agropecuario”, CEE/El Colegio de México, Documento de Trabajo N° 16, México DF.
- Smith, Murray 1993, “The North American Free Trade Agreement” en Anderson, Kym y Blackhurst, Richard (comps.) *Regional integration in the global trading system* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- USITC-United States International Trade Commission 2003 “The impact of trade agreements: effect of the Tokyo Round, US-Israel FTA, US-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the US economy”, USITC, N° 3621, Washington DC, agosto. En <[www.usitc.gov](http://www.usitc.gov)>.

