

## Liberalización y reformas al agro: lecciones de México

Antonio Yúnez Naude \*

---

**RESUMEN:** En el artículo examino el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés) con el objeto de analizar el impacto sobre la agricultura y la economía rural en México, y evaluar las políticas introducidas por este último país para acompañar el proceso. La primera conclusión es que el TLCAN ha cubierto algunas de las predicciones (aumento en el comercio agropecuario entre los países firmantes y reducción de los precios al productor de cultivos no competitivos producidos en México). La segunda conclusión es que otras predicciones no se han cumplido, destacando el aumento en la producción de maíz en México —el principal cultivo y alimento humano en el país, considerado no competitivo. La experiencia mexicana, sin embargo, muestra que la visión polarizada que presentan varios agentes políticos con respecto a la elección de políticas públicas apropiadas ha provocado contradicción en sus objetivos e instrumentos; a saber: la promoción de la seguridad y soberanía alimenticia en un marco de liberalización en el comercio agrícola. El artículo concluye con las lecciones que la experiencia mexicana puede ofrecer a otros países de Latinoamérica con acuerdos de liberalización de mercado nuevos o en proceso de discusión.

---

**PALABRAS CLAVE:** Efectos de los acuerdos de liberalización. México. Políticas públicas.

---

**Clasificación JEL:** Q17.

---

---

PRECESAM (<http://precesam.colmex.mx>)

Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

\* El artículo incluye resultados de investigaciones del PRECESAM, que han sido posible realizar gracias al apoyo financiero del CONACYT de México y de la Fundación William y Flora Hewlett.

*Dirigir correspondencia a:* ayunez@colmex.mx

## Liberalization and reform of the agricultural sector: lessons from Mexico

**SUMMARY:** In this article I examine the North Atlantic Free Trade Agreement (NAFTA) to investigate its impact on agriculture and the rural economy in Mexico and assess the policies the country has adopted to support the process. The first conclusion is that NAFTA has confirmed some predictions (an increase in the trading of agricultural and fresh fish products between member countries and price cuts to Mexican producers of non-competitive crops). The second conclusion is the non-fulfilment of other predictions, an important one of which was an increase in the production of Mexican maize —the country's main crop and form of human sustenance, and considered non-competitive. The Mexican experience, however, shows that the polarized view of some political agents, which is reflected in their choice of public policies, has led to contradictions between goals and policies, that is, the protection of food safety and sovereignty in the context of an agricultural trade liberalization framework. The article concludes by indicating some of the lessons the Mexican experience has to offer to other Latin American countries with existing or pending free trade agreements.

**KEYWORDS:** Effects free trade agreements. Agriculture. Mexico. Public policies.

**JEL classification:** Q17.

### 1. Introducción

Desde mediados de los años 80 el Estado mexicano ha reducido drásticamente su participación en la economía y decidido pronunciados procesos de liberalización comercial, que iniciaron con la incorporación en 1986 de México al GATT, se profundizaron con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y continuaron con la firma de acuerdos bilaterales de liberalización comercial (incluyendo el tratado con la Unión Europea) y con la conclusión de la ronda Uruguay de la ahora Organización Mundial de Comercio. El proceso incluye al sector agropecuario y ha estado acompañado de una serie de políticas de transición aplicadas al medio rural que han pretendido sentar las bases para que México sea una economía más dinámica y abierta.

Los gobiernos mexicanos que llevaron a cabo las reformas económicas esperaban que éstas y los acuerdos de libre comercio (el TLCAN en especial), fueran la base para un desarrollo sostenido del campo. Además del crecimiento del comercio en Norteamérica, se predijo que con el cambio en los precios relativos provocados por la apertura comercial se modificaría la estructura de la oferta agropecuaria mexicana; en el caso del subsector agrícola, produciendo más cultivos competitivos o de exportación (hortalizas y frutas) y menos bienes no competitivos o importados (granos y oleaginosas y algunos productos de la ganadería). Asimismo, la mayor competencia externa provocada por la apertura comercial induciría el uso más eficiente de los recursos del campo, mayor productividad rural y más ingresos, pero a costa de un menor empleo agropecuario. Estos procesos acelerarían la emigración de los trabajadores del campo a otras actividades internas y, al menos en el corto y mediano plazos, a los Estados Unidos de América. Por otra parte, con las reformas al artículo 27 constitucional de 1991 se ha tratado de dar seguridad jurídica a la propiedad de la tierra y fomentar, de esta forma, un uso más productivo del recurso al promover el mercado

de tierras agrícolas. Por último, la transformación agropecuaria esperada sería reforzada por el crecimiento de la inversión, sobre todo la extranjera directa, y por un incremento del crédito privado hacia el sector.

Mi propósito en este artículo es documentar y sintetizar resultados de nuestras investigaciones sobre los cambios experimentados en los sectores agrícola y rural mexicanos y los fenómenos que los explican, poniendo especial atención en las políticas de liberalización económica del país. Con esta base presento una reflexión sobre los retos que enfrentan las políticas públicas en el marco de una economía rural cada vez más integrada con la internacional, así como las lecciones que la experiencia mexicana puede brindar a otros países, sobre todo a los de América Central, del Caribe y del Norte de América del Sur que acaban de concluir tratados de libre comercio con los EUA.

En el artículo enfatizo lo sucedido con los productos agrícolas sensibles para México. Me refiero a los cultivos básicos (granos y oleaginosas), ya que este tipo de bienes agrícolas son los que causan mayor preocupación a los países antes mencionados frente a su liberalización comercial con los EUA.

El texto está dividido en seis secciones. En la que sigue describo las principales políticas hacia el agro adoptadas desde el inicio de las reformas y de la liberalización comercial y en la tercera sintetizo las características de la evolución del sector agroalimentario mexicano. En la cuarta evalúo los efectos del TLCAN sobre el agro y sector rural mexicano. Divido en tres a esta sección. Primero presento resultados de nuestras investigaciones en donde nos hemos dado a la tarea de indagar formalmente si las reformas y el TLCAN han provocado un cambio estructural en el comportamiento de los precios y de la producción de los principales cultivos sensibles a la apertura. En la segunda subsección presento lo sucedido con los ingresos y emigración de los hogares rurales y los factores que pueden explicar sus cambios. Concluyo la cuarta sección discutiendo el papel que han jugado las políticas públicas en la evolución del sector. A partir de la evolución del campo mexicano durante el período de reformas y apertura comercial, mi propósito en la quinta sección es establecer el contexto actual en el que se ubican las políticas públicas, así como las fricciones en sus objetivos y los retos que el Estado mexicano enfrenta para el logro del desarrollo rural. Concluyo el artículo con una serie de reflexiones de las lecciones que la experiencia mexicana puede aportar a otros países de América Latina y del Caribe.

## **2. Liberalización comercial y reformas internas en materia agraria**

Los procesos de apertura comercial de México no pueden estudiarse sin considerar las reformas internas a las políticas públicas. Ante la crisis macroeconómica de 1982-83 el Estado mexicano inició un proceso de adelgazamiento del sector público, con la intención de preparar a la economía y a su sector agropecuario a la apertura comercial. Las reformas han estado acompañadas de la creación de una serie de instituciones, políticas y programas públicos hacia el sector agropecuario y rural con el propósito de ayudarlo a transitar hacia un contexto de economía de mercado (cuadro 1).

CUADRO 1  
Proceso de liberalización agropecuaria

Política	Descripción	Años
Adhesión de México al GATT e inicio de la liberalización del comercio agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>En los años 1990/91, los permisos para importar productos agrícolas fueron eliminados. En los años 1991/94 la mayor parte de los productos provenientes del agro estaban sujetos al régimen de aranceles del rango 0-20%.</li> </ul>	1986
Reforma institucional y redimensionamiento del estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las compañías estatales que se ocupaban de la venta de semillas, fertilizantes y almacenamiento fueron privatizadas.</li> <li>Se eliminan todas aquellas compañías estatales dedicadas a la comercialización de azúcar, tabaco y café.</li> </ul>	1988/89
Reformas al Art. 27 Constitucional (Ley Agraria)	<ul style="list-style-type: none"> <li>La reforma al marco jurídico agrario termina formalmente el sistema de redistribución de la tierra.</li> <li>Garantiza la libertad de decisión y gestión de los ejidos y de sus integrantes.</li> <li>Concede definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios.</li> <li>Los campesinos ejidatarios pueden, si lo desean, comprar, vender, rentar o utilizar como garantía las tierras que antes sólo usufructuaban.</li> <li>Permite la asociación.</li> </ul>	1992
Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Define condiciones obligatorias de acceso a mercados y subsidios a la exportación.</li> <li>En materia de subsidios internos, medidas fitosanitarias, reglas de origen y normas de empaque y etiquetado con los EUA y Canadá, cada país mantiene su autonomía. 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.</li> <li>Congruente con OMC y Ronda Uruguay.</li> <li>Eliminación de permisos previos de importación y aplicación de principios de arancelización.</li> <li>Desgravación total en un plazo de 15 años.</li> </ul>	Enero 1994 a enero 2008 desgravación
La eliminación de los apoyos a los precios de los productores. En 1999 desaparece CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares)	<ul style="list-style-type: none"> <li>A partir de 1991 se eliminan los precios de garantía para trigo, sorgo, soya, 1991 en arroz, cebada, cártamo, ajonjolí y girasol, y de 1999 los del maíz y frijol. adelante</li> <li>Los precios de los granos y oleaginosas se determinan tomando en cuenta sus referencias internacionales.</li> <li>1991. Creación de ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), que da apoyos a la comercialización de los cultivos básicos.</li> <li>Otoño-Invierno 1993-94 creación del programa de apoyos directos al productor de cultivos básicos o PROCAMPO (parte de ASERCA)</li> <li>1995. Subsidios a la prima para compra de opciones de granos en mercados internacionales, con el fin de que los productores puedan manejar mejor su riesgo de mercado.</li> </ul>	1991 en adelante
Alianza para el Campo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conjunto de programas de apoyo a productores para competir en una economía en abierta.</li> <li>Operación federalizada. Cada Estado o Municipio es responsable de la aplicación de los programas de Alianza.</li> </ul>	1995 en adelante

Fuente: Yúnez y Dyer, julio, 2006.

## **Liberalización comercial**

La apertura del comercio agropecuario inició con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros o GATT en 1986 y se profundizó y extendió con la firma de una serie de tratados comerciales con otros países, destacando el TLCAN, firmado en 1993 (Yúnez-Naude, 2003a). El TLCAN es, con mucho, el acuerdo más importante, por la profundidad de la liberalización agropecuaria acordada y por el peso de los EUA en la economía mexicana. El último país absorbe alrededor del 87% de las exportaciones agroalimentarias de México y el 79% de sus importaciones (Doan, D. *et al.*, 2004).

Algunos bienes agropecuarios fueron liberalizados en enero de 1994, cuando inició el TLCAN; otros —considerados más susceptibles por los gobiernos que firmaron el acuerdo— fueron o están siendo liberalizados anualmente para alcanzar el «libre comercio» en enero 2008. Para este último grupo de productos se ha usado el esquema «arancel-cuota» (*tariff rate quota* o TRQ) o los aranceles de temporada. En materia agropecuaria México hizo acuerdos separados con los EUA y Canadá. Respecto al primero, México impuso TRQ para la importación de cebada, fríjol, maíz y leche en polvo. Por su parte, los EUA incluyeron TRQ y elevados aranceles de importación de temporada para aquellos vegetales y frutas frescas importadas de México que compiten con la producción estadounidense durante ciertas épocas del año (detalles en Bhala, R., oct., 2003); el gobierno estadounidense también protegió a sus productores de azúcar<sup>1</sup>. El 2003 fue crítico en el proceso de liberalización bajo el TLCAN, ya que en enero de ese año se eliminaron cuotas y tarifas en el comercio de varios productos agropecuarios sensibles (la cebada en el caso de México; el maíz, el fríjol y la leche en polvo se liberalizarán por completo en enero del 2008).

El TLCAN no contiene obligaciones específicas sobre apoyos internos a la comercialización de productos agropecuarios o sobre subsidios a la exportación, y permite el uso de salvaguardas. (Lederman, D. *et al.*, 2005, capítulo 4).

## **Las reformas internas**

México inició el redimensionamiento del papel de Estado en la economía años antes de la firma del TLCAN. Las reformas en materia agropecuaria han abarcado la mayor parte de las áreas del sector, destacando la abolición de CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) y, con ella, la desaparición o venta de empresas públicas relacionadas con la alimentación; la eliminación de los precios de soporte o de garantía a los llamados cultivos básicos (cebada, fríjol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, girasol y trigo) y el desmantelamiento de los subsidios a los insumos agrícolas. Asimismo, se redujo el crédito oficial al agro y se reformó el sistema de derechos de propiedad de la tierra con la llamada reforma ejidal de 1991. En paralelo a las reformas, los gobiernos de Salinas (1989-1994) y Zedillo (1995-2000) crearon instituciones y programas agrícolas.

<sup>1</sup> La premura y falta de transparencia en los acuerdos entre México y los EUA referentes al azúcar y endulcorantes, han originado disputas que, a la fecha, no se han resuelto (ver abajo y Yúnez y Dyer, julio 2006).

Los cambios en la política y en los programas sectoriales han pretendido, por una parte, sentar las bases para la apertura comercial y, por otra, mitigar sus efectos adversos. Las instituciones y programas agropecuarios creados con estos propósitos perduran hasta la fecha y el presupuesto para llevarlos a cabo ha crecido a partir del 2000 (cuadro 2; véase también *www.sagarpa.gob*).

El gobierno de Salinas creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y sus diversos programas. ASERCA surgió en 1991, ante el desmantelamiento de CONASUPO y la necesidad de fortalecer la comercialización de cultivos básicos en las regiones que producen excedentes. ASERCA ha operado a través de apoyos fiscales (es decir, de subsidios a productores y compradores), principalmente para el mercadeo de granos y oleaginosas. Desde su inicio, los subsidios de ASERCA se han otorgado sobre una base selectiva, privilegiando a ciertas regiones. Los apoyos se restringieron originalmente al sorgo y al trigo, para después extenderse a otros cultivos, particularmente maíz, cebada forrajera, algodón, arroz y cártamo.

Otro gran programa en la administración de Salinas fue PROCAMPO, puesto en marcha en la temporada de invierno de 1993 —unos meses antes de que entrara en vigor el TLCAN<sup>2</sup>. PROCAMPO se presentó como un programa transitorio, con vigencia hasta el 2008, año en que el proceso de liberalización comercial bajo el TLCAN culmina. Originalmente, el programa otorgó transferencias monetarias directas por hectárea a aquellos agricultores en usufructo de la superficie registrada y que se destinara a cultivos básicos. A partir de 1995, se permitió la siembra de cualquier cultivo lícito y más adelante se permitió incluso destinar la superficie registrada a la actividad pecuaria, la forestal o a un proyecto ecológico. En este sentido, el programa ha sido independiente o desvinculado de los niveles de producción. Los criterios de elegibilidad se fijaron a partir del uso histórico de la tierra en la producción de cultivos básicos.

En 1995 el gobierno de Zedillo creó el último gran programa agropecuario—Alianza para el Campo (actualmente Alianza Contigo). Alianza ha tenido como propósito básico aumentar la competitividad y productividad agropecuarias y capitalizar al campo mediante fondos para proyectos de inversión y sanitarios. Esto, en última instancia, vincularía a los productores con la cadena alimenticia. Alianza tomó su nombre del principio de corresponsabilidad entre gobierno federal, estatales, municipales y productores, mismo que se vio reflejado en la operación federalizada de recursos provenientes de estas tres partes. Alianza también propició el diseño de una política diferenciada para los productores comerciales y los de «menor desarrollo o tradicionales» (la última contenida en su Programa de Desarrollo Rural).

En resumen, PROCAMPO, ASERCA y Alianza para el Campo fueron creados para transformar la estructura de la producción del sector de forma que los productores agropecuarios pudieran enfrentar y prepararse para la competencia extranjera.

Una de las primeras metas de la administración de Fox (2001-2006) fue la formulación de una política rural integral a través de un nuevo marco legal que fomentara una estrategia intersecretarial o transversal. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

<sup>2</sup> Aunque PROCAMPO es administrado por ASERCA, cuando hable de ASERCA me referiré exclusivamente a los apoyos a la comercialización y al ingreso objetivo de los productores de cultivos básicos.

CUADRO 2

**Participación de los principales programas de SAGARPA en su presupuesto: 1995-2003 \***  
(% y millones de pesos, base 2003 y de dólares)

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Alianza para el Campo	0,0%	7,4%	8,1%	8,5%	11,9%	10,7%	12,5%	18,5%	15,2%	20,0%	14,4%	10,0%
PROCAMPO	45,3%	41,8%	38,7%	37,5%	44,5%	42,0%	34,0%	34,9%	34,5%	35,6%	26,2%	24,6%
Apoyos a la comercialización	5,7%	3,2%	10,5%	8,5%	7,5%	12,3%	8,2%	15,8%	15,6%	14,0%	13,0%	14,7%
Empleo temporal	0,0%	0,0%	1,5%	1,8%	3,1%	3,6%	3,1%	3,1%	4,4%	1,1%	0,2%	0,0%
Programas sanitarios	3,8%	0,7%	0,8%	0,8%	1,1%	1,0%	1,1%	1,0%	0,0%	1,2%	1,5%	0,4%
Otros programas	45,2%	46,9%	40,4%	37,3%	32,0%	30,4%	32,8%	26,7%	28,2%	26,2%	38,1%	41,4%
Suma	100,0%	100,0%	100,0%	94,5%	100,0%	100,0%	91,6%	100,0%	97,9%	98,1%	93,3%	91,1%
Presupuesto												
Pesos	36,480	34,108	33,941	33,941	27,095	29,036	35,794	37,181	41,109	43,814	48,396	51,068
Dolares	5,683	4,472	4,286	3,715	2,834	3,071	3,831	3,851	3,810	3,882	4,441	4,825

\* Al presupuesto en pesos de 2003 se le aplicó el tipo de cambio promedio anual del peso frente al dólar estadounidense.

Fuentes: Rosenzweig, 2005, Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006 y Banco de México.

(LDRS) de 2001 establece dicho marco bajo el liderazgo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca o SAGARPA. La LDRS tiene el objetivo de promover el bienestar social y económico de la población rural mediante la diversificación del empleo rural, incluyendo el no agropecuario, y dando atención diferenciada a las regiones de mayor rezago. Para cumplir con sus fines, la LDRS promueve la concurrencia de políticas y programas del sector rural, a partir de la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) como instancia consultiva del gobierno federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. La CIDRS está integrada por nueve secretarías de estado y otras dependencias y entidades del ejecutivo.

El principal instrumento de la LDRS es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). El PEC es «resultado del esfuerzo inédito de la Administración Pública Federal para armonizar las tareas en el sector rural y es de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades del sector público federal». El PEC «recoge los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas de diversas dependencias federales y comprende [todas] las políticas públicas destinadas al sector rural» (*Diario Oficial de la Federación*, Junio 17, 2002). Por su parte, la CIDRS tiene la facultad nominal para formular la programación del sector rural y —con la participación del CMDRS— el presupuesto del PEC.

En 2006, el presupuesto del PEC alcanzó alrededor de 15.4 miles de millones de dólares estadounidenses, la mayor parte del cual se destinó a la SAGARPA (33%), 16% a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y 11% a la de Desarrollo Social (SEDESOL) (cuadro 3).

La LDRS define al federalismo y la descentralización como criterios rectores de la gestión pública en materia de desarrollo rural. Así pues, de acuerdo a la LDRS, el

programa sectorial deberá descentralizar la determinación de prioridades y los mecanismos de gestión y ejecución a estados, municipios y regiones, de forma que se garantice la participación de la sociedad rural. Con el mismo propósito se integran los Consejos de Desarrollo Rural en municipios, distritos de desarrollo rural y estados.

Más allá de los cambios referidos, la administración de Fox continuó con la liberalización de la economía mexicana y de su sector agropecuario. No obstante, los programas para la agricultura y ganadería, así como el presupuesto al sector han sufrido modificaciones sustanciales en este período. En contraste con lo ocurrido en el sexenio anterior, el presupuesto del sector ha aumentado en términos reales desde 2001 (cuadro 2). Asimismo, las participaciones en el presupuesto de la SAGARPA de sus distintos programas han estado sujetas a fuertes fluctuaciones. Hasta 2004, se mantuvo la tendencia—evidente desde 1994— a concentrar los recursos en PRO-CAMPO, ASERCA y Alianza. A partir de ese año el peso presupuestal de estos programas ha disminuido sensiblemente, mientras que ha aumentado el canalizado a «otros programas». Lo último refleja en parte los conflictos políticos respecto a la profundización del TLCAN surgidos hacia fines del 2002 y principios del 2003 (ver abajo, quinta sección).

CUADRO 3

**Participación de las Secretarías en el presupuesto para el Desarrollo Rural (PEC), 2003-2006**  
(% y millones de dólares corrientes)

Secretaría	2003	2004	2005	2006
Economía	0,5%	0,8%	0,7%	0,6%
Sagarpa	34,7%	36,9%	33,5%	33,0%
Salud	5,8%	5,7%	9,7%	7,9%
Comunicaciones y transportes	0,9%	2,5%	1,5%	1,6%
Desarrollo social	13,3%	11,3%	11,9%	11,1%
Medio ambiente	7,7%	6,7%	7,7%	5,8%
Educación	15,0%	14,7%	16,2%	16,0%
Hacienda	8,8%	3,8%	4,7%	4,2%
Reforma agraria	3,0%	2,9%	3,3%	2,9%
Trabajo	0,7%	0,1%	0,1%	0,0%
Turismo	0,0%	0,1%	0,0%	1,0%
Otras	9,5%	14,5%	10,7%	15,9%
Total (millones de dólares)	10.853,3	10.534,5	13.467,3	14.635,3

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (2004-2006) y SAGARPA.

### 3. Evolución del sector agropecuario y rural

La economía mexicana y sus sectores agropecuario y rural han experimentado notables transformaciones a partir de la reorientación hacia el exterior de las políticas públicas. No obstante, y como discutimos a continuación, algunos de los cambios esperados a raíz de la liberalización no se han dado.

## **Tendencias del sector agrícola**

Conforme a lo predicho y en general, a partir de las reformas y el TLCAN los precios al productor mexicano de los principales bienes agrícolas importados han experimentado una tendencia a la baja, y el comercio del sector ha crecido.

Desde fines de los años 80 y hasta 2005 los precios al productor mexicano de los principales granos ha tenido una tendencia a la baja (la excepción es el período de 1995 a 1997, durante la crisis macroeconómica de México). De 1994 a 2005 el precio del maíz bajó en 34%, el del sorgo en 19% y el del trigo 23% (precios constantes de 1990, fuentes sitios en la red de SAGARPA y del Banco de México).

Desde que inició la década de los 90, el sector agropecuario mexicano se ha estado integrando a la economía internacional. Muestra de ello es que el comercio agropecuario de México ha crecido sustancialmente a partir de continuos aumentos de las exportaciones de vegetales, frutas y de ganado bovino en pie (bienes en los que México tiene ventaja competitiva) y de las importaciones mexicanas de granos y oleaginosas y de productos pecuarios. A su vez, el déficit del comercio agropecuario y agroalimentario ha crecido (Yúnez y Dyer, julio, 2006).

El proceso de integración agropecuaria de México se ha dado, sobre todo, con sus socios del TLCAN y con los EUA en particular. A partir del inicio del TLCAN, las importaciones de los principales cultivos básicos han crecido, destacando las de maíz de los EUA (más del 92% del volumen importado por México provino de aquel país, sitios en la red de la Secretaría de Economía y USDA). Las importaciones del este grano han sido superiores a las cuotas establecidas en el TLCAN, pero no se han cobrado las tarifas establecidas en el TLCAN por compras a EUA por arriba de las cuotas. La mayor parte de las importaciones mexicanas son de maíz amarillo y los gobiernos de Zedillo y Fox han argumentado que este tipo de maíz no es sustituto del maíz blanco, el producido en México. A partir de lo anterior y de los crecientes requerimientos de la industria agroalimentaria que usa maíz amarillo como insumo, las dos últimas administraciones permitieron la entrada del grano libre de arancel, distribuyendo la cuota entre sus procesadores y porciones del sector ganadero<sup>3</sup>.

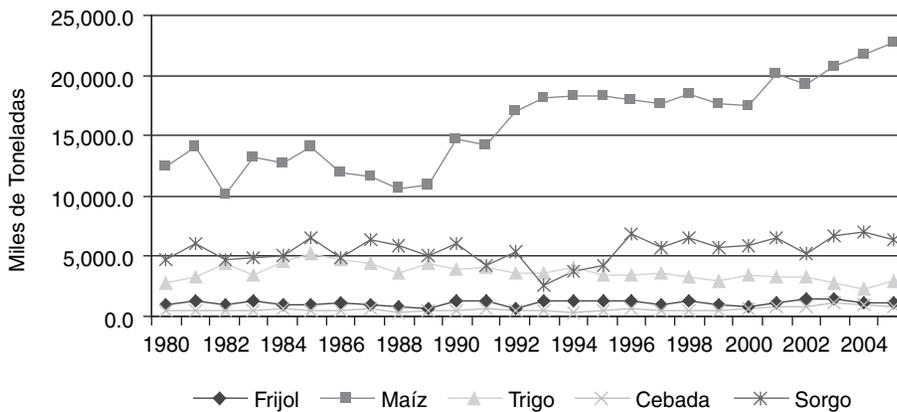
No obstante lo dinámico que ha sido el comercio internacional agropecuario de México y que su producción agropecuaria ha crecido durante los últimos años, el peso del sector en el comercio y en el Producto Interno Bruto (PIB) del país ha estado decreciendo. La participación de las exportaciones agropecuarias en las totales ha bajado de más del 5% antes del TLCAN a alrededor del 3% a principios de la década del 2000 y la de las importaciones han bajado de entre el 6 y 5% a alrededor del 3% durante el mismo período (un patrón similar ha experimentado el comercio mexicano de productos agropecuarios procesados). Así mismo, la participación del PIB agropecuario en el PIB total de México pasó de casi un 8% en los últimos años de los 80 y principios de los 90 a alrededor del 4% durante los primeros años del siglo XXI. Un

<sup>3</sup> Que el maíz amarillo sea o no sea sustituto del blanco es un asunto controvertido y politizado, ya que los críticos de la liberalización argumentan que el maíz importado compite con el nacional. De hecho, los dos tipos de maíz son sustitutos parciales en la producción y en el consumo, por lo que lo relevante sería elaborar estimaciones econométricas al respecto.

patrón similar ha experimentado la población ocupada en el sector agropecuario. (Yúnez y Dyer, julio 2006).

Durante la década de los 90 y principios del siglo XXI, el volumen de la producción de cultivos básicos ha crecido. Tal comportamiento se explica, principalmente, porque la oferta mexicana del maíz —el de mayor peso— ha crecido durante el período (gráfico 1). Lo último contraviene lo que se esperaba a partir de las reformas y del TLCAN.

GRÁFICO 1  
Producción de los principales cultivos: 1980-2005  
(Miles de toneladas)



Fuente: SIAP, sitio en la red de SAGARPA.

La producción azucarera ha experimentado fuertes vaivenes durante los últimos dos decenios, y lo mismo ha sucedido con sus exportaciones. Sin embargo, la producción y exportación de sustitutos del azúcar como el jarabe de maíz de alta fructuosa (JMAF) producidos por los EUA a partir de los años 80 y el uso por parte de este país de las cartas paralelas firmadas días antes de la firma del TLCAN, han limitado la exportación mexicana de azúcar a los EUA. El precio del JMAF es significativamente inferior al del azúcar, el jarabe es usado por la industria refresquera o de sodas y la situación ha provocado conflicto en el comercio de azúcar y endulcorantes entre los dos países. En México, el consumo de fructuosa pasó de 56 mil toneladas en 1994/95 a más de 500 mil en 1997/98. Las importaciones de este insumo pasaron de alrededor de 50 mil a 450 mil toneladas de 1994 a 1997, destinándose el 82% a la industria refresquera (Shwedel, K., 2002 y 2004).

México tiene el potencial de producir fructuosa utilizando maíz nacional. Así mismo, maíz y azúcar pueden usarse en la producción de etanol, una industria que el Estado mexicano desea promover con la Ley de Planeación para la Seguridad y Soberanía Alimentaria.

## **Evolución del sector rural**

La economía mexicana se sigue caracterizando por la elevada proporción de la fuerza laboral dedicada a actividades agropecuarias, no obstante su limitada participación en el PIB. Este desequilibrio se traduce en baja productividad por trabajador y se asocia con los bajos salarios y la pobreza prevalecientes en el sector rural mexicano. Por ejemplo en el periodo 1997-1999 el sector agropecuario proporcionó el 21,2% del empleo total y generó solamente el 4,9% del PIB nacional. Asimismo, en las entidades donde existe mayor participación del sector agropecuario dentro del PIB local, el ingreso per cápita es menor que en otros estados donde ocurre lo contrario (Puyana y Romero, 2006).

Una vez que la economía mexicana se recuperó de la crisis macroeconómica de 1994-1995, el peso de las distintas fuentes de ingreso de los hogares rurales ha variado sustancialmente. La participación de las actividades agropecuarias ha bajado drásticamente y ha estado siendo sustituida por el ingreso salarial. Asimismo, ha subido el peso de las remesas que los emigrantes rurales envían a sus familias y el de las transferencias gubernamentales (gráfico 2).

El aumento en la participación de percepciones salariales en el ingreso de los hogares se debe a una reasignación de la mano de obra rural y no al crecimiento del salario, pues este sufrió un fuerte descenso en las zonas rurales entre 1995 y 1999 y, hasta el 2003, no había recuperado el nivel alcanzado en 1994, es decir al de antes de la crisis macroeconómica. Debido a que el salario urbano sí lo ha hecho, la brecha entre éste y el salario rural se ha ampliado (Banco Mundial, 2005).

El sector agroalimentario ha expulsado una gran cantidad de mano de obra. Antes del inicio del TLCAN, ocupaba 6,9 millones de personas, el 25% de la ocupación total. Dicha proporción se redujo, llegando al 19% en los últimos años. Ello significa que el sector agroalimentario perdió aproximadamente 700.000 personas (Puyana y Romero, 2006). No obstante, la cifra es mucho menor a lo que previó el gobierno de Salinas como consecuencia del TLCAN.

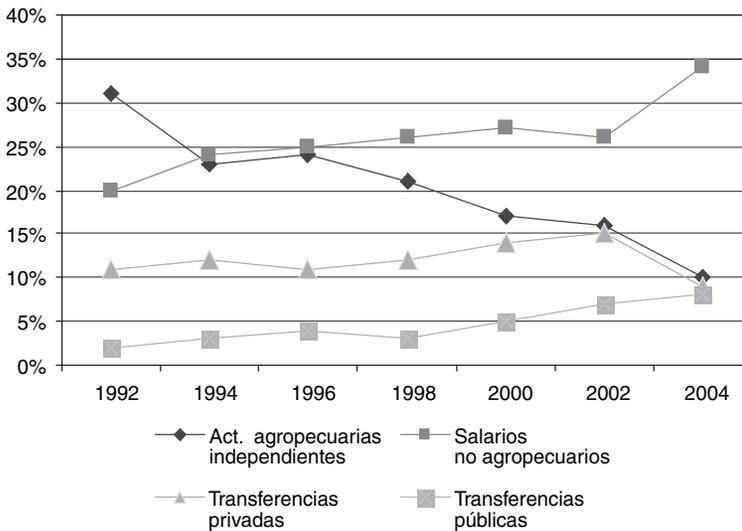
Datos de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM, <http://precesam.colmex.mx>) muestran que tanto la emigración rural al resto de México como a los EUA creció durante los años 90 y los primeros años del siglo XXI en relación a la década de los 80, especialmente la emigración al vecino país del norte y durante la segunda mitad de los 90 (Taylor y Dyer, 2003).

Uno de los problemas que ha enfrentado el sector agropecuario en las últimas dos décadas y, sobretudo, a partir de la crisis macroeconómica de 1994, se relaciona con el desplome del crédito al campo. Dos acciones de la administración de Fox tienen el objetivo de contribuir a resolver el problema. La primera es la sustitución de Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) por la Financiera Rural para el otorgamiento de créditos a la agricultura comercial y la segunda es la creación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario o PRONAFIM para fomentar el acceso al crédito de la población mexicana con pobreza moderada (que incluye a la rural, Puyana y Romero, *op. cit.*).

Además, los programas gubernamentales han descuidado la inversión en obras de infraestructura (OECD, 2006) y la inversión externa directa solo se ha canalizado al

GRÁFICO 2

Contribución de distintas actividades al ingreso de los hogares rurales: 1992-2004



Fuente: Ruiz, 2005.

sector agroalimentario y no a las actividades primarias del sector agropecuario (CEPAL, 2006).

### 3. Los efectos del TLCAN y de las políticas públicas

Además de la crisis macroeconómica de 1994-1996, la liberalización comercial dentro del TLCAN se ha dado en un marco caracterizado por políticas de transición dirigidas al agro mexicano. Esto hace complicado analizar separadamente los efectos del tratado respecto a estos dos fenómenos. No obstante, resultados de una serie de estudios empíricos permiten conocer de manera aproximada los efectos del TLCAN y de otros acontecimientos en el desenvolvimiento del campo mexicano.

#### ***Cambio estructural en precios y producción agrícola***

Una forma de indagar si realmente los efectos esperados del TLCAN han tenido lugar es recurriendo a métodos formales de pruebas de cambio estructural. Básicamente, las pruebas parten de la aplicación de métodos econométricos a series de tiempo (Andrews, 1993 y Andrews y Ploberger, 1994). Hemos aplicado el enfoque para estimar si ha habido cambio estructural en los precios, rendimientos, comercio y producción para algunos de los principales productos agrícolas sensibles: cebada, maíz, sorgo, frijol de soya y trigo (Yúnez-Naude y Barceinas, 2003a y b, y Yúnez, Barceinas y Soto, 2004).

Los resultados muestran que, de 1981 a 2003, ha habido una tendencia en los precios internos de los cultivos estudiados a seguir a los precios estadounidenses, antes y después del TLCAN. Lo anterior indica que, a diferencia de lo que comúnmente se discurre, la puesta en marcha de este tratado no ha transformado el tipo de relación entre los precios nacionales de los cultivos de importación y los de los Estados Unidos<sup>4</sup>.

También contamos con evidencia econométrica en torno a si la firma del TLCAN implicó una modificación sustancial en los patrones de producción de los principales productos agrícolas. Los resultados indican que, salvo el sorgo y la soja, los cultivos de importación estudiados no han experimentado cambios estructurales a consecuencia del TLCAN; en particular y en términos estadísticos, la producción de cultivos tan importantes como el maíz y el frijol ha permanecido inalterada<sup>5</sup>.

Los resultados sugieren que, básicamente, la estructura productiva del agro mexicano no ha experimentado un cambio radical. Lo anterior en el sentido que la mayor parte de la tierra dedicada a la producción de bienes importados se sigue usando para este fin y no para la obtención de producción de exportables<sup>6</sup>.

### ***Ingresos y emigración rural***

La distinción de los efectos de la liberalización y de la crisis macroeconómica de 1994 a 1996 en los salarios e ingreso rural es un asunto no resuelto (véanse, por ejemplo, a Audley et al., 2002, Nicita, 2004 y Yúnez y Dyer, 2006). En cuanto a la emigración rural a los EUA y según Taylor y Dyer (2003), no obstante que en términos estadísticos aumentó significativamente durante la segunda mitad de los 90, 1994 no es el año cuando se dio el salto en los flujos migratorios. O sea que no es posible vincular directamente los cambios en la emigración rural con el TLCAN, por lo que estos autores proponen que, probablemente, la devaluación del peso frente al dólar de fines de 1994 a 1996 es el evento de más peso para explicar el aumento en el número de emigrantes del campo a los EUA. Añaden otros cuatro fenómenos que, unidos a la devaluación, pueden explicar el impulso a la emigración. El primero es la legalización de emigrantes que el gobierno estadounidense decidió en la reforma de 1986 (Immigration Reform and Control Act o IRCA), ya que esto amplió las redes de contactos legales de familiares residentes en los EUA de los campesinos mexicanos. El segundo evento es el aumento del control de las fronteras de los EUA a partir de 1995, que ha forzado a los emigrantes no autorizados a prolongar su estancia en los EUA. En tercer lugar, la reforma ejidal de 1991 pudo haber reducido las expectativas

<sup>4</sup> Los precios de los productos agropecuarios exportados por México han seguido de cerca a los del Mercado internacional.

<sup>5</sup> Los resultados sobre las pruebas de cambio estructural en el comercio de los principales cultivos comercializados y en la producción de cultivos de exportación están en nuestros trabajos ya citados.

<sup>6</sup> Con el objetivo de validar esta propuesta llevamos a cabo un análisis de correlación entre las superficies cosechadas de productos de importación y exportación antes y durante el TLCAN. Mediante este análisis mostramos que, durante el periodo 1990-93, los productos de exportación sustituyeron a los de importación, pero no ocurrió lo mismo durante los primeros seis años del TLCAN.

de poseer tierras por parte de los jóvenes campesinos. Esto, unido a las escasas posibilidades de empleo alternativo en México, puede estar promoviendo la búsqueda de empleo en los EUA. El último fenómeno es el proceso llamado «causación acumulativa», a partir del cual la migración se perpetúa independientemente de los motivos que la originaron. Es posible, pues, que la emigración del campo a los EUA acontecida a principios de los años 90 haya promovido más migración después.

### **Las políticas de transición**

A partir de estudios realizados antes de la liberación comercial agropecuaria dentro del TLCAN se previó que ésta tendría efectos negativos en el subsector de cultivos básicos. En específico, productores de maíz en temporal, de subsistencia y los trabajadores agrícolas serían perjudicados; por su parte, productores comerciales se beneficiarían de un mercado ampliado para cultivos competitivos (Levy y van Wijnbergen: 1994 y Robinson *et al.* 1993). En consecuencia, los autores de estos análisis recomendaron la instalación de pagos en deficiencia (*deficiency payments*) y una desgravación gradual del sector maicero. En contraste, un análisis posterior minimizó los efectos adversos sobre productores de subsistencia al tiempo que alertó sobre la necesidad de apuntalar la comercialización del maíz (de Janvry *et al.*, 1995).

La creación del PROCAMPO ha sido consistente con estas recomendaciones, beneficiando a alrededor de 2,7 millones de agricultores y cubriendo unas 13,6 millones de hectáreas, la mayoría usada para la producción de cultivos básicos. Dentro de los apoyos del PROCAMPO destaca el maíz, producido tanto para la venta como para la subsistencia de los hogares rurales. Desde su creación, más del 50% de la superficie apoyada por PROCAMPO es sembrada con maíz y alrededor del 80% de la tierra dedicada a producir el grano es cubierta por el programa (Fox, 2005).

Si se toma en cuenta la reducción de los precios reales de los cultivos cubiertos por el PROCAMPO y que menos del 14% de los beneficiarios del Programa ha dejado de sembrarlos, podemos decir que PROCAMPO es una de las políticas de transición que podría explicar porqué la producción de cultivos básicos (del maíz en especial) no se ha desplomado (Yúnez *et al.*, noviembre 2006). No obstante, puede haber otras razones que expliquen tal fenómeno.

Resultados de la aplicación de un modelo de equilibrio general microeconómico aplicado a los hogares rurales de México muestran que, ante la reducción de los precios del maíz, los pequeños productores que comercializaban el grano han dejado de producirlo. Al hacerlo, el precio de la renta de la tierra ha bajado y, debido, entre otras, a las limitadas opciones de empleo e ingresos alternativos para los productores de subsistencia, éstos han tomado tierras en arriendo para producir maíz y destinarlo al consumo familiar (Dyer, Taylor y Yúnez, 2005).

Para los grandes productores comerciales de cultivos básicos están los apoyos de ASERCA a la comercialización y al ingreso objetivo. Estas medidas se han concentrado en ciertas regiones con excedentes, destacando los apoyos a los productores con riego y comerciales de maíz en el Estado de Sinaloa, de trigo en Sonora y de sorgo en Tamaulipas. Hemos propuesto que, además de los aumentos en los rendimientos de los cultivos producidos por los beneficiarios, los apoyos de ASERCA explican por-

qué la producción de estos granos en tierras irrigadas no se ha desplomado (Yúnez y Barceinas, 2003b).

En cuanto a los programas de Alianza para el Campo puede decirse que en general no han logrado la reconversión productiva, es decir, la sustitución de cultivos básicos o «no competitivos» por bienes agrícolas competitivos (frutas y hortalizas). Además de lo dicho respecto a PROCAMPO y ASERCA, una de las razones que pueden explicar el fenómeno son los problemas crediticios que sufre el campo desde la crisis de 1994-95.

A lo anterior hay que añadir que, no obstante la ampliación del arrendamiento de tierras agrícolas experimentado en los últimos años, la reforma ejidal no ha promovido un desarrollo profundo del mercado de tierras (OECD, 2006).

#### **4. La economía política de las acciones públicas hacia el campo: situación actual y perspectivas**

Las intervenciones de los gobiernos mexicanos en materia agropecuaria y rural se han transformado desde inicios de la década de los 90. Destacan la abolición de CONASUPO, la apertura comercial—el TLCAN en particular—la reforma ejidal y, en paralelo, la creación de nuevos programas e instituciones agropecuarias y la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Una de las consecuencias de estos cambios ha sido el crecimiento sustancial del comercio agropecuario en América del Norte, pero en una situación en la que persisten enormes diferencias en el campo de los países de Norteamérica y en intervenciones gubernamentales en materia agropecuaria.

A pesar de las importaciones crecientes y de la tendencia a la baja en el precio real que reciben los agricultores mexicanos por el cultivo de granos básicos, su producción no se ha reducido; es más, la oferta nacional de maíz —el cultivo más importante de México— ha crecido durante la liberalización. No ha habido, pues, una clara tendencia hacia la sustitución de cultivos básicos por exportables que cambie de forma sustancial la composición de la oferta nacional.

Las medidas de liberalización han estado acompañadas de otras políticas cuyo objeto original fue promover una transición gradual del sector agropecuario y rural hacia una economía de libre mercado. Al mismo tiempo, subsisten intervenciones estatales, cuya profundización en años recientes las están acercando a las políticas aplicadas antes de la apertura. Por ejemplo, con el desmantelamiento y posterior desaparición de CONASUPO los gobiernos de México esperaban que la economía de mercado haría superflua su función e infraestructura en el abasto de los alimentos básicos (granos y oleaginosas). La expectativa no se ha cumplido y, ante la evidencia de problemas en el transporte y venta de granos tras la liberación comercial, ASERCA ha venido a llenar los espacios dejados por la abolición de CONASUPO.

Para comprender los efectos de la liberalización interna y comercial, así como los impactos de las nuevas políticas sobre el agro mexicano, es de fundamental importancia tomar en cuenta la heterogeneidad que caracteriza al campo del país. Me refiero a la coexistencia de productores de tipo empresarial (capitalizados y con acceso

a riego o a tierras de buen temporal) con unidades familiares de producción y consumo, que producen maíz y frijol para el consumo propio, pero que cada vez más han diversificado sus fuentes de ingreso fuera de la agricultura. Hemos sugerido que, ante la reducción de los precios del maíz, la producción de este grano por parte de la agricultura familiar se ha dedicado cada vez más al autoconsumo. Este proceso de «re-campesinización» es opuesto al esperado impacto modernizador de las reformas en el sector rural. Por su parte algunos de los agricultores de corte empresarial han aumentado la productividad de sus tierras y los del norte del país se han beneficiado de los apoyos a la comercialización de cultivos básicos e ingreso objetivo de ASERCA.

Después de 20 años de reformas y a casi 13 años del inicio del TLCAN, la economía de las zonas rurales ha experimentado cambios drásticos. Es posible que varios de ellos no sean consecuencia de las reformas sino de procesos demográficos y económicos de largo plazo. El más notable de estos cambios es sin duda la contracción en la contribución de actividades agropecuarias al PIB mexicano y al ingreso de los hogares rurales.

Con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la administración de Fox inició la creación de un marco legal para alcanzar una política rural integral y descentralizada con la participación coordinada de los ministerios o secretarías gubernamentales, y la directa y activa de los agentes privados y sociales del campo. Estos objetivos son acertados; sin embargo, y conforme a nuestras indagaciones, la administración de Fox los cumplió solo parcialmente. La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) ha carecido de coordinación intersecretarial. Esto debido a que ni la CIDRS ni el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) han ejercido su facultad en formular la programación del sector rural o el presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable o PEC. En la práctica, los presupuestos de cada dependencia se siguen elaborando de forma aislada entre la Secretaría de Hacienda (SHCP) y cada una de las otras secretarías involucradas (cuadro 3). El resultado es que la concurrencia de políticas y programas dentro del PEC ha sido, en el mejor de los casos, baja.

Asimismo, la coordinación de las políticas de desarrollo rural y social también ha sido escasa ya que se limita a destinar recursos a zonas del país identificadas por la Estrategia Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social o SEDESOL—otra de las estrategias transversales de la actual administración. Fuera de esta concurrencia geográfica, ambos esquemas se perciben como estrategias separadas: una con una vocación asistencial y la otra de fomento a la producción. En el caso de los programas de SAGARPA, por ejemplo, hay un énfasis hacia lo agropecuario, que contrasta tanto con la cobertura más amplia de la LDRS, como con el peso creciente de las actividades no-agropecuarias en el ingreso de los hogares rurales.

Además, en los últimos tres años se ha revertido la tendencia a concentrar los recursos públicos al sector agropecuario en programas sujetos a reglas de operación, mismas que tienen el propósito de asegurar la aplicación eficiente, equitativa y transparente de los subsidios federales. Lo anterior se refleja en el aumento del 84% durante 2006 respecto al 2004 en el presupuesto destinado a «otros programas», sin reglas de operación (cuadro 2). De forma similar, en años recientes ha ocurrido un retroceso en la federalización de recursos a través de Alianza Contigo al tiempo que

ha aumentado el presupuesto del programa administrado directamente por la SAGARPA. Como estos patrones coinciden con el ascenso en la capacidad de convocatoria de las organizaciones de agricultores y campesinos surgida a fines de 2002, es posible que la redistribución del presupuesto referida ha permitido a la SAGARPA atender reclamos de grupos de presión, en detrimento de la transparencia sobre el uso de los recursos públicos hacia el campo.

A raíz del movimiento político de protestas masivas de fines del 2002 y principios del 2003 (llamado «El Campo no Aguanta Más») las prioridades de la política agropecuaria han variado, exacerbando una fricción fundamental entre las intervenciones gubernamentales encaminadas a impulsar la competitividad y las dirigidas a promover la soberanía alimenticia en un contexto de integración económica.

«El Campo No Aguanta Más» surge del descontento sobre la situación en el agro mexicano, de la eminente profundización de la apertura comercial agropecuaria en el marco del TLCAN de enero de 2003 y de las críticas a la Ley Agropecuaria (*Farm Bill*) estadounidense del 2002, así como de la oposición a los compromisos de liberalización comercial del maíz y frijol en el TLCAN para enero del 2008. Las protestas dieron origen al Acuerdo Nacional para el Campo o ANC, firmado en abril del 2003 por el gobierno de Fox y caracterizado en algunos aspectos por objetivos contradictorios (detalles en Schwentesius, R. y M. A. Gómez Cruz, 2003).

Las tensiones expuestas están relacionadas con la transformación política de México surgida a partir de la elección de Fox como presidente de México y de congresistas de la pasada Legislatura. Después de décadas de control del poder ejecutivo sobre el legislativo en las decisiones en materia de política, en 2001 se inicia la independencia relativa entre estos dos poderes. En el ámbito de las políticas agropecuarias, ello ha significado que su diseño y puesta en práctica tome en cuenta posiciones contrarias a la liberalización.

El 30 de marzo de 2006, la Legislatura previa a la que inicia en diciembre, aprobó la Iniciativa de Ley de Planeación para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (LPSSAN). Aunque el texto original de la LPSSAN no logró aprobarse, su propósito es ampliar la vigencia del PROCAMPO y del subprograma de Ingreso Objetivo de ASERCA hasta fines de 2011. Un costo de la política de soberanía alimentaria —que persistiría de consolidarse la reforma— ha sido aislar de la competencia internacional a los grandes productores comerciales de cultivos básicos. Otro costo ha sido la distribución regresiva de apoyos.

A diferencia de la política previa a las reformas de otorgar precios de garantía al productor de cultivos básicos, el PROCAMPO tiene una mayor cobertura (los pequeños productores y los de subsistencia no tenían acceso a tales precios). No obstante, en términos de ingreso per cápita por decil, los grandes propietarios de tierra agrícola obtienen una proporción desproporcionadamente elevada de las transferencias del PROCAMPO. La regresividad de los apoyos a la comercialización y al ingreso objetivo de ASERCA es mucho mayor, y lo mismo sucede hasta con el Programa de Desarrollo Rural de Alianza, que intenta beneficiar a productores rurales de bajos ingresos y a otros grupos vulnerables (OECD, *op. cit.* y Banco Mundial, 2005).

A lo anterior debe añadirse que —con la excepción del Programa de Empleo Temporal— los más pobres de los pobres en el sector rural: los campesinos sin tierra o de

subsistencia que trabajan temporalmente como jornaleros agrícolas, no han sido protegidos por la política sectorial.

Las perspectivas para los próximos años en materia de políticas públicas hacia el sector agropecuario y rural son inciertas. El Partido de Acción Nacional —al que pertenece Calderón, el presidente electo— no tiene mayoría en el Congreso. Lo anterior y el movimiento que apoya a López Obrador como legítimo presidente del país, hacen previsible que continúen las fricciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que caracterizaron a las políticas públicas durante el período de la Administración de Fox, limitando la posibilidad de definir y poner en práctica políticas públicas de desarrollo rural, coherentes, eficientes y eficaces.

## 5. Lecciones

La orientación general de las acciones en materia de políticas públicas al sector agropecuario y rural adoptadas por los tres últimos gobiernos de México tiene sentido ante el proceso de globalización económica. A partir de la creciente importancia de las actividades no agropecuarias en el campo, lo mismo puede decirse del propósito del gobierno de Fox por incluir no solo a lo agropecuario en las políticas hacia el campo.

La liberalización requiere de intervenciones gubernamentales coherentes para promover el crecimiento y para apoyar la transición hacia una economía más abierta, y la promoción del desarrollo rural integral y sustentable exige la concurrencia de las políticas sectoriales. Todo ello con una perspectiva de largo plazo y a partir de diagnósticos precisos de los cambios y de la situación de la economía agropecuaria y de los hogares rurales.

La experiencia mexicana muestra que no es fácil cumplir con estos requerimientos. Además, unos meses después del inicio del TLCAN surge una aguda crisis macroeconómica y, una vez iniciada la estabilidad macro, ha crecido la polarización en las visiones de los distintos actores políticos sobre las acciones públicas que deben tomarse para lograr el desarrollo agropecuario y rural. En un contexto de democracia incipiente, el logro de acuerdos básicos entre los poderes ejecutivo y legislativo es requisito indispensable para hacer posible y dar coherencia a medidas que tengan el propósito de promover el desarrollo del campo.

El proceso de cambio económico de las actividades agropecuarias hacia las no agropecuarias de los sectores rurales en América Latina y el Caribe, exige la coordinación de las políticas sectoriales. Con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable México ya cuenta con un marco legal para lograr la cooperación intersecretarial, pero no ha sido posible aplicarla cabalmente. Lo mismo ha sucedido con los esfuerzos gubernamentales de cumplir con el pacto federal; es decir, de hacer partícipes a los gobiernos estatales, municipales y locales en el diseño, planeación presupuestal y puesta en práctica de las políticas al sector agropecuario y rural. El proceso apenas ha iniciado y tiene el reto de incluir a todos los actores del campo sujetos de las acciones públicas.

Las reglas de operación de Alianza para el Campo ha sido la manera en que los gobiernos mexicanos contemporáneos han incorporado en sus programas a agricultores y a hogares rurales. Lo anterior a partir de la condición de que los últimos deben hacer aportes monetarios a los programas de Alianza en los que participen (los estados y municipios también tienen esta obligación). Sin embargo el procedimiento excluye a los sujetos potenciales más desfavorecidos; me refiero a aquellos que no cuentan con los recursos suficientes para hacer las aportaciones necesarias para participar, aún en el Programa de Desarrollo Rural de Alianza, diseñado para ellos (OECD, 2006).

La exclusión en los programas de Alianza de los más pobres que cuentan con activos remite a una cuestión fundamental, no resuelta a mi entender, en las políticas de desarrollo. Me refiero al tema sobre la pertinencia de la orientación productiva o de la asistencial de las acciones gubernamentales. Una manera de contar con elementos para saber si la primera opción es viable, sería a partir del conocimiento de la situación de los beneficiarios potenciales. En el caso de México, la Secretaría de Desarrollo Social o SEDESOL cuenta con el padrón y datos sobre los beneficiarios de Oportunidades (el programa de combate a la pobreza). Lo que se necesita sería completar la información de tal manera que ésta cubra los aspectos productivos de los hogares beneficiados para conocer el potencial que tienen sus actividades económicas. Con esta base, y a partir de la coordinación sectorial y de la incorporación del federalismo en las políticas, podrán diseñarse medidas para apoyar las actividades productivas de los hogares rurales con potencial, tales como la producción de cultivos orgánicos o con elevada biodiversidad, la explotación de los recursos forestales no maderables, las artesanías, etc. El asunto es de suma importancia para México y para otros países de la región. Por ejemplo, en un estudio reciente sobre los posibles efectos del Tratado de Libre Comercio de América Central con los EUA, concluimos que las oportunidades de la apertura comercial pueden hacerse realidad sólo a partir de políticas públicas de promoción y apoyo adecuadas y bien diseñadas, como las que he discutido (Taylor, Yúnez y Jesurum Clemetns, 2006).

Es probable que como en México, los acuerdos de liberalización comercial aceleren procesos de cambio ya presentes en la economía rural de otros países de la región. El reto es conocer con precisión cuales serían los sectores que serían afectados negativamente por la integración económica y cómo aprovechar las oportunidades que abre la apertura comercial. Para ello son necesarios los datos y los análisis, y que las fuerzas políticas lleguen a acuerdos básicos sobre las medidas de transición más adecuadas y que coincidan sobre la necesidad de tener una visión de largo plazo y políticas que sean incluyentes.

## Bibliografía

- Andrews, D.W. (1993). «Tests for parameter instability and structural change with unknown change point». *Econometrica*, 61:4; 821-856.
- Andrews, D.W. y Ploberger, W. (1994). «Optimal tests when a nuisance parameter is present only under the alternative». *Econometrica*, 62:1393-1414.

- Audley, J., Papademetriou, D.G., Polaski, S. y Vaughan, S. (2002). *NAFTA's promise and reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Banco Mundial (2005). *Income Generation and Social Protection for the Poor*. Mexico. Washington, D.C.
- Bhala, R. (2003). «Managing Trade in Agriculture in North America», ponencia presentada en la Conferencia: *The First Decade of NAFTA: The Future of Free Trade in North America*, Michigan State University, DCL College of Law, octubre.
- CEPAL (2006). *México: crecimiento agropecuario, capital humano y gestión del riesgo*. Naciones Unidas, 8 de febrero.
- Doan, D., Goldstein, A., Zahniser, S., Vollrath, T. y Bolling, C. (2004). *North American Integration in Agriculture: A Survey*. Ponencia presentada en NAAMIC Workshop, Cancún, mayo 6.
- Dyer, G., Taylor, J. E. y Yunez-Naude, A. (2005). «Disaggregated Rural Economy-wide Models for Policy Analysis». *World Development*, vol. 33(10):1671-1688.
- Fox, V. (2005). IV Informe del Gobierno. Anexo Estadístico.
- De Janvry, J. (1995). «NAFTA and Mexico's Maize Producers». *World Development*, 23(8):1349-1362.
- Levy y van Wijnbergen (1995). «Transition problems in Economic Reform: Agriculture in the North American Free Trade Agreement». *American Economic Review*, 85(4):738-754.
- Nicita, A. (2004). «Who benefited from trade liberalization in Mexico? Measuring the effects on household welfare». *World Bank Policy Research Working Paper 3265*.
- Lederman, D., Maloney, W.F. y Servén, L. (2005). *Lecciones del TLCAN para América Latina y El Caribe*. Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- OECD (2006). *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, continuing the Reform Agenda*.
- Puyana, A. y Romero, J. (2006). *Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*. FLCASO, México D.F.
- Robinson, S., Burfisher, R., Hinojosa-Ojeda y Thierfelder, K.E. (1991). «Agricultural Policies and Migration in a U.S.-Mexico Free Trade Area: A Computable general Equilibrium Analysis». *Journal of Policy Modeling*, 15(5&6):673-701.
- Rosenzweig, A. (2005). *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. CEPAL, Serie de Estudios y Perspectivas, Sede subregional de la CEPAL en México, No. 30.
- Ruiz Castillo, J. (2005). «Una evaluación de "El Ingreso Rural y la Producción Agropecuaria en México" 1989-2002». *Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria (SIAP)*, SAGARPA, Mexico.
- Shwedel, K. (2002). *Trade disputes in an unsettled industry: Mexican sugar*, ponencia presentada en el taller, Policy Disputes Information Consortium, Puerto Vallarta, marzo.
- Shwedel, K. (2004). Comentario sobre la integración alimentaria en América del Norte, NAA-MIC Workshop, Cancún, mayo.
- Schwentesius, R. y Gómez Cruz, M.A. (2003). «Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario», en Rita Schwentesius, Manuel Ángel Gómez Cruz, José Luis Calva Téllez y Luis Hernández Navarro (Coordinadores), *¿El Campo no Aguanta Más?*, Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 51-72.
- Taylor, J. E., Yúnez, A. y Jesurum-Clemets, N. (2006). *Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural*. Caso de Honduras, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-06-13, abril.

- Taylor, J. E. y Dyer, G. (2003). «NAFTA, Trade and Migration», trabajo presentado en *The Migration Policy Institute Project, NAFTA@10*. Julio.
- Yúnez-Naude, A. y Barceinas, F. (2003a). *The Agriculture of Mexico After Ten Years of NAFTA Implementation*. Estudio elaborado para la Carnegie Endowment for International Peace.
- Yúnez-Naude, A. y Barceinas, F. (2003b). «El TLCAN y la agricultura mexicana», en Sobarzo, H. y E. Cásares, *Diez Años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*, El Trimestre Económico, Lecturas, 95.
- Yúnez Naude, A, Barceinas, F. y Soto Ruiz, G. (2004). «El campo mexicano en los albores del siglo XXI», en P. García Alba, G. Torres *et al.*, (coordinadores) *El nuevo Milenio Mexicano*, Tomo 4: Los Retos Sociales, UAM y Ediciones Eón, 2004, pp. 183-213.
- Yúnez Naude, A. y Dyer, G. (2006). *La Integración Económica y el Sector Agropecuario Mexicano: Evaluación y Opciones de Política*, reporte elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Julio, 2006.
- Yúnez Naude, A., Dyer, G., Cerón, H. y Mora, J. (2006). «Evaluación del impacto del PRO-CAMPO, Reporte Preliminar al BID y SAGARPA, Nov.

### Sitios en la red consultados

<http://faostat.fao.org>

[www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)

[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/y4940s/y4940s08.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/y4940s/y4940s08.htm)

<http://precesam.colmex.mx>

<http://www.siap.sagarpa.gob.mx/>