

Las políticas agrícolas y el desarrollo de México

JESÚS ANTÓN

JOE DEWBRE

STEFAN TANGERMANN

Dirección de Alimentos, Agricultura y Pesca de la OCDE.

Las políticas agrícolas han sufrido una reforma significativa en México durante la última década. Esta reforma se dio en el contexto de un movimiento mayor hacia una economía más abierta y más orientada al mercado, como lo demuestra la firma de tratados de libre comercio con diversos países y con el ingreso a organizaciones como la Organización Mundial de Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Todo ello tiene implicaciones institucionales y económicas significativas para México en general y para su agricultura en particular. A pesar del gran choque monetario y la devaluación consiguiente del peso en 1995, México ha respetado los calendarios previstos en los acuerdos del TLCAN y la OMC.

El punto de inicio de las reformas en el sector agrícola fue la reforma constitucional de 1992. Tras décadas de redistribución de tierra y del desarrollo de las formas sociales de propiedad de la tierra (ejidos o tierra comunal), el cambio al artículo 27 de la Constitución abrió la puerta a la transformación de las formas sociales de propiedad a la propiedad privada. Desde entonces, se ha dado un complejo proceso legal para definir los derechos de propiedad privada de la tierra, al tiempo que se reforman las medidas de comercio agrícola y las políticas domésticas. Los recientes desarrollos de la política agrícola en México pueden entonces agruparse en tres áreas: reforma agraria, medidas comerciales y política interna.

Reforma agraria

La redistribución de la tierra fue un elemento significativo de la Revolución mexicana. La Constitución mexicana define tres formas de propiedad de la tierra: pequeña propiedad privada con límites de tama-

ño bien definidos; propiedad comunal y ejidos. Las últimas dos formas de propiedad social fueron promovidas durante varias décadas de redistribución de la tierra, de 1917 a 1992. En la actualidad, la propiedad comunal y los ejidos cubren un área de 102 millones de hectáreas, que equivalen aproximadamente a la mitad del territorio nacional. La reforma al artículo 27 constitucional en 1992 y la subsiguiente Ley Agraria, abrieron la posibilidad de definir derechos de propiedad individual de la tierra, bajo el sistema de ejido o propiedad comunal.

En 1993 se lanzó el programa Procede para implantar estos pasos con todas las garantías acostumbradas. Para agosto de 2004, ya se había certificado 69% de las tierras ejidales y comunales. El porcentaje fue mucho menor en algunos estados del sur, como Chiapas (30%) y Oaxaca (24%). Los retrasos en el proceso de certificación se deben con frecuencia a desacuerdos entre los ejidatarios respecto a los límites de los terrenos, en particular en ejidos de gran tamaño.

Desarrollos en la política comercial

El TLCAN, firmado en 1994, estableció un calendario difícil de reducción de barreras comerciales agrícolas entre México, Estados Unidos y Canadá. Además, desde 1995, el Acuerdo Integral de Uruguay sobre Agricultura (URAA, por sus siglas en inglés) de la OMC, requirió reducciones en los aranceles para la Nación Más Favorecida (NMF) aplicados a las importaciones de México desde otros países. Sin embargo, los plazos derivados del TLC han sido más difíciles porque se aplican al mayor socio comercial de México –Estados Unidos– y porque el TLCAN requiere un cambio hacia un libre comercio total con los países socios para 2008. En el periodo de transición, los aranceles

para la NMF se han reducido con mayor lentitud que en el caso de los aranceles para los países firmantes del TLCAN.

Según las disposiciones del TLCAN, el periodo de transición para la eliminación de aranceles por parte de México a la mayoría de los productos agrícolas procedentes de países del TLCAN expiraba a finales de 2002. Las únicas excepciones se hacen con cuatro productos importantes para México, para los que la total eliminación de arancel se retrasó hasta 2008: maíz, azúcar, leche en polvo y frijoles secos. Bajo el URAA, 2004 era el último año del periodo de transición de todos los productos. Pero las tasas de arancel para la NMF proyectada y aplicada a la mayoría de los productos están muy por encima de los del TLCAN y en algunos casos, la diferencia es de hasta 100% (tabla 1).

Tabla 1. Aranceles sobre importaciones de productos agrícolas selectos

Fuentes: Secretaría de Economía, *Nuevas tarifas de importación 2004*; omc y Comisión EU, *Base de datos de aranceles aplicados*.

	Límite de NMF 2004 (%)	NMF Aplicado en 2004 (%)	TLCAN 2004 (de EU) (%)	TLCAN (tarifa cero en...)
Trigo	67*	67	0	2003
Maíz	194*	194**	73**	2008
Cebada	115*	115	0	2003
Sorgo	45	0%-15***	0	1994
Arroz	45	20	0	2003
Soya	45	20	0	2003
Azúcar	0.36 \$/Kg.*	0.36 \$/Kg.*	0.25 \$/Kg.	2008
Productos lácteos				
(excepto leche en polvo)				
Leche en polvo	38	20	0	2003
Leche en polvo	125*	125**	47**	2008
Carne de Res	45	25	0	1994
Carne de Cerdo	45	20	0	2003
Carne de pollo	234*	234	0	2003
Huevo	45	45	0	2003
Frijol seco	125*	125	47**	2008
Jitomates	36	13	0	2003
Papas	245*	245*	0	2003
Manzanas, peras y otras frutas	45	23	0	2003

* El arancel intracuota es cero.

** Las tasas de arancel varían según la fecha del año.

*** El arancel intracuota es de 50 por ciento.

De hecho, bajo el TLCAN, los aranceles de muchos productos se han reducido en gran medida o han estado en cero en los últimos años. En el caso de estos productos, la reducción del arancel en 2003 fue más significativa y quizá se requieran ajustes importantes, en particular en el caso de la carne, pues los productores deben pagar un alto precio por el maíz, que incluso con el TLCAN todavía está muy protegido mediante medidas fronterizas: 73% de arancel fuera de cuota y cuotas con tasa de arancel obligatoria.¹

Aún faltan tres años para la transición de los productos más sensibles dentro del TLCAN. Los frijoles secos son un alimento básico, mientras que la leche en polvo es uno de los principales productos importados en México. El azúcar es socialmente sensible, pues su producción se concentra ampliamente en unos cuantos estados, donde muchos pequeños productores dependen de la producción de la caña de azúcar. El libre comercio con Estados Unidos podría crear oportunidades para la industria azucarera mexicana, si el proceso de reestructura iniciado por el gobierno en 2001 tiene éxito.

El maíz es el principal cultivo y alimento básico en México. El impacto total externo para el maíz en México deberá ocurrir en los próximos tres años, cuando la cuota creciente deje de ser obligatoria, o la reducción del arancel fuera de cuota permita importaciones excesivas. Es posible que algunos pequeños productores que venden parte de sus cosechas deban ajustar sus precios, lo que hace necesaria la aplicación de medidas sociales pertinentes, particularmente en las áreas pobres. La diferenciación del maíz para consumo humano producido a nivel doméstico y del maíz amarillo para alimentación de animales, que se importa en su mayoría, puede moderar la dimensión del ajuste necesario. Para productos de consumo como la leche y el azúcar, hay una protección significativa en la frontera de los otros dos países del TLCAN, por lo que quizá no sea necesario que los ajustes en el precio mexicano sean tan grandes.

En la última década ha habido un aumento en la producción agrícola de México y un aumento significativo en el comercio agrícola de la región, que puede atribuirse hasta cierto punto a estos desarrollos en política comercial. Algunos de los productos agrícolas que se han liberalizado bajo el TLCAN tienen niveles de apoyo significativo en Estados Unidos o Canadá, lo que puede generar tensiones entre campesinos de las distintas partes de América del Norte.

Desarrollos en política interna

Con la reducción de la protección arancelaria, otras políticas internas han adquirido relevancia y han tenido desarrollos significativos en la última década. El programa que mejor simboliza la reforma en las políticas agrícolas de México es el Procampo, lanzado en 1994, con la intención de apoyar el ingreso de los campesinos y facilitar el ajuste en un periodo de reducción al apoyo en precio y de reducciones arancelarias según el TLCAN. Consiste en pagos directos realizados a los campesinos elegibles, según el área plantada durante un periodo de base histórica, en que el nivel de pago es comparable a la magnitud de la declinación de los precios de venta esperada; a condición de que la tierra se use para producción agrícola o ganadera o se encuentre dentro de algún programa ambiental. A partir de 2001 se estableció un pago mínimo por campesino, equivalente al derecho de pago por una hectárea. A partir de 2002, los pagos de Procampo pueden capitalizarse en un solo pago hasta 2008, sujeto al desarrollo de un proyecto de inversión en agroalimentación, silvicultura o pesca.

La otra cara de la moneda en este proceso de reforma es el desmantelamiento progresivo de las dependencias que manejaban los sistemas de precios de apoyo. La más importante de éstas era Conasupo. Esta paraestatal jugó un papel fundamental en los mercados agrícolas mexicanos desde su creación en los años 60. Hasta los años 90, Conasupo tenía a su cargo los apoyos a los precios para la cebada, frijol seco, maíz, trigo, arroz, semilla de algodón, ajonjolí, sorgo, soya, semilla de cártamo y de girasol, y era el principal comerciante en el mercado mexicano. También pagaba subsidios al consumo para la leche y las tortillas de maíz y participaba en los esquemas de importación y distribución de la leche descremada en polvo para uso en programas sociales. En 1998, se eliminó el subsidio general a las tortillas y, tras una reducción gradual de sus actividades, un decreto presidencial publicado en mayo de 1999 ordenó el cierre de esta dependencia. Desde entonces, las tiendas al menudeo rurales llamadas Diconsa y el sector privado compran el maíz y el frijol seco directamente de los campesinos; asimismo el sector privado y Liconsa importan directamente leche en polvo descremada.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), que ya está a cargo del Pro-

campo, asumió el papel de Conasupo en su esfuerzo por mejorar el mercadeo de la producción agrícola de México. El sector privado ahora es libre de importar, pero el gobierno federal administra la asignación de cuotas de importación. Desde 1995, Aserca ha otorgado algunos subsidios de mercadeo a los primeros compradores de las principales cosechas en algunos estados, bajo la condición de comprar al mínimo precio administrado.² En 2001 estos subsidios se convirtieron en pagos por tonelada directos a los productores y en 2003 se diseñaron explícitamente para ser contra-cíclicos con respecto a los desarrollos en precio. Sin embargo, el desarrollo de estos pagos, asociados directamente con la producción, no apuntan evidentemente en la misma dirección de reforma que los pagos de Procampo, que están menos asociados a la misma.

Desde 1996, el conjunto de programas bajo la Alianza para el Campo y la Alianza Contigo, pretende reforzar la inversión en el campo, en particular en áreas rurales pobres. Agrupa una variedad de programas que ofrecen subsidios para aportes (principalmente inversión) y servicios agrícolas. Los programas varían año con año; algunos están orientados a cosechas, otros a ganado y esto suele determinarse según la demanda de los productores. En 2003 se introdujo un nuevo programa de pagos por cabeza de ganado (Progran), con condiciones que permiten llevar un registro.

El Acuerdo Nacional para el Campo de 2003 intentó responder a ciertas inquietudes expresadas por los campesinos respecto al final del periodo de transición del TLCAN para la mayoría de los productos. El acuerdo prevé una acción activa contra la competencia "desleal" en el comercio, la seguridad y calidad de los alimentos y establece el ya mencionado Progran y el programa de precios objetivos. También refuerza la nueva dependencia a cargo del crédito para la agricultura, Financiera Rural. Asimismo, se aprobó un nuevo precio común subsidiado para la electricidad usada en la producción agrícola.

Apoyo estimado a productores en México

La OCDE calcula el apoyo estimado a productores (AEP) mediante una metodología común para todos los países miembro. El AEP cubre todas las medidas de apoyo a productores agrícolas, incluyendo el apoyo que da al tener precios domésticos más altos, sosteni-

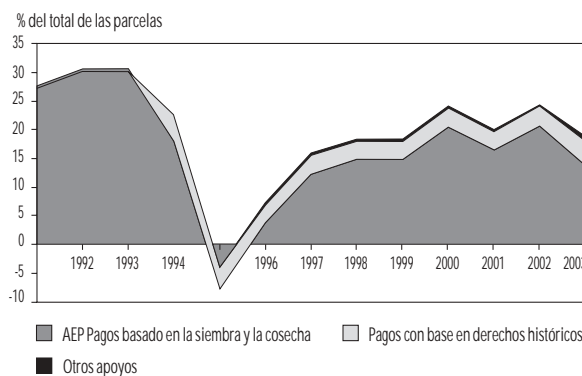
do por medidas fronterizas (apoyo en precio de mercado o APM). Este último tipo de apoyo está relacionado con la producción y puede tener un gran impacto potencial de distorsión de mercados. Otras formas de apoyo, como el pago directo por área y en particular, los pagos con base histórica, suelen tener un impacto mucho menor en la producción y el comercio. El análisis de la OCDE del nivel y composición del AEP en un país dado, suele usarse para medir y evaluar el grado de reforma de la política agrícola. El AEP expresado como porcentaje de ingresos por finca (%AEP), representa el porcentaje que constituyen las medidas políticas en los ingresos totales de las fincas.

El apoyo a productores (%AEP) en México en 2001-03 fue de 21%, comparado con 0% en 1986-88 y 29% en el periodo de mayor estabilidad de la divisa, en 1991-93 (figura 1). Este nivel de apoyo está por debajo del promedio de la OCDE de 31% en 2001-03. La figura 1 ilustra la volatilidad del AEP en México, que se debe en gran medida a la fluctuación de la paridad del peso, en particular durante la devaluación de 1995. El motivo por el que la volatilidad afecta el estimado de apoyo al productor, radica en el impacto de los tipos de cambio en los niveles relativos de los precios domésticos de productos agrícolas y los precios mundiales: los precios domésticos históricamente tardan algún tiempo en ajustarse a los nuevos tipos de cambio.

Entre los bienes con mayor apoyo están azúcar, leche y maíz; todos con un AEP de 40% o más, mientras que las carnes tienen menores niveles de apoyo

Figura 1. Composición del apoyo estimado al productor en México (%AEP) en el tiempo

Fuente: PSE/CSE data base 2004, OECD 2004.



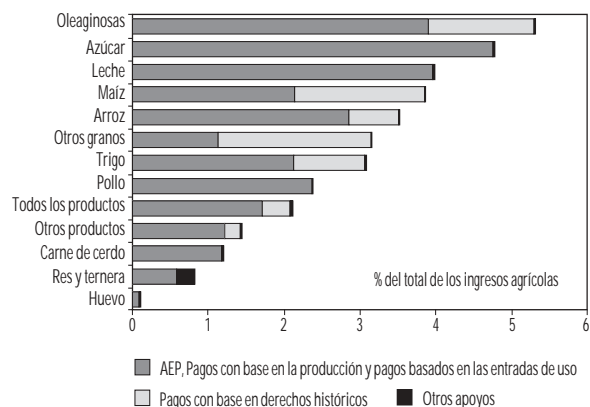
(figura 2). Sin embargo, el incremento de todos los niveles de apoyo para distintos tipos de bienes se ha mantenido estable durante la última década.

La proporción combinada de apoyo a las políticas de mayor distorsión –como apoyo al precio de mercado, pagos por producción y aportes– en el AEP se redujo en la última década de 100% a 80% en 2001-03. Esto se debe a reducciones en la proporción de apoyo al precio de mercado y pagos con base en producción y aportes usados. Recientemente se revirtió en parte este alejamiento de las formas de apoyo de mayor distorsión, en el caso de productores de cultivos, con la reciente implementación de nuevos pagos basados en la producción. Los precios promedio pagados a los campesinos en 2001-03, fueron 20% más altos que los del mercado mundial. Ha habido un incremento significativo de los pagos con base en derechos históricos en vista de la creciente importancia de los pagos de Procampo desde 1994. Procampo representó 17% del AEP total en 2001-03.

Las reformas políticas que se implementaron en la última década estaban enfocadas más directamente al sector de cultivos. Las consecuencias de la mezcla de apoyo ofrecido se evidencian en los desarrollos del AEP por cultivo. Sólo ha habido una ligera reducción en el apoyo total por cultivos en la última década, pero hay un cambio significativo en su composición. El apoyo al precio de mercado se ha reducido de manera significativa, aunque una parte de esta reducción se compensó mediante un aumento en los pagos a la producción. Hubo una reducción menos dramática

Figura 2. Composición del apoyo estimado al productor en México (%AEP) por producto

Fuente: PSE/CSE data base 2004, OECD 2004.



en los pagos basados en producción. Por otra parte, impulsados por la introducción de Procampo, los pagos con base en derechos históricos aumentaron hasta representar casi la mitad del apoyo.

Según el porcentaje de AEC (Apoyo Estimado al Consumidor), en 2001-03, se cobraba a los consumidores un 18% de impuesto, en comparación con 25% en 1991-93, lo que refleja el aspecto del consumidor en el proceso de reforma (figura 3): los consumidores deben pagar precios relativamente más bajos en el mercado doméstico. La reducción en los precios domésticos se dio al tiempo que se eliminaban los subsidios generales a la leche y la tortilla. Estos subsidios también son parte del AEC, pero los beneficios para el consumidor derivados de la relativa reducción en los precios domésticos fueron mayores que el valor de los subsidios al consumo eliminados. Es decir, parece que el consumidor promedio ha resultado beneficiado por las reformas. Al mismo tiempo, se han mantenido los subsidios a la leche y tortillas para programas sociales.

Conclusiones

La agricultura en México ha sufrido un gran cambio en la última década, con modificaciones sustanciales al marco en que los campesinos toman sus decisiones en el contexto de una gran apertura de la economía mexicana. La reforma a las políticas agrícolas en México tiene tres pilares. Primero, la reforma agraria ha facilitado un mercado de la tierra un poco más activo y seguro. En segundo lugar, la liberalización comercial en el con-

texto de la OMC y –lo que es más significativo para México– el TLCAN, han hecho que los agricultores mexicanos sean más sensibles a las señales de precio del mercado mundial

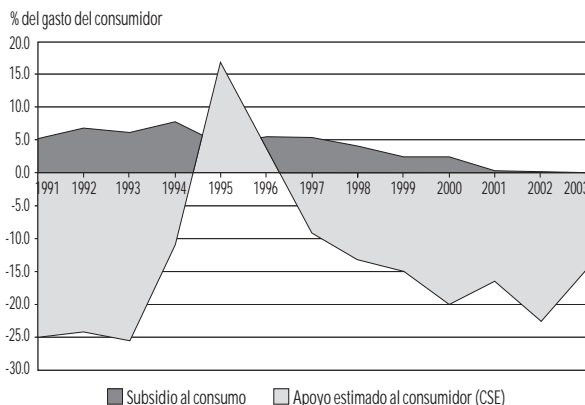
Sin embargo, los aranceles para NMF siguen siendo altos para muchos de los productos y, bajo el TLC, algunos productos sensibles como el maíz, tienen por delante un largo periodo de transición hasta 2008. En tercer lugar, la composición del apoyo a los productores agrícolas ha cambiado, alejándose de los esquemas de apoyo en precio y aportes hacia los pagos al ingreso directo de Procampo. Los movimientos recientes hacia pagos por producción, aunque se puedan entender a la luz de los temas sensibles relacionados con el TLCAN, van hasta cierto punto en contra de las tendencias generales que buscan un “paquete” de medidas de apoyo con menor potencial de distorsión del mercado.

Sin embargo, algunas de las tendencias observadas no contradicen las predicciones teóricas de ajustes estructurales que pueden atribuirse a los desarrollos en política agrícola. La producción de cultivos ha caído en cierta relación con la tendencia, se ha vuelto más intensiva en términos de tierra y menos intensiva en términos de mano de obra y, al parecer, menos intensiva en términos de aportes comprados. Las importaciones de algunos de los principales cultivos han crecido notablemente, pero como la producción doméstica de la mayoría de estos cultivos también ha aumentado, el crecimiento en las exportaciones parece deberse principalmente a una respuesta ante la expansión de la demanda interna. Al mismo tiempo, la producción doméstica de ganado ha crecido con mayor rapidez que las importaciones, y las exportaciones de algunos productos agrícolas de mano de obra intensiva se han incrementado. Aunque los cambios en materia de política agrícola quizá han contribuido a reducir el empleo en el sector del campo en México durante los años 1990, otros factores pudieron contribuir en mayor medida. Además, no resulta claro qué tanto del ajuste en el uso de mano de obra en la agricultura mexicana se dio por medio de cambios en la cantidad del tiempo que los hogares campesinos dedican a actividades en la finca versus actividades fuera de ella, y cuánto pudo haberse derivado de las personas que dejan el sector.

En conclusión, la evolución de la política agrícola en México iniciada antes de su unión a la OCDE y continuada tras la misma puede considerarse exitosa. A

Figura 3. Apoyo estimado al consumidor en México (%CSE) en el tiempo

Fuente: PSE/CSE base de datos 2004, OECD 2004.



pesar de los recientes movimientos de vuelta a los esquemas de intervención en el precio, la conexión entre los mercados domésticos y mundiales para la mayoría de los bienes agrícolas de México y los aportes agrícolas está ahora mucho más cercana que cuando se inició el proceso de la reforma agrícola. Esta mejoría en la orientación del mercado es quizá más notable porque ocurrió en un país en una etapa relativamente temprana de su proceso de desarrollo económico, que atravesaba una transformación en todo lo ancho de su economía. La manera en que las reformas se pusieron en marcha, individualizando gradualmente los derechos de propiedad a la tierra, reemplazando los apoyos comparables al precio con apoyos no comparables al ingreso, constituye un ejemplo que bien podría servir para llevar a cabo reformas en otros países miembros de la OCDE más avanzados, que aún se adhieren a políticas obsoletas.

Adicionalmente, aunque aún queda mucho trabajo por hacer para comprender cabalmente las consecuencias distributivas, algunos aspectos de las reformas son atractivos en términos de equidad. Por ejemplo, la elegibilidad para los pagos de Procampo

depende de si el campesino produjo un producto elegible en algún año base. Es importante notar que la elegibilidad no depende de si el campesino vendió la cosecha. Muchos de los receptores de apoyos de Procampo, probablemente los más pobres, producen sólo para consumo propio. Para ellos, las intervenciones del gobierno que eleven los precios de mercado no tienen efecto o, si son compradores netos del producto apoyado, puede aumentar sus costos. Así pues, para esa parte de la población, la combinación de una intervención reducida en el mercado y la introducción de pagos al ingreso generó una clara ganancia neta en su ingreso. Un cambio reciente en las reglas obliga al pago mínimo de una hectárea, incluso para campesinos con terrenos elegibles de menos de una hectárea, lo que incrementa aún más su efecto redistributivo progresivo.

- ¹ El gobierno de México aumenta la cuota regularmente para cubrir sus necesidades de importación, pero las cuotas aumentadas siguen siendo obligatorias cada año.
- ² Los pagos del arroz siempre se dieron directamente a los productores como pagos a la producción.

Escritos de frontera

De la acumulación de dólares y su efecto sobre los consumidores

ARTURO DAMM ARNAL

I

Al viernes 28 de enero, los dólares acumulados en las reservas del Banco de México sumaron 61 781 millones, un máximo histórico para el momento, lo cual es considerado por algunos como una ventaja a favor de México, y por otros como una oportunidad para remediar ciertos males. Lo cierto es que ni los unos ni los otros tienen razón: ni la acumulación de dólares por parte del banco central representa una ventaja para México (no hay que confundir al banco central con los mexicanos: los dólares son del prime-

ro, no de los segundos), ni tampoco son la oportunidad para corregir determinados males (dado que los dólares son del banco central, el gobierno no los puede utilizar, por ejemplo, para pagar deuda, o combatir la pobreza, o construir infraestructura). Al contrario, la vista puesta en el largo plazo, y en sus efectos generales, la acumulación de dólares por parte del Banco de México es un error, sobre todo por el efecto que tiene, en una economía abierta al comercio exterior, sobre los precios de las mercancías importadas y, por lo tanto, sobre el bienestar de los consumidores.