

México: Apertura comercial y adecuaciones de política en el sector agropecuario

Andrés Casco Flores

Subsecretario de Planificación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) de México

Desde hace varios años, el campo mexicano pasa por un proceso de cambio y ajuste estructural a las nuevas condiciones que le presenta el entorno nacional e internacional. Este proceso de cambio no es exclusivo del sector agropecuario, sino que ha afectado por igual a toda la economía. En el caso del sector agropecuario, acciones como la reforma al artículo 27 constitucional, la desincorporación de empresas públicas como FERTIMEX y ANDSA, y el redimensionamiento y ajuste de otras como BANRURAL, PRONASE y AGROASEMEX, son elementos determinantes del nuevo entorno del campo.

El proceso de apertura comercial

Estas condiciones de ajuste del sector agroalimentario se han visto reflejadas en un importante dinamismo del comercio exterior de dicho sector, como resultado de la apertura comercial y las políticas de desregulación del comercio exterior de México. A partir de nuestra adhesión al GATT (ahora OMC) en 1986, México ha desarrollado un importante proceso de apertura comercial que se manifiesta en los tratados comerciales con Chile, Estados Unidos y Canadá, Bolivia, Colombia, Venezuela, Costa Rica y recientemente Nicaragua.

En junio de 1997 se inició el proceso formal de negociación entre la Comisión Europea y México para realizar un Acuerdo de libre Comercio entre las dos regiones. El 8 de diciembre de 1997, la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México (Acuerdo Global). En la misma fecha, la UE y México también firmaron un Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio (Acuerdo Interino). El 25 de mayo de 1998, fueron aprobadas las Directivas de Negociación por parte del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

La apertura comercial, en especial la generada con los países de América del Norte, muestra un acelerado dinamismo, con tasas de crecimiento promedio de nuestras exportaciones agroindustriales de 14.7%, y de 6.8% para nuestras importaciones para el período 1993-1997. En especial, destaca el hecho de que la tasa de crecimiento de las exportaciones, tanto del sector agropecuario como del sector de alimentos bebidas y tabaco, fue superior al crecimiento de las importaciones durante el mismo período.

A pesar de las críticas que ha despertado la política comercial, sus efectos han sido determinantes en la configuración a futuro del sector. La instrumentación gradual del TLCAN implica que los precios que recibirán los productores serán aquellos que prevalezcan en el mercado internacional, más/menos bases de comercialización, con excepción del azúcar. Es decir, existe, una señal clara y definitiva en materia de precios agropecuarios. La competitividad de la agroindustria requiere de insumos a precios internacionales. De hecho los cupos negociados bajo este Acuerdo han sido ampliados en la medida en la que aumenta la demanda de productos básicos del sector agroindustrial, siempre y cuando como regla general exista un consenso con las organizaciones de productores.

La apertura comercial, especialmente el TLCAN, define la trayectoria de alineación de los precios internos a los precios internacionales. En 5 años más, todos los productos del sector agropecuario, con excepción del maíz, frijol y leche en polvo y azúcar, estarán sujetos al mercado internacional. En la actualidad las cotizaciones a futuro de las bolsas mundiales de granos sirven de referencia para la determinación de los precios al productor en México,

considerando las bases de comercialización que incluyen entre otros conceptos el costo financiero del almacenaje de las cosechas, costos de transporte, las condiciones locales de oferta y demanda en la zona de producción, entre otros.

La apertura comercial en el contexto de reforma económica

Es necesario contextualizar la importancia de los procesos de apertura comercial dentro del marco general de reforma del sector agropecuario en nuestro país, y comprender su importancia relativa dentro de todo el proceso de diseño de políticas para el campo de México, para comprender su importancia en vísperas de las negociaciones sobre agricultura en 1999.

En el caso de México, la apertura comercial fue un paso dentro de la estrategia de reforma económica del estado mexicano. El sector agropecuario mexicano no se mantuvo al margen de esta estrategia de reforma; al contrario, se volvió variable fundamental dentro de los planes de cambio estructural de la economía.

Es necesario enfatizar que el cambio estructural que ha sufrido la economía mexicana y el sector agropecuario en los últimos años no es sólo producto de los procesos de reforma en los marcos legal e institucional. El contexto sectorial de la economía ha variado enormemente en los últimos años, por lo que ha sido necesario flexibilizar los esquemas originalmente planteados, con el fin de adaptarse a las nuevas circunstancias económicas del entorno.

Es evidente que el sector agropecuario mexicano se encuentra en un proceso de transición. Su marco social, legal, económico e institucional se ha visto modificado en forma radical en los últimos años. Los campesinos, productores y otros agentes económicos aún están ajustándose a estas nuevas condiciones cuyos efectos plenos se harán evidentes en el largo plazo.

Mientras se lleva a cabo el proceso de ajuste en el sector agropecuario, se están instrumentando medidas de compensación temporales para los posibles afectados por este proceso. Sin embargo, debido a la gran heterogeneidad que existe en el sector rural, también se promueve la diferenciación de medidas de compensación y promoción para los distintos productores, de acuerdo con sus necesidades regionales específicas.

Lo anterior implica cambiar y repensar el esquema de incentivos que tradicionalmente había enfrentado el sector rural, pero no implica que el estado abandone su papel de promotor del desarrollo en el campo. De hecho, se requerirá una mayor canalización de recursos al sector rural y un papel más activo del Estado en materia de regulación, entre otras.

En especial, es importante replantear el esquema de apoyos al campo, ante la creciente complejidad de nuestro sector. Recordemos que la agricultura en México presenta, entre otras, las siguientes características:

- La coexistencia de productores con alto potencial productivo, gran dinamismo económico y fuerte orientación al mercado, con productores de bajos ingresos, orientados hacia la economía de autoconsumo y con graves niveles de pobreza extrema, existiendo entre ellos una amplia gama de productores intermedios.
- Los tipos de productores tienden a concentrarse geográficamente, estando los segmentos de agricultura comercial principalmente en las regiones noroeste, noreste y norte del país, mientras que los productores con mayores carencias se concentran en las regiones del sur.
- Los pequeños productores con bajo potencial productivo presentan características de alta fragmentación en la tenencia de la tierra. Dada su baja productividad y por ende bajos ingresos derivados de la actividad agropecuaria, estos productores se ven en la necesidad de diversificar sus fuentes de ingreso en actividades distintas a las agropecuarias. Esta situación se vuelve aún más crítica para los jornaleros sin tierra, quienes representan cerca del 24% de la población ocupada total del sector.

Por otra parte, en el sector agropecuario persisten problemas estructurales que no han sido corregidos totalmente; inclusive, algunos de ellos se han agravado: sobresale el minifundismo en los altiplanos, y el aumento de la pobreza extrema, principalmente en zonas indígenas del sureste de nuestro país.

Es por ello que las políticas agropecuarias actuales requieren de un enfoque multifuncional; esto es, reconocen el hecho de que la agricultura juega múltiples funciones en nuestra sociedad, que van más allá de la mera provisión de alimentos. Esta visión multifuncional de la política agropecuaria se cristaliza en el enfoque conocido como Desarrollo Rural Integral. En el contexto del Desarrollo Rural Integral, las políticas agropecuarias deben enfrentar el reto de atacar la pobreza en el medio rural, la degradación de los recursos naturales derivada muchas veces de estas mismas condiciones de pobreza, y satisfacer las necesidades de producción de alimentos para una sociedad que reclama día con día mayores niveles de calidad e inocuidad.

El incremento en la productividad, y el desarrollo de una agricultura y ganadería competitivas que aprovechen sus ventajas comparativas y competitivas para satisfacer la demanda creciente de alimentos y contribuir a fortalecer la balanza comercial agropecuaria son condiciones necesarias para elevar el bienestar de los productores, pero no bastan para satisfacer las necesidades de empleo e ingreso de los habitantes de las zonas rurales. En el campo tienen que fructificar otras actividades económicas que hoy representan una parte importante del ingreso rural. Este enfoque promueve otras actividades económicas, y comprende todo el potencial económico del medio rural.

Resulta evidente que el sector agropecuario en México requiere ajustar su capacidad de absorción de la mano de obra ocupada. Es difícil de creer que el sector agropecuario, produciendo el 5.3% del PIB total en 1997, absorba en promedio al 22% de la mano obra ocupada total. Dicha situación no es factible de sostener en el largo plazo, e implica la absorción de una parte importante de la población ocupada en el sector en otras fuentes de empleo diferentes a las rurales y reforzar la productividad del sector, es decir incrementar la productividad del sector agropecuario en forma tal que incorpore a los productores marginales en una senda de crecimiento sostenido.

En vista de lo anterior, ante la complejidad del presente y ante los retos del futuro, hemos comenzado a cambiar la calidad de las políticas de desarrollo rural.

Las nuevas políticas para el campo

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

Un ejemplo de lo anterior es el PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo). El PROCAMPO es un programa de apoyos directos basado en un esquema de pagos fijos por hectárea. En la actualidad atiende a 3.3 millones de productores en 14.9 millones de hectáreas a lo largo de todo el país.

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

El programa PROCAMPO fue diseñado como un esquema de apoyo al ingreso del productor, así como una compensación a los productores derivada de la reducción de precios implícita en la apertura comercial. En el marco actual, se exige a los beneficiarios cultivar la tierra, o bien, registrarse con proyectos de preservación del medio ambiente y los recursos naturales como requisito para continuar siendo elegible para recibir el pago de PROCAMPO.

En este sentido, el PROCAMPO se ha vuelto un instrumento crítico para apoyar el ingreso de los productores, especialmente el segmento con menores superficies. De acuerdo con un estudio de la Secretaría, en las unidades de producción de menor tamaño el PROCAMPO tiende a ser el más importante ingreso monetario. En el estrato de 0 a 10 hectáreas es donde el apoyo tiene el mayor peso relativo, representando en promedio el 18.2% del ingreso total de las familias. Sin embargo, al interior de dicho estrato se presentan variaciones extremas. En el rango de 8 a 9 hectáreas, la importancia relativa del apoyo en el ingreso es de 9.3%, mientras que en el rango de 0 a 1 hectárea la importancia relativa es del 32.0%.

En cuanto al impacto del PROCAMPO como instrumento de fomento productivo, la experiencia de casi cinco años en su instrumentación indica que un segmento importante de los productores utilizan estos recursos como capital de trabajo, supliendo así las fallas de mercado que impiden canalizar créditos al sector. De acuerdo con un estudio realizado por ASERCA, alrededor del 84.4% lo destinan al consumo productivo, el 8.0% al consumo final y otro 7.6% lo aplican al pago de adeudos, ahorro y otros usos.

Sin embargo, no basta con tener una red de protección del ingreso para los productores más pobres. Existen muchos productores con potencial productivo y competitivo que podrían acceder a los mercados con un mejoramiento en su productividad. Por ejemplo, en materia de uso de semilla mejorada y equipos de fertirrigación existen amplias áreas en donde se podría incidir en la productividad de los agricultores. Esta es la razón de ser de la Alianza para el Campo.

La Alianza para el Campo se diseñó bajo un esquema participativo entre la SAGAR y las distintas dependencias federales que realizan actividades en el sector rural y las organizaciones de productores del país. A diferencia de los esquemas de apoyo utilizados en otras épocas, los apoyos que ofrece la Federación exigen la participación en el financiamiento de proyectos específicos de los Gobiernos estatales y los productores beneficiarios. A nivel estatal se toman las decisiones de asignación de recursos, y la distribución por programa/estado de los apoyos queda establecida en los Anexos Técnicos respectivos de los acuerdos de Federalización. La Alianza está orientada a otorgar los apoyos de acuerdo con la demanda, por lo cual las asignaciones por programa y las metas físicas y financieras tienen que estar renegociándose en forma permanente con la SHCP para cumplir con lo establecido en el marco jurídico que establece la Ley de Egresos de la Federación.

La Federalización de la SAGAR, promueve que la operación y ejecución de los programas se transfieran al ámbito de responsabilidad de los estados, mediante la firma de anexos técnicos dentro del marco convenido con cada una de las entidades del país y el Distrito Federal.

En este arreglo institucional, el Gobierno Federal define las políticas generales para el desarrollo del sector agropecuario, el establecimiento de normas y criterios para la asignación de recursos y su ejercicio.

Corresponde a los Gobiernos de los Estados determinar las prioridades locales, la coordinación de las acciones específicas y la organización de los productores para producir y comercializar; y a los productores conciernen las decisiones de inversión y producción. Así, en Alianza para el Campo, los productores son los principales responsables de las acciones productivas.

Por el número de beneficiarios, Alianza para el Campo es un programa de mayor cobertura que PROCAMPO (3.9 millones de beneficiarios contra 3.3 millones). En 1997 los recursos totales (federales y estatales) de Alianza para el Campo ascendieron a 2.7 miles de millones de pesos. Si se consideran únicamente las aportaciones federales, los principales Estados beneficiarios son: Sonora, Sinaloa, Chiapas, Jalisco, Baja California Norte, Estado de México y Veracruz.

Entre otros programas, destacan los de ferti-irrigación, equipamiento rural, kilo por kilo, establecimiento de praderas, mejoramiento genético en el sector pecuario, capacitación y extensionismo, así como servicios de información.

En la estrategia de desarrollo rural, se incluyen programas orientados a atender una población de entre 5 y 20 hectáreas, con el objeto de mejorar el bienestar de este segmento de productores, quienes cuentan con potencial productivo pero que tienen un potencial reducido para generar excedentes comercializables a nivel extrarregional. Esta sola selección de la población objetivo a partir del número de hectáreas beneficia-das claramente nos indica que la Alianza y sus programas son programas de compensación y apoyo para productores con potencial productivo y comercial, a diferencia del PROCAMPO, cuyo mayor impacto se da entre los productores de 0 a 10 hectáreas.

Asimismo, y para aprovechar las ventajas agroecológicas en regiones específicas, se han impulsado acciones para establecer o rehabilitar plantaciones como hule, café, cacao y palma africana, bajo un esquema de coinversión de productores e inversionistas nacionales y extranjeros.

Ante los nuevos escenarios de apertura comercial y negociaciones multilaterales y bilaterales que enfrentaremos en los próximos años, las políticas que se diseñen deberán ser cada vez más dirigidas, transparentes, equitativas y flexibles. Alianza para el Campo y PROCAMPO son ejemplos de esta nueva generación de políticas públicas para el sector.

A manera de conclusión

Ya no es sólo la productividad el único tema en nuestra agenda. También lo son el combate a la pobreza rural, la seguridad alimentaria y el proporcionar a una población cada vez más joven y urbanizada los alimentos en las condiciones de calidad e inocuidad que requieren los mercados.

En el corto plazo, el combate a la pobreza rural se vuelve una de las acciones más urgentes. La necesidad de atacar la pobreza rural no es sólo un asunto de equidad y justicia. En la medida en que se eliminen las condiciones de pobreza en el campo: 1) se generarán importantes capacidades de demanda agregada entre la población de bajos ingresos, con un efecto multiplicador importante sobre la economía; y 2) se limitará el deterioro ambiental de los recursos naturales al evitar que los productores más pobres agoten o sobreexploten los bienes naturales a su cargo. El desarrollo rural integral también integra dentro de sus lineamientos a la sostenibilidad, el respeto al medio ambiente, como elementos necesarios para asegurar la viabilidad futura del sector con la participación de todos los sectores de la sociedad en el fortalecimiento de la actividad agropecuaria en el largo plazo.