

NOTAS DE POLÍTICA

El TLCAN y el sector agropecuario y rural mexicano: mitos, realidades y perspectivas*

En mayo de 2017 la administración de Donald Trump anunció su intención de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con el fin de reducir el déficit comercial de Estados Unidos con México y Canadá. La retórica con la que se ha conducido esta renegociación y el alcance de los objetivos buscados por la administración de Estados Unidos crea un ambiente de incertidumbre en la región. Las posibles consecuencias sobre las inversiones, volumen de exportaciones, crecimiento económico y empleo son algunos de los temores en torno a estas negociaciones comerciales. El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), El Colegio de México (Colmex) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) integraron un grupo de trabajo para reflexionar sobre las implicaciones de la renegociación en marcha del TLCAN y de la política migratoria de la actual administración de Estados Unidos con un primer seminario internacional *La renegociación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Desafíos para México y sus regiones*.

La nota de política que aquí se presenta discute la dinámica de crecimiento del sector agropecuario mexicano y el posible impacto de la renegociación del TLCAN.

El contexto del sector agropecuario y rural en México

El proceso de liberalización de la economía mexicana que se inició con la crisis macroeconómica de 1982 tuvo grandes repercusiones en el sector agropecuario, que tradicionalmente había estado muy influido por las políticas públicas de protección respecto a la competencia externa y a la fijación de precios de garantía para algunos cultivos básicos compuestos por granos y oleaginosas. Con la inclusión del sector agroalimentario al TLCAN se esperaba acelerar su conversión a una lógica a partir del funcionamiento de mercado y de crecimiento sostenido. Entre otros acontecimientos se esperaba que los precios de los productos agrícolas tuvieran como referente los del mercado internacional, dando como resultado una disminución de cultivos no competitivos (granos y oleaginosas) y un aumento en los de exportación (frutas y hortalizas). En esta visión, los cambios en la estructura de producción promoverían mayor empleo en cultivos competitivos de exportación. No obstante lo anterior, también se previó un aumento en la migración rural al resto de México y a Estados Unidos.

* Esta nota sintetiza las recomendaciones de política del texto que Antonio Yúnez Naude y Alan Hernández Solano presentaron en el seminario internacional *La renegociación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Desafíos para México y sus regiones*. El texto completo será incluido en un libro de próxima publicación.

El proceso de liberalización del sector agropecuario incluyó también la reforma ejidal que buscaba una mayor eficiencia en la producción reduciendo la presencia del minifundio y favoreciendo la consolidación de la propiedad privada de la tierra y, con ello, el acceso al crédito. Una manera de contener los efectos que podrían tener las reformas en el bienestar de las familias rurales fue la creación de programas focalizados para el combate a la pobreza rural.

Conforme a lo previsto, los precios de los principales cultivos producidos en México —los granos— se han acercado a los internacionales, bajando hasta mediados de la primera década del siglo XXI y creciendo después.

En contraste y a diferencia de lo esperado, durante el período de vigencia del TLCAN el crecimiento de la producción agropecuaria ha sido bajo, menor al también bajo crecimiento del producto interno bruto (PIB) nacional. Lo que sí ha sucedido, es que el comercio agropecuario de México ha crecido continuamente, sobre todo con E.U. y, exceptuando los años de mediados de la década de 1990 y hasta 2015, la balanza comercial agropecuaria de México ha sido deficitaria.

México aumentó su dependencia del exterior debido al mayor crecimiento de las importaciones de granos y oleaginosas respecto a su producción interna. Las exportaciones mexicanas de frutas y hortalizas también han crecido; destacan las compradas por E.U.; sobresale en años recientes el crecimiento de la exportación de aguacate a partir de la eliminación de las restricciones que históricamente impuso el gobierno estadounidense a las exportaciones nacionales del fruto.

El peso de Estados Unidos en el comercio agropecuario mexicano es muy elevado y ha crecido durante el TLCAN. En lo que va del siglo XXI, el peso promedio de las importaciones de maíz desde E.U. fue de un poco más de 99 por ciento; en sorgo se han mantenido en alrededor de 100 por ciento y las de soya son de 98.5 por ciento. Lo mismo sucede con las exportaciones mexicanas de frutas y hortalizas: E.U. es el destino de 80 por ciento del aguaca-

te mexicano de exportación, 100 por ciento de la papaya y piña, 99 por ciento del jitomate y alrededor de 97 por ciento de las exportaciones de brócoli, coliflor y chiles.

Un fenómeno que se observa al comparar las cifras de la relación en México entre producción e importaciones de granos y oleaginosas durante los últimos 15 años es que el precio de las importaciones crece más rápido que las exportaciones, de tal suerte que en un contexto de precios en aumento, la dependencia de México en cuanto a importaciones de alimentos básicos puede hacer crecer la pobreza en México, como sucedió en 2008. La expectativa oficial de que las reformas de mercado y el TLCAN promoverían la seguridad alimentaria en México no se ha cumplido y difícilmente se cumplirá dada la creciente volatilidad de los precios internacionales de los granos y su profundización a causa del cambio climático.

La falta de dinamismo del sector agropecuario en México, el estancamiento del ingreso real de los hogares rurales y la persistente pobreza rural sólo en parte se explican por el TLCAN. No es posible atribuir con certeza impactos positivos o negativos al tratado comercial. Son las intervenciones del gobierno mexicano, desde el inicio de las reformas de la década de 1980, las que han definido, en mucho, la trayectoria del sector rural. Resulta imposible separar los efectos del TLCAN en el agro y sector rural mexicano de los que corresponden a las políticas internas; estas últimas son las más relevantes cuando se trata de la seguridad alimentaria de los mexicanos.

Escenarios posibles en la renegociación del TLCAN

Es complejo elaborar conclusiones sobre el futuro del sector agropecuario en México cuando aún se desconoce el resultado de la renegociación en curso del TLCAN y el resultado de las elecciones presidenciales en el país. Lo que parece pertinente es hacer

una reflexión general sobre lo que le puede suceder al TLCAN en materia agropecuaria, poniendo énfasis en lo que requieren las políticas internas para que se logre el desarrollo del campo mexicano. En cuanto al TLCAN se proponen dos escenarios.

En el primero, los agentes a los que les interesa mantener el TLCAN en el ámbito agropecuario, es decir, los exportadores mexicanos exitosos de frutas y hortalizas y los estadounidenses de granos y oleaginosas, así como a las corporaciones multinacionales comercializadoras y procesadoras de alimentos ubicadas en México, logran presionar para mantener el *status quo*. En este caso, se mantienen los subsidios a los productores comerciales mexicanos de granos beneficiados por las políticas del gobierno, con la consecuente persistencia de una estructura productiva polarizada del agro, con grandes divergencias regionales y por tipo de productor, en un contexto de persistente pobreza rural.

El escenario extremo alternativo es que el gobierno del presidente Trump decida de manera unilateral la derogación del TLCAN. Esto exigirá promover la diversificación del comercio agropecuario de México a otros países; por ejemplo, importando granos y oleaginosas de Argentina y Brasil y exportando frutas y oleaginosas a Asia y Europa. Un problema básico para que estas opciones se cumplan es la incapacidad portuaria que hay en México para manejar los volúmenes comercializados que se requieren.

El segundo escenario no implica que, de darse, promueva por sí mismo el desarrollo nacional y la seguridad alimentaria de sus habitantes. Independientemente de que el escenario se cumpla, hay grandes retos que tiene el Estado mexicano para promover el desarrollo rural y agropecuario del país.

Independientemente del futuro del TLCAN, en cualquier escenario ulterior de la producción agropecuaria en México y en el resto del mundo debe tomarse en cuenta las posibles repercusiones del cambio climático en la oferta alimentaria.

A manera de conclusión: Retos para las políticas públicas para mitigar costos y promover procesos de desarrollo incluyente

Un rasgo de las políticas de desarrollo rural aplicadas desde el inicio de las reformas y del TLCAN hasta antes del gobierno del presidente Peña Nieto ha sido la desvinculación entre las productivas (que apoyan a productores comerciales) y las sociales, canalizadas a la población rural en pobreza, incluyendo a los hogares rurales agrícolas. La excepción ha sido el Procampo, un programa de transferencias monetarias de ingreso a productores de cultivos básicos que ha incluido a pequeños agricultores, algunos en situación de pobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 estableció el objetivo de vincular la política social con la productiva, a partir de su propósito de “democratizar la productividad”, creando Proagro y Prospera en sustitución de Procampo y Oportunidades, respectivamente. Proagro continúa transfiriendo apoyos monetarios a los agricultores, ahora bajo condiciones para promover su productividad. Prospera añadió a la política social el impulso a la producción de los hogares en situación de pobreza.

Desde la publicación de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* en 2001, el Estado mexicano ha reconocido que las políticas de desarrollo del campo requieren que se cumplan una serie de condiciones para alcanzar los propósitos correspondientes; entre otros, destaca la coordinación de las acciones entre las secretarías del gobierno federal con programas relacionados con el sector rural. Para ello se creó en 2003 el Programa Especial Concurrente (PEC), cuyo contenido y presupuesto son evaluados y aprobados anualmente por el congreso de la unión. Aunque hay abundante evidencia que muestra que dicha coordinación no se ha hecho realidad.

Los estudios y experiencias que hay hasta ahora indican que la estrategia para promover la productividad rural no se ha cumplido pues persisten la falta de coordinación entre las secretarías del gobierno, la inequitativa distribución del presupuesto federal

entre productores agropecuarios, así como las imprecisiones en la definición de la población objetivo de los programas relacionados con la producción rural sin ninguna consideración a las especificidades de la producción agropecuaria en pequeña escala. Estas características limitan la posibilidad de que se cumpla el propósito de la administración actual por “democratizar la productividad”.

Las tendencias en la producción de alimentos durante las reformas y el TLCAN y la persistencia de

la incidencia de la pobreza indican que no ha sido exitoso el propósito gubernamental por garantizar la seguridad alimentaria de los mexicanos. De modificarse el TLCAN en detrimento del sector agropecuario mexicano beneficiado por el tratado y las reformas, o de cancelarse, el Estado mexicano se enfrentará más retos, que, sin embargo, podría aprovechar para reformar las reformas al campo.