

### ENSEÑANZAS DEL TLCAN Y EL SECTOR AGROPECUARIO

Luis de la Calle Pardo

La calidad de los productos es mejor ahora que antes del TLCAN. Los precios son competitivos para los sectores que se abrieron, ahora se ofrece variedad, calidad, oportunidad, condiciones de crédito y servicios similares que en EUA. Las condiciones sanitarias de los alimentos son mejores y, en general, la producción agropecuaria se incrementó. El reto es la expansión de beneficios a todo el país y la incorporación de mayor valor agregado a productos provenientes del campo, el TLCAN es la plataforma para hacerlo posible.

### Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es, sin duda, una de las más importantes y controvertidas políticas económicas adoptadas en el país. De hecho, no es descabellado pensar que en unos años, cuando se reescriba la historia económica de México, ésta se divida en pre y post TLCAN. Además, quizá el sector más controvertido en el tratado sea el agropecuario. Esto, por varias razones:

- ☞ El TLCAN representa una apertura universal, total y sin excepciones. Es decir, Estados Unidos de América (EUA) y México se comprometieron a la eliminación de todas las barreras arancelarias y restricciones cuantitativas para la totalidad de los productos agropecuarios. En realidad se negoció sólo el cuándo, más que el si se abría la región al comercio;
- ☞ El TLCAN fue la primera gran negociación comercial entre países desarrollados y uno en desarrollo, y
- ☞ La apertura agropecuaria se daba respecto a uno de los principales y más competitivos productores del mundo.

Ahora, con la instrumentación completa del TLCAN y la eliminación total de las barreras al comercio agropecuario en enero de 2008, vale la pena evaluar cómo han afectado al campo y al sector rural mexicano estos primeros 15 años.

Expertos económicos coinciden en que el desarrollo no es un fenómeno que ocurre por sí solo, sino que se da cuando los países deciden llevar a cabo las acciones de política económica necesarias para lograrlo. Entre las acciones que conlleva a un mayor crecimiento se encuentra la apertura comercial, que si bien trae consigo ajustes e implica

cambios fundamentales en los procesos productivos y en la mentalidad de la población, los beneficios netos esperados para el país son positivos. México decidió seguir esta ruta al ingresar al GATT<sup>1</sup> en 1986, como parte de una estrategia de liberalización comercial que se consolidó en 1994 con la entrada en vigor del TLCAN.

En este artículo se describen en una primera parte los resultados de la apertura comercial, sus beneficios e impacto para el consumidor, las enseñanzas, así como el análisis del impacto para los principales productos sensibles y los volúmenes de comercio.

### Apertura a 15 años y fin de las barreras arancelarias

A partir de 2008 se eliminan todas las barreras arancelarias al comercio entre México y EUA, lo que implica que no hay aranceles, cuotas de importación y salvaguardias automáticas para ningún producto. Con la apertura de 2008 ya no es necesario contar con mecanismos para la asignación de cupos de importación o exportación.

De esta manera, el comercio es libre en el sentido de que cualquier persona tiene derecho a importar o exportar productos agropecuarios sin necesidad de permisos o pago de aranceles como en el pasado.

### Principales beneficios del TLCAN

Los principales beneficios del TLCAN pueden medirse por la convergencia entre los tres países involucrados en el ámbito comercial y macroeconómico, por el espectacular crecimiento en el comercio y por la reducción de la pobreza, incluida la rural, que ha tenido lugar en México en los últimos 15 años.

#### Convergencia

- ⇒ En el consumo: el principal beneficio del TLCAN reside en el impacto favorable al consumidor. En México, existe hoy la misma calidad, variedad, disponibilidad, precio, servicio y condiciones crediticias que los que existen en EUA para todos los sectores sujetos a la apertura;
- ⇒ En la inversión: la calidad de la inversión que recibe México es idéntica a la que se da en EUA y Canadá en términos de desarrollo tecnológico, productividad y protección al medio ambiente, y

<sup>1</sup> Siglas en inglés del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade).

- ⇒ Macroeconómica: México tiene estabilidad económica y un ciclo de negocios paralelo al de EUA con tasas de inflación e interés convergentes.

Crecimiento del comercio internacional de 1994 a 2006:

- ⇒ Las exportaciones como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) han crecido 15.1 puntos, de 16.8 a 31.9%, y
- ⇒ El comercio total como porcentaje del PIB ha crecido 26.8 puntos, de 38.2 a 65.1%.

Crecimiento del comercio agroalimentario de 1994 a 2006:

- ⇒ En 2006, el comercio agroalimentario y pesquero de México con el mundo casi alcanzó 30 mil millones de dólares, 2.6 veces al registrado en 1994.

Reducción de la pobreza de 1994 a 2006:

- ⇒ Los primeros 15 años del TLCAN han coincidido con una disminución importante de la pobreza;
- ⇒ La pobreza alimentaria se ha reducido en 7.4 puntos, de 21.2 a 13.8%;
- ⇒ La pobreza de capacidades se ha reducido en 9.3, de 30.0 a 20.7%, y
- ⇒ La pobreza patrimonial se ha reducido en 9.8 puntos, de 52.4 a 42.6%.

Reducción de la pobreza en el sector rural de 1994 a 2006:

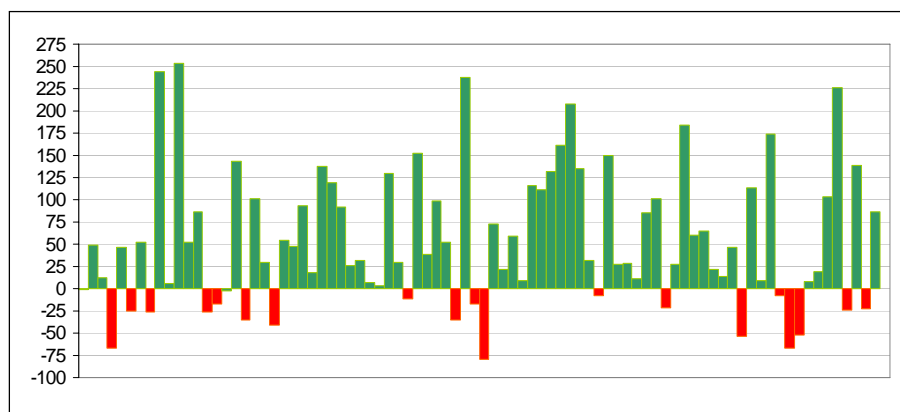
- ⇒ La apertura agropecuaria bajo el TLCAN ha coincidido con una disminución importante de la pobreza en el sector rural;
- ⇒ La pobreza alimentaria en el sector rural se redujo 12.5 puntos, de 37 a 24.5%;
- ⇒ La pobreza de capacidades en el sector rural se redujo en 14.8 puntos, de 47.5 a 32.7%, y
- ⇒ La pobreza patrimonial en el sector rural se redujo en 14.6 puntos, de 69.3 a 54.7%.

## Enseñanzas del TLCAN y el sector agropecuario

En los últimos 15 años la producción de la gran mayoría de los productos agropecuarios de México ha crecido, a pesar de que se tiene una percepción contraria.

Por ejemplo, la producción de los primeros 100 productos más importantes en términos de valor ha crecido a tasas importantes, tal como lo muestra la gráfica siguiente.

Gráfica 1  
Crecimiento de la producción agrícola 1990-2005  
100 principales productos (valor)



Productos con crecimiento negativo (1990-2005)

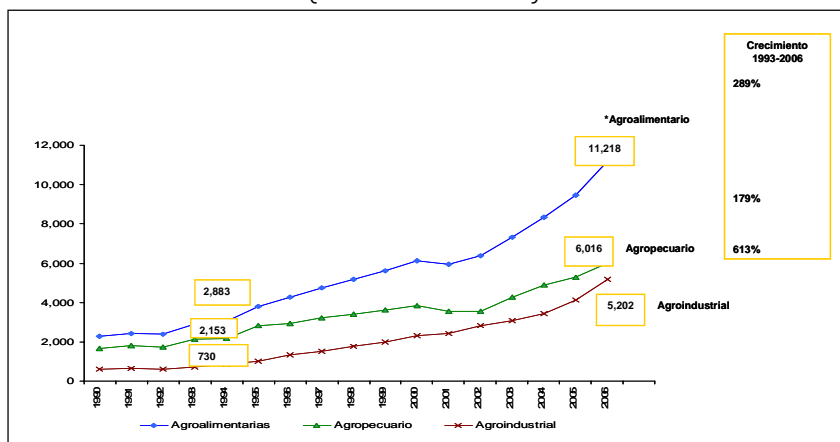
Ajonjolí	Frijol	Tabaco
Algodón hueso	Garbanzo grano	Trigo grano
Arroz palay	Gladiolas	Uva
Cacao	Rye grass en verde	
Calabaza	Soya	

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA.

Puede también verse que hay algunos casos de productos con crecimiento negativo, entre ellos el cacao, arroz, frijol, uva, ajonjolí y calabaza. En la mayoría de éstos, no obstante, la caída en la producción es causada por factores distintos al TLCAN, tales como cambios en la demanda y la sustitución de cultivos.

Por su lado, las exportaciones agropecuarias mexicanas al mercado estadounidense se han más que triplicado y México ahora es el proveedor más importante para un gran número de hortalizas y productos agroindustriales. La gráfica siguiente muestra el importante crecimiento de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales del país a EUA y Canadá.

Gráfica 2  
Exportaciones de México a la región TLCAN  
(millones de dólares)



\* Agroalimentarios es la suma de agropecuario y agroindustrial.  
Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México.

Los productos agrícolas mexicanos han logrado capturar importantes nichos de mercado en EUA. En la actualidad, nuestro país es el primer proveedor en 71 productos (subpartidas HTS) importados por EUA. El cuadro siguiente muestra algunos de estos productos en orden alfabético.

Cuadro 1  
Principales productos de exportación

Producto	
Aguacate	Guayabas y mangos
Apio	Jitomates (frescos o refrigerados)
Berenjenas	Limón mexicano
Cacao	Maíz dulce
Cebolla	Papa
Chabacanos	Papayas
Chile morrón	Pepino
Col (repollo)	Piñones sin cáscara
Fresa	Sandía
Frijol	Zarzamoras

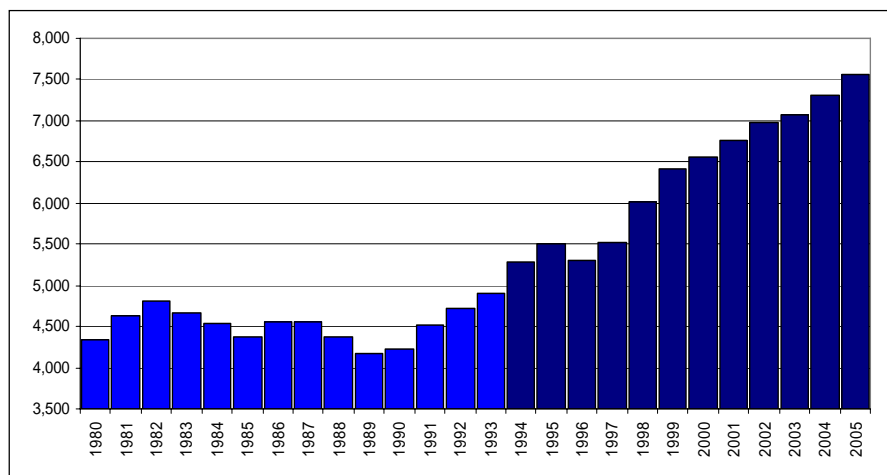
Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos (USDOC, por sus siglas en inglés).

En el contexto de la apertura, las importaciones agropecuarias a México de EUA también se han triplicado.

Uno de los subsectores más dinámicos en los últimos años ha sido el pecuario y el crecimiento de la producción doméstica es una de las principales razones que explican el incremento en las importaciones de granos.

La gráfica siguiente muestra el particular dinamismo de la producción pecuaria, que ha sido impulsado sobre todo por una mayor producción avícola y, en menor medida, porcícola y bovina.

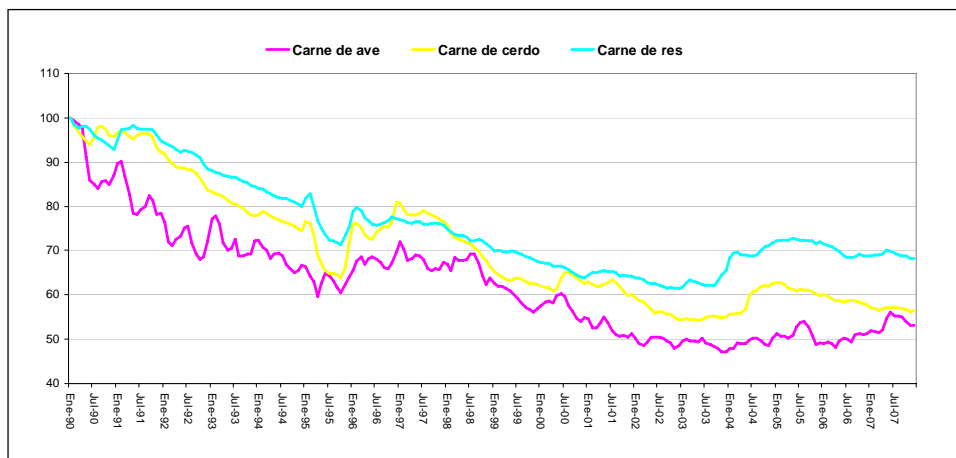
Gráfica 3  
Producción pecuaria



Fuente: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta SIACON-SAGARPA.

Lo más interesante, sin embargo, es que el incremento de la producción ha sido acompañado por una importante reducción de los precios de cárnicos que ha tenido un impacto positivo para el consumidor mexicano, y se ha traducido en que el consumo en México de los productos cárnicos haya aumentado de manera significativa. La gráfica siguiente muestra cómo el precio real de esos productos ha disminuido a raíz de la instrumentación del TLCAN.

Gráfica 4  
Índice de precios de productos cárnicos relativos, INPC  
(enero = 1990)



Fuente: Banco de México.

## Productos más sensibles

El proceso de desgravación concluyó el 1 de enero de 2008 con la liberación total del maíz, frijol, azúcar y leche en polvo.

### Maíz

Características de la producción:

- ⇒ 1.9 millones de productores (85% con predios menores a 5 ha);
- ⇒ Rendimiento promedio del país de 2.8 ton/ha; Sinaloa alcanza 9 ton/ha, similar al de EUA;
- ⇒ El régimen de pequeña propiedad impide tener altos rendimientos en la producción de maíz;
- ⇒ El 63% de la producción en condiciones de temporal;
- ⇒ El 85% con alta dependencia del clima;
- ⇒ Superficie sembrada de 8 millones de ha, la mayor en el país;

- ⇒ Producción en 2007 de 24 millones de ton, 93% de maíz blanco y 7% de maíz amarillo y otros;
- ⇒ La producción de EUA en 2006 fue de 283.3 millones de ton (279.6 de maíz amarillo y 2.7 de blanco), y
- ⇒ En general, se piensa que la producción de maíz en el país ha caído a raíz de la adopción de mayores disciplinas de mercado y la entrada en vigor del TLCAN. No obstante, esta creencia es falsa.

Características de la demanda:

- ⇒ México ha sido tradicionalmente autosuficiente en la producción de maíz blanco, prácticamente se cubre la demanda nacional, aunque ha sido deficitario en maíz amarillo;
- ⇒ Los cupos de importación se han otorgado en su mayor parte para maíz amarillo;
- ⇒ El maíz blanco es, principalmente, para consumo humano;
- ⇒ El mayor crecimiento en el consumo del maíz amarillo en la actividad pecuaria ha demandado un monto mayor de importaciones;
- ⇒ El principal cambio estructural es por el incremento en la demanda de maíz en EUA para la producción de etanol, y
- ⇒ El cambio en la situación del mercado internacional de maíz, debido a los nuevos usos que se le dan a este grano básico, debe verse como nuevas oportunidades para los productores mexicanos de maíz.

Cupos de importación:

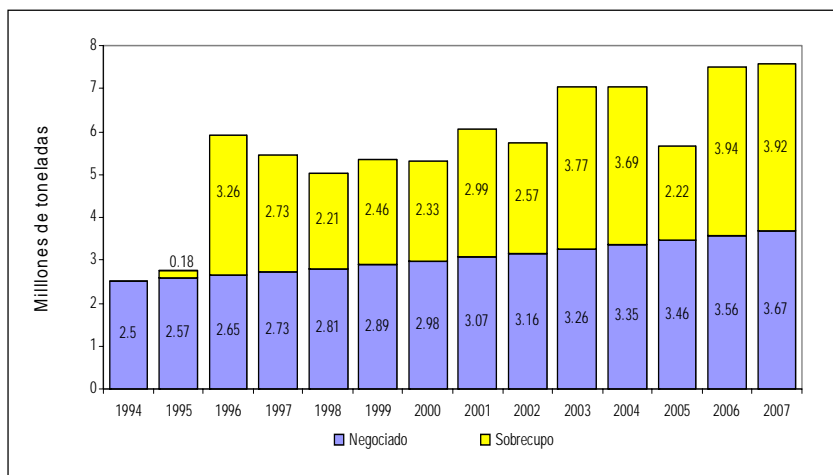
- ⇒ México es deficitario en la producción de maíz amarillo, por lo que durante el periodo de transición, el gobierno incrementó el cupo de importación;
- ⇒ El incremento en la importación de maíz de los últimos años rebasa con mucho las obligaciones de México en el marco del TLCAN, ya que se han otorgado cupos de importación por más del doble del compromiso adquirido;
- ⇒ El país ha importado libre de arancel todas sus necesidades de maíz, por lo que la apertura de 2008 es en realidad una apertura de cupos, pero no de aranceles;



- ⇒ Se seguirá importando la totalidad del déficit, pero con la diferencia de que las importaciones las podrán realizar todos los agentes económicos interesados y no sólo los beneficiados con el cupo, y
- ⇒ En algunos casos se impuso un arancel de sobrecupo simbólico de 1% en el periodo de transición.

La gráfica siguiente muestra los volúmenes de importación del maíz de acuerdo con el cupo negociado en el TLCAN y al sobrecupo otorgado unilateralmente. Puede verse que México importó cantidades muy superiores al cupo pactado, por lo que se llegó a enero de 2008 con un mercado en realidad abierto desde 1996. El aumento de las importaciones de maíz se debe, principalmente, al incremento en la producción pecuaria.

Gráfica 5  
Importación de maíz bajo cupo negociado y sobrecupo TLCAN

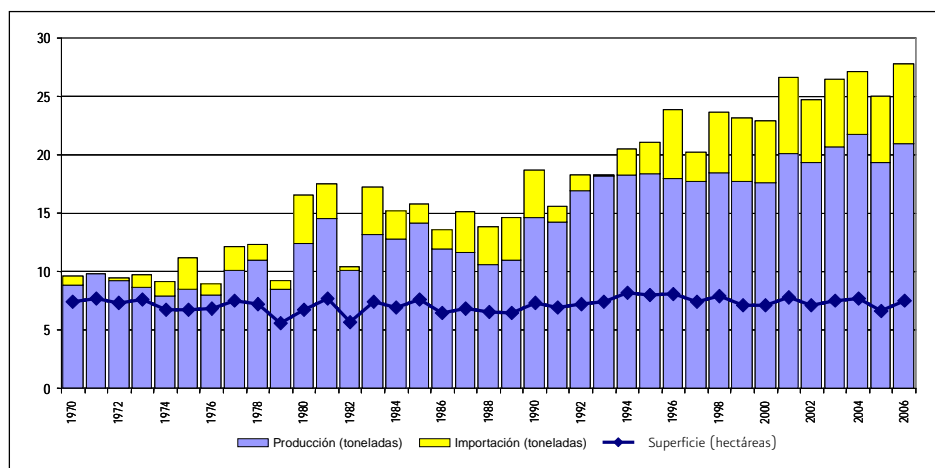


Fuente: Secretaría de Economía.

La gráfica siguiente muestra, por su lado, la producción nacional de maíz, las importaciones totales y la superficie cosechada. Puede verse que a raíz del TLCAN la producción de maíz ha aumentado de forma significativa y que también lo ha hecho la productividad, ya que la superficie se mantiene constante.

Gráfica 6

La producción de maíz en los 15 años del TLCAN



Fuente: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON), SAGARPA.

### Nuevas condiciones de mercado

La cotización del maíz en sus variedades blanco y amarillo muestran una tendencia al alza a partir del mes de septiembre de 2006, motivada principalmente por el incremento en su uso para la producción de etanol.

Puede esperarse que este cambio en el uso del maíz tenga un impacto relativamente duradero en el precio, dada la magnitud de los volúmenes que se requieren para que el etanol tenga una participación relevante en el mercado de carburantes para vehículos en ese país.

Desde 2006 se ha dado un rápido aumento en los precios de los cereales, en particular maíz y trigo (debido a malas cosechas en algunos de los principales países productores y al crecimiento de la demanda de biocombustible).

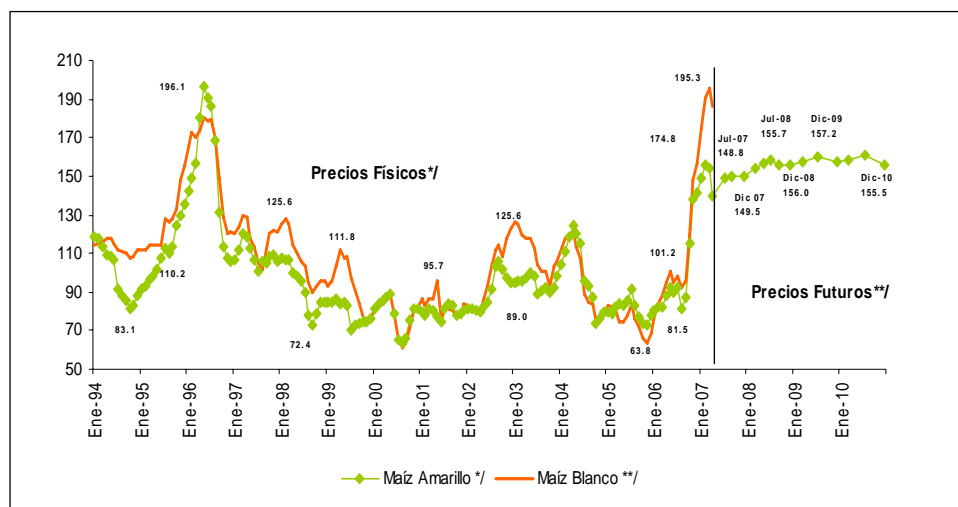
Entre 2006 y 2007 los precios del maíz blanco se han incrementado 107% y los de amarillo 86%.

Con estas condiciones de mercado, al productor mexicano se le paga el *precio de indiferencia* (el precio de maíz en el mercado abierto de Chicago más el costo de trans-

porte para colocarlo en México), el maíz nacional es competitivo sin necesidad de apoyos a la comercialización. El mayor precio del maíz permite vislumbrar no sólo mantener el nivel de producción actual, sino incluso incrementarlo.

La novedosa circunstancia de precios elevados del maíz, aunada al adelanto de la apertura efectiva a través de los sobrecupos, permite prever que la eliminación de aranceles y cupos de maíz en 2008 no tendrá un impacto significativo en el campo mexicano. Este cambio de precios relativos a favor del campo es una oportunidad que México debe aprovechar.

Gráfica 7  
Precios del maíz amarillo número 2 Chicago, Kansas City en EUA



Fuente: Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Secretaría de Economía. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria-SAGARPA.

## Frijol

Características de la producción:

- ⇒ Superficie sembrada de 1.7 millones de ha;
- ⇒ 300 mil productores (48% tiene predios menores a 5 ha);
- ⇒ 87% de la superficie sembrada es de temporal;

- ⇒ En 2006 México produjo 1.4 millones de ton (negros 34%, azufrados 28%, flores 19%, pintos 10%, otros 9%), y
- ⇒ EUA produce, en las mismas variedades, 645 mil ton (2006).

#### Características de la demanda:

- ⇒ Reducción en el consumo *per cápita*, 15 kg en 1994 a 13.1 kg en 2006, algunos factores son las preferencias por otros productos con el mismo valor proteínico (huevo, leche, pollo, entre otros);
- ⇒ Las zonas de producción son diferentes a las zonas de consumo, y
- ⇒ Existe un problema de concentración y acaparamiento del producto.

#### Cupos de importación:

- ⇒ En el cupo de importación para 2007 se establecieron 75 mil toneladas.

#### Precios:

- ⇒ Cada variedad, producto y mercado con precios diferenciados.

#### Comercio:

- ⇒ Durante 2006, México importó 130 mil ton, principalmente de frijoles negros (41%). Las exportaciones fueron de 13 mil ton, de azufrados y pintos, y
- ⇒ Las exportaciones de frijol estadounidense a México representa 8% del total de la producción mexicana, similar a la década anterior a la entrada en vigor del TLCAN.

### **Azúcar**

#### Características de la producción:

- ⇒ Existen 164 mil productores y 32 mil trabajadores vinculados al sector azucarero;
- ⇒ El 75% de los productores con predios menores a 5 ha;
- ⇒ Superficie cosechada alrededor de 650 mil ha;
- ⇒ En 2006, la producción fue de 47 millones de ton de caña, que se traduce en una producción de azúcar para la zafra 06/07 de 5.2 millones de ton, y
- ⇒ 65% de la producción de azúcar es estándar y 35% refinada.

Características de la demanda:

- ⇒ Existe una tendencia ascendente en el consumo nacional de edulcorantes y una tendencia mundial creciente en la producción y consumo de bioenergéticos, lo que permitiría tener perspectivas de expansión en la producción de caña de azúcar en condiciones de competitividad, y
- ⇒ En 2008, México tendrá la oportunidad de exportar azúcar sin restricción al mercado estadounidense.

El régimen de edulcorantes del TLCAN:

- ⇒ El tratado estableció un régimen de liberalización progresiva en dos niveles y tres etapas;
- ⇒ La desgravación arancelaria se da en forma lineal, a partir de un arancel base, con cortes anuales iguales y se elimina por completo el 1 de enero de 2008;
- ⇒ En enero de 2008 se elimina el arancel restante y desaparece la necesidad de tener cupos de importación, y
- ⇒ Durante el periodo de transición hasta el año 2000, el TLCAN estableció que México podía exportar a EUA 25,000 ton y a partir de 2001, 150,000 ton que las "cartas paralelas" incrementarían hasta 250,000. El TLCAN también estipulaba que si México era superavitario dos años seguidos, podía exportar el total de sus excedentes sin límite en 2001 y 2008. EUA se negó a reconocer este derecho en repetidas ocasiones.

El azúcar fue el único producto para el que se incrementó la protección con el TLCAN. México y EUA adoptaron un régimen de libre comercio de edulcorantes bajo una unión aduanera respecto a terceros países. Los precios en México y EUA son muy superiores a los precios internacionales y no estimulan el arbitraje entre ambos.

En 2008, y con la eliminación del impuesto a los refrescos que utilizan fructosa, puede esperarse una gradual sustitución a favor de ésta y mayores exportaciones de azúcar a EUA.

El alto precio del azúcar en norteamérica implica una renta que ha sido capturada mayoritariamente por los cañeros y parcialmente por los ingenios.

### Leche en polvo

Características de la producción:

- ⇒ Esta actividad incorpora 600,000 productores;
- ⇒ El 50% del inventario se ubica en explotaciones de menos de 100 vacas en producción, y
- ⇒ La producción nacional abastece más de 80% del mercado interno, el promedio de 2004-2006 alcanzó los 9,920 millones de litros.

Características de la demanda:

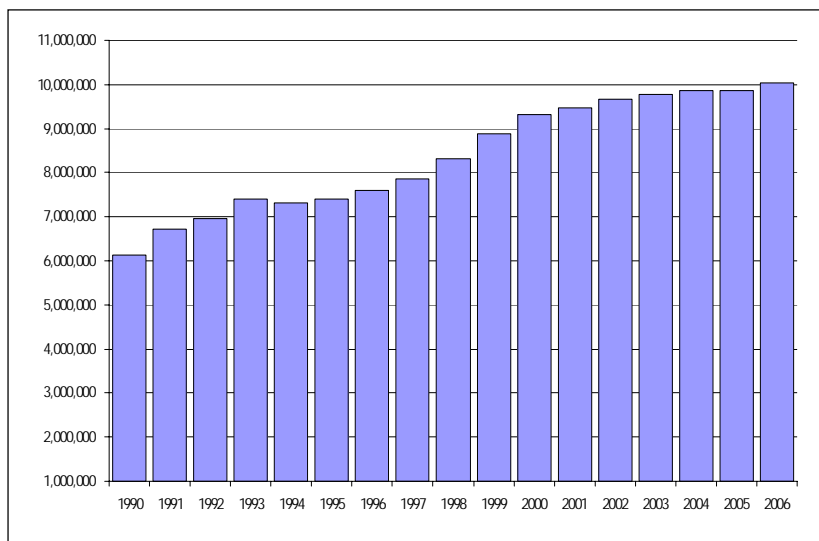
- ⇒ El consumo se ha incrementado considerablemente en 2004-2006 (44%) respecto al trienio anterior al TLCAN, y
- ⇒ Las importaciones en 2003-2006 se incrementaron sólo 21.8% respecto al periodo 1991-1993.

Cupos de importación:

- ⇒ El TLCAN estableció un cupo original libre de arancel de 40 mil ton que para 2007 es de 58.7 mil toneladas;
- ⇒ Al mismo tiempo, el TLCAN previó una desgravación fuera de cupo que concluye en 2008. El arancel en 2007 es de 5.6%;
- ⇒ México estableció un cupo libre de arancel de 80 mil ton en la Organización Mundial de Comercio (OMC), generalmente utilizado por Nueva Zelanda e Irlanda, y
- ⇒ El principal importador de leche en polvo es Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA) –con 73% del mercado– para los programas sociales del gobierno.

La gráfica siguiente muestra el incremento de la producción de leche en México en el contexto del TLCAN.

Gráfica 8  
Producción nacional de leche  
(miles de litros)



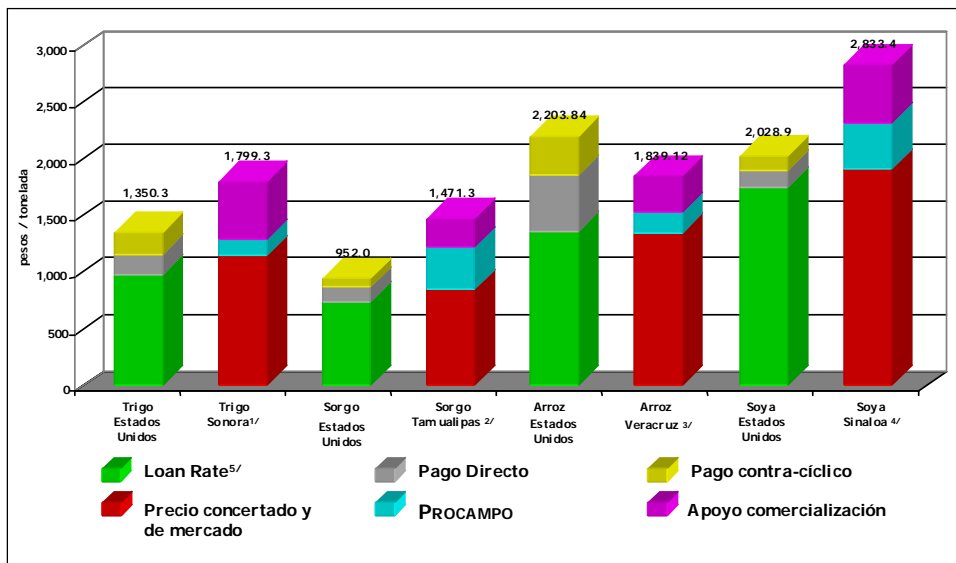
Fuente: Boletín de leche, SAGARPA.

## Subsidios al campo de América del Norte

En los últimos 15 años México ha incrementado sustancialmente sus apoyos al campo. Con frecuencia, los apoyos por tonelada subsidiada son mayores en México que en EUA. Las gráficas 9 y 10 muestran ingresos totales recibidos por productores en México y EUA para algunos productos en dos periodos distintos. Puede verse que en la mayoría de los casos, el ingreso total percibido en México es mayor por tonelada producida.

Obviamente, los subsidios *per cápita* que se reciben en México tomando en cuenta la totalidad de la población rural son menores de los que se reciben en EUA. Sin embargo, con frecuencia los productores que realmente reciben apoyo obtienen recursos superiores a los de EUA.

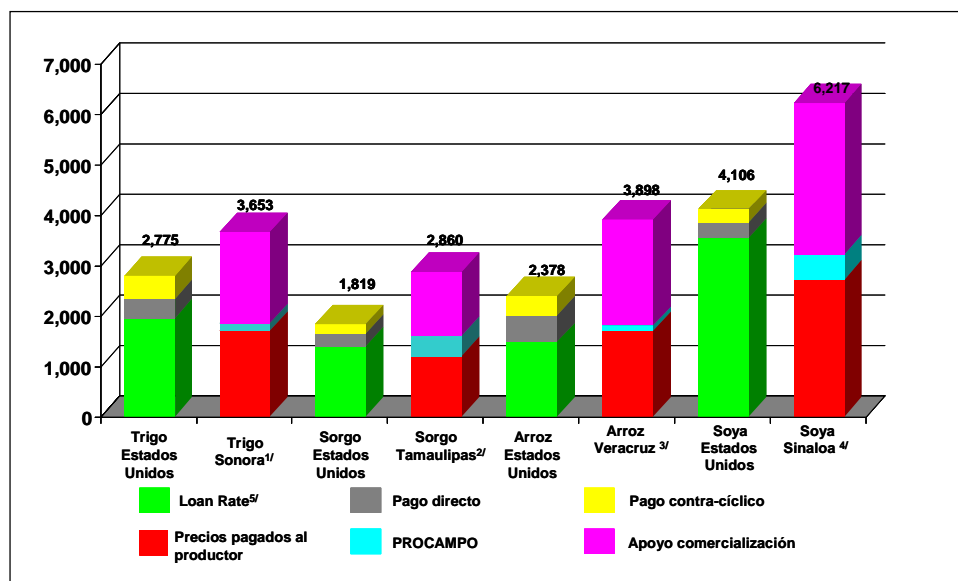
Gráfica 9  
 Ingreso en Estados Unidos de América por tonelada para cultivos seleccionados ciclo otoño-invierno 2001/2002 y primavera-verano 2001



1/ Trigo rendimiento OI 2004/2005 Sonora de 5,455 ton/ha. Precio concertado para el ciclo OI 2004/2005.  
 2/ Sorgo rendimiento OI 2004/2005 y PV 2004 Tamaulipas de 2,683 toh/ha. El precio de sorgo es el promedio de riego y temporal estimado para el ciclo OI 2004/2005 y PV 2004, donde PROCAMPO estima un apoyo adicional a 11 entidades federativas (entre ellas Tamaulipas) durante el ciclo PV 2004 para temporal.  
 3/ Arroz Veracruz, el rendimiento promedio fue de 5,543 ton/ha. El precio corresponde al concertado para el ciclo PV/ 2004.  
 4/ Soya Sinaloa, el rendimiento promedio fue de 1,203 ton/ha. El precio de la soya es el precio concertado para PV 2004.  
 5/ Loan Rate es el precio debajo del cual el productor no está obligado a reembolsar los créditos a la USDA.  
 Fuente: Realizado con base en cifras de ASERCA, USDA y SIAP.



Gráfica 10  
 Ingreso en Estados Unidos de América y México por tonelada para cultivos seleccionados ciclo otoño-invierno 2004/2005 y primavera-verano 2004



1/ Trigo rendimiento OI 2000/2001 Sonora de 5.950 ton/ha. Precio concertado para el ciclo OI 2001/2002.  
 2/ Sorgo rendimiento OI 2000/2002 Tamaulipas de 2.233 ton/ha. El precio de sorgo es el precio pagado al productor estimado para el ciclo OI 2001/2002.  
 3/ Arroz Veracruz, el precio pagado al productor es el promedio ponderado de riego y temporal registrado por las Delegaciones de SAGARPA en el ciclo OI 2000/2001, el rendimiento promedio fue de 4.572 ton/ha.  
 4/ Soya Sinaloa, el precio pagado al productor es el promedio ponderado registrado por la Delegación de SAGARPA durante el ciclo OI 2000/2001.  
 5/ Loan Rate es el precio debajo del cual el productor no está obligado a reembolsar los créditos a la USDA.  
 Fuente: Realizado con base en cifras de ASERCA, USDA y SIAP.



## Conclusiones

El beneficio más importante del TLCAN y del que menos se habla es para el consumidor: la calidad de los productos es ahora infinitamente superior en México con relación a lo que se tenía antes del Tratado; los precios son competitivos para todos los sectores que se abrieron; los comercios ofrecen variedad, calidad, oportunidad, condiciones de crédito y servicios similares a las de EUA.

En el sector agropecuario los beneficios para el consumidor son patentes: el consumo de cárnicos *per cápita* ha crecido 55%; el precio real de la carne ha caído en más de 40% (al tiempo que se ha incrementado la producción); las condiciones sanitarias de los alimentos son mucho mejores; las palabras desabasto y escasez suenan ahora anacrónicas, y lo son.

Al mismo tiempo, y contrariamente a lo que en general se cree, la producción agropecuaria en el país ha crecido a raíz de la instrumentación del TLCAN y México se ha convertido en una importante potencia exportadora de estos productos.

El reto para los años por venir es la expansión de los beneficios a las muchas regiones en que todavía no se han dado y la incorporación de mayor valor agregado a los productos provenientes del campo. México puede convertirse no sólo en un gran proveedor de productos agropecuarios para América del Norte sino en un gran procesador de alimentos preparados, para la cocina de EUA. Esto requiere de una visión moderna del campo, de condiciones sanitarias óptimas, de sistemas eficientes de transporte y logísticas y de verse a sí mismos no sólo como agricultores sino como vendedores. El TLCAN es la plataforma para hacer esto posible.