

Title: OED Précis no. 117 - El ajuste del sector agrícola y la reforma de las políticas alimentarias en México

Job number: 97S0092

Language: English

Translations: Spanish

Country: Mexico

Input date: 8/9/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Junio de 1996

El ajuste del sector agrícola y la reforma de las políticas alimentarias en México

Los dos préstamos que el Banco otorgó a México para ajuste del sector agrícola arrojaron resultados satisfactorios y se caracterizaron por el inusual apoyo que prestaron a varias reformas esenciales encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria. Si este aspecto se hubiera pasado por alto, como en la mayoría de las operaciones similares financiadas por el Banco, los préstamos habrían incidido menos en la reducción de la pobreza y quizás habría sido más difícil llevar a cabo las reformas estructurales necesarias para lograr el desarrollo a largo plazo.

Tras la crisis de la deuda de 1982 y varios años de desempeño económico deficiente, México comenzó a redefinir su estrategia económica fundamental y sus políticas de crecimiento. Hacia principios del decenio de 1990, el ajuste fiscal, la liberalización del comercio y la desregulación, así como las reformas de los sectores industrial, agrícola, financiero y de infraestructura, habían reemplazado el modelo dirigista de producción y control estatales de los años setenta por una estrategia de mercado que subrayaba la integración en la economía mundial. Las reformas contaron con el respaldo de préstamos para fines de ajuste sectorial concedidos por el Banco (véase también el *Boletín No. 97, Privatización y desregulación en México-comp.*). Entre ellos, el primer y el segundo préstamos para ajuste del sector agrícola se ocuparon de cuestiones estructurales en la esfera de la agricultura y la seguridad alimentaria.

En México, la actividad agrícola representa más de la cuarta parte del empleo pero contribuye con menos del 10% del PIB. La producción presenta una gran dicotomía. Los agricultores a escala comercial utilizan recursos técnicos modernos, logran buenos rendimientos, compiten en los mercados internacionales y obtienen ingresos elevados. Los pequeños agricultores, en cambio, producen principalmente cultivos de secano, cuyo rendimiento es muy inferior al que se consigue con sistemas de riego; en términos generales, no compiten en los mercados internacionales y obtienen ingresos de subsistencia, que muchas veces complementan con trabajos estacionales en las explotaciones agrícolas a escala comercial.

Antes de las reformas, la política agrícola oficial procuraba alentar la producción protegiendo los principales cultivos alimentarios y el algodón mediante el establecimiento de elevados precios de garantía; esto era posible porque se imponían restricciones a la importación de los cultivos en cuestión. Como los mismos precios de garantía se aplicaban en todo el país, los agricultores que estaban cerca de los centros de producción recibían subsidios menores que los otorgados a los que se hallaban más

lejos. Al mismo tiempo, mediante las políticas alimentarias se trataba de mantener los precios al consumidor en los centros urbanos por debajo de los precios en las explotaciones agrícolas otorgando elevadas subvenciones no focalizadas y regulando el mercado. Estos subsidios al consumidor eran caros y representaban aproximadamente el 1% del PIB en 1986. Sólo abarcaban las zonas urbanas y muchas veces los consumidores de las zonas rurales, donde se concentran los pobres, pagaban más por los alimentos que los de las ciudades.

Los préstamos

El *primer préstamo para ajuste del sector agrícola* (que ascendió a US\$300 millones y se ejecutó entre 1988 y 1990) tenía por objeto reemplazar los mecanismos existentes por otros acordes con los principios de mercado y, al mismo tiempo, respaldar un programa de asistencia alimentaria para los pobres. El préstamo se preparó antes de la elección del Presidente Salinas en 1988; hacía cinco años que el Banco no efectuaba ningún estudio detenido del sector agrícola de México. La idea era poner en marcha una operación rápida, relativamente sencilla, antes de llevar a cabo otra más compleja, que se diseñaría después de los comicios. El programa de este primer préstamo, parte del cual se ejecutó antes de que el préstamo entrara en vigor, estaba destinado a:

- reducir la intervención estatal en los mercados agrícolas, por ejemplo, reemplazando los precios de garantía de algunos productos básicos fundamentales por una banda fijada en función de los precios de mercado a nivel mundial;
- eliminar las restricciones cuantitativas a muchas importaciones agrícolas;
- reducir el papel de las empresas agrícolas paraestatales, incluso vendiendo y cerrando algunas y limitando la intervención de las autoridades para cubrir las pérdidas de operación de otras;
- liberalizar el comercio agrícola interno;
- eliminar las subvenciones a los insumos agrícolas;
- aumentar la eficiencia y el volumen de la inversión pública en agricultura;
- descentralizar y reducir el personal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- crear un programa de subvenciones a los alimentos mejor focalizado y que contara con el financiamiento necesario.

El primer préstamo para fines de ajuste resultó, en líneas generales, fructífero. Las empresas paraestatales fueron privatizadas según el cronograma previsto. La reforma de las restricciones cuantitativas a la producción y las exportaciones fue más profunda de lo que exigían las condiciones del préstamo. En virtud de ella, la proporción de la producción agrícola y agroindustrial protegida por

restricciones cuantitativas disminuyó del 18% en 1986 al 13% en 1988. La economía agrícola se acercó más al sistema de fijación de precios según las leyes del mercado y se redujeron ciertas restricciones arbitrarias y costosas que limitaban el comercio.

Se introdujeron los cupones para la compra de alimentos (tortibonos), a fin de resguardar el consumo de los pobres de las zonas urbanas frente al alza de los precios que provocaría la inflación. Este programa benefició a una parte importante de la población vulnerable a la desnutrición, a un costo aceptable. La asistencia alimentaria para las zonas urbanas llegó a US\$456 millones en 1988, si bien se habían previsto US\$250 millones.

El *segundo préstamo para ajuste del sector agrícola* (de US\$400 millones, ejecutado entre 1991 y 1993) estaba encaminado a fomentar la agricultura y, al mismo tiempo, aliviar la pobreza de los grupos más vulnerables mediante una mejor focalización de los programas alimentarios. El préstamo comprendía también medidas para elevar la productividad de los recursos y contribuir al mejor funcionamiento de los mercados de productos e insumos. En especial, incluía:

- reformas de las políticas comerciales y de otra naturaleza, a fin de reducir aún más el papel del gobierno en la producción, la planificación, la comercialización, el almacenamiento y la elaboración de productos e insumos agrícolas, y alentar una mayor competencia del sector privado;
- una focalización más precisa de los subsidios al consumidor aplicados a los alimentos, y
- cambios en el papel de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que dejara de intentar controlar la producción y se orientara a la formulación de políticas y desempeñara funciones de regulación.
- En algunas zonas rurales se puso en marcha un programa piloto de ayuda alimentaria para los pobres que funcionó satisfactoriamente; en la actualidad, el Banco y las autoridades mexicanas están estudiando la posibilidad de repetirlo en varios estados pobres.

El Banco y el prestatario tuvieron más dificultades para ponerse de acuerdo en la asistencia para el consumo que en las medidas relativas al crecimiento y la productividad. El gobierno propuso dividir el segundo préstamo para ajuste del sector agrícola en dos operaciones: una que se ocuparía del crecimiento y la productividad, y la otra del consumo de alimentos. El Banco se opuso, porque el financiamiento para los programas focalizados de consumo de alimentos dependería de la eliminación de los subsidios generales y el impulso para llevar a cabo la reforma decaería considerablemente si los componentes se separaban. El Banco era partidario de organizar un costoso programa de asistencia nutricional para todo el país. Finalmente se acordó que el préstamo financiaría un proyecto de nutrición piloto en cuatro estados, cuyos resultados podrían utilizarse como guía para el Programa de Nutrición y Salud de México.

Se discutió también la constante protección otorgada al maíz, al trigo y al azúcar. El Banco aceptó el argumento de las autoridades de que estos cultivos eran fundamentales para la negociación

del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y que cualquier otra condición que se agregara al préstamo del Banco a fin de acelerar la liberalización socavaría la posición negociadora del gobierno en el TLC.

En términos generales, el segundo préstamo para fines de ajuste se ejecutó con éxito. Se eliminaron tanto las restricciones que todavía limitaban la exportación de productos alimentarios básicos, como el sistema de metas de producción para algunos cultivos impuesto por la Secretaría del sector. Se liberaron los precios de importantes productos alimentarios básicos, y también los de los plaguicidas. Se incrementó el presupuesto de inversiones en agricultura y el gobierno cumplió la mayoría de sus obligaciones contractuales.

Sin embargo, dando marcha atrás con la anterior racionalización de los precios, el gobierno prestó apoyo a los productores con la comercialización de cereales, como parte del plan de precios de concertación (es decir, precios acordados entre los productores, los consumidores y las autoridades). Sumados a las demoras ocasionadas por las negociaciones de México en el marco del TLC, estos subsidios, contrarios al programa de reformas, retrasaron la liberación del segundo tramo del préstamo. Finalmente, el Banco aceptó la promesa del gobierno de que pronto los nuevos subsidios serían reemplazados por PROCAMPO, un nuevo programa de apoyo a los ingresos de los agricultores.

Seguridad alimentaria

Como resultado de las reformas respaldadas por los dos préstamos para ajuste del sector agrícola, México redujo los costosos subsidios generales a los alimentos e implantó un programa de subsidios focalizados, que cuesta menos y ha mejorado la situación fiscal del gobierno.

Un elemento fundamental del programa mexicano de seguridad alimentaria es la subvención a las tortillas en beneficio de los pobres de las zonas urbanas. Esta subvención se gestó en dos etapas.

En la primera, el programa de tortibonos sustituyó en parte a los subsidios generales a los alimentos. Los tortibonos eran cupones que se distribuían entre los consumidores de las ciudades, quienes los utilizaban para comprar tortillas a precios inferiores a los de mercado. Los puestos de venta participantes aceptaban esos cupones, cuyo valor para los consumidores se mantenía a la par de la inflación, y posteriormente los canjeaban por el dinero en efectivo correspondiente al precio de mercado de las tortillas. El programa carecía de medios para controlar quién se beneficiaba y, en este aspecto, no estaba focalizado.

Más adelante, en el marco del segundo préstamo para fines de ajuste, el programa de tortibonos fue reemplazado en 1991 por uno de subsidio a las tortillas. Este programa selectivo de subsidios está destinado a transferir ingresos a las familias pobres de las zonas urbanas mediante la provisión de un alimento básico. Las familias participantes reciben gratuitamente un kilogramo diario de tortillas. Lo importante es la magnitud de la transferencia, no el valor nutritivo ni el aporte a la dieta de los beneficiarios. En 1993, este programa funcionaba en más de 200 ciudades, beneficiaba a más de 2

millones de familias --el 60% de las familias escogidas como destinatarias-- y contaba con 13.000 puestos de venta de tortillas adheridos. El empleo de tecnología avanzada permite lograr una focalización más precisa y una mayor eficiencia operativa (véase el recuadro).

El Banco contribuyó al éxito de esta empresa gracias a la prioridad que otorgó a las cuestiones vinculadas a la seguridad alimentaria durante la preparación y la ejecución de los dos préstamos para fines de ajuste. No era común que el Banco hiciera hincapié en esos aspectos. En más del 85% de los préstamos para fines de ajuste del sector agrícola se ha dejado completamente de lado la seguridad alimentaria. Sería conveniente que, en otras operaciones del Banco orientadas fundamentalmente a la reforma de las políticas agrarias, se prestara igual atención a esta necesidad.

Apoyo a los ingresos agrícolas

El caso de México también resulta único por el sistema de subsidios agrícolas implantado, que no distorsiona la asignación de recursos. PROCAMPO es un programa de apoyo a los ingresos concebido para reemplazar, en el futuro, a los precios de concertación. El TLC exige que se liberen gradualmente la comercialización y la fijación de los precios agrícolas, y el programa cumple con este requisito. Los agricultores no reciben subsidios en función de lo que producen sino de la extensión de tierra que han sembrado con determinados cultivos. Como los pagos se basan en las anteriores prácticas de cultivo, no influyen en los precios, los niveles de producción ni en modo alguno el rendimiento y, de esta manera, el efecto sobre la producción y el comercio es neutro. PROCAMPO limita los pagos a los agricultores de ingresos más elevados fijando un tope máximo a los beneficios.

En un principio, el Banco se opuso al PROCAMPO y recomendó la creación de infraestructura a fin de, entre otros propósitos, generar empleo en las zonas rurales, especialmente en los estados pobres del sur del país, en lugar de aplicar un subsidio de alto costo que beneficiara a todos los agricultores, tanto pobres como ricos. Finalmente, sin embargo, aceptó el programa como un medio de facilitar la liberalización de los precios de los productos básicos y satisfacer la necesidad política de apoyar a la agricultura, minimizando al mismo tiempo los efectos negativos de la asignación de los recursos. Si bien al comienzo los pagos efectuados en el marco del PROCAMPO fueron considerables, se prevé que irán disminuyendo hasta desaparecer dentro de algunos años.

Debido a su complejidad administrativa y su elevado costo, el programa ha tenido un campo de aplicación limitado. Con todo, constituye un notable avance respecto de los programas de subsidios agrícolas, como los de los países de la OCDE, que vinculan los subsidios a la producción de determinados productos básicos, lo cual provoca sobreproducción y uso excesivo de mano de obra y capital en los subsectores protegidos.

Reacción de la oferta

Por medio del segundo préstamo para ajuste del sector agrícola se buscaba eliminar las distorsiones normativas e institucionales, a fin de mejorar así la tasa de crecimiento de esa actividad

económica. Sin embargo, al menos hasta 1994, la producción agrícola mexicana apenas aumentó. Entre 1991 y 1994, el PIB agrícola creció a razón del 0,7% al año, cifra similar al promedio de 0,8% registrado entre 1984 y 1987. En cambio, el incremento de las exportaciones agrícolas pasó del 1,8% anual en el período de 1984-87 al 2,7% anual en el de 1991-94, mientras que el crecimiento anual del PIB global ascendió del 0,2% en 1984-87 al 2,2% en 1991-94.

Se había previsto que la agricultura mexicana crecería con mayor rapidez, partiendo del supuesto que había estado fuertemente gravada en los años inmediatamente anteriores a las reformas, entre 1984 y 1987. Pero ahora parece ser que la discriminación contra la agricultura fue más moderada de lo que se creía. Además, los dos principales cultivos de México, el maíz y los frijoles, que representan más de la mitad del valor de la producción agrícola, se dejaron de lado durante las reformas y continuaron recibiendo una considerable protección, mediante restricciones cuantitativas a las importaciones. La producción de trigo, otro cultivo importante, se protegió durante todo el período de reformas.

Sin embargo, el precio medio real al productor agrícola descendió durante ese lapso. Entre 1991 y 1994 no sólo se valorizó el peso, lo que impidió el alza del valor de los cultivos de exportación, sino que también en el mercado mundial los precios de los productos agrícolas básicos mexicanos bajaron durante el decenio de 1984-94.

Es probable que, a fin de cuentas, el programa de ajuste del sector agrícola hubiera provocado el incremento del precio de los insumos. En promedio, los subsidios a los insumos agrícolas disminuyeron considerablemente. En 1988 habían alcanzado a alrededor de US\$2.000 millones, suma importante en relación con los US\$22.000 millones del valor agregado de la agricultura. Entre 1991 y 1994 se eliminó la mayoría de estos subsidios, en especial a los créditos, las semillas, la energía eléctrica y los fertilizantes. Tanto la eliminación de los subsidios a los insumos como la valorización del tipo de cambio habrían reducido la rentabilidad. Esta reducción en los precios de los productos y los insumos explica la falta de reacción de la oferta.

Es importante determinar claramente, desde un principio, si un programa de reformas fomentará el crecimiento general del sector agrícola. En el caso mexicano, como las reformas no produjeron una reacción de la oferta, se generó confusión y ello puede haber limitado el apoyo al programa.

Análisis complementario

La reforma de las políticas agrícolas entraña un proceso intensivo de aprendizaje, pero es mejor comenzar con un análisis del sector en lugar de tratar de proporcionar los conocimientos y aplicar las medidas de reforma casi simultáneamente. Cuando se concibió el primer préstamo para fines de ajuste del sector agrícola, el Banco sabía poco acerca de las instituciones mexicanas que revestían más importancia para la reforma de las políticas. El Banco y el prestatario analizaron en forma conjunta las cuestiones normativas e institucionales, pero, ante la falta de una labor sectorial previa a las operaciones, las consecuencias de los cambios en las políticas no se advirtieron en forma inmediata.

Desarrollo institucional

Los préstamos para fines de ajuste no tenían propósitos explícitos en materia de desarrollo institucional. Sin embargo, gracias al apoyo que prestaron a la modificación de políticas, se producirá un enorme avance institucional. La privatización generalizada de la producción y el comercio impulsa la creación de nuevas instituciones en estos campos. La apertura de los mercados de exportación provoca cambios institucionales, a medida que los agricultores y otros productores adquieren conocimientos sobre nuevos mercados, entablan nuevas relaciones comerciales y emplean técnicas modernas. En el sector público, las autoridades agrícolas desempeñan ahora una nueva función y se han creado organizaciones y normas para auxiliar a los pobres.

(BOX, page 1)

**"Informe de evaluación ex post: Mexico: Agricultural Sector Adjustment Loans I and II", por John Baffes y Jacob Meerman, junio de 1996. Los informes de evaluación ex post están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales.*

(BOX, page 2)

La técnica moderna ayuda a focalizar los subsidios a los alimentos en México

Para el programa de subsidios a las tortillas se preparó una lista de posibles beneficiarios, empleando medidas no discrecionales, como las encuestas en las unidades familiares, y medios electrónicos. Los criterios para incluir y excluir familias se definieron tomando en cuenta los ingresos, los gastos, las condiciones de la vivienda y las posesiones de la familia; se determinó que las familias que percibían dos salarios mínimos o menos se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Se efectuaron cálculos para cada una de las familias incluidas en la lista.

Las familias con derecho al subsidio reciben una tarjeta plástica con un código de barras exclusivo que las identifica como beneficiarias del programa. En 1994, el sistema comenzó a utilizar tarjetas "inteligentes" con memoria. Los lectores ópticos instalados en los puestos de venta participantes leen los códigos de barras. Cuando los beneficiarios presentan sus tarjetas, se les entrega un kilogramo de tortillas en forma gratuita. El empleado del puesto lleva luego el lector óptico a un centro de canje, donde la información codificada es transferida a través de un enlace computacional; al puesto de venta se le abonan las operaciones al precio oficial de las tortillas. Los pagos son efectuados por un organismo especializado de carácter independiente, administrado por el Banco Nacional de Comercio Interior, que trabaja con un sistema completamente automatizado.

La lista de beneficiarios se controla y actualiza constantemente; cada tres meses se realizan verificaciones aleatorias en todas las ciudades y se reemplaza a las familias que han dejado de reunir las condiciones requeridas. El programa utiliza un sistema de información geográfica con trazado digitalizado de mapas. En 1994, la lista de beneficiarios se consolidó con la del programa de subsidios a la leche, lo que permitió lograr economías de escala mediante la administración conjunta de ambos programas.

Fuente: Comentarios del gobierno sobre el informe de terminación del proyecto correspondiente al segundo préstamo para ajuste del sector agrícola.

(FIGURE, page 3)

Tasas anuales de crecimiento
(en porcentajes)

PIB Agricultura

(BOX, page 4)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: rweaving@worldbank.org