

## EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO\*

Jorge Córdova\*\*

### EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

A pesar de que un tratado de la relevancia que tendrá el que se está negociando con Estados Unidos y Canadá no se había incluido en la plataforma del actual gobierno, sí forma parte de la línea de apertura internacional que se inició con el ingreso de México al GATT en 1986. Su efecto sobre la economía y la sociedad mexicana (incluyendo lo político y lo cultural) será determinante para la continuidad de las políticas internas y externas puestas en marcha por el presidente Salinas, y constituirá una de las transformaciones de mayor amplitud que haya tenido el país desde los años cuarenta.

Si bien se le llama tratado de "libre comercio" (TLC), esto no significa que se vaya a dar un movimiento libre sólo de mercancías; dependiendo de la negociación, el tratado administrará y regulará la circulación de bienes y de servicios (seguros, transporte, etcétera), tanto como de la inversión y la propiedad intelectual.

El tratado significará un "gran contrato" que obligará al replanteamiento de niveles de producción y costos a casi todas las empresas (públicas y privadas) a fin de enfrentar la competencia internacional, o para asociarse al capital internacional y definir y encontrar los "nichos" del mercado en el que operarán.

El tratado tiene como objetivos: 1) Promover un mejor y más seguro acceso de productos mexicanos a Estados Unidos y Canadá. 2) Reducir la vulnerabilidad de las exportaciones mexicanas ante medidas unilaterales y discrecionales. 3) Permitir a México profundizar en el cambio estructural de su economía, fortaleciendo la industria nacional mediante un sec-

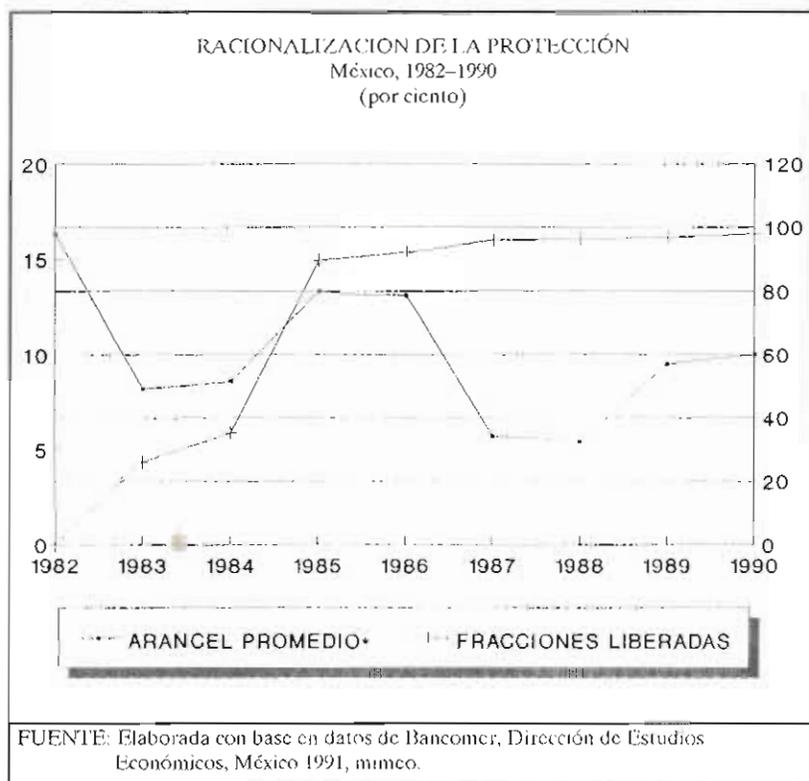
tor exportador sólido y con mayores niveles de competitividad, y d) Coadyuvar a crear empleos más productivos que eleven el bienestar de la población nacional.

Los puntos más importantes que México debe hacer valer en la negociación del TLC son: 1) Que sea estrictamente compatible con el GATT, es decir, que los acuerdos trilaterales no se contradigan y sí se beneficien de los multilaterales a nivel mundial, evitando así que el TLC signifique amarrarse a un bloque, en perjuicio de la liberación del comercio global. 2) Que elimine las barreras no arancelarias a las exportaciones, que significan grandes pérdidas para México, favorecen la unilateralidad e impiden alcanzar acuerdos justos y equitativos. 3) Que elimine los aranceles mexicanos con la gradualidad necesaria y suficiente para evitar perjuicios y otorgar ventajas a la industria y comercio nacionales, y se incluyan "salvaguardas" que limiten la libre circulación en casos específicos. 4) Que incluya "reglas de origen" para evitar la triangulación comercial. 5) Que contenga reglas precisas para evitar el uso de subsidios distorsionantes de comercio exterior, y el abuso en la aplicación de las legislaciones sobre prácticas desleales de comercio, como es el caso del *dumping* y el embargo, y 6) Que establezca un mecanismo transparente, efectivo y justo para la resolución de controversias.

Al respecto, persisten con Estados Unidos obstáculos serios que hay que superar como, por ejemplo, barreras no arancelarias (en acero, textiles y ganado en pie); normas fitosanitarias que impiden la importación de aguacate, manzana, papa y limón mexicanos, y prácticas desleales sobre el cemento, al que Estados Unidos aplica un impuesto compensatorio de 58 por ciento. México ha reducido el arancel promedio ponderado del sector agropecuario a 5 por cien-

\* Resumen de conferencias dictadas ante la delegación SARH Durango, el CIFAP-Durango y la Universidad Juárez del estado de Durango.

\*\* Economista del estado de Chihuahua.

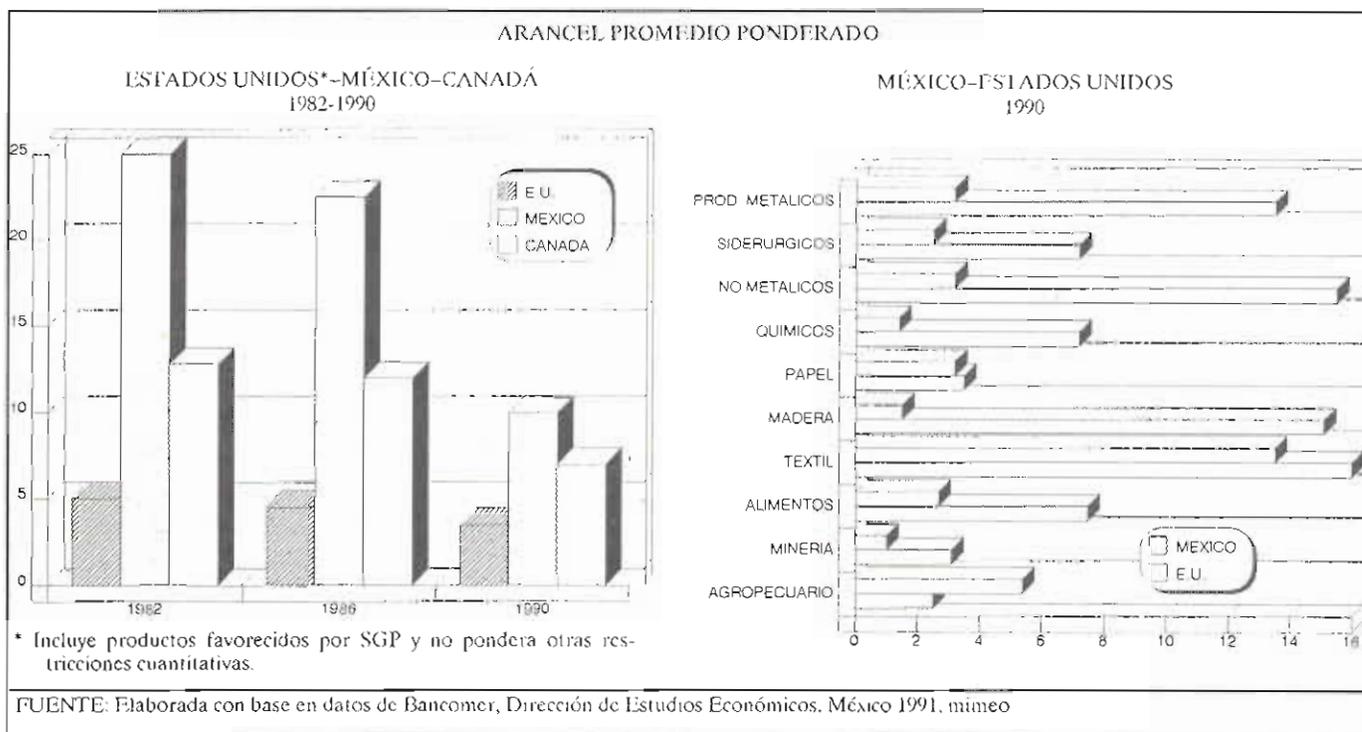


Como parte de su política antinflacionaria y de apertura al exterior, México ha reducido el arancel promedio ponderado (app) de sus importaciones: en 1982 era de 16.3 por ciento y para 1990 bajó a 10 por ciento, con niveles aún más reducidos en 1984 y 1988: de 8.6 y 5.4 por ciento, respectivamente. En forma paralela, las fracciones arancelarias libres de permiso se han incrementado; de cero en 1982 a 98 por ciento en 1990; ello significa que prácticamente todas las importaciones se realizan ya sin permiso previo, y con una gran reducción en el impuesto de internación.

Sin embargo, a pesar de la drástica reducción, todavía el arancel promedio (no ponderado y sin incluir otras restricciones cuantitativas) de México es superior al de Estados Unidos. No obstante, el esfuerzo de México es claro porque, de los tres países, es el que ha reducido el arancel promedio en mayor proporción de 1982 a 1990.

to, pero para algunos productos mexicanos es mayor: melón (35 por ciento), espárragos, jícamas y vegetales frescos y congelados (25 por ciento).

Así, el arancel promedio ponderado de México supera con mucho al de Estados Unidos (la mayor diferencia se encuentra en madera, pero no en papel), por



lo que en las negociaciones habrá necesariamente que reducirlo a un nivel semejante. El único grupo de productos en que Estados Unidos mantiene un app ligeramente arriba de 5 por ciento es el agropecuario, mientras que México lo ha reducido ya a alrededor de 2.5 por ciento.

**EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL TLC**

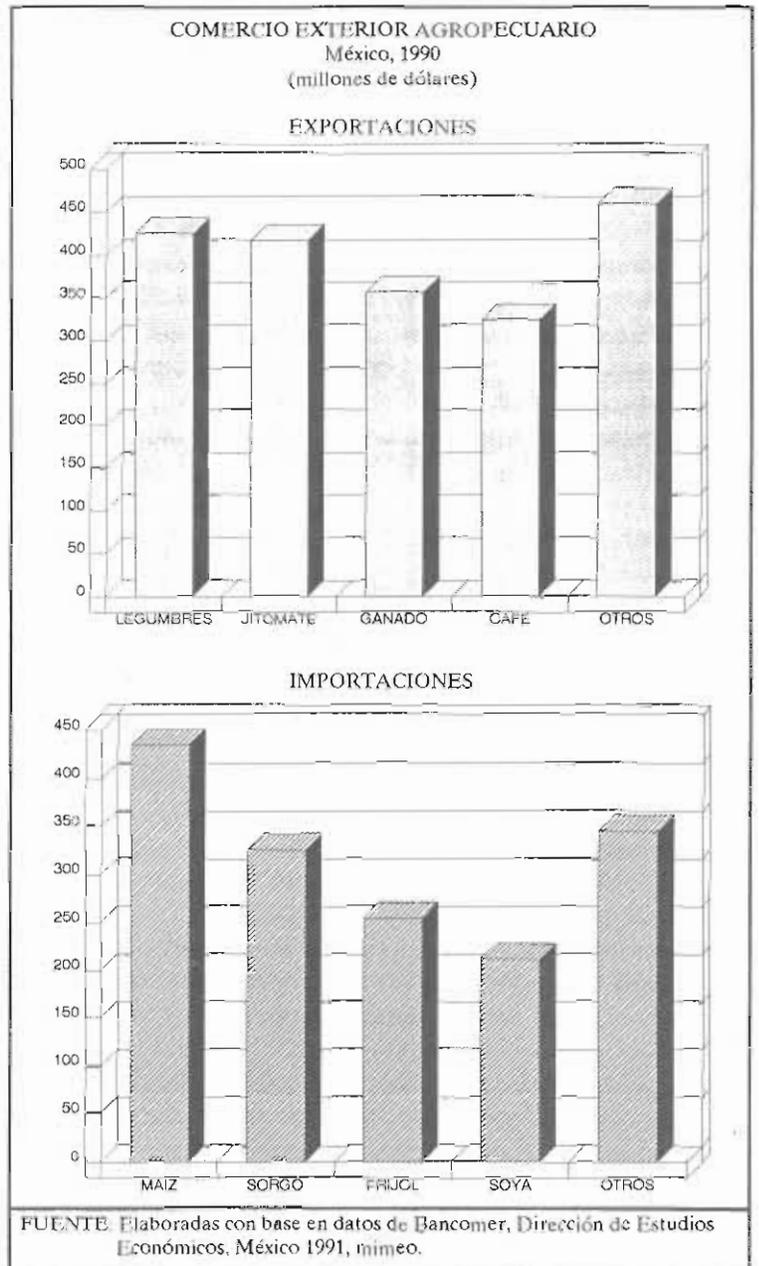
Sobre el futuro del sector agropecuario mexicano se tienen muchas incógnitas. Además de la difícil situación de algunos de sus principales productos en el mercado internacional, se están discutiendo en el país cuestiones básicas como el régimen de tenencia de la tierra y la reorganización de toda la estructura de la producción primaria.

Durante los años ochenta, y sobre todo como parte de la política de ajuste y reducción del déficit estatal, surgieron en el sector agropecuario nuevos problemas: por un lado, los subsidios, el apoyo y la inversión pública se redujeron drásticamente, revelando la gran dependencia del sector (para poder seguir subsistiendo) respecto de programas oficiales; también se advirtió que el crédito era en realidad un subsidio, con una costosa burocracia, y se dio la "racionalización" del seguro agrícola.

Tradicionalmente, el sector había sido una fuente importante de divisas gracias a su balanza comercial superavitaria, que permitió en la fase de rápido "crecimiento hacia adentro" financiar los bienes de capital que requería el desarrollo urbano-industrial del país. Incluso después de los años sesenta, en que se inicia la larga crisis del sector que aún perdura, todavía el estrato comercial del campo mexicano pudo lograr excedentes para exportación. Pero siempre ha enfrentado una aparente contradicción (derivada de la heterogeneidad de las unidades de producción primaria) entre las tendencias y características de la actividad orientada al consumo interno y la orientada a la exportación. De esta forma, el objetivo de alcanzar la autosuficiencia o la seguridad alimentaria, sobre todo de granos y productos básicos, se pla-

nea y maneja como algo independiente de la política de exportaciones.

Dada la diferenciación entre las unidades de producción agrícola dedicadas a la exportación (por ejemplo hortalizas) y las unidades de autoconsumo y orientadas al mercado nacional (maíz, frijol, etcétera), es explicable que, por ejemplo, por una parte se exporten hortalizas y por la otra se importen granos básicos para cubrir la demanda nacional deficitaria.



Este es uno de los claros ejemplos en donde aparentemente a nivel global, la seguridad alimentaria puede sustituir a la autosuficiencia alimentaria, financiando con las exportaciones del sector las importaciones de granos básicos.

La balanza comercial agropecuaria mexicana en 1990 muestra la tendencia desde los años sesenta de que las principales exportaciones son las de legumbres (19.9 por ciento), jitomate (19.8 por ciento), ganado en pie (16.1 por ciento) y café (15.4 por ciento). Estos productos representan el 71.2 por ciento de las ventas al exterior. Por su parte, las principales importaciones son maíz (21 por ciento), sorgo (16 por ciento), frijol (12.2 por ciento) y soya (10.5 por ciento), que suman el 59.7 por ciento del total importado. De esta forma, las negociaciones en el TLC deberán estar orientadas a fortalecer las tendencias de exportación, a incrementar el número de productos con ventajas comparativas y, a la vez, buscar la protección temporal a los productores nacionales de granos básicos y forrajes, a fin de hacer posible la aplicación de políticas que permitan la recomposición de su estructura productiva y el incremento de la productividad a niveles internacionales.

Sin embargo, será también necesario conseguir que Estados Unidos modifique y elimine las barreras no arancelarias que afectan las importaciones tradicionales. Entre éstas se encuentran las barreras fitosanitarias a calabacita, brócoli, col, pepino, berenjena, tomate, cebolla, lechuga, zanahoria, ajo, cítricos, mango, aguacate, papa, así como al ganado porcino; las cuotas a la leche, azúcar, algodón, cacahuate y carne de pollo, el *dumping* a las flores, y el embargo al atún<sup>1</sup> y al camarón.

Así, los puntos y estrategias de negociación en el sector agropecuario del TLC parecen ser:<sup>2</sup> 1) No reducir inmediatamente las tasas arancelarias a cero, sin embargo el país se encuentra en una posición desventajosa al negociar ya con tasas muy reducidas. 2) Más que demandar subsidios para productores mexicanos, se debe negociar la eliminación de los externos o, en su defecto, mantener (y elevar) la protección a los productos mexicanos. 3) Se deben buscar mecanismos para incrementar la productividad, a través de tecnología, semilla mejorada, asociación entre distintas formas de propiedad y mayores niveles



de inversión nacional (pública y privada) y externa, y 4) De cualquier modo habrá que exigir cláusulas de salvaguarda para proteger temporalmente a los productores mexicanos en ciertos casos, como lo hacen Estados Unidos y Canadá.

Si lo anterior puede lograrse, es posible esperar efectos positivos del TLC en jitomate, cebolla, fresa, aguacate, melón, ganado vacuno, pollo, ganado porcino, azúcar y atún, ya que en estos productos es posible eliminar barreras arancelarias y no arancelarias, mantener menores costos de mano de obra, conseguir mayores inversiones y reducir el diferencial tecnológico.

Sin embargo, no parece fácil superar las desventajas y los posibles efectos negativos del tratado sobre granos básicos (maíz, trigo, sorgo, soya, centeno, avena y arroz), oleaginosas (algodón, cacahuate, girasol), y cárnicos (carnes de res, cerdo y carnero) debido a la menor calidad y productividad, a la menor investigación tecnológica, a la escasez de agua y al riego insuficiente, y al inadecuado transporte, almacenaje y comercialización.

La eliminación de la protección al maíz, sorgo y soya traería grandes incrementos en sus importaciones, pero notables reducciones de importaciones en la mayor parte del resto de los productos alimenticios. En el caso de la eliminación de aranceles, las compras a Estados Unidos y Canadá de trigo, productos silvícolas, del mar, de cueros y textiles crecerían sus-

tancialmente, y en menor medida las de fertilizantes, café procesado, frutas y legumbres enlatadas. Por su parte, se reducirían ligeramente las importaciones de frijol, productos ganaderos y de molienda de trigo. En cambio, en el escenario de eliminación de la protección nominal implícita, los únicos sectores no agrícolas que experimentan aumentos en importaciones son la silvicultura, el café procesado y las manufacturas.

La eliminación trilateral arancelaria provocaría un aumento generalizado en la producción y oferta agrícola interna (sobre todo en la producción temporal de granos básicos y en producción con riego de soya, frutas y legumbres) e impulsaría la de bienes agroindustriales; sin embargo, la oferta del resto de manufacturas permanecería prácticamente inalterada. Así, si el TLC se circunscribe a la eliminación de aranceles, las actividades agrícolas y aledañas se beneficiarían; pero si la liberalización implica la igualación de los precios internos y externos, se reduciría la producción nacional de maíz y frijol y se impulsaría la del resto de los sectores de la economía mexicana.

Independientemente de que se busque impulsar al sector agrícola por razones de empleo, migración y soberanía alimentaria, o se considere que las libres fuerzas del mercado lograrían la reestructuración eficiente del agro, no hay que olvidar que el país ha dependido tradicionalmente de la importación de granos básicos, por lo que con el TLC o sin él será necesario realizar dichas compras en el exterior, a no ser que se logren modificaciones sustanciales en la producción doméstica.

### EL CASO DE LOS GRANOS BÁSICOS<sup>3</sup>

Por su aportación a la alimentación del país, su participación económica y comercial en el sector agropecuario y su importancia social y cultural, el subsector de granos básicos debe ser considerado como uno de los temas más importantes en las negociaciones del tratado. Es por lo tanto interesante analizar su situación en este contexto.

Los granos básicos estarán compuestos por los de consumo humano e insumos: maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo (este último principal insumo en la producción de huevo, pollo y carne de puerco y, en menor

medida, de leche y carne de res). En 1991 los granos básicos ocuparon el 63 por ciento de la superficie sembrada en el país. En 1990 el maíz ocupó 38 por ciento, el frijol 10 por ciento, el arroz 10 por ciento, el sorgo 9 por ciento y el trigo 5 por ciento; ello representó el 18 por ciento (24.9 millones de toneladas) del volumen de producción nacional, y el 60.6 por ciento del valor de la producción agrícola.

A la generación de básicos se dedican 3 millones de unidades de producción, que representan el 86 por ciento del total de agricultores del país (3.5 millones). De estas unidades, el 66 por ciento trabaja en temporal y sólo 19.5 por ciento en riego, con una superficie promedio en el primer caso de 3.2 hectáreas por productor. Como puede esperarse, los productores de temporal mantienen bajos niveles tecnológicos: sólo el 41.8 por ciento utiliza semilla mejorada, el 60.7 por ciento fertilizantes químicos, y el 29.8 por ciento tracción mecanizada. Estos porcentajes son todavía menores a medida que se considera sólo la producción de maíz, o si se distingue a los productores sociales.

En promedio, a nivel nacional, los rendimientos en toneladas por hectárea son:

CULTIVOS	TEMPORAL	RIEGO
Maíz	1.2	2.5
Frijol	0.5	2.5
Trigo	-	4.0
Arroz	2.0	4.0
Sorgo	2.7	4.5

El consumo aparente de granos básicos en el periodo comprendido de 1983 a 1990, en promedio anual fue de 29.4 millones de toneladas, de las cuales 23.6 (80 por ciento) se produjo en el país y 5.8 millones (20 por ciento) fueron importadas. La sustitución de estas importaciones requeriría incrementar la producción de temporal en 1.7 millones de toneladas, y de riego en 4.9 millones.

Sin embargo, el problema de los granos básicos ante el TLC no se reduce a superficie y rendimientos nacionales, sino a costos de producción y políticas comerciales entre México y Estados Unidos. De 1985 a 1990, las importaciones de granos básicos han significado 4 mil 119 millones de dólares (mdd), es decir, un promedio anual de 686.5 mdd; ello representa el 58.2

por ciento del total de importaciones del sector agropecuario (mil 829.9 mdd). Es importante observar que el valor de las importaciones de granos básicos ha crecido de 607.4 mdd en 1985 a mil 66 en 1990, e igualmente su importancia relativa en las importaciones del sector, de 46.8 por ciento en 1985 a 58.2 por ciento en 1990.

La apertura comercial significó reducir el número de fracciones controladas de 8 mil en 1982 a sólo 327 en 1989, y la tarifa promedio de 27 a 13.1 por ciento en dicho periodo (la tarifa promedio ponderada de 16.4 a 9.8 por ciento, y en el sector agropecuario a 3.5 por ciento). Las tarifas mexicanas, que en algunos casos llegaban a 100 por ciento en 1982, bajaron a 20 por ciento en 1989.

La liberación y alineación de precios internos a los internacionales se reflejó en: 1) Eliminación de los precios de garantía para diez productos: trigo, arroz, sorgo, ajonjolí, centeno, soya, cebada, semilla de algodón, copra y girasol. 2) Eliminación de los subsidios a los fertilizantes químicos y su alineación global a los niveles internacionales. 3) Aumento de los precios y tarifas de combustibles, agua, electricidad, insumos, maquinaria y refacciones. 4) La disminución de la participación y regulación estatal significó una drástica disminución de los subsidios al sector agropecuario (más de 2.5 billones de pesos anuales). 5) Caída del gasto público agropecuario; la participación en el gasto total pasó de 9.8 por ciento en 1983 a 5.5 por ciento en 1988. 6) Privatización y desaparición de las entidades paraestatales del sector agropecuario, y 7) Desmantelamiento de las instituciones de fomento y apoyo a la producción, comercialización, industrialización, asistencia técnica y educación agropecuaria.

Los efectos de esta política sobre el sector agropecuario no se dejaron esperar: 1) Reducción del PIB agropecuario; del bajo nivel histórico de 1980-85 (2.3 por ciento) se redujo al 1.7 por ciento entre 1985-89. 2) Incremento de las importaciones de 46.2 por ciento en 1982-85 a 113.6 por ciento en 1986-89. 3) Las exportaciones, que en los años 1982-85 crecieron anualmente 14.3 por ciento, disminuyeron de 1986 a 1989 a una tasa media de 16.4 por ciento anual medio. 4) Como consecuencia, la balanza comercial agropecuaria, que en 1982 había sido todavía supera-

ASPECTOS GENERALES DEL SECTOR AGROPECUARIO			
CONCEPTO	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
PIB (miles de millones de dólares: mmdls), 1990	229.0	4 850.0	462.0
PIB per cápita (miles dls) 1989	2.4	21.5	
PIB agrop. 1990 (mill. de dls)	18.0		
PIB agrop. 1990 (% PIB nal.)	7.9	2.8	3.3
Gasto público en el sector agropecuario (mill. de dls)	13 963.7	50 515.0	
% del gasto público total	5.5	4.8	
Subsidios al sector agropecuario (millones de dls)		57 500.0	
Exportaciones totales (mmdls) 1988	20.7	321.6	
Importaciones totales (mmdls) 1988	19.6	4 593.6	
Valor de las exportaciones agrícolas (mill. de dls)	1 461.0	39 600.0	
Producción agrícola total (mill. de Ton.)	138.6		
Población 1990 (mill. de hab.)	81.5	248.8	25.6
Superficie agrícola arable (mill. de hectáreas)	24.7	189.9	46.8
Territorio (miles de km <sup>2</sup> )	1 958.2	9 363.5	9 976.1

FUENTE: Elaborado con base en datos de Bancomer, Dirección de Estudios Económicos, México 1991, mimeo.

vitaria (369.8 mdd), resultó negativa en 1989 (-285.4 mdd). 5) El volumen de importaciones de todos los granos básicos aumentaron de 1985 a 1989 en 50.9 por ciento (trigo 120.8, maíz 72.6, frijol 49.8 y sorgo 21.7 por ciento). 6) Por su parte, la superficie sembrada de básicos se redujo, en conjunto 11.7 por ciento (frijol 23.8, sorgo 14.2, y maíz 12.4 por ciento); igualmente el trigo y el arroz en 1990. 7) Paralelamente, hubo una reducción en los rendimientos promedio por hectárea de 2.0 por ciento (de 30.1 en frijol, 4.9 en maíz, 2.7 en trigo y 1.0 por ciento en sorgo). En 1990 el arroz también redujo su rendimiento. En conjunto, la política de granos básicos representó una pérdida de precios reales del 52 por ciento en frijol, 43 en maíz y 48 por ciento en el resto de los básicos.

De lo anterior se puede concluir que: 1) La política económica y comercial del país de 1983 a 1989 es-

taba determinada por criterios monetaristas en el marco de una nueva división internacional del trabajo y la globalización de la economía. 2) La apertura comercial fue precipitada, unilateral y no negociada, y si bien redujo la inflación no promovió la competitividad ni diversificó las exportaciones al nivel requerido. 3) Dicha política no obtuvo reciprocidad, pues Estados Unidos, presionado por su déficit comercial y la competencia de Japón y Europa, no sólo no redujo, sino que incrementó las barreras no arancelarias de 61 productos entre 1970 y 1980 a 152 en 1985; la política proteccionista de Estados Unidos significó que México dejara de exportar 2 mil 688 mdd en 1988, cifra aproximada a la que se ahorró por la renegociación de la deuda externa. 4) Esta situación demuestra los límites de las "ventajas comparativas" y el distanciamiento del gobierno de los objetivos de autosuficiencia alimentaria.

En efecto, la dificultad de México para competir en la producción de granos básicos tiene su origen en las ventajas comparativas de Estados Unidos y Canadá. Las estadísticas muestran diferencias asombrosas en casi todos los rubros, sobre todo en rendimiento y en subsidios otorgados como porcentaje del ingreso promedio del productor, por lo que las ventajas comparativas son negativas para México.

A lo anterior hay que agregar que mientras en Estados Unidos y Canadá la mayor parte de la producción de granos básicos es de temporal, en México el riego (8 por ciento de maíz, 68 de arroz, 95.5 de trigo, 54 de sorgo y 24 por ciento de frijol) incrementa el costo de producción. Así, las ventajas comparativas de Estados Unidos y Canadá se basan en: 1) Disponibilidad de recursos naturales (grandes extensiones de planicies con altos índices de eficiencia termoplumiométrica). 2) Políticas permanentes de fomento a la producción bajo consideraciones de seguridad nacional: durante 60 años se ha asegurado a los productores un margen mínimo de rentabilidad, mediante precios y subsidios que han hecho posible la generación y adopción de tecnologías avanzadas, y 3) Un enorme desarrollo tecnológico, con apoyos e inversiones sostenidas a la investigación científica y la innovación tecnológica.

Las conclusiones a las que llega Víctor Suárez son las siguientes: 1) Para que las negociaciones en el TLC

defiendan los intereses nacionales se requiere: a) tomar en cuenta al sector y, especialmente, los productos básicos como un asunto vital y de seguridad nacional; b) considerar que el Estado debe recuperar desde ahora su papel central de protección y fomento, a través de políticas de largo plazo, asignación de recursos para la modernización del sector, especialmente en la propiedad social, y c) que sólo propuestas sensatas y la movilización del sector podrán fortalecer la posición de los negociadores del TLC. 2) Los elementos para la negociación serían: a) otorgar al sector y a los básicos un tratamiento especial y preferente; b) excluir de las negociaciones, al igual que al petróleo, al maíz y al frijol (mantener permisos previos, subsidios y control estatal de importaciones); c) establecer un periodo de ajuste de 20 años para el resto de los básicos; d) excluir de las negociaciones la tenencia de

ASPECTOS GENERALES DE LOS GRANOS BÁSICOS			
CONCEPTO/PAÍS	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
<b>MAÍZ:</b>			
Superficie cosechada (mil. ha.)	5 900	27 233	1 014
Rendimiento (ton/ha.)	1.6	7.0	6.4
Producción (mill. ton.)	9.9	191.1	7.0
% de subsidio*	40.0	33.0	n.d.
<b>TRIGO:</b>			
Superficie cosechada (mil. ha.)	950	25 150	13 638
Rendimiento (ton/ha.)	4.1	2.2	1.7
Producción (mill. ton.)	3.9	55.4	24.3
% de subsidio*	5.0-10.0	40.0	40.0
<b>SORGO</b>			
Superficie cosechada (mil. ha.)	1 300	4 153	-
Rendimiento (ton/ha.)	2.9	3.4	-
Producción (mill. ton.)	3.8	15.6	-
% de subsidio*	-	40.0	-
<b>FRIJOL:</b>			
Superficie cosechada (mil. ha.)	1 600	686	49
Rendimiento (ton/ha.)	0.5	1.6	1.5
Producción (mill. ton.)	0.9	1.1	0.07
% de subsidio*	n.d.	n.d.	-
<b>ARROZ:</b>			
Superficie cosechada (mil. ha.)	126	1 374	-
Rendimiento (ton/ha.)	2.7	6.4	-
Producción (mill. ton.)	0.4	7.4	-
% de subsidio*	10.0	50.0	-

\* Es el subsidio respecto al ingreso del producto.

FUENTE: Elaborado con base en datos de Bancomer, Dirección de Estudios Económicos, México 1991, mimeo.

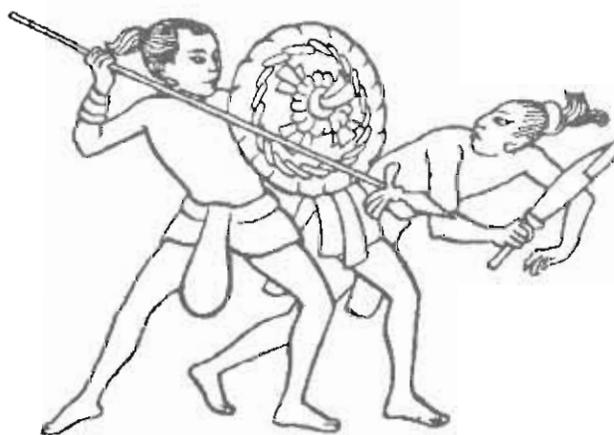
la tierra y la legislación agraria, lo cual no significa detener la modernización del sector social; e) excluir de las negociaciones cualquier condicionamiento en la participación y regulación estatal en el sector, y f) iniciar desde ya la transformación real de los procesos productivos de básicos para incrementar la productividad y competitividad, como parte de un proyecto que conduzca al sector a integrarse a la economía mundial en condiciones de país soberano, de equidad y de menor vulnerabilidad. 3) Establecer desde ahora una política consistente y de largo plazo de modernización efectiva del sector. 4) Multiplicar y reforzar los apoyos a las organizaciones regionales de campesinos, para coadyuvar a su consolidación y competitividad.

Sin embargo, hay otras opciones que indican la conveniencia de terminar con el proteccionismo y subsidio a los granos básicos, especialmente al maíz, aprovechando la coyuntura del TLC. Éstas muestran que finalmente el objetivo básico en el sector agropecuario debe ser el incremento del empleo y el mejoramiento de los niveles de vida de los campesinos; aun cuando coinciden en que, independientemente del TLC, es necesaria la aplicación de una política efectiva de modernización del campo basada, sobre todo, en la disminución de la pobreza, la inversión en infraestructura y mecanismos apropiados de incentivos a la producción.

Documento más analítico al respecto es el de Santiago Levy y Van Wijnbergen,<sup>4</sup> que concluye: 1) Las políticas mexicanas respecto al maíz (protección al productor y subsidio al consumidor) deben modificarse por las siguientes razones: a) dado que el 76 por ciento de la población mexicana en condiciones de pobreza extrema se localiza en el sector rural, es muy difícil justificar el subsidio del maíz para la población urbana; b) dado el elevado costo fiscal del subsidio al consumidor urbano (327.4 millones de dólares en 1989), sería preferible buscar otros mecanismos de transferencia directamente a los grupos de extrema pobreza urbana en lugar de un subsidio generalizado a toda la población; c) la protección al productor mexicano (de 72.8 dólares por tonelada en 1989), al mantener el precio de garantía por arriba del precio internacional es ineficiente porque: i) mantiene artificialmente el empleo en la producción del maíz en tierras de temporal de muy baja calidad, im-

pidiendo el incremento de la oferta de esa mano de obra en el resto de la economía: si lo que se busca en el subsidio al productor es mantener el nivel de ingreso (el salario rural), es preferible utilizar otros programas más eficientes, como el de empleo rural; ii) reduce la transferencia de tierra de riego (destinada al cultivo del maíz) hacia otros tipos de cultivos más rentables; iii) los efectos distributivos de los precios de garantía son desiguales ya que un número significativo de productores de subsistencia son compradores netos de maíz: los trabajadores rurales sin tierra deben pagar precios artificialmente altos, mientras que los grandes productores de maíz se benefician de una política dirigida a los de subsistencia. Así, "independientemente de las condiciones de eficiencia, derivadas del hecho de que México no tiene ventajas comparativas en la producción del maíz es erróneo enfatizar la producción de este grano como un medio de alcanzar el objetivo de una mejor distribución del ingreso, ya que ello orienta al objetivo de la política más en la mercancía que en los individuos".<sup>5</sup>

2) Por lo tanto, los objetivos de la política respecto al maíz deberían ser: a) tomar como punto de partida los cambios estructurales ocurridos en la economía mexicana en los últimos años. A medida que los problemas de la deuda y del programa de estabilización macroeconómica se superen, se conseguirá el crecimiento y el mejoramiento de los salarios urbanos. Si la protección al maíz se mantiene, la diferencia entre los ingresos urbanos y rurales tenderá a am-



pliarse durante los años noventa, presionando a una mayor protección para los productores de maíz en tierras de baja calidad y un mayor precio del maíz para los trabajadores rurales sin tierra; b) el objetivo central de la política debe ser, por lo tanto, el de reducir progresivamente el precio del maíz para el productor y, eventualmente, introducir el maíz en el TLC; esto se deriva de reconocer que el ayudar a los campesinos no puede lograrse, sostenidamente, con base en incrementos del precio del cereal; el redefinir el papel de la agricultura en la economía mexicana parte de reconocer que no puede darse una solución permanente a los problemas de la agricultura a través de mayores subsidios (ya sea a través del crédito, fertilizante o precios del producto), y lleva directamente a confrontar la necesidad de desarrollar estrategias y mecanismos más efectivos para ayudar al campesino.

3) "[...] Sólo con una mejor infraestructura y mayores inversiones privadas serán las áreas rurales capaces de aprovechar las ventajas que trae consigo el TLC. Se requiere inmediatamente recuperar los proyectos de irrigación abandonados y rehabilitar los que quedaron a medias; complementar con análisis sistemáticos de costo-beneficio nuevas vías de comunicación; desarrollar nuevos proyectos hidráulicos y de infraestructura, con especial énfasis en las regiones actualmente importantes en la producción del maíz. Como se mencionó, el desarrollo de la infraestructura rural en esas áreas incrementará temporalmente las oportunidades de empleo para los trabajadores desplazados de la producción del maíz; mitigará la caída de los salarios rurales por la reducción del precio del maíz y servirá para regular las corrientes migratorias".<sup>6</sup>

## CONCLUSIONES

1. El TLC significará un marco de grandes transformaciones para el país, en el mediano y largo plazo, y una forma de asegurar la permanencia de las políticas del actual régimen.

2. Investigadores mexicanos y extranjeros encuentran, bajo ciertos supuestos, ventajas importantes del TLC para México: beneficios relativos en el ingreso, en los salarios y en las utilidades; sobre todo, además de eliminar aranceles se reducen las restricciones a la



inversión extranjera, especialmente si los salarios se mantienen fijos.

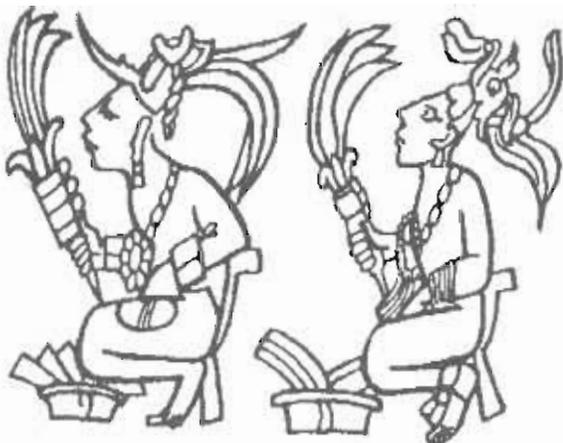
3. Las ventajas comparativas basadas, por una parte, en la disponibilidad de recursos naturales y el grado de desarrollo de la infraestructura y tecnología y, por la otra, en el nivel de desarrollo del sector manufacturero, son las que determinan los sectores favorecidos por el TLC. Sin embargo, las diferencias relativas de los salarios frente al exterior favorecen a México en aquellos sectores en los que las características de ensamblaje (y de integración nacional) requieren de altos contenidos de fuerza de trabajo.

4. El sector agropecuario ante el TLC enfrenta nuevos retos, dificultades y posibilidades, porque a su ya tradicional crisis estructural, y a la discusión de temas fundamentales como el papel del Estado en el campo y el futuro de la propiedad social, se agrega ahora el de la política de apertura al exterior, que ha resultado ya en una balanza comercial agropecuaria negativa, sin que se haya consolidado el proceso de la modernización rural.

5. La estrategia de negociación para el sector agropecuario en el TLC se basaría en: no reducir inmediatamente los aranceles a cero; conseguir la eliminación de los subsidios a los productores extranjeros; incrementar la productividad rural a través de la asociación entre diferentes formas de propiedad y mayor inversión pública y privada (nacional e internacional), y exigir cláusulas de salvaguardas para la protección ocasional.

6. Si los países reducen a cero los aranceles y México elimina la protección al maíz, sorgo y soya, se alcanzaría una balanza comercial favorable para México; aumentarían las importaciones de dichos granos, pero bajarían notablemente la del resto de los bienes alimentarios; se incrementarían las exportaciones de frutas y legumbres (frescas y procesadas); aumentarían las importaciones de trigo, productos silvícolas, del mar, cuero y textiles, y provocaría un aumento generalizado de la producción y la oferta agrícola y agroindustrial interna.

7. El subsector de granos básicos debe ser considerado como uno de los temas más importantes en las negociaciones del TLC, por su aportación a la alimentación del país, su participación económica y comercial en el sector agropecuario y su importancia social y cultural.



8. Ante la crisis económica de principios de los ochentas, México definió una política para el sector (1983-89), basada en la apertura comercial, la alineación de los precios internos a los internacionales y una disminución en la participación y regulación del Estado en la economía, lo que redujo el PIB agropecuario, volvió negativa la balanza comercial, redujo la superficie sembrada y estancó los rendimientos de granos básicos. Si bien en 1990 y 1991 se han modificado algunos mecanismos de dicha política, esto aún no ha revertido las tendencias.

9. Estados Unidos y Canadá basan sus ventajas comparativas de la producción de granos básicos en una gran disponibilidad de recursos naturales, una

política permanente de fomento y subsidio a la producción, un enorme desarrollo tecnológico, así como inversiones sostenidas en infraestructura e inversiones científicas.

10. La discusión sobre si los granos básicos (sobre todo el maíz) deben ser incluidos en la negociación del TLC todavía no ha terminado, hasta ahora sólo las "representaciones" y los técnicos han intervenido en los análisis, falta todavía oír la voz real de los productores.

11. La discusión no puede quedarse sólo al nivel de lo exclusivamente comercial de la liberalización de las tarifas arancelarias, sino que debe ir a la esencia misma del problema: la pobreza y la marginación social de los productores rurales en tierras de temporal y la necesidad de una profunda modificación en el uso de la tierra, en la estructura productiva del sector agropecuario, y en su integración al resto de la economía.

12. En general todas las organizaciones y analistas coinciden en que con TLC o sin él, el Estado debe recuperar desde ahora su papel de fomento y modernización del sector, especialmente de la propiedad social y, a la vez, respetar y reforzar la autonomía de las organizaciones de productores.

13. Los programas integrales de combate a la pobreza rural; la inversión en la infraestructura productiva, especialmente en proyectos de irrigación y asistencia técnica; la reorganización de la propiedad social; los programas oficiales de empleo rural, y la formulación de programas regionales de desarrollo rural integral, serían las estrategias inmediatas más urgentes.

14. Por lo tanto, la discusión sobre el sector agropecuario en el contexto del TLC no será alrededor del objetivo, reivindicado por todos, de la necesaria y urgente política de modernización rural, sino de si el TLC facilita o dificulta aún más la recuperación de la crisis agropecuaria y forestal. Quienes lo consideran favorable se basan en los supuestos de la apertura, de que habría capacidad para reorientar los recursos productivos y del posible incremento del empleo y mejoramiento de los salarios reales; quienes se oponen se basan en los efectos objetivos de la crisis, en la

insuficiencia de la estrategia de reorganización del sector y en la incapacidad del Estado para inducir a la modernización.

15. Por último, independientemente de la voluntad política para la real modernización del campo, es imprescindible excluir de las negociaciones del TLC cualquier condicionamiento externo sobre la autodeterminación soberana de México. □

NOTAS

- <sup>1</sup> En las últimas semanas se conoció el fallo del GATT favorable a México en el conflicto del atún con Estados Unidos; habrá que ver si Estados Unidos lo respeta.
- <sup>2</sup> Yúnez-Naudé, Antonio, "Hacia un TLC norteamericano: efectos sobre los sectores agropecuario y alimenticio de México", COLMEX, CEE, México, 1991, mimeo.
- <sup>3</sup> Este apartado se basa en gran parte en el trabajo de Víctor Suárez, *El Subsector de Granos Básicos en México y el Tratado de Libre Comercio México-E.U.-Canadá (Una aproximación de tema)*, III Encuentro de Alternativas Agropecuarias y Programas Ecológicos, Tlaxcala, 1991, mimeo.
- <sup>4</sup> Levy S/Van Wijnbergen, "Maize and the México-United States free trade agreement"; Boston University/World Back, 1991, mimeo.
- <sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 218.
- <sup>6</sup> *Op. cit.*, p. 34.

BIBLIOGRAFÍA

Alberto, José, y Manuel Arceo: "El Tratado de Libre Comercio", conferencia dictada en la Universidad Juárez del Estado de Durango, organizada por el PRI Estatal, 28 de junio de 1991.

Bancomer, Dirección de Investigaciones Económicas, *Información sobre efectos del TLC*, 1991, mimeo.

CIDAC, *El acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos*, Diana, México, 1991.

Diario *La Jornada*, varios números, 1989, 1990, 1991.

El Colegio de México (CEE), *Informes de investigaciones sobre los efectos del TLC sobre México y América del Norte*, 1991, mimeo.

IIE/UNAM, *La integración comercial de México a E.U. y Canadá, ¿alternativa o destino?*, Siglo XXI, México, 1990.

INEGI, *Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal*, Aguascalientes, 1990.

Levy S/Van Wijnbergen S., "Maize and the México-United States free trade agreement"; Boston University/World Back, 1991, mimeo.

Revista *Comercio Exterior*, vol. 40, núms. 9 y 10; vol. 41 núm. 1, México, 1990 y 1991.

SECOFI, *Tratado Trilateral de Libre Comercio: Una Visión Global*, México, 1991, mimeo.

Suárez, Víctor, *El Subsector de Granos Básicos en México y el Tratado de Libre Comercio México-E.U.-Canadá (Una aproximación de tema)*, III Encuentro de Alternativas Agropecuarias y Programas Ecológicos, Tlaxcala, 1991, mimeo.

Vega, Gustavo (coordinador), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México/UTM, México, 1991.

Yúnez-Naudé, Antonio, *Hacia un TLC norteamericano: efectos sobre los sectores agropecuario y alimenticio de México*, COLMEX, CEE, México, 1991, mimeo.

