

Evolución de la apertura comercial e implicaciones del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte en el sector agropecuario

JAVIER OROZCO ALVARADO
JOSÉ LUIS CALVA

Introducción

Desde mediados de la década de los ochenta el campo mexicano, al igual que los sectores externo e industrial, se ha visto envuelto en un amplio programa de modernización estructural. Desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid se instrumentó en el país un nuevo modelo de desarrollo agrícola, orientado fundamentalmente al sector externo, el cual se consolidó económica, política y jurídicamente bajo la administración del presidente Salinas.

Dicho modelo se ha sustentado desde sus inicios en esquemas liberales. Como parte de la política de liberalización comercial, en el sector agropecuario se han eliminado los permisos de importación para diferentes grupos de productos agrícolas, los cuales pasaron de una cobertura superior a 50 por ciento en 1985 a otra de alrededor de 20 por ciento en 1990.¹

A partir de su implantación, el nuevo modelo tuvo como objetivo reorientar las relaciones comerciales con Estados Unidos en los siguientes términos: 1) disponer de un amplio

mercado en Estados Unidos para la exportación de frutas y legumbres mexicanas a precios competitivos; 2) generar una relativa absorción interna de trabajo en la producción hortofrutícola para generar empleos y retener la emigración rural, y 3) disponer de recursos financieros y tecnológicos del exterior para desarrollar el campo, así como de alimentos a bajos precios.

La modernización del campo mexicano se ha orientado básicamente a desarrollar una agricultura exportadora, por lo que el sector hortofrutícola comercial prácticamente ha desplazado a la agricultura tradicional. La reforma agraria impulsada por el presidente Salinas, cristalizada en las modificaciones al artículo 27 constitucional, buscó elevar la eficiencia del sector mediante la concentración de la tierra en manos de nacionales o de extranjeros.

En este trabajo interesa destacar cuáles eran los riesgos para México ante la firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, cuáles han sido sus efectos internos y en qué situación se encuentra actualmente el campo mexicano.

Los riesgos del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte

En sus estudios para México, la OCDE consideraba en 1992 que las reformas en la estructura de la tenencia de la tierra serían complementadas con la liberalización del sector agrícola según lo que marca el Acuerdo de Libre Comercio.

En dicho acuerdo se estableció abrir el mercado de granos mexicano a cambio de la liberalización de las importaciones hortofrutícolas de Estados Unidos y Canadá. Se consideraba que este proceso permitiría a México reducir su producción de granos a cambio de un aumento de sus exportaciones de frutas y legumbres y obtener beneficios globales estáticos del orden del 0.6 por ciento del producto interno bruto. Aunque se calculaba, igualmente, que los cambios en la estructura productiva podrían provocar la emigración inmediata de alrededor de 700 mil campesinos dedicados a la producción de maíz.

Vistas así las cosas, la liberalización del sector agrícola implicaba necesariamente el desmantelamiento

Los autores son profesores-investigadores del Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.



de la tradicional estructura agraria mexicana, especialmente si se considera la superioridad agrícola y tecnológica de Estados Unidos y Canadá frente a México.

Algunos estudios² mencionaban, desde el inicio de las negociaciones, que con el Acuerdo de Libre Comercio México podía llegar a sufrir una caída drástica del empleo agrícola en la próxima década y calculaban que disminuiría de 26 a 15 por ciento el total de la población activa, ya que el libre comercio de granos con Estados Unidos y Canadá implicaría el retiro del cultivo de más de diez millones de hectáreas en el país; así como un éxodo del campo de alrededor de quince millones de mexicanos (tres millones de familias).

En el curso de las negociaciones, se señaló también que las diferencias de productividad entre los tres países eran abismales en las cosechas de los granos básicos y en la producción pecuaria y que, a pesar de lo barato de la mano de obra mexicana, los costos de producción de los más importantes productos alimenticios mexicanos eran superiores a los de sus vecinos del norte.³

En su análisis sobre el probable impacto del acuerdo comercial, Calva (1992) mostró las marcadas diferencias que existían en los tres países, entre las cuales destacaban cuatro aspectos fundamentales: producción, productividad del trabajo, nivel tecnológico y participación del Estado.

1) En México se cosechaban 1.7 toneladas de maíz por hectárea, contra 7.0 toneladas en Estados Unidos y 6.2 en Canadá. La cosecha promedio era de 542 kilogramos por hectárea de frijol en México, contra 1 661 en Estados Unidos y 1 865 en Canadá. Se cosechaban 3.3 toneladas de arroz por hectárea en México, contra 6.2 en Estados Unidos. Cada vaca de ordeña en México producía en promedio 1 365 litros de leche al año, contra 6 224 en Estados Unidos y 5 526 litros en Canadá. Cada ave producía en México 3.1 kilogramos de carne al año, mientras que en Estados Unidos se producían 6.5 y en Canadá 6.0 kilogramos.

2) La brecha de productividad agropecuaria por trabajador ocupado era aún más profunda, pues mientras que en México el valor bruto del pro-

ducto agropecuario por trabajador era de 1 799 dólares en 1988; en Estados Unidos era de 45 052 y en Canadá de 36 617. En México se requerían 17.8 días/hombre de trabajo para producir una tonelada de maíz; en Estados Unidos eran suficientes 1.2 horas de trabajo. En frijol y arroz, la productividad laboral en Estados Unidos era, en números redondos, cien veces mayor que en México.

3) Otro aspecto era la profunda brecha tecnológica entre México y sus dos socios del norte, ya que mientras Estados Unidos y Canadá disponían, respectivamente, de 1.5 y 1.6 tractores por cada trabajador agrícola —concepto que incluía toda la población económicamente activa agropecuaria—, en México sólo había 2 tractores por cada 100 trabajadores agrícolas. El número de cosechadoras y trilladoras por mil trabajadores era de 209 en Estados Unidos, 332 en Canadá y 2 en México. En tanto que Estados Unidos y Canadá utilizaban semillas genéticamente mejoradas en prácticamente el 100 por ciento de los campos, en México sólo se cubría el 15.9 por ciento de los maizales, el 12 por ciento de los frijolares y, en conjunto, sólo el 20.6 por ciento de la superficie nacional dedicada al cultivo de granos básicos.

4) Además de las claras desventajas competitivas de México ante los dos países, estas diferencias tenían que ver con el hecho de que en Estados Unidos se canalizaban enormes subsidios a los productores agropecuarios. En 1988, éstos ascendieron al 35 por ciento del valor del producto agropecuario. Canadá canalizó subsidios a sus productores equivalentes al 43 por ciento del valor de la producción agropecuaria. En México los subsidios globales al sector agrope-

cuario representaron apenas 2.92 por ciento del producto interno bruto del sector.

En consecuencia, al iniciar las negociaciones en 1990, México se encontraba en un escenario que hacía imposible que dentro de un plazo previsible pudiera equipararse en tecnología y productividad con la potencia agropecuaria número uno del mundo.

Las políticas de fomento agropecuario de Estados Unidos y Canadá, plasmadas en sus sistemas de precios y subsidios, así como en los programas de investigación, extensionismo, comercialización, crédito e infraestructura, hacían de la actividad agropecuaria el sector de la economía con mayor intervención gubernamental. Ello contrastaba con las políticas mexicanas de reducción del apoyo del Estado al campo.

La defensa oficial de la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte se sustentaba en que para compensar lo anterior se daría un crecimiento significativo de la exportación de hortalizas, frutas y productos tropicales. Argumentos engañosos, en primer lugar, porque existían productos hortícolas en los cuales México no era competitivo pues de hecho la concurrencia de productos hortícolas mexicanos al mercado estadounidense era exclusivamente en invierno, cuando los horticultores norteamericanos no tienen producción suficiente; en segundo lugar, en frutales tampoco eran significativas las posibilidades de expansión, pues si bien existían productos que podían beneficiarse con la liberación comercial, como los cítricos, había frutales de tierra templada, como manzana y durazno, en los cuales Estados Unidos tenía menores costos de producción.

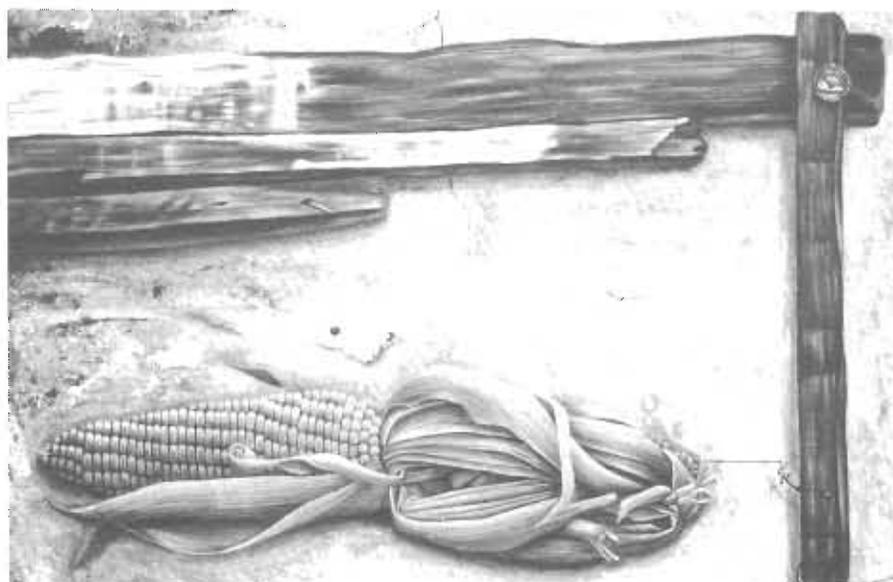
Las desventajas comparativas de México en los principales productos agropecuarios obedecían, en primer lugar, a la brecha tecnológica de México respecto a los países del norte y a su inferior provisión de recursos naturales –tierra y factores climáticos–, así como a las marcadas diferencias en las políticas agropecuarias y de fomento gubernamentales, caracterizadas en Estados Unidos y Canadá por la canalización de enormes apoyos y subsidios al sector.

Desde el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte se preveía que la serie de medidas de política agrícola tendientes a sustituir gradualmente la producción interna de granos por la importación de ellos, así como la imposibilidad de este sector para igualar los niveles internacionales de productividad, implicaría en la década de los noventa un proceso de desarticulación de la estructura productiva en el campo que redundaría en el empobrecimiento masivo de campesinos y en la casi eliminación de los productores tradicionales.⁴

Efectos internos de la apertura comercial

Durante los tres últimas administraciones México ha sido convertido en un enorme laboratorio de experimentación neoliberal. La población campesina se ha visto sometida a un inopinado y abrupto programa de modernización con tres grandes vertientes: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo rural; 2) la apertura comercial externa que remató en la inclusión completa del sector agropecuario con el Acuerdo de Libre Comercio, y 3) la reforma neoliberal de la legislación agraria, que abrió múltiples vías al comercio de tierras ejidales y comunales, así como la concentración de la tierra en grandes unidades de producción.

La tecnocracia neoliberal suponía que este programa liberalizador –que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas espontáneas del mercado la libre asignación de los factores productivos– conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, al aumento de la eficiencia y



al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias.

Los objetivos anunciados por el gobierno mexicano al negociar y firmar el Acuerdo de Libre Comercio no se han alcanzado. Éstos eran: 1) generar suficientes empleos bien remunerados para la población mexicana a fin de retenerla en el país; 2) atraer grandes volúmenes de inversión extranjera para mantener los equilibrios macroeconómicos y aumentar los coeficientes de inversión física; 3) acelerar el crecimiento económico y la productividad; 4) acabar con las obstrucciones arancelarias y no arancelarias a las exportaciones mexicanas, mejorando las relaciones económicas y sociales entre los países, y 5) realizar el paso por la vía rápida de México al primer mundo.

De hecho, las facilidades de acceso al mercado estadounidense no se han incrementado significativamente. La ilusión de que este tratado establecería reglas claras, justas y parejas en los tratos comerciales con Estados Unidos no se ha convertido en reali-

dad. Los obstáculos a la entrada del autotransporte mexicano a ese país y las barreras no arancelarias al atún, el acero, el jitomate, el aguacate, el cemento, la fresa, etcétera, revelan que el Acuerdo de Libre Comercio no es instrumento suficiente para nulificar el proteccionismo de Estados Unidos.

Sin embargo, no es este país el que está equivocado sino México; en realidad, la regulación y administración del comercio son prácticas habituales en los países desarrollados y de reciente industrialización, cuyas políticas comerciales son pragmáticas y no dogmáticamente librecambistas.

En el ámbito laboral, los flujos migratorios de mexicanos a Estados Unidos en búsqueda de empleo —los cuales no se han reducido con el acuerdo comercial sino, por el contrario, han aumentado— exacerban los problemas de discriminación y violación de los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos inmigrados ilegalmente en ese país. Así, el Acuerdo de Libre Comercio no ha contribuido ni siquiera a mejorar el

trato a los mexicanos que, por la presencia de una estrategia económica incapaz de proporcionales empleos e ingresos dignos, se ven orillados a cruzar la frontera norte.

Balance reciente del sector agropecuario mexicano

En general, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte no ha sido el instrumento idóneo para resolver los problemas estructurales de la economía mexicana; por el contrario, ha reducido los márgenes de maniobra comerciales, tecnológicos, financieros y de política económica interna para resolver los problemas alimentarios y estructurales.

Los resultados han sido exactamente contrarios a los proyectados. El valor per cápita de la producción agrícola en 1995 resultó 16.5 por ciento inferior al de 1981, la producción pecuaria 20.8 por ciento menor y la forestal 30.6 por ciento.

En 1996, el producto interno per cápita agropecuario y forestal agregados fue 19.6 por ciento inferior al de 1981. En kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos en 1996 se redujo 32.4 por ciento respecto a 1981, la producción de carnes rojas disminuyó 35 por ciento, y la de leche se redujo 21.2 por ciento.

En contraste —no obstante la severa reducción del consumo alimentario de los mexicanos pobres y en pobreza extrema— las importaciones de alimentos se dispararon de 1 790 millones de dólares en 1982, a 7 274 en 1994 y a 8 271 millones de dólares en 1996.

Hoy por hoy, a pesar del Acuerdo de Libre Comercio, México es uno de los países latinoamericanos con



Comportamiento de la producción frutícola del estado de Jalisco
Toneladas

Cultivo frutales	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Aguacate	6 768	7 886	6 574	7 390	7 885	6 458
Caña fruta	0	14 250	12 745	10 972	11 022	18 733
Ciruella	7 958	6 021	7 539	5 902	7 619	8 670
Durazno	2 533	1 172	1 610	948	879	897
Fresa	1 951	1 221	805	1 077	0	397
Granada	0	15	33	38	62	16
Guanábana	474	379	604	799	186	361
Guayaba	8 040	7 532	6 048	3 496	3 582	4 865
Lima	9 366	23 448	37 844	31 833	34 274	3 468
Limón	8 178	5 879	10 600	8 300	14 247	13 077
Mamey	184	93	158	81	56	52
Mandarina	100	80	80	75	94	48
Mango	45 275	60 568	43 958	39 013	51 948	50 341
Manzana	69	68	64	65	73	41
Melón	12 585	8 565	6 383	7 688	13 104	10 553
Membrillo	813	518	1 210	1 190	1 372	1 344
Nance	26	28	21	29	44	34
Naranja	1 579	1 904	2 116	1 967	2 204	4 164
Naranja-lima	0	25	35	21	21	26
Nogal	465	390	1 218	1 199	311	521
Nopal-tuna	4 587	7 301	8 589	5 517	8 901	9 243
Palma-coco	0	551	317	374	10 200	5 350
Papaya	10 900	15 898	8 396	8 207	10 727	11 403
Pera	38	32	28	14	12	9
Piña	40	339	660	1 860	1 890	1 710
Plátano	88 705	79 702	73 859	95 199	65 491	30 140
Sandía	51 293	53 025	16 497	33 592	46 323	49 149
Tamarindo	1 387	1 353	1 544	1 221	943	2 482
Toronja	56	42	30	30	0	0
Vid	482	759	526	450	171	121

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Rural, Jalisco, Dirección General de Fomento Agropecuario y Frutícola.

más altos niveles de pobreza y los índices más bajos de tecnificación, al nivel de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia, en donde, según la CEPAL, existe un tractor por cada cien hectáreas arables, y las exportaciones hortofrutícolas se mantienen prácticamente estancadas en estados que han estado cambiando su vocación agrícola, como Jalisco.

La situación del sector agrícola en Jalisco

Según los diagnósticos de la Secretaría de Desarrollo Rural, en Jalisco la situación sigue siendo crítica, tanto

para los productores tradicionales como para los productores comerciales, a pesar de los cambios en los patrones de producción. De hecho, la participación del sector agropecuario en el producto interno bruto estatal ha perdido importancia; mientras que en 1980 participó con el 9.4 por ciento, en 1993 la participación se redujo a 7.9 por ciento.

Con todo y la reducción de aranceles a las exportaciones a Estados Unidos y el impulso que se ha pretendido dar a los cultivos de exportación, la producción frutícola se mantiene prácticamente estancada, como puede observarse en los prin-

cipales productos de exportación. Ello muestra que el abandono de la agricultura tradicional y el impacto de éste en el empleo y la producción de alimentos no se ha visto compensada con la esperada expansión de la agricultura de exportación.

Conclusiones

En síntesis, el deterioro del sector agrícola tiene que ver con las transformaciones estructurales que se han dado a partir de la liberalización del sector, lo cual ha propiciado un indiscriminado aumento de las importaciones. Además, este deterioro es consecuencia de la fuerte reducción de la intervención del gobierno federal en su promoción, y porque tampoco se han resuelto problemas estructurales como la especulación financiera, la falta de tecnología, la insuficiencia de agroindustrias, la intermediación comercial, la desarticulación de cadenas productivas y la emigración rural.

Notas

¹ *Estudios Económicos de la OCDE 1991/1992*. México, París, 1992.

² *Boletín FMI*, agosto 10 de 1992. José Luis Calva, *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, Editorial Fontamara, México, 1992.

³ *Ibid.*

⁴ En julio de 1990 el presidente de la Cámara de Comercio México - Estados Unidos previó que el acuerdo agrícola sería uno de los temas más complicados, pero que era posible que en la negociación se resolvieran algunos problemas que le permitieran a México seguir con la modernización del campo nacional (*El Financiero*, julio 6 de 1990).