

Tratado Trilateral de Libre Comercio: un desastre potencial para la agricultura mexicana*

Eliezer Morales Aragón*

Introducción

La agricultura mexicana fue, por varias décadas, un sector sumamente vigoroso dentro del crecimiento sostenido de largo plazo que tuvo la economía mexicana. Sin embargo, su dinámica empezó a agotarse en parte debido a la imposibilidad para poder construir, a pesar de los éxitos, un sector bien integrado.¹ Desde hace más de 20 años pesan como lastres la falta de inversiones suficientes en irrigación e infraestructura carretera, comunicaciones, sistemas modernos de almacenaje y embarque, etc.² La ausencia de un marco institucional propicio y la crisis fiscal del Estado agravan la situación desde hace más de 10 años.

* Ponencia presentada en la Pacific Regional Conference Organization, de L'Association Canadienne des Sciences Regionales. Julio 10-14, 1993. En Chateau Whisler Resort, Whisler, B.C., Canadá.

* Profesor de tiempo completo de la facultad de Economía UNAM.

¹ Morales Aragón, Eliezer. *Consecuencias probables del TTLC sobre el sector agrícola de México*, (mimeo), ponencia presentada en la Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., 2 de junio de 1993.

² *Ibid.*

La crisis agrícola de México puede convertirse en desastre. Existe todo un nudo de elementos adversos que gravitan en esa dirección. La falta de una política económica bien definida para el sector, los cambios recientes en el régimen de propiedad de la tierra que todavía demorarán para madurar y con consecuencias todavía imprevisibles. La ausencia de agentes sociales y privados que realicen las inversiones necesarias, las altas tasas de interés son, entre otros, los problemas que integran el complejo nudo del campo agrícola mexicano: en este contexto, la inminente puesta en marcha de *Procampo*, el más reciente programa de apoyo gubernamental al sector agrícola, no introduce ningún elemento radicalmente distinto. En suma: las soluciones no están a la vista.³

Existen problemas adicionales: a la apertura comercial en vigor desde hace algún tiempo debe sumarse la competencia con la agricultura estadounidense que es, con mucho, la más grande, productiva y la mayor potencia exportadora del mundo.⁴ Además, las distintas políticas de fomento productivo, comercialización y de exportaciones obligan a realizar análisis adicionales. Por último, la importancia política y social de este sector productivo en México debe ser sopesado con un cuidado extremo, además de ser muy importante para la economía del país. En el caso de Estados Unidos estos elementos son radicalmente diferentes.

La debilidad estructural

Para la agricultura mexicana parece que lo peor llegó en los momentos más inadecuados. Este ensayo explora cómo este sector económico tiene que enfrentarse a un doble reto. De una parte, no está clara su perspectiva en el orden interno. Tal es el saldo de casi tres décadas en declive productivo y de productividad, una política de inversión pública errática e inversión privada casi al nivel cero. De una trayectoria de suficiencia alimentaria con exportaciones esporádicas, México es hoy uno de los países con un

³ *Ibid.*

⁴ United States General Accounting Office. *Briefing Report to the Chairman, Committee on Agriculture, House of Representatives, U.S. Mexico Trade, Trends and impediments in Agricultural Trade*, Washington D.C., Febrero, 1990.

alto déficit en su sector agrícola, particularmente en la producción de alimentos para su población.⁵ El sector se encuentra ahora en una incertidumbre enorme. Su debilidad interna es manifiesta y públicamente reconocida, su situación es precaria con un futuro impredecible. Es en esta tesitura en la que se presenta el segundo elemento a considerar, referido al cambio tan drástico del papel del Gobierno que hasta hace no menos de veinte años se constituía en el eje fundamental para el fomento y apoyo de la producción agropecuaria, ya fuera como inversionista directo o como responsable de la infraestructura hidráulica, los créditos blandos o los insumos subsidiados como agua, semillas mejoradas y fertilizantes.

Como resultado específico de la política de ajuste aplicada a partir del sexenio 1982-1988 se frenó la inversión, y la amplia red de protección nacida en las políticas de fomento a la actividad ha desaparecido casi por completo. Dentro de los programas restrictivos del gasto público la actividad agrícola fue de las más perjudicadas. Esto ha ocasionado un reflujo generalizado en prácticamente todos los renglones de la intervención estatal en el agro. De hecho, el tipo de políticas utilizadas en las últimas décadas, tendieron a beneficiar a los productores más capacitados y a paliar los efectos más nocivos de la caída del ingreso de los consumidores *en detrimento de los agricultores marginales*.⁶

Como en todas las políticas económicas, la aplicada al sector agropecuario fue precedida por la formulación teórica de lo que era necesario para corregir o hacer avanzar al sector. Desde luego, no se trata de una visión puramente ideológica, sino de evaluaciones teórico-empíricas a partir de las cuales se diseñan y aplican los nuevos conceptos. Tal ha sido el trayecto del cambio de perfil para el sector agropecuario de México. En los últimos doce años se generó una concepción férreamente dominada por una corriente de pensamiento económico liberal, que ha sometido indiscriminadamente al sector agropecuario a una apertura comercial internacional sumamente desigual. Evidentemente, esta situación se ve difícil de mejorar ante la puesta en vigor del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLC).

⁵ Rello, Fernando. *El campo en la encrucijada nacional*, México, SEP, 1986.

⁶ Samaniego, José Luis. "Una lectura alternativa de la recuperación productiva en el sector agropecuario", *Economía Informa*, núm. 203, México, marzo de 1992.

Durante la última década los agricultores mexicanos vivieron una de las crisis más terribles en su historia. La declinación de producción y productividad se explica por una madeja de hechos, casi todos negativos, de carácter coyuntural y estructural. Sabemos que desde los años ochenta los productores agrícolas se enfrentan a un incremento en los costos de los insumos y los medios de producción. Su crédito se ve restringido por las altas tasas de interés en los créditos otorgados por la banca reprivatizada y la desaparición virtual de las instituciones oficiales.

En resumen: los pocos créditos existentes resultan inaccesibles, la desaparición del sistema de precios de garantía y la desventajosa relación con los bienes manufacturados deprimen más aún al sector. Las consecuencias son la descapitalización del campo y la migración a las grandes ciudades y a Estados Unidos.

En lo que respecta a las causas estructurales se debe recordar que la política estatal con que se manejó la agricultura se construyó desde la década de los treinta. El andamiaje resultante contribuyó a los éxitos agrícolas del país que llegaron hasta la década de los sesenta. Con la reforma agraria se instituyeron y reglamentaron la propiedad ejidal, comunal y pequeña propiedad. Desde aquella época se inició el reparto agrario masivo que a lo largo de los años se desgastaría y se convertiría en un mito al no transformarse en una Reforma Agraria integral. Su saldo en las últimas décadas, bien se puede calificar más como negativo que benéfico para el desarrollo de la agricultura mexicana.

La imposibilidad de la asociación entre pequeños propietarios y terceros, que marcaba la Ley de la Reforma Agraria, impidió un crecimiento sostenido dentro del ramo, dada la falta de capital que bien se habría logrado resolver de alguna forma a través de convenios con empresas privadas. La incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, aún para los pequeños propietarios, fue otra de las constantes que provocó que muchos de los campesinos optaran por dejar la tierra y los cultivos. Aun cuando se reconozca que la situación institucional de la tierra era precaria, el hecho es que los resultados de las reformas radicales introducidas al Artículo 27 de la Constitución sólo podrán ser observados en el largo plazo. Por ahora, tanto los campesinos como los eventuales inversores del sector viven una etapa de franca incertidumbre.

Las medidas adoptadas por el Gobierno Federal ante la caída de la producción agropecuaria a lo largo de los años setenta y ochenta

ta contribuyeron a agudizar la crisis. A partir de una visión errónea se buscó, en primer lugar, proteger a los productores mediante medidas regulatorias, permisos de importación, barreras arancelarias y aumento de subsidios, en lugar de dotarlos de suficiente infraestructura y capital para hacer frente a la gran competencia de productos agrícolas del exterior. Un intervencionismo estatal corrupto y la falta de rentabilidad provocaron la ausencia del capital privado. La virtual congelación y rezago en la política de precios de garantía impidieron, parcialmente, la capitalización del campo. La política de subsidios, en sus diferentes acepciones, integró un esquema de beneficio indiscriminado e ineficiente y evitó que los productores rurales se dotaran de una cultura empresarial indispensable para capturar los beneficios, siempre azarosos, de la economía de mercado.

A partir de la información disponible, pensamos que más que referirnos a regiones afectadas por el TTLC debemos hacerlo a partir de los distintos tipos de productores que tienen rendimientos que les permiten ser más o menos competitivos ante la apertura del mercado nacional a la competencia externa.⁷

Es evidente que los productores con rendimientos agrícolas más bajos son los que enfrentan el TTLC en las condiciones más desfavorables y serán los que tengan mayores riesgos de ser desplazados por la competencia externa. Para ellos habrá solamente dos posibilidades: primero, reorientar su producción hacia cultivos más rentables, lo cual parece un tanto difícil y, segundo, emigrar hacia las ciudades o a la frontera norte y Estados Unidos.

Como parte de las negociaciones llevadas a cabo para la suscripción del TTLC, se pactaron plazos de desgravación arancelaria hasta por 15 años para algunos productos. Estos lapsos temporales son de importancia porque permiten contar con el tiempo suficiente para efectuar los ajustes, modernización y capitalización de las unidades productivas.⁸ Según la información proporcionada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), el acceso de los productos agrícolas mexicanos, co-

⁷ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*, México, 1990.

⁸ Aguilar Gómez, Javier de J. "La apertura comercial y las importaciones mexicanas de productos agropecuarios en los ochenta", *Investigación Económica*, vol. XLIX, núm. 194, octubre-diciembre, México, Facultad de Economía, UNAM, 1990.

mo porcentaje de su valor, es muy favorable. De entre todas destaca el haber logrado un plazo de 15 años de desgravación para el maíz. Sin embargo, entre las ganancias no se encuentran productos en los que el país es competitivo actualmente, los cuales enfrentan restricciones en su ingreso a Estados Unidos, por ejemplo el jugo de naranja y el azúcar, que quedaron con plazos de 15 años para ingresar libres de aranceles. La otra pregunta a formular es si realmente una parte significativa de los productores nacionales lograrán capitalizarse e incrementar sus rendimientos por hectárea, en los plazos convenidos en las negociaciones del TTLC.

Para ello es obligatorio referirnos al crédito como parte esencial de la inversión en el campo, que permita hacerlo más competitivo internacionalmente. El problema es que el crédito otorgado al sector agropecuario se redujo virtualmente durante la llamada década perdida. El nivel más alto fue alcanzado en 1981 y sólo se llegó a un monto similar en 1992 (ver Cuadro 1). Entre 1982 y 1991 las cifras resultan notoriamente a la baja con su punto infe-

CUADRO 1
CRÉDITO AL SECTOR AGROPECUARIO
(Millones de nuevos pesos, base 1980)

Año	Banca Comercial 1980 = 100	%	Banca de Desarrollo 1980 = 100	%	Total Crédito Agro.	%
1980	68.2		97.4		165.6	
1981	105.1	54.1	105.4	8.2	210.5	27.1
1982	85.2	24.9	95.8	-9.1	181.0	9.3
1983	42.1	-38.3	76.6	-20.0	118.7	-28.3
1984	65.0	-4.8	82.6	7.8	147.6	-10.9
1985	60.3	-11.6	92.6	12.1	152.9	-7.7
1986	50.3	-26.3	84.5	-8.7	134.8	-18.6
1987	50.2	-26.5	73.1	-13.6	123.2	-25.6
1988	44.0	-35.5	83.0	13.6	127.0	-23.3
1989	52.1	-23.7	90.1	8.5	142.2	-14.2
1990	92.2	35.1	87.9	-2.4	180.1	8.7
1991	108.5	59.0	96.1	9.3	204.6	23.5
1992	119.7	75.5	94.2	-2.0	213.9	29.1
1993	117.6	72.4	59.5	-36.8	177.1	6.9

1992 Datos preliminares.

1993 Datos hasta julio.

FUENTE: Quinto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 1993.

rior en 1983. En general, dentro de una década de estancamiento virtual puede decirse que esta situación afectó mayormente al segmento comercial o empresarial agropecuario. La hipótesis es la de que las políticas de precios afectan en mayor medida a los agricultores de subsistencia, en tanto que el otorgamiento de crédito incide de modo más directo en los productores empresariales agropecuarios. Además, existen indicios bien fundados que señalan la pérdida de importancia relativa del sector agropecuario como beneficiario en el otorgamiento del crédito en el conjunto de la economía.⁹

A lo anterior habría que agregar algunas acotaciones importantes. Primero, que con el proceso de ganaderización del sector agropecuario en México, la actividad pecuaria absorbe cada vez más tierras y créditos anteriormente destinados a la agricultura; segundo, que la mayoría de los créditos son otorgados a los productores de tierras de riego, es decir, a los productores con mayores utilidades, lo cual tiende a concentrar aún más el ingreso. Esto se agudiza con la reprivatización de los bancos y el nuevo enfoque con que Banrural otorga los créditos: prestar sólo cuando los recursos son recuperables.

Balanza comercial agropecuaria

En los planteamientos típicos sobre el papel del sector externo en el proceso de crecimiento de las naciones dependientes, siempre se asignó a las actividades agropecuarias la función de suministradoras de divisas. En el caso de la economía mexicana, el desempeño exitoso de las labores agrícolas hizo que, efectivamente, fuera factible la generación de saldos positivos en la balanza comercial agropecuaria.¹⁰ Lamentablemente, la dinámica adquirida y man-

⁹ Rello, Fernando. "Ajuste macroeconómico y política agrícola en México", en Brazdresch, Carlos *et al.*, (compiladores), *México. Auge, Crisis y Ajuste*, El Trimestre Económico, Lecturas 73***, México, FCE, 1993. Escalante, Roberto, "Las políticas de estabilización y ajuste estructural y el sector agropecuario desde la crisis de la deuda (1982-1990): el caso de México", *Investigación Económica*, núm. 200, abril-junio, México, 1992, pp. 229-267.

¹⁰ Martín del Campo, Antonio y Rosendo Calderón Tinoco. "Reestructuración de los subsidios a los productos básicos y la modernización de Conasupo", *Investigación Económica*, vol. XLIX, núm. 194, Facultad de Economía, UNAM, octubre-diciembre de 1990.

tenida por décadas, expresada en incrementos a la producción, mejoras en productividad y en la participación porcentual dentro del PIB, se fue esfumando paulatinamente. La imagen de una agricultura vigorosa que marchaba por delante del crecimiento demográfico y, al mismo tiempo, proporcionaba moneda dura a los otros sectores productivos es cosa del pasado. Desde el segundo lustro de los sesenta la balanza comercial agropecuaria aparece, regularmente, con saldo rojo. Sólo de modo esporádico reaparecen cifras positivas. En este ensayo no se intenta realizar un análisis profundo sobre esta cuestión. El propósito más bien se construye a pasar revista a algunos hechos significativos de las relaciones económicas internacionales del sector agropecuario, particularmente en lo que concierne a las vinculaciones con su homólogo Estados Unidos y la creciente dependencia agroalimentaria de nuestro país.¹¹ El primer punto es necesario abordarlo en razón de la gran ligazón y las evidentes y desventajosas comparaciones y grandes diferencias entre las dos naciones, agravadas con la puesta en vigencia del TTLC. El segundo elemento da cuenta de los factores de orden interno que no habilitan a la actividad agrícola de capacidad suficiente para satisfacer la demanda alimentaria de una población creciente (ver Cuadro 2).

En vista de los antecedentes y de la prospectiva más factible, la hipótesis de trabajo inicial adecuada para evaluar el comportamiento externo de la agricultura y ganadería mexicanas es la de su falta de capacidad para superar, dentro de lo previsible, sus fallas actuales y más específicamente la posibilidad de recobrar su capacidad exportadora de antaño.

La interdependencia comercial de productos agrícolas entre México y Estados Unidos es marcadamente asimétrica. Aunque las fuentes consultadas no coinciden del todo, el fenómeno es igualmente significativo en todas ellas. Por un lado, la participación estadounidense en las importaciones agrícolas nacionales es de 70% y el destino de las exportaciones agrícolas de nuestro país es todavía más relevante: las exportaciones agrícolas de México se dirigen en el 90% de su valor a Estados Unidos. Aunque la importancia

¹¹ Josling, Tim. "El TLC y la agricultura una revisión de las repercusiones económicas", en Lustig, Nora et al. (compiladores), *El Impacto del libre comercio en América del Norte*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, junio de 1993, Número Especial.

CUADRO 2
BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y AGROALIMENTARIA
(Millones de dólares)

Año	Saldo Agropec	Saldo Agroalim	Export Agropec	Export Agroalim	Import Agropec	Import Agroalim
1980	-497	-1 292	1 517	1 796	2 014	3 088
1981	-937	-702	1 478	1 687	2 415	2 389
1982	134	-276	1 230	1 462	1 096	1 738
1983	-519	-796	1 181	1 428	1 700	2 224
1984	-423	-604	1 456	1 767	1 879	2 371
1985	-203	-416	1 400	1 688	1 603	2 104
1986	1 153	1 032	2 088	2 449	935	1 417
1987	415	500	1 520	2 047	1 105	1 547
1988	-129	-658	1 638	2 275	1 767	2 933
1989	-288	-1 623	1 707	2 297	1 995	3 920
1990	49	-1 974	2 111	2 651	2 062	4 625
1991	169	-1 522	2 291	3 107	2 122	4 629
1992	-792	-3 155	2 053	2 829	2 845	5 984
1993	211	-821	1 596	2 062	1 385	2 883

FUENTE: Quinto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 1993.

relativa de estos rubros de intercambio sean menos significativos para Estados Unidos, de todas formas tienen cierta importancia de carácter regional y para algunos cultivos como los cereales y algunas leguminosas ese mercado es de 11%. Sin embargo, para ambos países la relación comercial de productos agrícolas es muy significativa. Para México, el estadounidense es el principal mercado de exportación y tiene el mismo rango como fuente de abastecimiento de sus importaciones agrícolas. A pesar de ser poco importante en términos relativos, México es el tercer mejor cliente de las exportaciones estadounidenses, después de Japón y Canadá. Los siete principales productos de importación provenientes de Estados Unidos son: maíz, sorgo, soya, semillas oleaginosas, trigo, semillas de algodón, frutas secas y fresas. Por su parte, los principales cultivos de exportación son: verduras, café, jitomates, melones, sandías, ajonjolí y semillas de algodón.¹²

Las importaciones agroalimentarias que incluyen agricultura, silvicultura, ganadería, apicultura y alimentos y bebidas manu-

¹² SARH. *El sector agropecuario en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-México-Canadá*, México, septiembre de 1992.

facturados han venido aumentando de manera consistente desde 1966 por lo menos. En 1992 se registró un máximo de 5 984 millones de dólares y el estimado para los primeros 6 meses de 1993 fue de 2 883 (ver Cuadro 2). Por su parte, el valor de los productos agroalimentarios de exportación mexicanos en 1992 fue de 2 829 millones de dólares y la cifra estimada para la primera mitad de 1993 de 2 062. El saldo de la balanza agroalimentaria ha incrementado su saldo negativo en los últimos años. En 1992 el déficit fue de 3 156 millones de dólares y la cifra estimada hasta junio de 1993 fue de 821. Esta parte de la balanza de pagos es la más relevante para analizar la creciente dependencia alimentaria de México frente a su principal proveedor y comprador de productos agroalimentarios. En tanto el sector agrícola puede tener un comportamiento errático en el corto plazo, el intercambio agroalimentario revela de manera menos irregular la interdependencia sectorial. Sólo una reiteración: la evaluación sobre este hecho abre el debate sobre la conveniencia de intentar corregir, o no, esta tendencia.

Políticas generales

Además de los elementos más generales que forman el cuerpo de antecedentes para el sector, el comportamiento agrícola en los últimos dos sexenios se encuentra influido esencialmente por dos hechos fundamentales: uno de ellos es la repercusión sectorial del programa de ajuste y estabilización aplicado al conjunto de la economía; el otro concierne a la ya mencionada modificación radical del papel del Estado mexicano en los distintos aspectos integrantes del comportamiento del ámbito agropecuario. Detallar los efectos de las modificaciones más generales como pueden ser la de la liberación comercial, política fiscal, cambiaria y junto con ella la de tipo de cambio así como, en general, las medidas adoptadas en cuanto a las fuertes limitaciones al gasto y los cambios a la política de crédito que es necesario emprender pero que en el enfoque general del ensayo no tiene cabida.

Dentro de la llamada reforma estructural de la economía, incluidas las medidas adoptadas dentro de los distintos puntos de ajuste y estabilización, los dos últimos gobiernos federales han aceptado explícitamente la grave situación de esta parte del sector

primario de la economía. En particular, en el actual sexenio se han delineado medidas y programas cuyo propósito explícito es el de lograr la transformación radical en el campo mexicano. A la fecha, después de casi doce años de medidas de diversos tipos, coincidentes sin embargo en ese propósito, los resultados son, en el mejor de los casos, ambiguos. Otras evaluaciones reprueban los resultados y muestran total escepticismo respecto a las perspectivas. En todo caso, es constatable una realidad poco halagadora y a futuro, un horizonte lleno de incertidumbre.¹³

El gobierno actual menciona como "acciones de transformación en el campo"¹⁴ las siguientes:

- La desregulación y simplificación administrativa en las instituciones de atención al campo.
- La adecuación del régimen de propiedad en el campo para fortalecer la iniciativa y la autogestión de los productores rurales.
- La racionalización del esquema de subsidios y su sustitución por un esquema de pagos agropecuarios.
- El desarrollo y fomento de un esquema moderno de comercialización de productos agropecuarios.
- La apertura comercial en el sector agropecuario, para impulsar la modernización de la producción y fomentar su especialización creciente en las áreas en las que existen ventajas comparativas.
- El establecimiento de programas de combate a la pobreza en las zonas rurales.¹⁵

Para cada uno de estos propósitos genéricos se han instrumentado medidas y programas con grados variables de importancia y profundidad, dentro de ellos se entremezclan medidas en las que se propone la reactivación económica, reparaciones en materia de justicia social, propósitos para recapitalizar el agro y modificar los esquemas tradicionales de otorgamiento del crédito. Dentro de todos ellos destacan de manera fundamental tres: las modificaciones

¹³ Trápaga Delfín, Yolanda. "La transición y la disputa agrícola en los ochenta", *Mercados*, vol. 1, núm. 2, México, Facultad de Economía, UNAM, verano de 1990.

¹⁴ SARH. *Diagnóstico reciente del sector agropecuario* (mimeo), México, 1993.

¹⁵ SARH. *Procampo, vamos al grano para progresar*, México, septiembre de 1993.

al Artículo 27 de la Constitución, la amplitud alcanzada por los distintos proyectos de Pronasol y la puesta en marcha de Procampo: vamos al grano para progresar.¹⁶

La desregulación y simplificación de las instituciones de atención al campo ha significado la desaparición de varias instituciones que regulaban su mantenimiento (el último ha sido el Instituto Mexicano del Café), la venta de otras y la suspensión de algunas actividades de las que sobreviven.

La adecuación del régimen de propiedad en el campo ha consistido, como ya se señaló, en la reforma al Artículo 27 constitucional. Esta medida es de un vastísimo impacto social y político en el país. Sus repercusiones se han hecho ya sentir inicialmente en esos ámbitos con reacciones mayoritariamente negativas. La modificación, en cambio, no se ha reflejado en las inversiones productivas conjuntas entre empresarios y ejidatarios esperadas por el gobierno. De más está decir que los efectos más importantes serán observados en el largo plazo.

La cuestión de la eliminación de los subsidios y su sustitución por pagos agropecuarios se ha cumplido solamente en lo referente a la eliminación de subsidios.

La apertura comercial del sector agropecuario ha sido principalmente por la parte mexicana. Los otros países continúan apoyando con fuertes sumas anuales, tasas arancelarias, cuotas de importación y disposiciones fitosanitarias a sus sectores agrícolas.

Los programas de combate a la pobreza en el campo se han limitado a los del Pronasol.

Cada una de estas menciones escuetas significan, dentro del mapa nacional, problemas de un enorme grado de heterogeneidad. De hecho, se está hablando del sector económico con el mayor grado de manejo y rehabilitación. Por ello, las referencias resultan excesivamente esquemáticas y su cita es sólo para no incurrir en omisiones notables.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la política gubernamental en el agro es muy clara, aunque no resulte convincente y los resultados a la vista no hablen muy bien de ella. Puede afirmarse que los objetivos generales se orientan claramente en tres líneas básicas.

¹⁶ *Ibid.*

1. La liberación comercial de los productos agropecuarios, retirando a Conasupo de su comercialización. Este es el caso del sorgo, soya, arroz y trigo. Esta entidad participa actualmente sólo en la adquisición del maíz y el frijol. La modernización en el mercadeo de los productos agrícolas se expresa, mayormente, en el desmantelamiento de toda la estructura estatal con presencia en el sector. En lo sucesivo, en vez de intervención directa en los precios, el sistema de Procampo prevé que los 11 cultivos involucrados: maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, cebada, soya, algodón, girasol, cártamo y ajonjolí regirán su presencia en el mercado teniendo como referencia a los precios internacionales y el programa se instrumenta intentando compensar los diferenciales que se traducen en pérdida para los productores con transferencias en efectivo pagaderas por superficie cultivada.¹⁷
2. Ampliar la intervención de la iniciativa privada en el campo mediante la modificación del Artículo 27 constitucional. Ya se ha señalado el enorme impacto de esta reforma. Sin abonar nada a las supuestas bondades de la eterna reforma agraria mexicana y reconociendo la estructura corporativa, clientelar y corrupta establecida por décadas en el campo mexicano, debe señalarse *el amplio margen de incertidumbre de estas reformas*.
3. Otorgar recursos a la actividad agrícola con criterios netamente comerciales. Los campesinos que no los puedan adquirir en la banca comercial o Banrural tendrán que recurrir al Pronasol, el cual opera más con criterios políticos que productivos.

Las metas generales parecen claras aunque no resulta fácil en qué grado y lapso temporal pueden ser cuantificables. Esto puede aplicarse, por consiguiente, a los objetivos específicos y de instrumentos de política económica. Tal situación mueve a pensar que la presente administración *carece de un programa consistente para el sector*.

El TTLC y el sector agrícola

La apertura comercial y los resultados de la negociación del TTLC obligan, adicionalmente, a dar respuesta a otro tipo de problemas

¹⁷ *Ibid.*

muy concretos. En el esquema del tratado, no hay lugar para el actual sistema de subsidios, al menos tal como ha operado, y debe ser sustituido por pagos agropecuarios. Parece ser que toda la concepción de Procampo es congruente con los términos del compromiso ya adquirido.

Como ocurre en la mayor parte de los países, los sectores agrícolas reciben formas de apoyo a esa actividad. En el caso de México, una de las formas de protección se dio por la vía de los precios de garantía. Como ya se ha señalado, este sistema desapareció como tal y su remanente se extinguirá cuando esté en plena vigencia Procampo.¹⁸

Se ha programado que ha partir de 1995 los precios se fijen por la oferta y la demanda del mercado. Uno de los pocos precios de garantía que subsisten de acuerdo con el antiguo sistema es el del maíz. Desde 1990 ha venido aumentando de manera considerable el volumen de la producción de este grano y alcanzó cifras que rompieron todos los precedentes en 1992 y 1993 con 17 y 18.3 millones de toneladas respectivamente, esto representa un incremento de cerca del 80% con respecto a 1989 (Cuadro 3). Como se sabe, en la estructura de la agricultura mexicana el del maíz es un precio clave que determina su importación o exportación, así como el desplazamiento de los productores hacia este u otros cultivos. Este éxito es necesario analizarlo con detenimiento ya que es conocido que el precio de garantía por tonelada pagado fue fijado a un nivel 150% arriba del nivel internacional. El costo de esta política y otros hechos conexos deben ser revisados detenidamente.

El diseño de las políticas generales puestas en juego para apoyar a la actividad agrícola y pecuaria ha tenido saldos controvertidos. En la mayor parte de los casos los beneficios han favorecido más a los agricultores ricos que a los pobres, en mayor medida a la agricultura comercial que a la de subsistencia, y fortalecido a los segmentos más fuertes de la pequeña propiedad por sobre los menos pudientes. Del mismo modo, los vientos han soplado a favor de los ejidatarios mejor dotados, que también los hay, ubicados en las mejores tierras, con irrigación y en general con insumos de alta calidad y créditos relativamente adecuados. De otra parte,

¹⁸ Yuñes-Naupe, Antonio. "El comercio exterior agropecuario durante el auge y la crisis", en Bazdresch, Carlos *et al.* (compiladores), *op. cit.*

CUADRO 3
PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS
(Miles de toneladas)

Año	Arroz paley	Frijol	Maíz	Trigo	Ajónjolí	Cártamo	Soya	Semilla de algodón	Sorgo	Cebada	Otros
1980	294	935	12 374	2 785	137	480	322	572	4 689	530	2 013
1981	430	1 331	14 550	3 193	67	339	707	508	6 086	551	1 895
1982	342	980	10 767	4 391	37	239	649	313	4 718	424	1 355
1983	275	1 286	13 188	3 463	87	277	688	465	4 867	558	1 662
1984	319	931	12 788	4 505	63	209	685	454	5 038	619	1 664
1985	533	912	14 103	5 214	75	152	929	317	6 597	536	1 613
1986	360	1 085	11 721	4 770	59	161	709	226	4 833	515	1 321
1987	390	1 024	11 607	4 415	51	219	828	414	6 298	617	1 691
1988	301	857	10 600	3 665	34	247	227	491	5 895	350	1 423
1989	348	593	10 953	4 375	46	142	992	257	5 002	435	1 228
1990	260	1 287	14 635	3 931	60	159	575	293	5 978	492	1 264
1991	229	1 379	14 252	4 061	37	88	725	307	4 308	580	1 241
1992	260	719	16 929	3 621	23	41	594	50	5 353	550	924
1993	159	1 092	18 309	3 621	17	59	415	80	2 953	548	863

1993: Cifras estimadas.

FUENTE: *Quinto Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, 1993.

se hayan los ejidatarios de las vastas manchas de la agricultura de subsistencia del agro mexicano. No es necesario abundar en esta tan ampliamente reconocida heterogeneidad social y productiva.¹⁹

Resulta totalmente constatable que los recursos invertidos por décadas, frecuentemente insuficientes en su monto e inadecuados en su orientación, dejan como saldo visible un sector productivo que no ha logrado tornar a su favor sus condiciones y perspectivas.

En esa línea de reflexión, la puesta en marcha de Procampo vuelve a abrir la polémica sobre la pertinencia, modalidades, oportunidad y consecuencias de su aplicación. Algunos de los argumentos a favor giran alrededor del otorgamiento de recursos a amplios segmentos de campesinos ubicados en la agricultura de subsistencia y cuyo número es de 2 millones, aproximadamente. Estos productores no hubieran podido, de otra manera, captar financiamiento por ningún otro medio. En la misma dirección se sostiene que se trata de recursos orientados al apoyo de 9 de los 10 principales cultivos y, por consiguiente, una parte significativa de la superficie cultivable, el monto asignado para el año de 1994 es de 11.7 miles de millones de nuevos pesos. Los montos asignados para fines equivalentes para 1993 ascendieron a 6.4 mil millones de nuevos pesos, por lo que el incremento resultante es del 83%.²⁰ Las asignaciones se harán por superficie cultivada y según las características regionales; se pretende un efecto redistributivo aunque, desde luego, destaca que el monto global de los ingresos por productor favorecerá a los que tengan el mayor número de hectáreas; en este caso la redistribución será regresiva.

Como no existen programas de este tipo que no tengan inconvenientes, para Procampo también hay argumentos en contra. Se habla de insuficiencias en el monto, de la concentración de su asignación, el pago por superficie no estimula los incrementos de la productividad, además, propiciará el cultivo simbólico y no actuará a favor de inversiones en infraestructura, adquisición de maquinaria y uso de buenos insumos. Esto último redundará, obviamente, en un estancamiento en la productividad y no habrá estímulos para que los productores busquen una mayor rentabilidad por peso invertido.

¹⁹ SARH. *Diagnóstico reciente del sector...*, op. cit.

²⁰ SARH. *Procampo, vamos...*, op. cit.

Las premisas liberales explícitas en el manejo del campo mexicano no prevén la formulación de acciones con *metas de desarrollo integral*. Probablemente ésta sea la crítica que toca fondo en el sector y es totalmente congruente con el conjunto de la política económica. En esas condiciones, Procampo, como política específica, no ha sido diseñada y no será aplicada con criterios totalizadores. No es esa su naturaleza. Por décadas los programas hacia el sector han sido erráticos en sus lineamientos y, juzgados a la luz de la experiencia, ineficaces. En ocasiones, tal como ocurrió en el periodo 1973-1982, el monto de los recursos orientados a la actividad agropecuaria fue muy significativo.²¹ En los últimos ciclos agrícolas el éxito resonante se dio en los volúmenes de la producción maicera. En ambos casos los éxitos han sido específicos y temporales y, lamentablemente, sin una trascendencia de largo plazo.

No es necesario abundar en predicciones de algún genero. Esto es así debido a lo relativamente reciente de los programas para el campo mexicano. Desde luego, la perspectiva menos azarosa corresponde a los segmentos agrícolas capitalistas, particularmente los orientados a la exportación. Los proyectos de modernización no tocan de manera fundamental a la mayor parte del agro mexicano: el de subsistencia. Para el conjunto de la economía mexicana, más de la cuarta parte de la mano de obra ocupada se encuentra en el campo y no existen respuestas seguras acerca de la posibilidad de "modernizar" una actividad que trasciende en lo económico y toca, como consta, fibras culturales y sociales.

Los programas de apoyo y subsidios en Estados Unidos y México

Es un hecho conocido que el sector agrícola estadounidense enfrenta una profunda reestructuración, complicada por la limitada capacidad del mercado mundial para reaccionar a cambios en la oferta y demanda. Esto ha conducido a agudos ajustes en precios y producción tanto en Estados Unidos como en los países ligados al mercado mundial.

²¹ Véase Rello, Fernando. "Ajuste macroeconómico...", op. cit.

Estados Unidos es el principal exportador agrícola en el mundo, a pesar de que sus exportaciones declinaron significativamente desde 1981;²² éstas son particularmente importantes en granos, oleaginosas y algodón.

La agricultura estadounidense cuenta con una gran cantidad de programas de apoyo y protección. Para darse una idea de ellos mencionaremos sólo algunos de los más importantes: Non Recourse Commodity Loans, Commodity Credit Corporation (CCC), actividades de inventario y financieras, transferencias directas de efectivo por deficiencia de pagos, pagos de almacenamiento a granjeros, y en algunos años pagos de diversificación de tierras.²³ El Payment In Kind (PIK) es un programa por medio del cual los productores reciben intereses por el almacenamiento de sus cultivos además de servir para reducir los inventarios del CCC.

Aparte de los programas anteriores, los precios internos para productos lácteos tienen cuotas de importación y tarifas; otros como la leche tienen legislados precios mínimos en su uso para productos manufacturados como el queso o la mantequilla; el azúcar tiene precios internos por encima de los externos; y otros se encuentran enmarcados en los acuerdos de restricciones voluntarias de importaciones.

Otras políticas a favor de los agricultores consisten en:

Apoyos a los precios de mercado:

- apoyos a los precios internos ligados a medidas fronterizas (cuotas, permisos, tarifas y otros),
- tarifas e impuestos de exportación,
- sistema de doble precio,
- precio premiado (usado frecuentemente para leche líquida),
- apoyo de precios internos ligados a cuotas de producción,
- inventarios del CCC,
- política de estabilización de mercados,
- operaciones comerciales estatales.

²² United States Department of Agriculture (USDA). *Government Intervention in Agriculture. Measurement, Evaluation and Implications for Trade Negotiations*, Washington, D. C.

²³ Para una lista más detallada de los programas en cuestión puede consultarse el texto del United States Department of Agriculture (USDA) y Economic Research Service. *World Agriculture Situation and Outlook Report*, Washington, D. C., octubre de 1989, p. 4.

Apoyos directos a la producción:

- pagos directos por: deficiencia, desastre, almacenamiento directo, estabilización de pagos y otros pagos gubernamentales directos.

Programas que afectan a los costos variables y de producción:

- subsidios a fertilizantes,
- excepciones de impuestos sobre combustibles,
- crédito interno concesionario para préstamos de producción,
- subsidios de irrigación.

Programas que afectan a la mercadotecnia:

- subsidios al transporte,
- programas de mercadotecnia y promoción.²⁴

Como puede verse, la gama es muy amplia y guarda poca relación con el sistema mexicano de protección y apoyo a la agricultura.

Aparte de la mayor sofisticación y complejidad del sistema de subsidios estadounidense, lo importante es resaltar la forma en que se otorgan. En general, son asignados de manera directa al productor y comprenden el proceso desde el cultivo hasta su comercialización.

En México, la política de otorgamiento de subsidios ha sido y es de carácter general, identificándose los incentivos a la producción en sus diferentes modalidades, como los crediticios e insumos baratos entre otros; en el mercado, mediante el sistema de precios de garantía. En ambos casos la naturaleza universal del otorgamiento conduce, como ocurre aún hoy en el caso del maíz y el frijol, a un mecanismo regresivo de redistribución del ingreso: se otorgan a los agricultores con mayor capacidad productiva y organización, es decir, incrementan el ingreso de quienes no lo necesitan y conducen a la aparición de rentas extraordinarias a costa de los contribuyentes. Otra diferencia importante reside en el he-

²⁴ *Ibid.*

cho de que en México los fondos públicos aplicados al fomento de la agricultura habitualmente se orientan al fomento de la producción y elevación de la productividad. En cambio, en Estados Unidos se canalizan hacia la diversificación de cultivos y, en casos extremos, a moderar el volumen productivo manteniendo, si es necesario, tierras ociosas. Por último, en México existen subsidios al consumo a partir de la fijación de precios bajos en bienes de consumo de primera necesidad, como la tortilla de maíz.

Conclusiones

1. Parece evidente, pero es algo que debe destacarse puntualmente, que al examinar los efectos de todo tipo que puede tener la apertura comercial en el sector agrícola de México y la suscripción del TTLC, es necesario referirse no sólo a las inmensas asimetrías empíricamente observables en las condiciones productivas entre los tres países. Debe ponerse de relieve el enorme significado social y político que para México implica el poner su sector agrícola en el contexto de una competencia que, tarde o temprano, permeará todas las condiciones estructurales de este segmento productivo. En otras palabras, mientras que para Canadá y Estados Unidos la discusión se refiere a las cuestiones económicas y, en todo caso, a implicaciones sociales y políticas de un perfil bajo, para México se trata de una cuestión absolutamente crucial.
2. La inmensa heterogeneidad de nuestra agricultura, expresada en las distintas condiciones de producción y sus resultantes en materia de productividad, nos lleva de la mano para hablar de las *agriculturas de México*. Así, en plural, pueden examinarse regiones, cultivos, distintas formas de autoconsumo, circulación y comercialización y muchos factores más. El resultado no puede ser más que un abigarrado mosaico en el que resulta difícil encontrar los denominadores comunes analíticos y con ello la capacidad para dar respuestas pertinentes que vayan más allá de afirmaciones genéricas carentes de especificidad.
3. El mapa del "nuevo" campo mexicano no puede menos que incluir los efectos de la apertura comercial e igualmente los resultados de la desregulación del sector, la casi liquidación de los múltiples mecanismos de intervención del Estado. Como pocos, el sector agrícola mexicano contó, por décadas, con la pre-

sencia, conducción, apoyo, fomento y, en general, acción estatal que lo moduló, impulsó y deformó. En estas condiciones, hoy no es visible la otrora omnipresencia estatal. Tampoco se perciben, salvo en contados casos, las líneas de fuerza de la política o políticas que conduzcan estratégicamente al agro mexicano en su nuevo contexto. El resultado observable es la persistencia del estancamiento. En este contexto se ubican los referentes más generales del campo mexicano en la inminente puesta en vigor del TTLC.

4. La nueva actitud ideológico-política del Estado mexicano parece ser particularmente adicta a dejar de lado, prácticamente, todas las formas de apoyo económico a la agricultura. Hasta donde es posible identificarlo, hoy sólo reciben recursos públicos, en forma de precios de garantía, el maíz y el frijol. Como ocurre en otras agriculturas en el mundo, los apoyos que prestan los gobiernos, incluido el de Estados Unidos y/o algunas agencias estatales, suelen estar enmascarados y por ello su identificación y cuantificación suelen ser sumamente alusivos. Lo que sí puede afirmarse con absoluta certeza es que el gobierno mexicano ha ido más allá de sus pares en otros lugares del planeta. Esto es particularmente importante en el caso de Canadá y Estados Unidos, y es, precisamente, con ellos con los que resulta indispensable establecer los términos de un cotejo comercial cuyas desventajas a lo largo de toda la cadena productiva son totalmente evidentes. Por ello, aunar a las llamadas asimetrías productivas las que corresponden a la falta de apoyos, supresión de los mecanismos de fomento y ausencia de políticas no parecen augurar más que el incremento de las dificultades del sector para recuperar su perdido vigor y la necesidad de un crecimiento sostenido de largo plazo, condición *sine qua non* de cualquier economía.
5. La agricultura mexicana tiene problemas de integración productiva, heterogeneidad, falta de infraestructura en materia de irrigación, transportes y almacenaje; además, debe afrontar altas tasas de interés, entre otras muchas dificultades. En estas condiciones sus problemas más serios no se *originan* en sus relaciones comerciales con Estados Unidos, sino en sus dificultades intrínsecas. Por ejemplo, los plazos de desgravación arancelaria parecen razonables pero no son suficientes para alcanzar un nivel de desarrollo comparable al del sector estadounidense.