

## Algunas cuestiones sobre las implicaciones del TLC en el México rural

Solon L. Barraclough\*

Desde mediados de 1990, el gobierno de Bush en Estados Unidos y el de Salinas en México han estado promoviendo activamente un Tratado de Libre Comercio (TLC) Estados Unidos-México, similar al que ya se ha negociado entre Estados Unidos y Canadá. Ambos gobiernos prometen a sus electores que el resultado del tratado será un crecimiento económico más rápido y una mayor prosperidad. Los funcionarios canadienses han sido más circunspectos, pero no quieren quedar afuera de las negociaciones.

No he podido seguir de cerca las discusiones sobre el TLC en Estados Unidos y México porque resido en Europa, donde predominan otras preocupaciones. En realidad, hace poco que pude conseguir algunos de los análisis y especulaciones preliminares sobre las probables repercusiones del TLC en Estados Unidos y Canadá. Todavía no he visto ningún análisis mexicano, aunque tengo entendido que hay varios en proceso. Deseo meramente plantear

---

\* Ponencia presentada en el XI Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo, organizado por el Área del Sector Primario y Economía Agrícola del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, del 25 al 29 de noviembre de 1991. La versión original fue escrita en inglés, la traducción no fue revisada por el Dr. Barraclough.

• Especialista en cuestiones agrarias del Tercer Mundo. Exfuncionario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

unas cuantas preguntas sobre las implicaciones de la propuesta, si es que se aprueba, en la agricultura mexicana y, en especial, en el sustento de las vidas ya bastante vapuleadas de los pequeños productores campesinos y de los trabajadores rurales mexicanos.

En primer lugar, dada la avanzada integración de la economía mexicana a la de Estados Unidos ¿qué diferencia, en caso de que hubiera alguna, produciría en realidad a corto plazo un TLC? Tres cuartas partes del comercio exterior mexicano son ya en la actualidad con Estados Unidos, pero sólo una veinteaava parte del comercio de Estados Unidos es con México. Las inversiones, la tecnología y los servicios financieros de Estados Unidos predominan en muchos sectores de la economía mexicana, y es de sospechar que mucho más de lo que los datos oficiales revelan. Más de 10 millones de mexicanos viven y trabajan en Estados Unidos, legal o ilegalmente, y los envíos de dinero que hacen a su país son un componente importante de la balanza de pagos mexicana. A raíz de la reciente liberalización comercial en México, se han reducido enormemente los impedimentos para el comercio y las inversiones transfronterizas. Los mexicanos acaudalados pueden hacer sus compras en Miami o en otras ciudades de Estados Unidos. Ahora, la mayor parte de los productos de Estados Unidos pueden entrar a México con aranceles bajos o simplemente nominales. ¿Qué cambiaría con un TLC?

En segundo lugar, ¿cuáles son las implicaciones a más largo plazo de un TLC para México? Se considera por definición que cualquier comercio voluntario es ventajoso en el momento en que tiene lugar para ambas partes, pero como en la historia bíblica en la que Esaú vende su primogénita a Jacob por un plato de lentejas, las consecuencias pueden ser sumamente asimétricas retrospectivamente. Los habitantes de Nueva York vendieron en el siglo XVII la isla de Manhattan a los holandeses por unas cuantas abalorios y baratijas, pero sus descendientes consideran en general que fue un trato bastante malo. ¿Qué ventajas o desventajas implicaría un TLC para los trabajadores y campesinos mexicanos en comparación con alternativas como una mayor integración con Centro y Sudamérica y la prosecución de un sistema comercial plenamente multilateral?

En tercer lugar, si bien en las declaraciones oficiales de ambos lados de la frontera se describe casi siempre a ganadores a consecuencia del TLC, es sabido que el cambio socioeconómico genera

siempre tanto perdedores como ganadores en cualquier sociedad. ¿Cuáles son los grupos sociales del México rural que figura que ganarán con el TLC y cuáles es probable que pierdan y durante cuánto tiempo? ¿Qué suerte correrán, por ejemplo, los pequeños productores de maíz si tienen que competir por mercados todavía más que en el pasado, con importaciones altamente subsidiadas de cereales más baratos de Estados Unidos y Canadá? ¿Se compensará a los perdedores? En caso afirmativo, ¿cómo y quién pagará? ¿producirá perdedores la desviación del comercio en Estados Unidos, Centroamérica y el Caribe?

Por último, ¿cuáles serán las bases políticas del TLC? Las zonas de libre comercio parece que en el pasado han prosperado o se han empantanado debido mucho más a razones políticas que estrictamente económicas. México tiene una población que crece rápidamente y que corresponde ya a una tercera parte de las de Estados Unidos y Canadá juntas. Sin embargo, se calcula que la economía mexicana corresponde únicamente a la cuarta parte de la de sus vecinos del norte y el ingreso promedio *per cápita* es sólo un octavo del de ellos, además de estar peor distribuido. Es de temer que la influencia de México en un TLC sea más proporcional a su producto que a su población.

¿Cómo se resolverán y en favor de quién los inevitables conflictos de interés dentro de los países y entre ellos? ¿Abarcará el libre comercio la inmigración (servicios de mano de obra) así como servicios financieros y movimientos de capital y mercancías? Tengo entendido que esto ni siquiera figura ahora en el orden del día. ¿Qué se va a hacer con los desiguales estándares y reglamentos de protección ambiental? ¿No será una tentación para las empresas de Estados Unidos verter sus desechos tóxicos en México y sobreexplotar los recursos naturales mexicanos y la mano de obra en su lucha por abastecer a Estados Unidos y los mercados mundiales al menor costo posible? Se plantean preguntas similares en relación con los diferentes sistemas tributarios, reglamentaciones de seguridad y salud y temas de derechos humanos. No hay más que seguir los debates en Europa sobre estos temas en conexión con la Comunidad Europea (CE) y la Asociación Europea de Libre Comercio para darse cuenta de la pertinencia que tienen en las disposiciones a largo plazo de un TLC.

De ahora en adelante trato de contemplar estas preguntas más de cerca. ¿Qué hipótesis se pueden formular sobre posibles res-

puestas? ¿Cómo puede contribuir la investigación a entender mejor la probable repercusión del TLC en el México rural?

### ¿Cuál sería la diferencia a corto plazo producida por un TLC?

Según la United States International Trade Commission (USITC), la participación de Estados Unidos en todas las exportaciones mexicanas aumentó del 50% en 1983 al 72% en 1989, mientras que en estos mismos seis años, la participación de Estados Unidos en las importaciones mexicanas creció del 60 al 71% (USITC, 1991). Las exportaciones e importaciones agrícolas fueron las causantes de aproximadamente el 10% de este comercio. Las mayores exportaciones mexicanas a Estados Unidos fueron petróleo y bienes manufacturados. Estos últimos procedían principalmente de maquiladoras de propiedad estadounidense. Con la reciente liberalización comercial, en México las maquiladoras se pueden instalar en otras partes del país además de en la zona de la frontera y vender una porción limitada de su producto en el mercado mexicano.

El comercio agrícola mexicano es casi todo con Estados Unidos. La participación de Estados Unidos equivale al 90% de las exportaciones agrícolas mexicanas y casi al 80% de las importaciones agrícolas mexicanas. Las exportaciones agrícolas mexicanas a Estados Unidos se duplicaron sobradamente en la década de los ochenta y consistieron principalmente en verduras, fruta, café y ganado. Las importaciones agrícolas mexicanas de Estados Unidos fueron más irregulares, dependiendo en gran parte de variaciones en la producción doméstica de cereales básicos y de la capacidad de importación. Las mayores importaciones agrícolas de México fueron maíz, sorgo, frijol de soya y otras oleaginosas, productos lácteos y animales. México ocupa el tercer lugar en los mercados de exportación agrícola de Estados Unidos (después de Japón y Canadá) y es el segundo suministrador de importaciones agrícolas a Estados Unidos (después de Canadá). Las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio agrícola entre ambos países son ya relativamente bajas. Según bases comerciales ponderadas, en 1989 el promedio fue sólo de alrededor del 5% para las importaciones agrícolas a México o procedentes de Estados Unidos y del 6% para las exportaciones agrícolas mexicanas a Estados Unidos

(United Nations Department of Agriculture [USDA], 1991; United States General Accounting Office [USGAO], 1991).

Dada esta situación, se podría suponer que en lo que respecta a la agricultura por lo menos, ya se han echado las bases para la realización de la mayor parte de los beneficios y los perjuicios del libre comercio. Hay todavía unas cuantas barreras arancelarias que se han de negociar, como la prohibición de importar de México a Estados Unidos aguacates, algunos cítricos y papas por "razones sanitarias", y unos cuantos permisos que México requiere para importaciones agrícolas. Eliminarlos no ameritaría un acuerdo global de libre comercio. Incluso un comercio más libre de servicios de mano de obra sería fácilmente negociable bilateralmente, como se hizo anteriormente en varias ocasiones. Además, México es miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) desde 1986. Todos estos temas comerciales, y además aquellos que tienen que ver con inversión extranjera, servicios y derechos de propiedad intelectual, se podrían negociar fácilmente dentro del marco multinacional que proporcionan el GATT y otros organismos internacionales. Ha de haber otras razones para que ambos gobiernos concedan tan alta prioridad del TLC.

Claro que es imposible incluso especular de manera inteligente sobre los efectos de un TLC hasta que sepamos su contenido concreto. Los beneficios que derivará un comercio más libre a entidades en particular, en un lugar y tiempo determinados, es una cuestión empírica y no se puede deducir de principios generales (Evans, 1991). La USITC parece que coincide con esta afirmación cuando declara que "las barreras relativamente bajas permiten que se realicen ya la mayor parte de los beneficios entre ambos países y, por lo tanto, limitan los potenciales beneficios de un TLC para Estados Unidos". La USITC, no obstante, se remite a principios generales cuando dice que "es probable que un TLC disminuya ligeramente la brecha entre los salarios reales de Estados Unidos y los salarios mexicanos... , pero la mayor parte del ajuste salarial tendrá lugar en México..." (USITC, 1991). Parece olvidar la enorme reserva que hay en México de subempleo depauperado y las fronteras porosas que tiene este país con Centroamérica, el Caribe y América del Sur, así como con Estados Unidos. Pero se basa en razones empíricas más consistentes cuando indica que parte del aumento de las importaciones mexicanas que habrá con el TLC

sería una desviación de las de Centroamérica, el Caribe e incluso Canadá.

Uno de los principales retos para los investigadores mexicanos consiste en seguir de cerca las negociaciones del TLC y determinar las probables repercusiones que tienen sus disposiciones concretas en la agricultura mexicana. Esto tendría que hacerse teniendo en cuenta supuestos alternativos sobre crecimiento del comercio mundial en general y de la economía de Estados Unidos en particular, ya que estos efectos podrían fácilmente sofocar todos los demás. Los detalles, producto por producto, sector por sector y grupo social por grupo social, siguen siendo cruciales. Por ejemplo, ¿en qué medida se tomará en cuenta en las disposiciones para el libre comercio con México el país de origen? Esto pudiera tener una importante repercusión en los inversionistas alemanes y japoneses que esperan poder utilizar a México como plataforma para sus exportaciones a Estados Unidos y Canadá.

He sabido que muchos mexicanos creen que los proyectos de un TLC estadounidense han estimulado enormemente la inversión extranjera en México. Ésta es una cuestión empírica que los investigadores mexicanos deberían contemplar con espíritu crítico. Al parecer, la inversión extranjera en México en el periodo 1986-1989 llegó alrededor de los 12 mil millones de dólares, mientras que en los cuatro años anteriores había sido de menos de cinco mil millones. Además, tengo entendido que el flujo de inversión extranjera siguió creciendo enérgicamente en 1990 y 1991 (USITC, 1991). Hay que cuestionar, no obstante, si la zona de libre comercio que se propuso tuvo que ver o no con esto.

“El 73% de la actividad económica mexicana está abierto en la actualidad al 100% de propiedad extranjera sin aprobación previa del gobierno mexicano”. No sólo esto sino que desde 1989, el tope del 20% a las ventas domésticas del producto total de las maquiladoras se ha elevado a un tercio, si se concede un permiso del gobierno mexicano (USITC, 1991). Además, en el periodo 1982-1986 hubo la peor recesión en la historia reciente de México y también fueron los peores años de la “crisis de la deuda”; por lo demás, la deuda sigue siendo casi tan gravosa como antes (Naciones Unidas, 1991). Después de 1982, los salarios reales y los valores de propiedad cayeron en picada. Las tasas de cambio llegaron a ser mucho más favorables para la inversión extranjera. Cientos de empresas quebraron, lo cual muchas veces las convir-

tió en buenas compras para extranjeros con capital; y el Estado vendió unas 850 empresas de propiedad pública, a menudo a precios de saldo. Las nuevas reglamentaciones para la inversión dieron muchas garantías adicionales a los inversionistas extranjeros. Además, las altas tasas de interés real atrajeron posteriormente grandes cantidades de capital a corto plazo. Mucha de la inversión extranjera previa, incluidas inversiones en producción agrícola y forestal, se ocultó tras prestanombres mexicanos influyentes que buscaban réditos. El TLC incluirá sin duda disposiciones de “normas de origen” a insistencia de Estados Unidos para las mercancías de México que se exporten a Estados Unidos, lo cual dificultará que la CE, los japoneses y otros componentes norteamericanos utilicen a México como plataforma de exportación.

Los investigadores han de analizar provechosamente la naturaleza y composición exactas de esta oleada de inversión extranjera en México desde 1986, y también los diferentes motivos que hay tras ella. Me temo, que no se podría explicar gran cosa con el TLC que se propone. No obstante, la institucionalización de los pasos recientes que ha dado México hacia la liberalización y privatización del comercio en un acuerdo formal trilateral podría proporcionar aún más confianza a los inversionistas extranjeros en que estas medidas políticas serían menos fáciles de cambiar por futuros gobiernos.

Yo me temo que a corto plazo no es mucho lo que cambiaría si se negocia el TLC, y esto porque gran parte de los potenciales beneficios inmediatos ya se están realizando y gran parte del daño a corto plazo ya está hecho. Claro que si el tratado incluyera la suspensión inmediata de permisos por parte de México para importaciones de cereal, oleaginosas y productos lácteos y la eliminación inmediata de subsidios al productor y al consumidor, el daño que sufrirían los productores campesinos mexicanos y los consumidores de alimentos de bajos ingresos sería tremendo, pero no es probable que esto suceda. No puedo imaginar que un gobierno mexicano fuera tan temerario políticamente. Tampoco puedo imaginar que el gobierno de Estados Unidos force este tema, puesto que indudablemente es consciente de la tormenta socio-política que desencadenaría, y en cualquier caso sus propios subsidios agrícolas son mucho más amplios, como mencionaremos más adelante.

No obstante, a largo plazo el TLC que se propone podría tener graves repercusiones en los campesinos y consumidores de ba-

jos ingresos mexicanos. Cuáles serán estas repercusiones depende en gran medida de los tratados, disposiciones concretas y desarrollos políticos en ambos países y del estado del mundo en general. En el siguiente punto voy a mencionar algunos posibles casos alternativos.

### Repercusiones a largo plazo de un TLC

El TLC más antiguo entre Estados Unidos y una sociedad latinoamericana es con su estado libre asociado de Puerto Rico. La isla no es muy comparable con México. Tiene sólo cuatro millones de habitantes, recursos naturales muy limitados y pasó de ser colonia española a estadounidense hace aproximadamente un siglo. Su economía era todavía agrícola en gran parte cuando obtuvo su actual estatuto de semiautonomía en 1952. A pesar de todo, puede resultar aleccionador para los mexicanos analizar con atención la experiencia de Puerto Rico con la integración de su agricultura a la economía de Estados Unidos en las cuatro décadas pasadas.

Puerto Rico ahora está urbanizado y es relativamente próspero en comparación con la mayoría de sus vecinos. El producto industrial, controlado casi todo por las corporaciones estadounidenses, creció rápidamente, así como el turismo, los servicios modernos, el ingreso promedio *per cápita*, los niveles de vida y muchos otros indicadores de bienestar. Sin embargo, su cultivo de exportación tradicional, el azúcar, y la producción de cereales básicos virtualmente han desaparecido. El país ha llegado a ser casi totalmente dependiente de las importaciones de alimentos comerciales de Estados Unidos y de los cupones para alimentos para comer. La desnutrición disminuyó. Grandes áreas de laderas deforestadas y erosionadas que hace 50 años parecían ser irre recuperables ahora están cubiertas de una espesa capa de árboles (Mann, 1991).

Pero todos estos beneficios materiales no fueron una bendición sin más, en opinión de bastantes puertorriqueños. El país ha sido tan completamente norteamericanizado que los puertorriqueños piensan que han perdido su cultura y su identidad. Algunos creen que vendieron demasiado barata su primogenitura. Otros, probablemente la mayoría, están relativamente contentos de tener un fácil acceso a alimentos, empleos, gratificaciones e instalaciones para el consumo estadounidense. Otros aún están convencidos de

que ahora la única solución a su condición subordinada dependiente es que Puerto Rico se convierta en el estado 51 de Estados Unidos, con lo cual sus ciudadanos podrían ejercer una influencia política mayor en la unión que la sumamente marginal que ahora tienen.

Cuando se revisa esta experiencia, surgen varias preguntas. ¿Qué hubiera pasado si los puertorriqueños no hubieran podido inmigrar libremente a Estados Unidos? Prácticamente todos los campesinos y trabajadores agrícolas desplazados encontraron nuevas maneras de ganarse la vida, pero una gran proporción de ellos lo hicieron en Estados Unidos, sobre todo al principio. Además, se beneficiaron de múltiples programas de bienestar social. Los agricultores comerciales que se quedaron en Puerto Rico se beneficiaron de los subsidios agrícolas estadounidenses. Las reglamentaciones de salud, seguridad, impuestos, salarios y ambientales se extienden en una importante medida a Puerto Rico, así como la protección legal de muchos derechos humanos básicos y otros. Hubo grandes inversiones estadounidenses en educación, salud e infraestructura tanto antes como después de 1952, incluido el apoyo de Estados Unidos a una reforma agraria bastante radical a finales de la década de los cuarenta. Hubo también una estrategia de desarrollo de base bastante popular impulsada por el gobierno puertorriqueño cuando se inició el libre comercio. Además, hubo un periodo prolongado de expansión económica estadounidense y de crecimiento del comercio mundial en general después de 1952.

La simple enumeración de estos factores sugiere muchas preguntas que los mexicanos que contemplan la entrada al TLC tal vez quieran plantear obligatoriamente en las negociaciones. Especialmente pertinentes serían las relacionadas con la emigración y la compensación de los perdedores durante un periodo de ajuste, y las relacionadas con la influencia mexicana en la planificación estratégica y en la resolución de conflictos en la zona de libre comercio. Sugiere también muchas otras preguntas pertinentes que los trabajadores mexicanos, estadounidenses y canadienses, consumidores, pequeños productores, grupos ecologistas y de derechos humanos tendrían que presionar a sus gobiernos para que éstos las plantearan.

Es obvio que muchos de los que abogan por el TLC no tienen presente la experiencia de Puerto Rico o ni siquiera la consideran pertinente. Estas personas se inclinan todavía menos a recordar las experiencias en los años cincuenta y sesenta de preferencia el *com-*

*monwealth* y acuerdos similares que los gobiernos europeos pactaron con sus antiguas colonias y que más tarde se convirtieron en las Lom Conventions y en el esquema compensatorio financiero de la CE (STABEX), aunque estos acuerdos incluían algunos elementos de los de libre comercio. En cambio, a estas personas les gusta referirse a la integración de España y Portugal a la CE y a las economías de rápida expansión del este y sur de Asia como ejemplos de lo que esperan que un TLC Norteamericano les ayude a lograr. Desafortunadamente, estos ejemplos puede que sean mucho menos pertinentes para México que el de Puerto Rico.

La USITC, citando al profesor Dornbush del MIT, declaró: "Algunos observadores hacen notar que ellos consideran que hay un paralelo entre la integración de México a Estados Unidos y el ingreso de España y Portugal a la CE en 1986" (USITC, 1991). Sin embargo, la CE es mucho más que una zona de libre comercio; es un proyecto de una eventual unión económica, monetaria y política.

Cuando Grecia se incorporó a la CE hace unos cuantos años, yo sostuve conversaciones con varios funcionarios y economistas griegos sobre cuáles serían las repercusiones en la agricultura griega. A ellos no les cabía duda de que el ingreso en la CE sería directamente perjudicial para la mayoría de los agricultores griegos y para muchos consumidores de alimentos, pero pensaban que estas desventajas podrían ser compensadas con creces mediante otras ventajas que el ingreso en la CE acarrearía. La mayor parte de los productores griegos de cereal, carne y lácteos no podían competir siquiera en los mercados locales griegos con agricultores más grandes y altamente subsidiados del norte de Europa. A Grecia ya no le estaría permitido importar carne y trigo baratos de Argentina ni trocar sus excedentes de aceitunas y cítricos en la Unión Soviética. Los productores de estos cultivos italianos y, cuando ingresaron en la CE, españoles y portugueses eran más competitivos.

Los beneficios que ellos preveían de la incorporación a la CE muestran, no obstante, algunas importantes diferencias entre ser miembro de la CE y los beneficios que México espera si entra en el TLC. Algunos agricultores comerciales griegos obtendrían de la Política Agrícola Común (PAC) de la CE subsidios y protección. Los fondos de la CE para invertir en zonas socialmente deprimidas contribuirían a que Grecia desarrollara nuevas oportunidades de empleo para los campesinos que fueran no competitivos, en tanto que

la atenuación de las barreras internas de emigración en la CE proporcionaría otra válvula de seguridad. Más importante aún, los barcos griegos, junto con muchas industrias y servicios financieros asociados, eran sumamente competitivos y se beneficiarían enormemente del ingreso a la CE. Grecia tendría derechos de representación y de voto iguales en la Comisión Europea y podría influir en la política de la CE correlativamente. Y lo que tal vez sea más importante aún, en su opinión, el ingreso en la CE contribuiría a garantizar las instituciones democráticas griegas y los derechos humanos que con tanta frecuencia habían sido violados en los últimos años, además de que les proporcionaría garantías adicionales frente a las presiones turcas u otras.

¿Qué beneficios puede esperar México de un TLC similares a los que mis colegas griegos citaban como compensaciones por el daño que preveían que iba a sufrir la agricultura griega con el ingreso a la CE? A menos que las negociaciones del TLC aboquen en un acuerdo diferente al que se ha discutido públicamente hasta ahora, me temo que muy pocos.

La analogía de un TLC con los cuatro "pequeños dragones" asiáticos y con otros países asiáticos de rápido crecimiento es aún más tenue. Todos ellos han perseguido estrategias de desarrollo selectivamente proteccionistas y sumamente efectivas de intervencionismo estatal. Estas estrategias protegían a los productores campesinos de cereales básicos en sus intentos por no irse a pique con las importaciones baratas de cereales. Corea del Sur mantiene tasas muy altas de "protección efectiva" a pequeños productores de arroz "ineficaces". Tal vez sea que las doctrinas económicas neoclásicas estén tan poco difundidas en Corea del Sur, que la mayoría de la gente cree que es mejor mantener a los campesinos productivamente empleados, con ingresos razonables por la tierra de que disponen, produciendo arroz subsidiado a más alto costo, que mantenerlos en sectores urbanos informales, con arroz importado más barato, hasta que se hayan generado empleos productivos suficientes en otras actividades que proporcionen una alternativa razonable. Tal vez crean que el país ha de producir mayor cantidad de productos básicos propios. Si este es el caso, Japón y muchos países industriales de Europa occidental, parece que sufren del mismo síndrome, puesto que todos mantienen altos subsidios agrícolas para proteger a los pequeños productores de alimentos de la competencia extranjera barata en los mercados domésticos.

Cuando la representante comercial de Estados Unidos, Carla Hills, llegó a Seúl este mes para una conferencia de comercio regional en la que Estados Unidos estaba apremiando la apertura de mercados asiáticos protegidos a las importaciones de arroz de Estados Unidos, casi toda la prensa sudcoreana y virtualmente todos los partidos políticos parece que coincidían con el titular del *Korea Times*: "La apertura del mercado de arroz podría arruinar la economía coreana" (*International Herald Tribune*, 14 de noviembre, 1991).

Los análisis económicos técnicos pueden contribuir a señalar algunas zonas en las que el TLC tuviera como resultado la creación de comercio, la desviación de comercio y nuevas inversiones. Los índices de "ventaja comparativa manifiesta", "intensidad comercial" y otros tipos de análisis de equilibrio parcial pueden ser útiles en este aspecto. Los modelos de equilibrio general que toman en cuenta mercados interactivos son más elegantes y potencialmente poderosos, pero es probable que menos útiles en la práctica. Hay simplemente demasiadas interacciones irreconocibles entre los sistemas, demasiados supuestos heroicos y demasiado pocos datos confiables. En cualquier caso, las reflexiones políticas internas y el comportamiento irregular del sistema mundial siempre eclipsa los efectos proyectados por cualquier clase de modelo tecnocrático.

Hace una década participé en una reunión en Washington, D.C., de un grupo de reconocidos especialistas estadounidenses y mexicanos sobre las economías de México y Estados Unidos y sobre los mercados mundiales de energéticos. Organizó el taller una empresa de asesoría económica privada de fama, con base en Estados Unidos, que vendía sus servicios a consumidores privados y públicos. Esta firma tenía acceso a la tecnología más avanzada para técnicas de sondeo y computación.

La reunión se convocó para discutir las posibilidades alternativas para México ante las inciertas previsiones de crecimiento de los países de la Organización de Países para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las previsiones todavía más inestables de los precios del petróleo en los mercados mundiales. Los expertos contemplaron tres opciones. Uno de los pronósticos partía del supuesto de un crecimiento bastante lento y del desplome de los precios del petróleo, pero no muy por debajo de los de finales de los setenta y de 1980. Otro tomaba en cuenta la posibilidad de una recesión económica en Estados Unidos y Europa occiden-

tal con precios del petróleo moderadamente en descenso. El peor pronóstico daba cabida a una recesión más profunda en Estados Unidos y a precios mundiales de las exportaciones petroleras que caían en picada. No obstante, este último caso, el peor, postulaba precios del petróleo muy por encima de las que en realidad prevalecieron después de 1982. Además, aunque se analizaban los peligrosos niveles de endeudamiento exterior, ninguna de las opciones tomaba en cuenta de modo adecuado la posibilidad de la inminente crisis de la deuda que estaba a punto de golpear a México. Huelga decir que nosotros los expertos ni siquiera soñábamos con que la Guerra Fría iba a aminorar en unos cuantos años ni con que fuera a ir acompañada de la desintegración del bloque comercial con centro en la URSS y de la propia Unión Soviética. Los pronósticos sofisticados y la construcción de modelos fallaron miserablemente en la previsión del desastre que se apoderaría de la economía mexicana en los años ochenta.

En un momento de asombroso candor, el Banco Mundial publicó una gráfica en la que comparaba sus proyecciones de crecimiento a largo plazo *low-case* y *high-case* con lo que en realidad sucedió a finales de los setenta y ochenta. Las diferencias entre la realidad y las previsiones eran mucho más asombrosas que los pocos casos en los que más o menos se daba en el blanco (Banco Mundial, 1991).

Esto no es para combatir los modelos u otras técnicas de predicción económica, sino simplemente para ponerlos en perspectiva. Pueden ser sumamente útiles para aportar supuestos, relaciones, tendencias y posibilidades en muchas circunstancias. Complementan, pero no sustituyen, análisis de política económica más terrenales y cualitativos y la especulación imaginativa.

Con estas pequeñas pero importantes advertencias, ¿qué indican las proyecciones técnicas en el caso de un TLC? ¿Se incrementará el crecimiento comercial y económico de cada una de las partes del acuerdo comercial? ¿Qué sucederá con el empleo, los ingresos y el medio ambiente? ¿Qué comercio se creará o se desviará?

Los informes que he leído son casi unánimes en la previsión de un aumento del crecimiento económico en los tres países como resultado del TLC, aunque hay unas cuantas excepciones. Se anticipan cambios secundarios en las tasas de crecimiento de Estados Unidos y Canadá en comparación con México, país para el que se anticipan en general aumentos más significativos. La coin-

cidencia es menor en cuanto a repercusiones en el empleo, salarios de obreros no especializados y daño en el medio ambiente, pero casi todas las predicciones prevén mayores repercusiones en México (en general positivas) en estos campos que en los otros dos países. Esto es porque se supone que México estaría cosechando los beneficios de un comercio más libre con sus vecinos del norte, con ingresos muy superiores, y porque éstos últimos países dependen mucho menos del comercio con México que México del de ellos.

Los informes de USITC, USDA y USGAO citados anteriormente predicen inversiones extranjeras mayores en México y un estrechamiento de la brecha salarial Estados Unidos-México a consecuencia del comercio libre. Un análisis canadiense más crítico modifica estos hallazgos, pero a fin de cuentas parece que los apoya (Eden y Molot, 1991). Este estudio canadiense afirma: "Basándonos en índices de ventaja comparativa manifiesta, llegamos a la conclusión de que un TLC alentaría el comercio basado en la ventaja comparativa de cada país: Canadá en productos de recursos intensivos, México en combustibles y mercancías de mano de obra intensiva, y Estados Unidos en conocimiento y productos de capital intensivo".

No obstante, el estudio destaca que los índices de ventaja comparativa manifiesta, así como los de intensidad comercial, dependen no sólo de las dotaciones de recursos y de las herencias históricas, sino también de las inversiones que se hayan hecho en el pasado en infraestructura, educación y afines, que podrían cambiar espectacularmente en unos cuantos años. Los índices también están influidos por el comercio, la fijación de precios y las políticas tributarias recientes, que podrían cambiar aún más rápidamente en ciertas circunstancias. En la medida en que estas políticas hayan cambiado recientemente, las ventajas comparativas manifiestas del pasado podrían ser ya obsoletas.

Los autores nos recuerdan que las presiones políticas primordiales para un TLC provienen de las transnacionales con base en Estados Unidos. Éstas han establecido filiales en Canadá y México para aprovechar las particulares combinaciones de salario, fijación de precios, recursos, instituciones (como normas tributarias y ambientales) y contextos de mercado en cada locación a fin de racionalizar "al mínimo costo" la producción y distribución de los diferentes componentes de sus operaciones globales. A estas operaciones intraempresariales entre filiales multinacionales, los autores

las califican de transacciones "a menor distancia de la debida". Los paradigmas convencionales del mercado competitivo no tienen gran aplicación en el análisis de estas transferencias intraempresariales. Esto complica todavía más la determinación de ventajas reales comparativas. Casi la mitad del comercio de México con Estados Unidos es de mercancías manufacturadas y se calcula que más de las dos terceras partes de estos intercambios son "a menor distancia de la debida".

Si bien el comercio, el producto y el empleo inter países de las corporaciones transnacionales en la región tal vez crezca con mayor rapidez a consecuencia de un TLC (siendo iguales otras cosas, que nunca lo son), los pronósticos para la agricultura mexicana son aún más sombríos. Es de esperar que las exportaciones de café se expandan lentamente debido al lento crecimiento de la demanda. Suponiendo que Estados Unidos y Canadá respeten el acuerdo internacional del café, no puede haber gran desviación a México de las participaciones de otros productores en el mercado del café. Los productores de algodón enfrentan un mercado mundial saturado, con bajos precios y altos costos de insumo. Además, tanto la producción como el mercado del algodón de Estados Unidos están ajustadamente regulados. Los precios mundiales del azúcar son notablemente bajos e irregulares. El mercado mundial del cacao está saturado desde mediados de los ochenta.

Estados Unidos y la CE producen e inundan regularmente el mercado con grandes excedentes a precios rebajados de cereales y productos lácteos, para gran trastorno de otros exportadores con subsidios algo más bajos como Australia, Argentina y Canadá en el caso del trigo, y Nueva Zelandia en el caso de productos lácteos. Esto hace que la expansión de las exportaciones agrícolas de México se limite casi únicamente a verduras, fruta, productos de especialidad y algunos tipos de carne. Pero más carne implica más demanda de granos para la alimentación del ganado y es probable que más importaciones de los mismos de Estados Unidos y Canadá. También hay posibilidades de que aumenten las exportaciones de pescado y de algunas clases de madera tropical, pero los recursos en madera mexicana, tan importantes en otro tiempo, están casi agotados.

La expansión de la producción de fruta y verduras parece ser la más prometedor, dado que la mano de obra mexicana es más barata y el país dispone de grandes zonas irrigadas dedicadas en



la actualidad al cultivo de maíz, sorgo, trigo, pastos y otras líneas de producción de valor inferior. Pero el mercado de Estados Unidos, si bien es cierto que crece, no es infinito, un gran incremento de las exportaciones mexicanas de estos productos implica inevitablemente cierto desplazamiento de la producción. En zonas con escasez de agua como California, esto puede ser una bendición disfrazada. Los agricultores con derechos de riego podrían recibir una buena compensación de los consumidores urbanos de agua. No obstante, el crecimiento de las exportaciones mexicanas de fruta y verduras implicaría también desviación del mercado de fruta, verduras, flores, etc. de Costa Rica y otros países de Centroamérica y el Caribe. Estos países han emprendido hace poco la expansión de estas exportaciones no tradicionales, pero México está mejor ubicado para suministrar al mercado de Estados Unidos.

Las perspectivas de expansión agrícola doméstica a una escala significativa para abastecer los mercados mexicanos con un TLC parecen más bien sombrías en un futuro próximo. Las mayores oportunidades de sustitución de importaciones las tienen los cereales básicos, trigo, sorgo, frijol de soya y los productos lácteos. Pero estas líneas de productos son en las que los productores mexicanos son menos capaces de competir con Estados Unidos. Por ello la importación de estos productos todavía está regulada por el gobierno a través de los permisos de importación y, en el caso del maíz, por precios de apoyo que son iguales a los precios de exportación de Estados Unidos o están un poco por encima de éstos (Appendini, 1991). En muchas regiones de México, estos productos se podrían producir competitivamente con los de Estados Unidos y Canadá si "el terreno de juego fuera parejo", como a los negociadores comerciales estadounidenses les gusta decir. En muchas otras regiones, como en la mayor parte de las zonas de producción de maíz en secano, no pueden ser competitivos con las importaciones, salvo en mercados locales y en nichos de mercado especializado.

El meollo del asunto es que el terreno de juego no es parejo y es sumamente improbable que un TLC lo empareje más. Las dificultades conceptuales y prácticas para calcular los subsidios agrícolas con precisión son insuperables ya que esto implica una norma utópica de mercado libre con respecto a la cual medirlos. Como esta norma no existe y no puede existir en la práctica, cada jugador es libre de presentar sus propios cálculos de autoservicio. No

obstante, en los últimos tiempos, la competencia entre los productores de la OCDE por mercados de exportación ha tenido como consecuencia la elaboración de algunos estudios bastante objetivos sobre subsidios agrícolas que por lo menos indican órdenes de magnitud comparables.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) cita un estudio de la OCDE de 1990 como fuente para la elaboración de un cuadro en el que se comparan equivalentes netos de subsidio al productor (es decir, la ayuda total recibida por una mercancía determinada como porcentaje del total de los recibos por ventas de esta mercancía) en el caso de mercancías y países seleccionados en el periodo 1979-1990. El subsidio de Estados Unidos al trigo fue del 44%; a los cereales gruesos (incluido el maíz) 24%, al arroz 49% y a los productos lácteos el 62%. En Canadá, los subsidios a estas mercancías eran bastante similares a los de Estados Unidos. En la CE, en general eran superiores y en la Asociación Europea de Libre Comercio y en Japón, eran muy superiores (UNCTAD, 1991, cuadro 30).

El subsidio agrícola total mexicano como porcentaje del valor del producto agrícola es calculó por otra parte en un 15% aproximadamente en 1986, comparado con casi el 40% en Estados Unidos (Raúl Salinas de Gortari, 1990). De acuerdo con una base de datos diferente, otra fuente calculó que en 1990 el subsidio promedio mexicano fue escasamente de alrededor del 11% en 1986 y sólo el 8% en 1990 (Paguaga, von Massow y Martin, 1991). Esto difícilmente empareja el terreno de juego.

Si se eliminara gran parte de los subsidios agrícolas en la zona del TLC, o si se emparejaran verdaderamente en los tres países, México seguiría estando en desventaja competitiva con Estados Unidos y Canadá incluso en sus mercados domésticos para muchos cereales y granos comestibles. Si bien la falta de alternativas tendría como consecuencia una ventaja comparativa para algunos agricultores mexicanos que siguieran produciendo estos cultivos, se puede prever con seguridad que la importación global de estos productos a México aumentaría y la producción mexicana quedaría parcialmente desplazada. Con el apoyo sostenido de Estados Unidos y Canadá mediante varias formas de subsidios a sus productores y exportadores, la situación se agravaría aún más. Parece que este es el resultado más probable, ya que los productores estadounidenses y canadienses siguen teniendo mucho poder político

en sus países. México, o cualquier otro país en el que la agricultura sigue siendo una parte importante de su Producto Nacional Bruto (PNB) y da empleo a una parte de su población mucho más que proporcional, no podría permitirse la equiparación subsidio por subsidio con los de países industrializados mucho más ricos.

Si este análisis es más o menos correcto, no se entiende por qué se espera que en México suban los salarios con un TLC con respecto a los salarios en Estados Unidos y Canadá. Al contrario, es probable que de uno a tres millones de productores y trabajadores agrícolas mexicanos marginales, junto con sus familias, muy pronto partan en busca de mejores maneras de ganarse la vida a las zonas urbanas o presionen para entrar en Estados Unidos en busca de empleo, además de los que ya lo están haciendo.

Las implicaciones a mediano y largo plazo de un TLC son inherentemente bastante impredecibles, como lo indica la revisión que hemos hecho de unos cuantos casos alternativos. En consecuencia, los encargados de la política encontrarán siempre análisis técnicos que racionalicen las políticas que ellos están respaldando, muy probablemente a causa de los imperativos políticos que hayan percibido. Un TLC puede ser un paso adelante hacia un sistema comercial multinacional más abierto, o puede apuntar a un sistema regional de bloques comerciales en competencia, en detrimento del sistema comercial mundial que muchos dirigentes han tratado de reforzar en los últimos 40 años (Naciones Unidas, 1991; UNCTAD, 1991). Un TLC también podría ser una aberración de poca importancia para ambos casos y tener un impacto poco duradero. Pero casi con seguridad, los campesinos mexicanos que producen principalmente granos básicos van a sufrir presiones cada vez mayores que los llevarán a trasladarse, en la medida en que tendrán que enfrentar una competencia cada vez mayor de las importaciones de cereales más baratos.

### Compensación de los perdedores

Ya he indicado algunos de los grupos sociales importantes que en mi opinión van a ser perjudicados directamente con la aprobación de un TLC Norteamericano. Sería mucho más exacto, sin embargo, decir que están siendo perjudicados por la estrategia de desarrollo dominante, por la combinación de políticas "neoliberales"

en las que un TLC sería únicamente una parte menor. Entre los perdedores mexicanos estarán la mayor parte de los pequeños campesinos y de los trabajadores rurales sin tierras. Estarán también muchos trabajadores y consumidores urbanos mexicanos, unos cuantos agricultores estadounidenses, varios grupos mucho más importantes de trabajadores estadounidenses y canadienses, pequeñas empresas y también muchos productores centroamericanos y del Caribe que enfrenta una pérdida parcial de sus mercados estadounidenses por la competencia mexicana.

En mi opinión, los investigadores de este seminario deberían conceder una gran prioridad a la identificación lo más precisa posible de aquellos grupos a los que es probable que un TLC perjudique y de aquéllos que se benefician, además de identificar la naturaleza de sus probables pérdidas y ganancias. Lo anterior es crucial para proponer alternativas viables y menos perjudiciales, así como para aglutinar coaliciones políticas capaces de apoyarlas. También es necesario para contemplar esquemas viables que compensen de manera adecuada a los grupos de bajos ingresos que serán perjudicados, aun cuando parezca que los beneficios globales son lo bastante apremiantes para seguir adelante con un comercio más libre de todas maneras.

Claro que hasta que conozcamos mucho mejor lo que implica un TLC en realidad, esta investigación se habrá de llevar a cabo de acuerdo con suposiciones basadas en las propuestas que se han hecho públicas. Las negociaciones oficiales están apenas comenzando. El resultado de las mismas es sumamente problemático. Tengo serias dudas de que el Congreso de Estados Unidos apruebe un TLC en 1992, año de elecciones en el país, aun cuando lo presente a aprobación el gobierno de Bush, dada la recesión económica y el clima político en Estados Unidos.

Esta identificación de probables perdedores (y ganadores) y de la naturaleza de sus pérdidas (o ganancias) en el sector primario mexicano es un importante reto para los investigadores de este seminario. Los análisis de datos secundarios pueden contribuir a postular parámetros amplios, tendencias, hipótesis y temas de investigación. En realidad, ya ha habido un buen inicio de este trabajo (Appendini, 1991). Pero será necesario también hacer trabajo de campo, labor que ya se ha emprendido (Hewitt de Alcántara, 1991).

Las probables repercusiones de un TLC han de ser analizadas subsector por subsector, producto por producto, región por región. Dentro de las regiones, líneas de producción y sistemas agrícolas, se han de determinar las implicaciones diferenciales para los diferentes grupos sociales, clases y capas de la población. Esta no es una tarea fácil ya que las repercusiones de un comercio más libre con Estados Unidos estarán inextricablemente confundidas con las de la sostenida crisis económica mexicana. Las deterioradas condiciones comerciales, la extenuación del crédito público y la desarticulación de muchos otros programas destinados a ayudar a los productores campesinos, son todos ellos factores que afectan la vida en el campo. También tiene este efecto la reducción del papel de la Conasupo, el nuevo programa de solidaridad y las iniciativas y organizaciones locales. Todos estos factores tendrán repercusiones que interactuarán a nivel local. Pero esto no es necesariamente una desventaja para los estudios de campo diseñados para determinar las probables implicaciones de un TLC. A niveles locales, estos factores pueden ser analizados fructíferamente unidos, puesto que afectan el sustento y las oportunidades de la misma población, empresas y comunidades. Los investigadores pueden discutir con los grupos locales cuáles serían las diferencias que implicarían los cambios acarreados por un TLC en cada contexto determinado con respecto a sus medios para ganarse la vida y sus oportunidades.

Este tipo de investigación a nivel local es difícil. Hay casi cuatro millones de familias en el México rural y cada una de ellas con algunos problemas que son únicos. Por ello, una gran parte del trabajo preliminar ha de abocarse a identificar las tendencias y procesos socioeconómicos dominantes que afectan la vida rural, y a construir tipologías amplias de estructuras socioeconómicas y sistemas de producción. Pero si esto se hace de manera adecuada, el problema de la investigación llega a ser manejable. A niveles locales, esto implica la discusión y el análisis de alternativas con los diferentes grupos y estratos afectados en contextos diferentes. Cuando trabajé en México a mediados de los setenta, preparamos una guía metodológica para llevar a cabo este tipo de investigación con grupos campesinos. La publicó la Secretaría de Reforma Agraria y creo que todavía podría resultar útil (SRA, 1976).

Para ilustrar uno de los tipos de investigación que podría llevarse a cabo, mencionaré un pequeño estudio que realizó en Esta-

dos Unidos el Departamento de Agricultura en relación con el TLC que se propone. La producción de champiñones secos, congelados y enlatados es un componente sumamente menor del sector de frutas y verduras estadounidense que puede ser afectado negativamente por un TLC. En gran parte, está en manos de empresas pequeñas y medianas de propiedad familiar, muchas de ellas ubicadas en los estados del noreste y del centro. Entrevistas con sus asociaciones de productores y con distribuidores mostraron que les preocupaba que a alguna agroindustria transnacional le interesara invertir en la producción y procesamiento de champiñones en México, donde los salarios eran sólo de una quinta a una décima parte de los de Estados Unidos, las reglamentaciones ambientales mucho más laxas y los impuestos, así como muchos otros costos, muy inferiores. El mercado estadounidense de champiñones es limitado y su expansión muy lenta. Si esta inversión transnacional en la producción de champiñones mexicanos prosperara, podría desplazar a muchos productores estadounidenses.

Las entrevistas con productores de champiñones indicaron que si éstos tenían que hacer frente a la competencia de una gran empresa transnacional que importara de México champiñones más baratos, tendrían que dejar de producir ya que sus márgenes eran muy bajos. Afortunadamente, muchos de estos productores estadounidenses gozaban de otras alternativas a las que pudieran recurrir, aunque sufrirían pérdidas y emplearían a muchos menos trabajadores que en la producción de champiñones de mano de obra intensiva. No obstante, esto no dejaría sin trabajo a ciudadanos estadounidenses porque los trabajadores eran casi todos inmigrantes mexicanos. Los trabajadores temían tener que volver a México donde ganarían salarios muy inferiores en caso de que pudieran encontrar empleo.

Imagino que en Estados Unidos y Canadá se están elaborando pequeños estudios de este tipo para cientos de productos y grupos sociales a los que puede afectar un TLC. Esto se agrega a los numerosos estudios sectoriales, subsectoriales y macrosectoriales. ¿Cuántos estudios de este tipo se están haciendo en México?

El único estudio que yo he encontrado en el que se planteen directamente preguntas sobre la probable repercusión de un TLC México-Estados Unidos en el bienestar rural y en la migración en México, y en los posibles programas de compensación, fue reali-

zado por investigadores del Banco Mundial y de Boston University (Levy y van Wijnbergen, 1991).

Este estudio plantea varios aspectos pertinentes y muchas de las preguntas correctas. También tiene importantes deficiencias. Aborda únicamente el macronivel y está basado en un modelo complejo que parte de muchos supuestos muy dudosos y de simplificaciones y utiliza pocos datos y con frecuencia engañosos. También es parcial en la medida en que sólo analiza la liberalización del comercio del maíz en México. A pesar de todo, es un paso adelante en la dirección correcta. Es bastante interesante que los autores encuentren las mismas repercusiones negativas para la mayor parte de los productores de granos básicos que ya hemos mencionado.

El estudio indica que una tercera parte de la fuerza de trabajo mexicana es rural, con unas dos terceras partes de estos seis millones de trabajadores rurales dedicados a la agricultura. Estas cantidades incluyen a una gran proporción de los mexicanos extremadamente pobres. Más de la mitad de ellos trabajan principalmente en la producción de maíz, en parte para subsistencia y en parte para el mercado. El maíz es con mucho el cultivo mexicano más importante en términos de superficie y empleo y también el que cuesta más caro al gobierno en términos de subsidios fiscales. Sólo aproximadamente una tercera parte de estos productores de maíz son vendedores netos de maíz según los datos de los autores, y éstos reciben más de las dos terceras partes del total del subsidio de México al maíz, calculado en 1.3 miles de millones de dólares en 1991. Esto deja menos de un tercio del subsidio para mucho más de un millón de productores de subsistencia. A ellos hay que agregar sus familias y los trabajadores sin tierras y otros que dependen de ellos. El estudio observa que "como la migración vincula los mercados de mano de obra rurales y urbanos, es probable que la eliminación de la protección agrícola haga descender las escalas salariales a través del tablero".

Después, los autores siguen analizando los efectos probables en el bienestar (en tres grupos sociales rurales y dos urbanos) con la introducción del libre comercio en el maíz. Contemplan cuatro casos, con compensación y sin ella y con migración y sin ella.

Como los consumidores de la clase obrera urbana tendrían acceso a maíz más barato, no se perjudicarían ni siquiera con la eliminación de los subsidios a la tortilla, suponiendo que los pobres rurales permanecieran en el campo. No obstante, si éstos migra-

ran a las ciudades, los pobres urbanos estarían en peores condiciones debido a los salarios más bajos.

Los campesinos de subsistencia y los trabajadores rurales sin tierras empeorarían, a no ser que fueran compensados mediante un incremento en los subsidios para comida o de otra manera. Sin embargo, al aumentar la migración no estarían en tan malas condiciones como si permanecieran en el campo. Los propietarios de buenas tierras de riego mejorarían en todos los casos que se consideran porque tendrían alternativas. Los propietarios de tierras de maíz que gozan de lluvia suficiente y que han estado produciendo un excedente tenderían a empeorar si no fueran compensados. Los capitalistas urbanos se beneficiarían porque los salarios urbanos descenderían.

Según los resultados del modelo, habría en todos los casos una ganancia neta para México, suficiente para compensar a aquéllos perjudicados por el libre comercio. Esta ganancia equivaldría a algo así como 1.25 miles de millones de dólares anuales. El supuesto más dudoso de todos es que este excedente estaría a disposición del gobierno mexicano y que el gobierno lo usaría en parte para compensar a los perjudicados.

Este análisis indica que la liberalización de los mercados de maíz implicaría un aumento en la migración rural-urbana en México de aproximadamente 700 mil trabajadores anualmente, mientras que el empleo rural descendería aproximadamente un 12% al año. Los autores opinan que la mejor solución sería un programa masivo de empleo rural destinado a mejorar la infraestructura rural. Si este programa proporcionara trabajo productivo a unos 300 mil obreros al año, se podrían mantener los salarios rurales y urbanos a los niveles básicos en cada caso, a la vez que se podría reducir levemente la migración rural-urbana. Esto implicaría, no obstante, un enorme aumento de los subsidios a los alimentos para los consumidores de bajos ingresos. Estos gastos podrían ser teóricamente costeados por los beneficios en eficiencia, resultado de la apertura de los mercados mexicanos de maíz a importaciones más baratas de Estados Unidos.

No tomo en serio los resultados cuantitativos de este análisis y ni siquiera muchos de los resultados más cualitativos. Pero no se puede prescindir de él ya que plantea aspectos fundamentales. Desde un punto de vista mexicano, tendría que ser duramente criticado porque postula la eliminación de los subsidios mexicanos

a los granos en el caso de los productores, pero no en el de agricultores y exportadores de granos en Estados Unidos; pero esto es probable que corresponda muy estrictamente a la realidad de cualquier acuerdo que se negociara en las actuales circunstancias. En cualquier caso, el tema de un TLC no puede reducirse a costos y ganancias económicas, en especial para sectores particulares en un contexto estático.

Suponiendo que en realidad haya beneficios dinámicos positivos para México a raíz de un acuerdo comercial mexicano-estadounidense (lo cual es dudoso si se compara con los que podrían derivar de una estrategia alternativa que mencionaré más adelante), el tema de la compensación adecuada a los perjudicados es el más difícil de todos. ¿Serán realmente capaces los gobiernos de hacer uso de las ganancias obtenidas de un comercio más libre cuando éstas tengan lugar? En caso afirmativo, ¿las usarán para compensar a los perdedores? Esto es sumamente dudoso cuando ambos gobiernos, el estadounidense y el mexicano, en la actualidad dependen principalmente de los grupos que ganarían y no de los que perderían.

Tengo entendido que el gobierno mexicano está proponiendo reformar la Constitución para que los ejidatarios puedan disponer de sus tierras en el mercado cuando así deseen hacerlo, y para permitir a los inversionistas nacionales y extranjeros la libre entrada al campo mexicano sin las restricciones onerosas del pasado. Esto suena sensato si se parte del supuesto de que la mayor parte de los ejidatarios y de otros campesinos pobres tienen más o menos las mismas oportunidades, derechos, influencia y *status* que otros miembros de la sociedad. Pero no es así.

Son de sobra conocidos los abusos, inflexibilidades, ineficiencias y corrupción asociados con el sistema del ejido a medida que fue evolucionando a partir de 1940. Un cambio legal a derechos de propiedad privada es poco probable que transforme estos atributos negativos. En cambio, es probable que los acentúe. No hay más que contemplar lo que está sucediendo en otras zonas rurales del resto de América Latina, en las que prevalece la propiedad privada. En la mayoría de los países, el estancamiento, la corrupción, el conflicto y los abusos asociados en México con el ejido son igual de malos o incluso peores. Brasil es tan rico, industrializado y urbanizado como México, pero sus campesinos son hasta más pobres en promedio a pesar de la propiedad privada.

La tenencia de la tierra es meramente un subsistema de relaciones entre individuos, grupos, clases sociales y el Estado con respecto a los derechos y beneficios asociados al control de la tierra. Nombrar legalmente a la tenencia ejidal (con las restricciones legales que esto implica) o privada (con los privilegios legales que esto implica) en el contexto mexicano, poca será la diferencia en la práctica para los ejidatarios, a no ser que las relaciones sociales cambien en la sociedad mexicana en el sentido más amplio. Es probable que facilite la adquisición de tierras ejidales a grandes agricultores comerciales y a inversionistas mexicanos y extranjeros, pero esto es lo que ha estado sucediendo de todas maneras en la práctica. La privatización del ejido elude los verdaderos problemas de cambiar las instituciones agrarias para que presten un mejor servicio a los campesinos. Nada o muy poco significaría en sí abrir nuevas oportunidades a los ejidatarios si no se realizan simultáneamente muchos otros cambios sociales, políticos y económicos.

Quienes creen que la privatización de los ejidos es la culminación de una contrarrevolución que ha ido ganando impulso durante 50 años puede que no se equivoquen. En las actuales circunstancias, es difícil imaginar cómo esta contrarrevolución pudiera beneficiar a la mayoría de los campesinos mexicanos. Lo más probable es que pronto muchos de ellos sean despojados de los títulos legales a sus tierras mediante la venta voluntaria o involuntaria de las mismas. Pero estos campesinos carecen ya del verdadero control de sus tierras en la mayoría de los casos, debido a la posición subordinada que ocupan en la sociedad mexicana y a su dependencia de caciques, comerciantes y de la burocracia gubernamental.

Una nueva reforma agraria basada en la participación efectiva de campesinos y trabajadores agrícolas en las instituciones económicas y en las decisiones políticas sería otra cuestión. Esto implicaría cambios revolucionarios, como organizaciones rurales verdaderamente democráticas, y elecciones, escrupuloso respeto de los derechos humanos básicos y un sistema tributario progresivo en el que los propietarios de tierras y otras riquezas por encima de las necesidades de subsistencia tuvieran que pagar impuestos aproximados al valor censal de sus activos. Pero el Estado tendría que ser lo suficiente responsable ante campesinos y otras personas de bajos ingresos, a quienes pretende estar gobernando

de acuerdo con los intereses de los mismos, para que utilizara esos ingresos en beneficio de ellos.

Las drásticas reducciones del gasto estatal en educación, servicios de salud, crédito rural y servicios, etc. en los últimos años se han justificado en nombre de excluir al Estado de la economía y comprometerlo en actividades que puede cumplir mejor, como mantener la ley y el orden y mejorar la infraestructura social y económica. La realidad es más ambigua.

Según el Banco Mundial, los ingresos del gobierno central mexicano aumentaron del 10 al 16% del PNB entre 1972 y 1989, en tanto que sus gastos aumentaron del 11 al 21% del PNB en estos mismos 18 años. Mientras que los gastos estatales en proporción del PNB casi se duplicaron, los que pagan y los que se benefician han cambiado. Los ingresos por impuestos regresivos indirectos aumentaron mientras que los ingresos por impuestos sobre la riqueza y los ingresos disminuyeron. Los gastos por servicios sociales y servicios e inversiones directamente productivos disminuyeron en relación con el PNB, pero los pagos del gobierno a los tenedores de deudas del gobierno o garantizadas por el gobierno, tanto internos como externos, aumentaron vertiginosamente (Informe Mundial del Desarrollo, 1991, apéndice, cuadros 11 y 12). En este sentido, la intervención del gobierno en la economía aumentó, pero los beneficiarios son los tenedores de bonos de la deuda.

Las mismas tendencias se manifestaron en Estados Unidos y, en cierta medida, en Canadá. Para que un TLC Norteamericano se pudiera asociar con un mínimo grado de mayor justicia social en cada país, los tres gobiernos tendrían que alcanzar una mayor base popular. El bienestar de los pequeños agricultores, trabajadores rurales sin tierras, pobres urbanos, grupos de minorías étnicas, desempleados y clase media baja, tendría que ser una de las preocupaciones principales de la política estatal. Son muchos los que dudan que esto tenga algo que ver con la realidad de 1991.

### Fundamentos políticos de un mercado libre

Un destacado científico social mexicano ha tratado de imaginar qué implicaría la continuación de las tendencias actuales hacia un mayor control transnacional de la economía mexicana. En el año 2010, el norte de México sería una extensión del sistema indus-

trial y de la sociedad de consumo de Estados Unidos y Canadá. Las ciudades, los pueblos y el campo mexicano se parecerían a los de Texas y California. El núcleo del México central seguiría siendo el centro administrativo. Militares con controles orwellianos mantendrían unido el Estado y a las masas dóciles. Transnacionales estadounidenses, japonesas y europeas dominarían la actividad económica en la pieza de museo del corazón del país, sometida a unos cuantos controles locales. En el año 2010, un seminario en la ciudad de México estaría financiado por una fundación japonesa. Los participantes llevan máscaras de gas de rutina cuando salen a la calle porque la contaminación del aire en la ciudad rebasa los niveles ya insoportables de los años ochenta. El campesinado ha desaparecido, facilitando el camino a los complejos agro-industriales. El México meridional se ha convertido en un virtual Bantustan para personas marginalizadas y desplazadas. Salvo por la explotación transnacional de sus recursos petroleros y minerales, México tiene poco interés económico. Como Centroamérica en los años ochenta, el sur de México en el año 2010 se caracteriza por la guerra crónica de baja intensidad (Stavenhagen, 1990).

Carlos Fuentes, en su novela *Cristóbal Nonato*, sugiera una visión igualmente lúgubre del futuro de México.

Estas visiones pesimistas están basadas en tendencias reales que ya son obvias para observadores astutos. No es probable que estas tendencias sean refrenadas por las fuerzas del mercado, sino que en realidad han sido producidas por éstas. Las fuerzas del mercado poco han hecho para detener el deterioro de las ciudades de Estados Unidos. Siempre que los gobiernos se han desentendido de sus ciudadanos pobres y han abjurado de la integración nacional social y del Estado de bienestar por ser demasiado caro de mantener o supuestamente un semillero de haraganes para las "sociedades libres", la consecuencia ha sido la desintegración y descomposición social aceleradas.

La principal diferencia que, en mi opinión, aportaría un TLC Norteamericano a la visión pesimista de Stavenhagen de México en el año 2010 es que una fundación estadounidense y no japonesa sería la que financiaría el seminario. Esto significaría una continuación mayor incluso de las tendencias anteriores. El que México opte por un TLC Norteamericano como prioridad suprema o por un comercio multilateral totalmente abierto bajo los auspicios del

GATT, es una mínima variación del mismo tema desde la perspectiva de los campesinos.

La revisión de múltiples acuerdos de comercio libre, uniones de fronteras e iniciativas similares de cooperación regional para mejorar el comercio y la producción agrícolas, indica que sólo éstos prosperan cuando forman parte de un proyecto político (Barraclough, 1991). No hay ganancias que obtener de los acuerdos bilaterales o regionales de comercio que en teoría no se puedan conseguir mejor mediante el comercio multilateral libre.

No obstante, en la práctica muchos son los estados que pueden obtener beneficios sustanciales a corto plazo con los acuerdos bilaterales, en especial si son clientes de una rica potencia industrial. Pero las bases políticas de una relación de este tipo suelen ser frágiles. Un pequeño y débil país subdesarrollado como El Salvador o la República Dominicana tal vez no tenga más alternativa real que suscribir una relación cliente-patrón de este tipo, pero un país en industrialización de ingresos medios como México podría mantener abiertas sus opciones. Aun cuando el sistema mundial de comercio se desintegrara transformándose en otro de bloques comerciales regionales en competencia (lo cual creo poco probable), aun así podría jugar a enfrentar a unos y otros con ventaja.

¿Cuál es la alternativa a la dominación acelerada de la economía mexicana por transnacionales con base en el extranjero en un TLC o en el GATT? La transnacionalización (en el sentido de la interdependencia internacional en producción, mercados y tecnología y en el de que los centros dinámicos industriales del norte dominarán inevitablemente durante un largo tiempo) ha llegado demasiado lejos como para que un país trate de manchar por su cuenta. En México, el periodo de industrialización proteccionista de sustitución de importaciones fue sumamente provechoso para la construcción de una base industrial moderna, aunque el modo en que se puso en práctica perpetuó innecesariamente una estructura social bimodal en la que los campesinos se contaron entre los principales perjudicados. Ahora México tiene que abrir su economía si no quiere estancarse, pero podría hacerlo juiciosa y selectivamente. Esto es lo que todos los países industriales ricos y prósperos hicieron virtualmente, y todavía conservan un gran número de políticas selectivamente proteccionistas.

Los aspectos y los dilemas clave están en la estrategia de desarrollo dominante, como sostuve en este seminario hace dos años.

¿Cuáles son los grupos sociales que se benefician y cuáles los que cargan con gran parte de los costos reales? ¿De qué grupos sociales y de qué alianzas depende el poder estatal para obtener apoyo? Una estrategia de base popular beneficia directamente a las mayorías con bajos ingresos de una vez, y no en un futuro distante y nebuloso. Incorpora a estas mayorías en calidad de actores con influencia socioeconómica y política. No obstante, es poco probable que esto suceda hasta que estos grupos que hasta ahora han sido excluidos se conviertan en una fuerza autónomamente organizada y que quienes esgrimen el poder estatal los contemplen como una fuente potencialmente crucial de apoyo u oposición política. Esta es la tesis principal de mi último libro.

El año pasado, la South Commission publicó su informe (South Commission, 1990). Dos destacados científicos sociales mexicanos participaron en la elaboración del mismo, uno como comisionado y el otro como antiguo miembro del personal. En este informe se expone con lucidez cómo países como México podrían abrir selectivamente sus economías y a la vez pretender estrategias de base popular en el interior. El informe también defiende de modo convincente una mayor cooperación Sur-Sur. En mi opinión, no hay ninguna otra opción que sea viable a largo plazo.

¿Por qué no se toma como punto de partida el informe de la Comisión del Sur para discutir las alternativas a un TLC? Abrir selectivamente la economía, pero sin hacerlo de manera que condene a grandes grupos de mexicanos a continuar en la miseria o a empeorar. Seguir haciendo esfuerzos para mejorar las maneras de ganarse la vida, proteger el medio ambiente y desarrollar una civilización más humana y más justa. Hay muchos recursos y población subutilizados. Promover los acuerdos regionales de comercio, pero principalmente con los vecinos del sur de México en la medida en que ellos también pueden aprobar estrategias de participación más populares y trabajar juntos en las negociaciones con los países ricos del norte. Sin la participación mexicana y probablemente sin sus dirigentes, los pequeños países centroamericanos y del Caribe están condenados a ser estados clientes y dependientes indefinidamente.

Esta perspectiva, lo mismo que la de un TLC, implicaría la renuncia a parte de la "soberanía nacional" mexicana, pero sería por una causa y un propósito comunes. El comercio de México

con Estados Unidos y el resto del mundo seguiría expandiéndose y dejaría abiertas más opciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Appendini, Kirsten. *De la milpa a los tortibonos: La reestructuración de la política alimentaria en México*, México, D.F., UNRISD-El Colegio de México, de próxima aparición.
- Barraclough, Solon. *An end to hunger? The social origins of food strategies*, Londres, UNRISD-South Centre-Zed Books, 1991.
- Colclough, Christopher y James manor (comps.). *States or markets? Neo-liberalism and the development policy debate*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- Eden, Lorraine y Maureen Appel Molot. *From silent integration to strategic alliance: The political economy of north American free trade, occasional papers in International Trade Law and Policy*, Ottawa, Universidad de Ottawa y Clarendon University, mayo 1991.
- Evans, David. *Visible and invisible hands in trade policy reform*, en Christopher Colclough y James manor (comps.), *op. cit.*
- Hewitt de Alcántara, Cynthia. *Reestructuración económica y subsistencia rural: El maíz y la crisis de los 80*, México, D.F., UNRISD-El Colegio de México, 1992.
- Informe del Banco Mundial sobre Desarrollo Mundial 1991, Washington, D.C., 1991.
- Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen. *Labor markets, migration and welfare: Agriculture in the Mexico-US free trade agreement*, Banco Mundial, junio 1991 (boletín).
- Mann, Charles, C. "Extinction: Are Ecologists Crying Wolf?", *Science*, vol. 253, 16 de agosto, 1991.
- Paguagua, Roger, Mike von Massow y Larry Martin. *Mexico's agriculture*, Guelph, George Morris Center, Universidad de Guelph, agosto 1991.
- Salinas de Gortari, Raúl. "El campo mexicano ante el reto de la modernización", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, septiembre 1990.
- Secretaría de Reforma Agraria. *Guía para la organización rural*, México, D.F., SRA, 1976.
- South Commission. *Challenge to the South*, Oxford, 1990.
- Stavenhagen, Rodolfo. "El Seminario 2010", en *El Centro de Estudios Sociológicos* (comp.), "México en el Umbral del Milenio", México, D.F., El Colegio de México, 1990.
- UNCTAD. *Trade and Development Report*, Ginebra, 1991.
- United Nations World Economic Survey 1991: *Current Trends and policies in the world economy*, Department of International Economic and Social Affairs, Nueva York, Naciones Unidas, 1991.
- United Nations Department of Agriculture (USDA), *Agriculture in a North American Free Trade Agreement* (una revisión interina), United States General Accounting Office (USGAO) *US-Mexico Trade: Impact on Liberalization in the Agricultural Sector* (Informe al Chairman, Committee on Agriculture, House of Representatives), USGAO/INSIAD-91-155, marzo 1991.

United Nations International Trade Commission (USITC). *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico* (a report to the Committee on Ways and Means of the United States House of Representatives and the Committee on Finance of the United States Senate on Investigation, núm. 332-297, en la Sección 332 de la Tariff Act 1930), USITC publication 2353, Washington, D.C., febrero 1991.