

México: agricultura, apertura comercial e integración a la Cuenca del Pacífico

Bernardo Corro Barrientos •

Introducción

Este análisis pretende identificar las consecuencias probables de la nueva política de apertura comercial de México sobre la estructura agropecuaria interna, en relación a la estrategia comercial actual de Estados Unidos y en el marco mayor de la dinámica del circuito de la Cuenca del Pacífico (en particular constituido por Japón, Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Estados Unidos).

Se considera, en general, que la integración de México a la economía de Estados Unidos y, por ende, al circuito de la Cuenca del Pacífico, tendría efectos natural y necesariamente positivos para su modernización y desarrollo. Los nuevos procesos industriales de alta tecnología, fuertemente automatizados, que caracterizan hoy las economías sobre todo asiáticas, tendrían según esta óptica, derrames inmediatos y benéficos sobre el conjunto de la economía del país, lo que permitiría superar a mediano plazo la grave crisis en que se encuentra desde hace mucho tiempo.

No obstante, esta opinión no percibe que la inserción del país en las condiciones actuales —o más bien, la apertura total a ese circuito económico— podría tener consecuencias contraproducentes en el

• Ex consultor de la FAO (Roma, Italia). Actualmente prepara un Doctorado en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

desarrollo y la existencia de algunos sectores vitales internos, como es el caso del sector agropecuario.

En efecto, con una integración y apertura indiscriminada, el sector agropecuario del país corre el peligro de seguir el ejemplo de los países asiáticos mencionados, al someterse a la lógica de la interdependencia macroeconómica e intersectorial de la Cuenca del Pacífico y, por esta vía, de prolongar el estancamiento estructural del campo y profundizar la dependencia alimentaria.

Sin prejuzgar mecánicamente sobre los resultados finales de la integración actual y de la capacidad de México de arrancar algunas concesiones significativas, este análisis sólo pretende identificar las grandes tendencias económicas que se insinúan, las que al continuar sin modificación sustancial conducirán al país a una mayor vulnerabilidad interna y externa.

A fin de determinar el problema en su verdadera magnitud, se analizará en primer término el carácter actual de la agricultura de las grandes potencias industriales y agrícolas y sus estrategias y objetivos comerciales, para luego evaluar el carácter del sector rural del país y el impacto probable de la actual política de apertura comercial.

La agricultura de Estados Unidos y el comercio mundial de alimentos

En razón de la alta productividad del sector agropecuario estadounidense, debido a su vigoroso avance científico, tecnológico y de gestión, y la constitución de reservas de excedentes alimenticios cada vez más importantes, el gobierno de ese país trata de abrir desde hace algunos años diferentes brechas comerciales a nivel internacional, con el objeto de encontrar mercados de consumo para su producción. La apertura de nuevos mercados le permitiría contribuir a aliviar uno de sus más graves problemas estructurales, como es el de su gigantesco déficit comercial y fiscal.

Al continuar con su antigua Ley Pública 480 (1954), que permitía a Estados Unidos exportar excedentes de alimentos bajo la forma de ayuda alimentaria a diversos países deficitarios principalmente del Tercer Mundo, el gobierno aprobó en 1985 una nueva ley, esta vez de carácter eminentemente comercial, más adaptada a los cambios internacionales actuales. Dicha ley tiende a reforzar la capacidad co-

mercial exportadora del país y superar la competencia agresiva de otras potencias agrícolas, sobre todo la de la Comunidad Económica Europea (CEE). Uno de los programas centrales de esta ley, denominado "programa de ampliación de exportaciones",¹ tiende a facilitar la colocación de cereales alimenticios (maíz, trigo, sorgo, etcétera) en el mercado mundial mediante acciones que otorgan cuantiosos subsidios a los volúmenes exportados. Las ventas internacionales a precios menores que los de la competencia otorgan así a Estados Unidos una competitividad y superioridad formidables respecto de la oferta de la CEE y de otros competidores. Los países del Tercer Mundo se encuentran particularmente disminuidos o excluidos de estas guerras comerciales.

Más tarde, en el marco de las negociaciones multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), Estados Unidos propuso en la reunión del Uruguay de 1986 (Ronda Uruguay), la supresión de las subvenciones en el comercio mundial de granos básicos y de alimentos en general. Este propósito, confirmado en reuniones posteriores, tiende a otorgar a Estados Unidos la supremacía en el comercio mundial de granos, de mejorar su competitividad, al presente disminuida en el mercado de alimentos procesados,² penetrar en mercados hoy protegidos y desplazar a los competidores. No obstante, esta estrategia se enfrenta aún a una fuerte "trinchería de subsidios" por parte de la CEE en particular, y a la resistencia de los países del Tercer Mundo. Estos países consideran que los intentos estadounidenses constituyen un verdadero riesgo para la existencia de sus propias agriculturas.

La productividad de Estados Unidos llegó a un nivel insospechado en los últimos años, que su gobierno dispuso para los recientes tres años y para el próximo (1987-1990), disminuir en 10 por ciento la superficie cultivada de cereales básicos a fin de evitar la sobreoferta y la caída de los precios internacionales. Aún así, los pronósticos de producción a mediano y largo plazos calculan que los volúmenes continuarán incrementándose de manera acelerada, debido a los avances espectaculares alcanzados en las técnicas de producción y de gestión, como la biotecnología, los nuevos fertilizantes y semillas, la computación y otras.

¹ *El Financiero*, Sección Mercado agropecuario, México, octubre 3, 1989.

² H. Green, Raúl. "El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 8, México, agosto, 1989.

La producción agropecuaria de los países europeos experimentó también progresos inusitados en los últimos 10 años. El ritmo de crecimiento de la producción de alimentos procesados (lácteos, carnes, bebidas) es superior incluso al de Estados Unidos. Hace poco tiempo, la Unidad de Inteligencia Económica (UIE) de la CEE, reconoció que su actual programa voluntario de restricción de cultivos era insuficiente frente a las tendencias de productividad de largo plazo de los diferentes países miembros. Ante esta insuficiencia y los riesgos de la sobreproducción cerealera, es probable que Europa también opte pronto por la reducción de superficies de cultivos, del mismo modo que Estados Unidos.³

La alta productividad de estas potencias agrícolas provoca fuertes fricciones comerciales entre ellas, así como la denominada "Guerra de Subsidios" de los últimos años, en su disputa sin concesiones por la colocación de sus excedentes en el mercado mundial y por el control de espacios exclusivos en diversas regiones del globo.

El mercado de consumo de estos excedentes está compuesto por los países del Este y del Sudeste asiático, por la Unión Soviética y los otros países de Europa central, así como por los países del Tercer Mundo de manera creciente, incluyendo a México.

Los países asiáticos como Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur en particular, altamente excedentarios en sus exportaciones manufactureras hacia Estados Unidos, son también dependientes de las importaciones alimentarias desde ese país. Se trata, en realidad, de una verdadera estructura de complementariedad entre ambos polos del circuito de la Cuenca del Pacífico. Las importaciones de alimentos y de cereales de los países asiáticos llegaron a constituir, en los últimos seis años, entre el 70 y 90 por ciento de su consumo nacional, provenientes en su mayor parte de Estados Unidos.

Pese a la complementariedad entre ambos, Estados Unidos trata de inclinar la balanza a su favor en el mediano plazo, no sólo en el rubro de alimentos sino también en el manufacturero, deficitario con aquellos países asiáticos. Esta posibilidad permitiría orientar estratégicamente su economía hacia el restablecimiento del equilibrio comercial y fiscal, su mayor problema.

³ *El Financiero*, Sección Mercado agropecuario, México, octubre 3, 1989.

Estancamiento agropecuario y apertura comercial de México

Desde principios de los años sesenta, la agricultura mexicana se encuentra en un estancamiento estructural. Su nivel tecnológico y de gestión no avanzó hacia formas más productivas y empresariales, capaces de satisfacer tanto las necesidades de la población en aumento constante, como de la economía en general.⁴

La declinación prematura del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, afectó bruscamente al desarrollo y modernización del sector rural, al bloquear con precios agrícolas deprimidos el fortalecimiento y la expansión del sector empresarial productor de granos básicos y en particular en las áreas de riego al impedir obtener mejores ingresos para los productores campesinos de áreas de temporal. Esta declinación industrial, al no requerir un sector agrícola y ganadero fuerte y dinámico, con sólida capacidad de consumo y de producción, provocó el estancamiento estructural permanente de las unidades productivas y el mantenimiento hasta hoy de las estructuras latifundistas disfrazadas y de los ejidos, ambos poco productivos.⁵

Como consecuencia desde 1970, el país debe efectuar importaciones cada vez más cuantiosas de cereales y de alimentos en general. En 1989, las importaciones de alimentos alcanzaron los 10 millones de toneladas.

A partir de 1985, y sobre todo desde fines de 1987 con los sucesivos Pactos Económicos, el país comienza a aplicar una nueva estrategia económica en la que la liberalización comercial externa constituye un dispositivo esencial. Hasta entonces, en comercio exterior se practicó una política defectuosa de protección indiscriminada de la producción interna respecto al exterior. La agricultura también se encontraba bajo ese régimen de protección, mediante el sistema de permisos previos y de cuotas de importación.

El objetivo implícito de la política reciente de apertura agropecuaria sería cubrir el déficit productivo interno creciente y, mediante las importaciones alimentarias, contribuir a la contención y a la baja de la presión inflacionaria de la canasta básica. Se insinúa también, en el marco de la actual política de modernización, que la apertura

⁴ Corro, Bernardo. "El supuesto cambio del patrón de cultivos y la autosuficiencia alimentaria", *Economía Informa*, núm. 177, México, UNAM, octubre 1989.

⁵ Corro, Bernardo. "Estancamiento y modernización agropecuaria", *La Jornada*, México, octubre 2 y 3, 1989.

agropecuaria estimularía la productividad interna al enfrentarla con la competencia internacional, lo que redundaría a largo plazo en el desarrollo de la agricultura del país.

Entre el primer semestre de 1988 y el de 1989 hubo un incremento de 58 por ciento en las importaciones agropecuarias. Por primera vez, después de tres años, la balanza comercial agropecuaria cerró el año 1989 con un elevado saldo deficitario.⁶

Debido a los objetivos de política macroeconómica confirmados en 1989, y teniendo en cuenta la estrategia antiinflacionaria general, es probable que la tendencia al déficit comercial agropecuario se incremente rápidamente en los años venideros. En efecto, las importaciones alimentarias en general y las de cereales básicos en particular, permiten presionar a la baja los precios agrícolas internos y estabilizar el nivel inflacionario. La política macroeconómica pretende justamente reducir este nivel a una banda fluctuante cercana al nivel inflacionario internacional y sobre todo al de los principales socios comerciales de México.

En la actualidad, el índice oficial anualizado de precios al consumidor fluctúa alrededor del 20 por ciento, considerado excesivo según los parámetros internacionales. El objetivo de la política de modernización es reducirlo hasta un solo dígito y cercano por lo menos al nivel existente en Estados Unidos; es decir, menos de cinco por ciento anual. El esfuerzo del país deberá ser, por consiguiente, considerable.

La reducción y la consistencia de la inflación en niveles menores, permitiría establecer condiciones favorables para la inversión en general y la extranjera en particular, lo que repercutiría positivamente en la reactivación de la economía del país. Sin embargo, al no poder optar ahora por el incremento directo de la producción agropecuaria mediante el mejoramiento de la productividad —debido al atraso del sector y la carencia actual de recursos financieros y sobre todo por la dificultad estructural de un mejoramiento sustancial de los precios agrícolas— sólo quedaría la opción de la oferta externa de alimentos y el control estricto de los precios agrícolas internos.

Esta opción sí constituiría un marco mínimo adecuado y factible para estimular la inversión, tanto la proveniente de una parte del capital fugado, como la multilateral y principalmente la extranjera directa.

⁶ Herrera, Clemente y Julieta Medina. "Déficit de 1.7 mdd en la balanza agropecuaria en enero-junio", *El Financiero*, México, octubre 26, 1989.

El estancamiento estructural agropecuario y las políticas antiinflacionarias y de inversión actuales, hacen prever que la tendencia al déficit comercial agropecuario, tanto en alimentos y forrajes como en insumos tecnológicos, se ampliará en los próximos años. Esto es congruente, además, con la política actual de estabilidad cambiaria y de pérdida progresiva de subvaluación del peso, que frena y desestimula las exportaciones agropecuarias pero favorece considerablemente a las importaciones.

Estrategia comercial mundial de Estados Unidos y apertura comercial de México

La economía de Estados Unidos atraviesa desde hace más de una década por una situación difícil. Dicha dificultad se expresa principalmente en sus cuentas externas, debido a la disminución de su competitividad comercial y capacidad exportadora, respecto sobre todo del dinamismo de las potencias asiáticas mencionadas. En los últimos cinco años, sus exportaciones crecieron a una tasa media anual de 6.4 por ciento, pero sus importaciones lo hicieron en más del 10 por ciento.⁷

Este desequilibrio se manifiesta en particular en sus intercambios de manufacturas (automotriz, informática, electrónica, comunicaciones, etcétera), en razón de sus elevados costos de producción internos, muy superiores a los de esas potencias. Sin embargo, Estados Unidos presenta con esos países un superávit considerable en sus exportaciones agrícolas y alimentos procesados. Más del 80 por ciento de varios cereales y alimentos consumidos en aquellos países proceden de Estados Unidos. O sea que, los países asiáticos señalados son, en realidad, altamente dependientes de un solo país en sus alimentos esenciales.

Se trata, por consiguiente, de una estructura productiva y comercial cada vez más bipolar y simbiótica, de articulación intersectorial y complementaria. Este esquema, no obstante, no es favorable a Estados Unidos en razón del peso considerable y decisivo del déficit de la balanza manufacturera. Ante esta situación, ese país requiere con urgencia establecer una estrategia comercial mundial que le permita reequilibrar sus cuentas externas y su economía en general.

⁷ Muñoz, Patricia. "Drástica caída del superávit en la balanza comercial de México con Estados Unidos", *El Financiero*, México, octubre 4, 1989.

En esta perspectiva, México podría desempeñar, y ya lo hace en realidad, un papel muy importante (del mismo modo que, en el futuro, los países de Europa central y oriental). Si México logra abatir aún más su inflación, mantener una tasa de cambio estable y continuar con la apertura comercial, existiría la posibilidad de una coordinación macroeconómica, y sobre todo intersectorial, aún más estrecha con Estados Unidos. Una franja territorial mexicana con estabilidad cambiaria y de costos y con salarios reales particularmente bajos, constituiría para Estados Unidos una plataforma de inversión industrial muy adecuada, que la orientaría en gran medida hacia el restablecimiento de su competitividad de intercambio con los países asiáticos. Es necesario tener en cuenta que el costo de la mano de obra mexicana es el más bajo, con mucho, entre los distintos países que componen el circuito dinámico de la Cuenca del Pacífico. Con el aporte mexicano, los productos de Estados Unidos tendrían necesariamente mayor competitividad en los mercados europeos y asiáticos.

Ahora bien, ¿cómo garantizar a mediano y largo plazos una estabilidad económica en México? Este es un problema sumamente crucial. Una manera de contribuir a la baja de los costos de producción y de la inflación consistiría en abastecerlo sistemáticamente con fuertes volúmenes de alimentos básicos, capaces de ejercer una oferta y sobreoferta estabilizadora sobre los precios agropecuarios internos.

El papel de México dentro de este esquema consistiría, por consiguiente, en proporcionar a Estados Unidos un doble espacio: el de mano de obra y el de consumo. El espacio de mano de obra de bajo costo quizá permitiera reducir los costos de producción de la inversión industrial, mientras que el espacio de consumo absorbería su excedente agropecuario, contribuiría a la estabilidad y rentabilidad de la inversión y, finalmente, mejoraría su competitividad comercial respecto a las potencias asiáticas.

Perspectivas de la agricultura mexicana

La apertura comercial actual, es decir, la integración al esquema de la Cuenca del Pacífico podría, en consecuencia, no tener los resultados esperados en el conjunto del país.

En primer lugar, puede no plantearse la posibilidad de una "reciprocidad" al impresionante esfuerzo mexicano de apertura total. Estados Unidos no puede estructuralmente abrir más sus fronteras,

en la perspectiva inmediata de una ampliación de las exportaciones mexicanas, ya sean manufactureras o agropecuarias. Los países asiáticos, por su parte, con fuertes necesidades alimenticias, no pueden esperar un incremento de la producción agropecuaria de México debido al estancamiento estructural de su sistema productivo agrario.

Por el contrario, tanto Estados Unidos como los países asiáticos requieren, en particular, el bajo costo de la mano de obra mexicana para sus inversiones industriales, sobre todo bajo el sistema "maquilador", al margen prácticamente de sus productos procesados, de bajo valor agregado. En este momento las industrias maquiladoras operan con el 98.3 por ciento de insumos industriales importados y el 99 por ciento de sus productos exportados. En este esquema de operación, dichas industrias no constituyen un factor de arrastre ni de modernización de la producción ya sea industrial o agropecuaria. Además, sus productos modernos y de punta no son destinados al mercado interno, que no puede beneficiarse de ellos.⁸

En segundo lugar, las importaciones agropecuarias crecientes que se avecinan, se insinúan como un factor suplementario de bloqueo al desarrollo del sector rural. Si bien las importaciones contribuyen efectivamente a la baja y al control de la inflación, también impiden el mejoramiento de los precios agrícolas a nivel de los productores empresariales y campesinos. La depresión por largos periodos de los precios agrícolas constituye un freno no sólo para los productores empresariales sino también para el desarrollo de la forma empresarial de gestión y de modernización del sector campesino en áreas de temporal, además de impedir el simple incremento de la producción en particular, de los granos básicos.⁹

La oferta externa cada vez más cuantiosa, contrae además el mercado de consumo para la producción nacional, desestimula la inversión empresarial en el campo y contribuye al desempleo tanto urbano como rural. Todo ello contribuye a sostener las estructuras latifundistas disfrazadas y ejidales, coherentes con el sistema industrial actual, acentuando así la pobreza extrema del campo.

En suma, la estrategia actual de apertura y la integración subordinada al circuito de la Cuenca del Pacífico, pese a tener como uno de sus objetivos centrales el restablecimiento de sus cuentas externas, al

⁸ Márquez, Alfredo. "Necesario desmitificar a maquiladoras: CANACINTRA", *El Financiero*, México, octubre 9, 1989.

⁹ Corro, Bernardo. "Crisis agrícola en América Latina", Roma, Italia, FAO, ESEA, 1986.

favorecer las importaciones de bienes de consumo sobre los bienes de capital y desalentar las exportaciones agropecuarias, contribuye más bien a reducir las reservas internacionales, acentuar el déficit de la cuenta corriente y aumentar la vulnerabilidad externa.

El peligro de una “japonización” o “taiwanización” de la agricultura mexicana en el mediano plazo es real. Aquellos países asiáticos tuvieron que optar por el adelgazamiento extremo de sus sectores agropecuarios y la dependencia alimentaria casi total, a fin de desarrollar sus sectores manufactureros y articularlos al mercado estadounidense antes abierto. Hoy en día, sus pequeños sectores agropecuarios existentes son sostenidos a costa de subsidios millonarios, con precios agrícolas a menudo hasta cinco veces superiores a los del mercado mundial. En algunos casos, se trata de una especie de “orgullo nacional” el que justifica los cuantiosos subsidios para sostener a uno o dos productos de la “dieta tradicional” (el caso del arroz en el Japón).

¿Podría México seguir esa vía?

En realidad los tiempos han cambiado de manera insospechada. En la actualidad, con los procesos de reestructuración y globalización mundial, el proteccionismo de Estados Unidos y de otras potencias industriales es estricto y creciente, tanto para los bienes procesados como para las distintas materias primas. México, en el futuro próximo no podrá encontrar fácilmente, como aquellos países, un mercado amplio y creciente como el que existió, ni una “reciprocidad” sincera a su esfuerzo sin precedente de apertura comercial. En este sentido, sin “reciprocidad”, México corre el riesgo de debilitar aún más su agricultura, sin compensarla con una modernización de su sector industrial nacional.

Una apertura de sentido único no es favorable para la economía del país. Sólo una estructura de apertura que estimule el crecimiento simultáneo de la industria nacional y del sector agropecuario puede ser positiva. Una apertura gradual y diversificada podría ser la única vía alternativa de desarrollo, en este contexto de globalización y de reestructuración mundial.