

Los dilemas de la reforma agrícola contemporánea

La incorporación de la agricultura a los esquemas de libre comercio vigentes en el marco internacional ha topado con límites en las políticas particulares de los países que buscan compensaciones y cambios graduales. En el caso de México, sin embargo, la apertura ha sido de tal magnitud que, según la autora, pone en riesgo la seguridad alimentaria de su población.

Magda Fritscher Mundt

La confrontación agrícola

En la última década, el futuro de la agricultura fue uno de los temas que más preocupó y dividió a la comunidad económica internacional. La heterogeneidad de posiciones e intereses expresada en los foros del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) convirtió la Ronda Uruguay en la más larga y polémica en la historia de este organismo, indicando que en materia agrícola los consensos no son claros.

Magda Fritscher Mundt es doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Se desempeña como profesora-investigadora en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

El tema central de controversia fue el modelo de agricultura creado en la posguerra y vigente aún hoy en los países capitalistas desarrollados, caracterizado por una fuerte intervención estatal en casi todas las fases del ciclo productivo y distributivo, resultando de ello economías poco sensibles a las señales del mercado. Esta forma de concebir el desarrollo rural se debió a la preocupación de los gobiernos de posguerra por otorgar a sus sociedades un umbral de seguridad alimentaria, así como de protección a los productores enfrentados a las vicisitudes de la naturaleza y del mercado. Bajo este marco, la agricultura se modernizó, transformándose en un sector con amplia capacidad de respuesta productiva a las necesidades de la demanda alimentaria del sector urbano. Para muchos autores, el nuevo diseño del agro proporcionó una completa integración con el sector industrial, que fue considerado una de las piezas clave del sistema fordista de acumulación en las décadas que siguieron a la posguerra (Marsden, 1992; Fabiani, 1995).

Si bien este modelo estatizante de agricultura contravenía los principios y las reglas normativas del GATT, el organismo aceptó otorgarle un régimen de excepción, considerando válidos los alegatos que apuntaban a la extrema volatilidad del sector como justificación de la protección gubernamental. Esta situación pudo sobrellevarse mientras no se produjeron fuertes rivalidades en el terreno de la disputa comercial; pero encontró sus límites en la década pasada, cuando la oferta mundial superó ampliamente la demanda, generando excedentes y una crisis de magnitud sólo comparable a la de los años treinta. Al estallar ésta y bajar de forma brusca los precios de los productos, los gobiernos intensificaron sus políticas compensatorias en un intento por estabilizar los ingresos de los productores y salvar del caos a la actividad agrícola. Ello significó un estímulo a los productores, quienes siguieron incrementando su capacidad productiva en un contexto ampliamente excedentario, con lo cual la crisis se intensificó aún más. De ahí surgieron distorsiones adicionales en el terreno del comercio internacional, pues frente a una competencia exacerbada con motivo de los excedentes, los países desarrollados optaron por subsidiar sus exportaciones, generando una confrontación comercial de dimensiones inauditas (León, 1993; Fritscher, 1993). A partir de ese momento fue imposible sostener un modelo que provocaba anarquía en el comercio mundial: fue cuando, a nivel multilateral, se reconoció la necesidad de retirar en forma gradual el tradicional estatuto de excepcionalidad a

la actividad agrícola. La Ronda Uruguay, en gran medida convocada para abordar dicha tarea, marca así un hito en la historia agrícola contemporánea.

¿Es factible la liberalización agrícola? Las respuestas del GATT

El tardío intento de incorporación de la agricultura a un mundo cada vez más integrado y globalizado, si bien pretende dar respuesta a una situación crítica, deja al descubierto una enorme carga de problemas de difícil resolución. Quedan soslayadas cuestiones muy relevantes que en el pasado justificaron las políticas ancladas en la protección agrícola. Esto obliga a preguntarse sobre los alcances del nuevo rumbo: ¿es posible que la agricultura se rijan en forma absoluta por el mercado?; ¿es factible que la especialización agrícola alcance tales proporciones que el mercado interno pierda su razón de ser?; ¿es razonable defender que algunas zonas del planeta produzcan los bienes básicos fundamentales y otras regiones queden ociosas o abandonadas?; o aun, ¿que en un mundo dividido por conflictos políticos, rivalidades económicas y emergencias bélicas, algunos países deleguen sus funciones alimentarias básicas a otros? Hay que recordar el embargo estadounidense a los soviéticos en 1979 y otro más reciente a Irak, que actuó significativamente como preludio a la guerra del Golfo. ¿O será, como arguyen algunos, que los riesgos de la dependencia alimentaria quedan mitigados cuando los países poseen excedentes en divisas para importar alimentos? El ejemplo de los países superavitarios del sureste asiático, que buscan con ahínco proveedores alternativos a los Estados Unidos, parece indicar lo contrario. Es más, la conciencia de los riesgos de la dependencia alimentaria se ha intensificado últimamente, dados los incontables incidentes en que los estadounidenses han usado el alimento como arma política. Se puede afirmar incluso que la diversificación de la oferta agrícola en los años ochenta tuvo mucho que ver con una preocupación generalizada de parte de distintos países sobre cómo evadir los riesgos de una dependencia alimentaria agudizada por el uso político de los alimentos.

Así también, otra situación que causa intensa preocupación es la relativa al caos social que se produciría en los países afectados por la liberalización agrícola. Hoy día, de eliminarse la protección y subsidios, la población sobrante u ociosa sería

considerable, sin que los sectores urbanos pudieran absorberla. Recuérdese que Japón en 1994 poseía 23% de su población en el campo, y pese a que su sistema industrial es aún expansivo, el espacio urbano para futuros migrantes se encuentra en sus límites (Population Reference Bureau, 1994). Los países de la Comunidad Europea, salvo los de incorporación reciente, presentan una población relativa menor en el campo; sin embargo, su población económicamente activa rural equivale aún a 10% de la total, siendo que en algunos países como Grecia y Portugal, ésta asciende a 29 y 25% respectivamente. Asimismo la baja capacidad de absorción de mano de obra de la planta productiva de la región (a diferencia de Japón) obliga a desestimular el proceso de transferencia poblacional que generaría un proceso de liberalización agrícola en las circunstancias actuales.

Todo ello indica la existencia de un escenario difícil frente a la meta liberalizadora, ya que ésta entraña cambios estructurales abruptos que pueden alterar profundamente los equilibrios sociales de países y regiones. Por otra parte, como ya se indicó, el mantenimiento de las actuales políticas es ya inviable puesto que exige de los países una transferencia de recursos formidable, genera excedentes y distorsiona el comercio.

Esta disyuntiva se reflejó en el álgido debate ocurrido en el seno de la Ronda Uruguay. Pero más que eso, se expresó en resultados pobres y parciales, productos de una insalvable situación de compromiso ante posturas de difícil reconciliación. Así, frente a la propuesta inicial de Estados Unidos de que en una década se eliminaran por completo los aranceles y subsidios, las resoluciones finales nos hablan de una liberalización parcial, que no considera más que avances en esta dirección. Así, para los primeros siete años, se prevé un abatimiento de 36% en aranceles y subsidios a la exportación, y uno equivalente a 20% en apoyos internos. Para los países en desarrollo las exigencias son considerablemente menores y los plazos más largos. Finalmente, los países pobres están eximidos de cualquier obligación (C.E., 1994).

La mayor parte de los países podrá cumplir holgadamente con los primeros acuerdos: así por ejemplo, en aspectos fundamentales como la reducción de los subsidios, los países desarrollados prácticamente están exentos para la primera fase, pues ya cumplieron con dichas exigencias a partir del periodo 1986-1988, considerado como referencia para el inicio de la reestructuración y de auge en las

transferencias (FAO, 1993). En lo relativo a la apertura de mercados, un país como Corea, con los más altos índices de protección, posee una exigencia de apertura de tan sólo 1% del consumo al inicio del proceso, porcentaje que en el sexto año no supera el 2%. Finalmente Brasil y otros países del Mercosur han fijado en 55% el techo tarifario para la importación de productos básicos que son subsidiados en el mercado internacional, una tarifa nada modesta (Henz, 1995). Por otra parte, en el universo de la exportación, subsisten prácticas fuertemente distorsionantes, como la de otorgar créditos preferenciales a los países compradores, situación que no fue contemplada en las discusiones de la Ronda Uruguay.

Para muchos analistas, los resultados de la Ronda fueron interpretados como el establecimiento de un punto de partida para una reforma agrícola o como el encuadre que permitirá avanzar en el futuro hacia la meta de la liberalización del sector.

Los países industrializados: cambio y permanencia

Más ilustrativa de un compromiso hacia el cambio parece ser la decisión europea de reformar su código agrícola. La Comunidad Europea, considerada años atrás como la principal defensora de las políticas proteccionistas, y para muchos la principal protagonista en los acontecimientos que generaron la crisis de sobreproducción de los años ochenta, presenta hoy un interesante proyecto de reforma agrícola que pretende dar respuesta a varios de los problemas planteados. Por un lado, está dispuesta a disminuir tanto el espacio agrícola como su capacidad productiva, buscando con ello reducir sus costosos excedentes. Para ello, contempla no sólo el retiro de tierras de la producción, como una disminución en el uso de insumos industriales, y demás factores que elevan la productividad. Para que este retroceso productivo tenga lugar, se planea reducir en forma considerable los subsidios otorgados a los productores por la vía de los precios de los granos y de otros factores productivos, de tal forma que se

aproximen a los valores imperantes en el mercado. Ahora bien, ¿cómo, frente a tan trascendental cambio, evitar el colapso de los productores rurales, ya que muchos no podrán cubrir ni siquiera sus costos? Para resolver este problema se plantea la creación de un subsidio directo al productor, que deberá compensar o restituir la pérdida sufrida con el abatimiento en los precios. Esta prima se otorgará por unidad de superficie, al margen de la producción actual, pero contemplando la capacidad productiva previa, con lo cual los pagos restituirán el monto perdido con la debacle en los precios. A la vez se promoverán actividades alternativas en el sector rural, que entre otros elementos, tendrán en cuenta la diversificación productiva, el reforestamiento, el cuidado del medio ambiente y de la naturaleza. Asimismo se promoverán jubilaciones anticipadas y la renovación generacional de los productores (FAO, 1992).

Este proyecto de modificaciones a la Política Agrícola Común (PAC) es el más ambicioso de que se tiene conocimiento, ya que busca promover el cambio estructural, sin que ello signifique el derrumbe de la sociedad rural. Es temprano para conocer la evolución y el desenlace de este proyecto, sin embargo, se mencionan dificultades considerables que tienen que ver tanto con la resistencia al cambio de parte de los agricultores como con dificultades más objetivas, como son los enormes fondos que se requieren para cumplir con las metas de indemnización y diversificación productiva. Así también se manifiestan dudas sobre la capacidad del proyecto de evitar la intensificación de disparidades entre los productores y regiones, así como para mantener el empleo en sus cifras actuales (FAO, 1992; Fennel, 1993). Sin embargo, pese a todo ello, es necesario reconocer en el intento europeo su preocupación por no abandonar la población rural a los azares del librecambio y por proporcionar alternativas decorosas de vida y subsistencia, así como su celo por preservar la ecología. En ambos aspectos el papel regulador del Estado es nítido, observándose en ello un rumbo muy distinto al preconizado por algunos teóricos que vislumbran en la fuerza del capital la capacidad por soslayar estas funciones y por determinar, en última instancia, la dirección del desarrollo de sociedades y regiones.

Sin embargo, el papel regulador de las instancias estatales en el ejemplo europeo trasciende los ámbitos social y ecológico, y avanza sobre el terreno económico. En

este sentido, se observa que si bien los precios de los productos bajan en forma sustantiva, permanecen más elevados que los internacionales. Esto quiere decir que se mantienen, si bien en un menor monto, los subsidios vinculados con los precios. Por otra parte, los precios-umbral, o sea los precios de importación, son aún más elevados, indicando la existencia de un fuerte proteccionismo en las fronteras de la Comunidad. Esto muestra que el objetivo fundamental de los cambios en la PAC es la reducción de los excedentes, pero nunca la renuncia a la autosuficiencia (Josling, 1993). Es por esto que en trigo (donde los excedentes son mayores) los precios han bajado más, incluso a punto de acercarse a los precios internacionales; no así en maíz, producto del cual la cee es apenas autosuficiente (FAO, 1992). El ejemplo europeo muestra así una voluntad de cambio, siempre y cuando quede preservada su seguridad alimentaria: estos parecen ser los límites no negociables de su proyecto.

En Estados Unidos, es hasta fechas muy recientes cuando se observa la intención por secundar sus propuestas de liberalización emitidas en el GATT con acciones internas en dirección similar. En los primeros meses de 1996 se promueve una legislación (Federal Agriculture Improvement and Reform Act), cuyo eje principal es la transformación del sistema de subsidios vigente en la agricultura de este país. El principal cambio se refiere a la supresión de los precios-objetivo (compensaciones a los productores cuando los precios de mercado son inferiores a aquellos) y su sustitución por un apoyo de pequeño monto que es fijo e independiente de las circunstancias de mercado. Los productores que deseen acogerse a la nueva ley deberán establecer contratos con el gobierno por un periodo de siete años, según los cuales —a cambio de los pagos—, deberán cultivar la tierra conforme a ciertas normas de conservación de los suelos. En compensación, se permite ahora a los productores cosechar la totalidad de sus tierras, así como elegir los cultivos que deseen, situación novedosa, ya que anteriormente el agricultor debía ceñirse a cierto tipo de cultivos para obtener los beneficios mencionados (United States Code Congressional and Administrative News, 1996). Los demás elementos de la regulación estatal permanecen, incluso, sin modificación sustantiva en montos: así el sistema de préstamos llamado *loan-rate*, por el cual los productores pueden entregar sus cosechas a la agencia oficial de crédito (la Commodity Credit Corporation) como pago de la deuda, cuando los

precios de mercado se encuentren a niveles reducidos, sigue vigente con la nueva legislación. Por otra parte, también se da continuidad a los programas de crédito a las exportaciones y los subsidios a éstos.

Las consecuencias de todo ello son imprevisibles y dependen en gran medida del comportamiento de los mercados internacionales. En caso de precios altos para los granos, como ocurre en el presente, los productores estadounidenses saldrán ampliamente beneficiados, ya que además de dicho beneficio, tendrán la posibilidad de incrementar sus ventas, pues ahora cuentan con la facultad de cultivar la totalidad de su tierra. Asimismo, dispondrán de un ingreso adicional representado por el nuevo apoyo gubernamental. Sin embargo, dada la volatilidad del comportamiento agrícola, lo contrario también es posible, ya que cuando bajen los precios los productores —ahora desprovistos del sistema de los precios-objetivo—, quedarán desprotegidos económicamente.

Se observa así, en Estados Unidos, una menor preocupación por proporcionar garantías a sus productores, y, en cambio, se busca ocupar, a través del incremento en la producción, los espacios que deje la Unión Europea en el mercado internacional, así como solventar la demanda ahora incrementada de los países asiáticos. La urgencia por disminuir su inmenso déficit fiscal parece actuar, más que en Europa, como un poderoso móvil en sus reformas. En todo caso, también se puede observar que el Estado no abandona su estatuto regulador, y si bien busca encauzar a los productores hacia las determinaciones de carácter mercantil, no por ello diluye su presencia en el agro.

Cabe agregar que en años recientes Estados Unidos ha buscado con ahínco alternativas para el difícil problema de la restricción de sus mercados, en especial el de los granos, ya sea a través de la extensión de créditos preferenciales a compradores potenciales, situación que coloca en desventaja a sus competidores; de acuerdos regionales de libre comercio con Canadá y México, que han tenido un efecto importante en sus saldos comerciales, y, finalmente, a través de un cambio estructural en la composición de sus exportaciones, haciendo crecer la

participación de productos de alto valor agregado (carnes, frutas, verduras y alimentos industrializados) con respecto a la de los granos (Fritscher, 1993).

En Japón y países cercanos se ha observado una fuerte renuencia a aceptar los acuerdos de liberalización agrícola emanados del GATT. Más que cualquier otra región, sus argumentos se relacionan con la defensa del concepto de seguridad alimentaria. Escasa en recursos territoriales, con una agricultura fuertemente fragmentada en algunos millones de parcelas de una hectárea o menos, la región ha pugnado por aprovechar al máximo su capacidad productiva a través de fuertes subsidios y protección en las fronteras. La tasa nominal de protección es de las más altas del mundo: en Corea del Sur alcanza 137%, en tanto que en Japón equivale a 102%, frente a tasas de 49% en Alemania y 25% en Francia (Falck, 1994). En lo relativo a los granos, la tasa nipona es de 239%. Con todo y esta enorme protección interna, Japón es de los países desarrollados con uno de los menores rangos de autosuficiencia alimentaria: en lo que se refiere a los bienes de consumo básicos alcanza 70% , pero considerada sobre una base calórica, su tasa fue de sólo 47% en 1990 (Falck, 1994). Este es posiblemente uno de los flancos más débiles de su economía, convirtiéndolo en el primer importador mundial de alimentos. Así para Japón, como para los países de industrialización reciente del área, como Corea del Sur y Taiwan, escasos en tierras, la liberalización agrícola es vista como una amenaza potencial en el sentido de que puede desestructurar la base productiva, ya de por sí precaria, lograda con un alto grado de esfuerzos. Hoy día una estrategia intermedia de la región consiste en impulsar fuertemente a los países vecinos con vocación agrícola, reduciendo la dependencia alimentaria que la ata a Estados Unidos. En este sentido, China, Tailandia y Malasia desempeñan un papel de gran importancia en el área como proveedores de los países más desarrollados (Llambi, 1993).

El cuadro arriba expuesto genera fuertes dudas en torno a las posibilidades de un reordenamiento profundo de la agricultura mundial que implique una amplia desregulación sectorial, sobre todo en los países industrializados. Se lograrán avances y correcciones, siempre y cuando ello no implique un retroceso importante en el abasto interno de los bienes básicos ni mermas significativas en la estabilidad social.

El mundo en desarrollo: los países latinoamericanos

No ocurre lo mismo en el caso de los países en desarrollo, en especial los latinoamericanos. Aquí, el sentido de la prioridad alimentaria se ha venido perdiendo gracias a una serie de circunstancias históricas de carácter interno y externo. Por otro lado, en esta parte del mundo los equilibrios sociales entre campo y ciudad nunca constituyeron —como en los países desarrollados— una meta gubernamental de largo plazo. Es ampliamente reconocido el hecho de que el modelo industrializador sustitutivo de importaciones, vigente a partir de la posguerra, relegó la agricultura a un lugar secundario, restándole fuerza e ingresos. Por otro lado, la región, junto con otras del mundo en desarrollo, siempre constituyó la reserva de mercado para los excedentes norteamericanos: así fue en los años cincuenta, cuando bajo la cobertura del programa "Alimentos para la Paz", el trigo importado a precios muy reducidos se transformó en un alimento básico de pueblos que ni siquiera lo conocían. Posteriormente, en los años setenta, la afluencia de créditos internacionales a estos países reforzó y diversificó su capacidad importadora (Fritscher, 1990). Más tarde, cuando se hizo álgido el problema de la deuda, las importaciones debieron reducirse. Sin embargo, fue imposible en ese momento reconstituir y fortalecer la economía agrícola para consumo interno, dado que las prioridades estaban del lado de las exportaciones. En ese tiempo a la agricultura se le pedían sobre todo divisas para pagar la deuda. Además, la banca internacional exigió de los países, como condición para reanudar el financiamiento, la progresiva implantación de economías libres de la intervención estatal, la derogación de subsidios, la privatización de los mercados, etcétera. Ello ocurrió en un sinnúmero de países de la periferia capitalista, pero sobre todo afectó a aquellos de menor desarrollo relativo y mayor monto de endeudamiento, como los africanos y los latinoamericanos. En estas circunstancias, sin el apoyo estatal, los bienes básicos no eran atractivos para la inversión privada, menos cuando se presentaban con precios deteriorados en el mercado internacional a consecuencia de la sobreproducción en los países desarrollados. Esto motivó un abandono de la actividad, seguido por un nuevo impulso importador. Por otra parte, junto a esta tendencia a la internacionalización de la oferta alimentaria, se produce también el fenómeno de la creación de núcleos exportadores vinculados directamente al mercado externo, es decir que no pasan

por el circuito interno de consumo. Por lo general, los nuevos productos de exportación aprovechan las ventajas climáticas del Hemisferio Sur y satisfacen necesidades complementarias de la alimentación de ciertos grupos sociales de los países nortños, son por ello llamados de lujo y están constituidos por frutas y verduras en estado fresco o industrializado. Así también otros bienes, como las plantas de ornato, son estimulados con el mismo fin (Di Girolamo, 1992). En Latinoamérica son varios los países que añaden a su viejo sector exportador las nuevas opciones: México, Chile, Colombia, Brasil, Perú y Centroamérica.

Aquí se observa una situación totalmente asimétrica con respecto a la producción agrícola de los países desarrollados. En tanto que éstos producen para satisfacer, en primera instancia, las necesidades de su población y tendencialmente exportan los excedentes, en los países del sur no existe en el mismo grado la continuidad o articulación entre producción, consumo y exportación. El modelo impulsa la importación de bienes básicos y la exportación de artículos de lujo, favoreciendo la desarticulación entre campo y ciudad, entre productores y consumidores. Todo ello le imprime un matiz de extrema vulnerabilidad, dado que tiende a depender de la importación de artículos alimentarios de primera necesidad, pero a la vez exporta bienes de lujo prescindibles (tanto los productos antiguos, los tropicales, como los más recientes). Estos últimos dependen de mercados de élite y son por ello muy volátiles, ya que ante una situación de dificultad económica, son los primeros en desecharse. Además, de igual forma que los bienes tropicales, sus precios tienden a fijarse en los países compradores (Di Girolamo, 1992).

En los últimos años, el bajo precio de los productos básicos en el mercado internacional fue un incentivo para los países importadores. Sin embargo, también cayó el valor de muchas de las exportaciones tradicionales, lo que en varios casos obligó a los países a revisar sus políticas económicas y recuperar instrumentos de protección, muy a pesar de sus obligaciones con los programas de ajuste macroeconómicos. Así, en años recientes, se pudo contemplar dicho fenómeno en varios países africanos (Kenya, Nigeria, Zambia, Tanzania, Sierra Leona y otros) que, habiéndose comprometido con programas de liberalización agrícola, debieron detener abruptamente dicho proceso, llegando incluso a la prohibición de importar o exportar productos básicos (FAO, 1995). En América Latina, la situación dista de

ser similar a la africana, pero se observa de igual forma, en algunos casos, una reticencia a avanzar en forma inexorable hacia la liberalización comercial: así, algunos países centroamericanos, Colombia y Venezuela reducen sus importaciones, a la vez que reintroducen mecanismos de protección y regulación agrícola en los últimos años (FAO, 1995). Incluso un país como Chile, paradigma del éxito del modelo neoliberal, no ha podido renunciar a las políticas de protección a los granos, a través del mecanismo de las "bandas de precios", que ha sostenido desde principios de los años ochenta.

Estas medidas parecen saludables frente a la problemática de un modelo que tiende a crear saldos negativos en el comercio agrícola, y más cuando está prevista el alza en los alimentos básicos a corto y mediano plazos, como consecuencia de los acuerdos del GATT y de las políticas de recorte productivo de la CEE. Todos los pronósticos alertan sobre incrementos en la carne, la leche, el azúcar y los cereales para la alimentación humana. Así, el futuro alimentario para la mayor parte del mundo en desarrollo (aquella que ha incrementado recientemente su dependencia alimentaria, sin contar con grandes excedentes en divisas) es profundamente preocupante.

México se inscribe dentro de este grupo de países, sobre todo a partir del periodo salinista, cuando se procedió a una amplia liberalización del sector agropecuario. Sin embargo, una serie de elementos convierten el caso mexicano en singular e incluso contrastable con respecto a otros. La forma apresurada y abrupta con que fueron impulsadas sus reformas, las dimensiones que éstas alcanzaron en un plazo de tan sólo seis años y, finalmente, el hecho de que se enlazaron a la agenda bilateral de liberalización comercial a través del Tratado de Libre Comercio (TLC), le dieron un perfil de radicalidad al proceso mexicano que contrasta con el gradualismo observado en otras partes del mundo.

La reforma agrícola en México

La agricultura mexicana era, hasta avanzada la década de los ochenta, un sector aislado del exterior por barreras no arancelarias, si bien algunas fisuras ya se presentaban en la rama ganadera. Pese a las restricciones económicas, la

intervención estatal en la actividad era aún notable y se hacía sentir en el suministro de insumos y servicios a bajo costo a los productores, en los precios de garantía, en la comercialización de granos y las demás tareas de enlace realizadas por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). El ingreso de México al GATT en 1986 no pareció afectar grandemente este estatuto, toda vez que el organismo reconoció el derecho del Estado mexicano a regular la actividad, además de mantenerla protegida sobre todo en aquellas áreas "sensibles".

Esta situación tiene su punto de inflexión en los años 1988-1989, con el surgimiento de una nueva visión oficial respecto al quehacer agrario que recomienda cambios radicales en su condición y operatividad. Es así como, en un periodo breve, se subvierte por entero la forma de operar del sector, a través del retiro en forma casi simultánea de los permisos de importación, parte de los aranceles y de los subsidios a los precios de los productos. A la vez, el ámbito de operación de la Conasupo (antigua columna vertebral de gran parte de la actividad agrícola) se reduce al maíz y al frijol, y poco a poco pasa a adquirir tintes asistencialistas, cada vez más ajenos a sus funciones anteriores.

La nueva dinámica afecta a la mayor parte de los productos agropecuarios. Hacia la segunda mitad de 1990, 81% de las fracciones arancelarias de las cadenas productivas se encuentra ya liberado de permisos previos y con aranceles sumamente reducidos. En frutas, hortalizas y oleaginosas este proceso es total; en granos, sólo se excluyen el maíz y el frijol, y respecto a los productos pecuarios, el pollo, el huevo y la leche. Los aranceles son variables y van de cero a 20, con el promedio más bajo para los granos (8.5%) y para los productos pecuarios (9.2%) (SARH, 1990).

Con respecto a los precios de garantía, sólo lo conservan el maíz y el frijol. Los de los demás productos reflejan las determinaciones del mercado, toda vez que, abierta la economía, es imposible mantener la vigencia de los "precios de concertación" fijados de antemano entre productores e industriales, más aún cuando estos últimos se inclinan por lo importado.

No obstante, las reformas no se redujeron tan sólo al ámbito comercial, y muy pronto otras áreas vinculadas a la operatividad del sector fueron igualmente sometidas al cambio. Así, por ejemplo, la reforma de la banca rural (1989) desvinculó a casi un millón de productores del Banco de Crédito Rural (Banrural), encauzándolos ya sea a la banca privada o a programas de índole asistencial (Cruz, 1995). Este movimiento, además de dejar sin servicios a un buen número de productores, encareció el crédito, tanto por la reducción de su oferta como por el retiro de los subsidios, incrementándose con ello las tasas de interés. De igual forma, cobró vigencia la enorme deuda acumulada por la institución, lo que contribuyó —junto con los demás factores—, a la quiebra e insolvencia de un gran número de productores. Otro flanco de la reforma gubernamental fue el sector de los insumos. La decisión de privatizar las empresas productoras (fertilizantes y semillas), cuyos bienes habían sido históricamente administrados a los productores con un valor reducido, debilitó a la industria e impulsó las importaciones. Sin embargo, como resultado de la falta de coordinación imperante, dichos productos seguían sujetos a permisos de importación, por lo cual pagaban tarifas más elevadas que muchos de los productos agrícolas para ingresar al país (SARH, 1990). El encarecimiento en el costo de los insumos fue a partir de entonces un factor permanente de descapitalización para los productores.

La apertura comercial del agro mexicano, conjugada con reestructuraciones en otras áreas, produjo un fantástico caos en el medio productivo signado por la falta de servicios básicos de crédito y comercialización, la escasez en los insumos y el alza brusca en los costos de producción, el retiro de subsidios en bienes y servicios, por la irrupción de importaciones, la caída en los precios finales de los productos, etcétera. El apresuramiento en abrir la economía al exterior dejó enormes vacíos en el quehacer productivo, impidiendo que avanzara un proceso de reestructuración, tarea por lo general de largo aliento y que no puede ser dejada tan sólo al arbitrio del mercado.

Este proceso inicial fue enteramente unilateral al avanzar sin exigencias de reciprocidad para los demás involucrados en la relación comercial. Años más tarde, con el TLC, Estados Unidos se compromete a acciones de reciprocidad con respecto a la apertura de sectores agrícolas protegidos que compiten con las

exportaciones mexicanas: sin embargo, el pacto no comprende otros aspectos colaterales a la protección, como son los subsidios. Es conocido el hecho de que la agricultura estadounidense estaba aún subsidiada y protegida con apoyos directos e indirectos a insumos, servicios y precios, durante los años en que nuestro país abrió su economía, mismos que persisten, si bien disminuidos, bajo la nueva legislación. Por otra parte, el problema de la distorsión comercial en favor de Estados Unidos se ve intensificado por el hecho de que este país subsidia a sus exportaciones, ya sea a través de créditos blandos, o aun por medio de precios inferiores a los del mercado internacional. Así los programas estadounidenses de créditos a alimentos canalizados a México, en especial de granos, se han intensificado últimamente en perjuicio de la adquisición de las cosechas nacionales.

Hacia 1992, México suscribe con Estados Unidos un tratado de libre comercio, el cual contempla la inclusión del sector agropecuario. El nuevo pacto tiene como punto a su favor el que ahora el proceso de apertura se hará a partir de un plan, con plazos, aranceles y cuotas de importación predeterminados para cada producto, lo que permite conocer con anticipación el escenario futuro de cada rubro alimentario. Así también, la reciprocidad de parte de Estados Unidos en el proceso de apertura constituye un avance, si se consideran las acciones por completo unilaterales asumidas previamente por la parte mexicana. Sin embargo, las desventajas son numerosas y parecen superar los aspectos positivos. En primera instancia está el hecho de que el TLC extiende la liberalización comercial a todos los productos agropecuarios, incluidos aquellos que en la primera etapa habían quedado al margen de estas medidas. Al respecto destaca el maíz, cultivo que congrega el mayor número de productores en el país, concentra una superficie mayoritaria, exhibe el mayor valor producido y es parte fundamental de la dieta mexicana. Este producto no es competitivo, y su inclusión en el TLC ha sido considerada profundamente riesgosa por los efectos que puede desencadenar sobre la sociedad rural y la economía nacional. Si a esto se le agrega la parte restante del sector granero y la mayor parte del sector pecuario, incluidos los derivados cárnicos y lácteos, en los cuales México tampoco posee claras ventajas comparativas, los riesgos se extienden sobre la mayor parte del sector agropecuario, por lo menos sobre aquella que produce los alimentos básicos.

El TLC entre México y Estados Unidos, en su capítulo agropecuario, es prácticamente el único en el mundo por su radicalidad. De hecho, los distintos pactos económicos han excluido a la agricultura o, cuando mucho han buscado acuerdos parciales sobre ciertos rubros (FAO, 1995). En este sentido, Canadá actuó con gran prudencia, y —al firmar su integración al TLC—, validó un acuerdo previo firmado en el marco del Acuerdo de Libre Comercio (ALC), que se caracteriza por dejar fuera a sus sectores débiles (lácteos, pollo y huevo), a la vez que impone candados a otros (hortifrutícolas) (Fritscher, 1995b).

El haber accedido a liberalizar a la totalidad de su sector agropecuario en el marco de un compromiso bilateral tiene también otras repercusiones, además de la intensidad que le confiere al fenómeno de la integración. Entre dichas repercusiones está la de otorgar a la reforma estructural mexicana un tinte definitivo, cuando no irreversible, por demás riesgoso, ya que las decisiones futuras en materia agropecuaria —más que a evaluaciones internas respecto a la conveniencia o no de darle continuidad a la acción liberalizadora— responderán en primera instancia al compromiso bilateral asumido a largo plazo con el vecino país. En la opinión de Grinspun y Kreklewich (1995), el "marco condicionante" que impulsa un acuerdo como el TLC es mucho más rígido que los compromisos asumidos por los países en desarrollo con la banca internacional o el mismo Fondo Monetario Internacional (FMI) en el contexto de los programas de ajuste. Así, a diferencia de los países que en su momento ensayaron proyectos de apertura agropecuaria y decidieron posteriormente rescatar instrumentos de protección, México —en caso de requerir hacerlo— afrontará mayores dificultades, dado el grado de conflicto que implica romper acuerdos de esta naturaleza.

Un último argumento en favor de la hipótesis de la radicalidad del proceso mexicano es que este país avanzó en el terreno de la liberalización más de lo que le exigía el mismo TLC. Si bien se mencionó ya la forma unilateral en que se dio el retiro de la mayor parte de los subsidios en la primera etapa de este proceso, hay que destacar lo ocurrido en la última, con la creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo). Este programa tuvo como objetivo eliminar los últimos precios de garantía vigentes en la agricultura mexicana (del maíz y del frijol) y crear un sistema alternativo de compensaciones a los productores. Con

ello se buscaba que los nuevos apoyos se brindaran no a través de los precios, sino por unidad de superficie. Esto se hacía con el objetivo de que no distorsionaran el proceso productivo y comercial, como ocurría con las subvenciones anteriores. Distintos analistas han demostrado cómo la implantación del Procampo beneficia primordialmente a los productores de subsistencia, para quienes el subsidio significa más que nada un apoyo al ingreso. En cambio, poco representa para los productores comerciales, que verán reducidos sus ingresos en la conversión de precios de garantía a precios de mercado (Coles, Ramírez, 1995; Fritscher, 1995a). Esto significa que estos productores, de quienes depende el abasto maicero en el país, abandonarán el cultivo, pues con un valor sumamente disminuido —equivalente al del mercado internacional—, no tendrán estímulos para permanecer en la actividad. De esta forma, México deberá abrir su mercado de maíz a Estados Unidos mucho antes de los 15 años que se pacta en el TLC, pues si bien los aranceles son elevados en los primeros años, la pérdida del subsidio en el precio obligará desde un principio a importaciones voluminosas (Fritscher, 1995a).

Finalmente, cabe agregar que el Procampo se inspira en la idea del GATT de convertir los subsidios a los precios en subsidios "no distorsionantes", de tal forma que no sean disfuncionales a una economía de mercado. Así, entre las resoluciones de la Ronda Uruguay dicha conversión aparece como recomendación, no como exigencia. Esta precaución del organismo multilateral se debe al hecho de que la vía elegida fue el gradualismo y no la brusca transformación del sector hacia una economía de mercado. Se prefirió así una transición que contemplara una reducción en las tasas del subsidio distorsionante, más que una conversión inmediata del sistema de apoyos, dados los efectos negativos que pudiera causar sobre los productores. Si dicha reforma no es exigida por el GATT, ni por el TLC, la pregunta es entonces: ¿por qué un país con tantas dificultades y riesgos en su agricultura como México se adelanta a los demás en su diseño y puesta en marcha?

Los resultados de todo esto están ya a la vista. En maíz, la pérdida del precio de garantía, conjugada con factores como la devaluación, llevó a una sustantiva baja en la producción el año pasado del orden de 15%. Para el presente año, en que a las adversidades anteriores se unen las de la sequía, se auguran pérdidas de mucho mayor monto, que para el ciclo primavera-verano fueron calculadas en 23.9% (Sagar, 1996). Esto ha significado que las importaciones del grano han crecido en

forma sustantiva, debiendo para ello ampliarse en 1995 y en 1996 la cuota de importación libre de aranceles, con lo cual el ritmo de apertura del mercado del maíz se ha incrementado mucho más de lo pactado en el TLC. Se calcula extraoficialmente que las importaciones maiceras corresponderán en 1996 a seis millones de toneladas. Todo ello con el agravante de que el precio internacional del grano se acerca en estos momentos a los 200 dólares por tonelada.

Los demás granos (arroz, trigo, ajonjolí, cebada, algodón, cártamo, soya y sorgo) enfrentan idéntica situación de dificultad que el maíz, con la diferencia que su adversidad empezó años antes, al inicio del sexenio. Hoy su producción, de igual forma que la superficie cosechada, es menor en una tercera parte aproximadamente respecto a los años anteriores a la apertura comercial (Consejo Nacional Agropecuario, 1995). El desastre hubiera sido mayor en el transcurso del sexenio, de no haber persistido la protección para el maíz y el frijol hasta 1994: ello motivó una intensa sustitución de cultivos hacia ambos granos, que de cierta forma mitigó el caos que hubiera sobrevenido de no existir dicha alternativa. Sin embargo, como ya se mencionó, el periodo de gracia del maíz y frijol ya concluyó, dejando un cada vez más sombrío horizonte para los granos básicos. Se calcula para este año un ascenso sin precedentes en las importaciones de granos, que podría alcanzar un monto entre 13 y 14 millones de toneladas y en valor la cifra de 3 000 millones de dólares (Suárez C., 1996).

Frente a ello, la apuesta por un aumento exponencial de las exportaciones competitivas (frutas, verduras y ganado) que superara el monto importado en básicos —premisa que pretendía justificar el apresuramiento en la reforma agrícola— cae por su propio peso. Esto es válido tanto para el momento actual como lo fue en años pasados. Si bien pudo observarse un aumento en el valor exportado durante el sexenio anterior, el incremento en las importaciones fue muy superior, resultando de esto una considerable brecha en la balanza agropecuaria.

Como ya se señaló anteriormente, esto ocurrió tanto por la crisis que sobrevino en los sectores no competitivos —como los granos, que incrementaron su peso en las importaciones— como porque frente a la liberalización comercial irrumpió una incontrolable demanda por una serie de productos del exterior, que antes eran provistos por la oferta nacional o simplemente carecían de importancia en el consumo doméstico. De forma sorprendente esta nueva demanda se ubica en

muchos casos en ramas en las cuales México posee ventajas comparativas, como es el caso del sector hortifrutícola, que hacia 1994 ostentó un valor importado del orden de 290 millones de dólares, cuando años antes las importaciones eran casi inexistentes (CNA, 1995). Pero quizás el ejemplo más contundente de este inesperado giro en la dinámica importadora se da en la rama ganadera, tradicional exportadora de becerros al vecino país y superavitaria dentro del comercio bilateral. Si bien el valor exportado en bovinos ha crecido en forma sustantiva en los noventa, también se registran importaciones nada deleznable en el mismo rubro. Sin embargo, lo que más sorprende es el ostensible crecimiento en el valor importado de carnes rojas, que alcanza en 1994 los 771 millones de dólares, constituyendo tan sólo el de carne de bovinos el rubro con mayor valor individual en el cuadro de las importaciones agroalimentarias. Con ello el valor exportado por la rama pecuaria hacia fines del sexenio queda reducido a una tercera parte del valor importado, contribuyendo sustancialmente al saldo deficitario del sector (CNA, 1995).

Las importaciones de alimentos tanto en estado natural como industrializado hechas por México alcanzaron en los años 1993 y 1994 cifras sin precedentes, superiores a los 6 000 millones de dólares. México, desde fines de los años ochenta, se convirtió en el tercer comprador de productos alimentarios de Estados Unidos, abajo de Japón y Canadá, pero acercándose peligrosamente a este último, posición que todavía mantiene en 1995 a pesar de la notoria reducción en sus importaciones debido a la crisis (USDA, 1996). Para 1996, pese a la escasez de divisas y a las limitaciones que esta situación impone en el terreno de cierto tipo de consumo alimentario, nuestro país se verá obligado a mantener importaciones aún más elevadas, ahora referidas a artículos de primera necesidad como son los granos, dada la crisis productiva ya mencionada.

México enfrenta hoy más que nunca los riesgos de una situación de inseguridad alimentaria. Con un sector productivo golpeado por las políticas aperturistas, la crisis posdevaluatoria, las sequías, carente de divisas en momentos en que las importaciones ascienden casi a la mitad del consumo nacional en granos y con precios internacionales en ascenso, se ha convertido en el antimodelo agrícola.

Este trabajo dejó testimonio de cómo distintos países en el mundo eligen con cautela los nuevos senderos, buscando hacer los cambios en forma gradual y

compensatoria, más que por la vía abrupta. Si bien es cierto que ello ocurre preferentemente en el mundo industrializado, también son múltiples los casos de países en desarrollo que han elegido este camino, sobre todo en Asia. Sin embargo, también se ha hecho alusión a ejemplos de países en África y América Latina que, habiendo elegido el camino aperturista, debieron ante el fracaso rectificar y reconsiderar más que seguir por la vía propuesta. Al respecto, cabe recordar la gran flexibilidad que ofrecen las resoluciones de la Ronda Uruguay con relación a la agenda de cambios para el mundo en desarrollo y los países pobres, en un caso, ofreciendo plazos más largos y medidas más tenues, y en el otro, liberándolos de cualquier encargo.

El escenario mundial presenta, pues, signos favorables para rectificaciones, siempre y cuando exista la voluntad política para emprenderlas: México debe aprovechar dichas circunstancias antes de que los daños sean por demás profundos e irreversibles. ❖

Bibliografía

- Consejo Nacional Agropecuario, *Sector agropecuario-Estadísticas Básicas 85-94*, Dirección de Estudios Económicos, México, 1995.
- Coles, Alexander y Benito Ramírez Valverde, *Subsidios en la agricultura mexicana: el caso del maíz*, Ponencia presentada en el XX Congreso de A.L.A.S., octubre de 1995.
- Cruz Hernández, Isabel, "Transformaciones en el financiamiento rural durante el salinismo", en *Cuadernos agrarios*, núms.11/12, México, 1995.
- Di Girolamo, Giovanni, "El escenario agrícola mundial en los años noventa", en *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, núm. 42, agosto de 1992.
- Fabiani, Guido, "Um ciclo comum na evolução dos sistemas agrícolas contemporaneos", en *Ensaio FEE*, Brasil, año 16, núm.1, P.A., 1995.
- Falck, Melba, "El sector agrícola de Japón: el proteccionismo y sus efectos", en *Comercio Exterior*, México, vol. 44, núm. 4, abril de 1994.
- FAO, "La reforma de la política agraria común de la Comunidad Europea", en *Examen de las políticas cerealeras 1991-1992*, Roma, 1992.

- , *El estado mundial de la agricultura y la alimentación-1993*, Roma, 1993.
- , *El estado mundial de la agricultura y la alimentación-1995*, Roma, 1995.
- Fennel, Rosemary, "La PAC: Asunto sin concluir, problemas sin resolver", en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, núm.165, 1993.
- Fritscher, Magda, "Los dilemas de la reconversión agrícola en América Latina", en *Sociológica, Departamento de Sociología*, UAM-Azcapotzalco, México, año 5, núm.13, mayo-agosto, 1990.
- , "Las raíces del conflicto agrícola mundial", en *Revista Trabajo*, México, núm. 9, 1993.
- , "Las políticas del maíz en el salinismo", en *Cuadernos Agrarios*, Nueva época, México, año 5, núms. 11 y 12, 1995(a).
- , "Agricultura y TLC: Canadá y México frente a Estados Unidos", en A. Encinas, *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa-Calpe, México, 1995(b).
- Grinspun, Ricardo y Robert Kreklewich, "Consolidación de las reformas neoliberales: El librecomercio como marco condicionante", en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 137, 1995.
- Henz, Renato Antonio, "Condicionantes externos a la política agrícola", en *Ensaíos FEE*, Brasil, Año 16, núm. 1, P.A., 1995.
- Josling, Tim, "La PAC reformada y el mundo industrializado", en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, núm. 165, 1993.
- León, Arturo, "El GATT y la guerra cerealera entre Europa y los Estados Unidos", en *Argumentos*, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, México, núm. 18, abril de 1993.
- Llambi, Luis, "Reestructuración mundial y sistemas agroalimentarios. Necesidad de nuevos enfoques", en *Comercio Exterior*, México, vol. 43, núm. 3, marzo de 1993.
- Marsden, Terry, "Exploring a rural sociology for the fordist transition", en *Sociologia Ruralis*, Holanda, vol. XXXII, núms. 2 y 3, 1992.
- Mc Michael, Philip y David Myhre, "Global regulation vs the nation-state: Agro-food systems and the new politics of capital", en *Capital and Class*, núm. 43, 1991.
- Population Reference Bureau INC., *Cuadro de la población mundial*, Washington D.C., 1994.
- Sagar, *Producción agropecuaria y forestal 1995* (documento preliminar), Centro de Estadística Agropecuaria, México, mayo de 1996.
- SARH, *Programa de ajuste del sector agropecuario*, México, octubre de 1990.
- Suárez Carrera, Víctor, "Crisis agroalimentaria en México: hechos y alternativas", en *La Jornada del Campo*, año 5, núm. 48, 28 de agosto de 1996.
- United States Code Congressional and Administrative News, *104th Congress- Second Session*, West Publishing Co., MN, 1996.
- USDA, "Fact file", en *AgExporter*, Washington D.C., enero de 1996.