

EL Cotidiano

El Cotidiano

Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco

info@elcotidianoenlinea.com.mx

ISSN (Versión impresa): 0186-1840

MÉXICO

2004

José Luis Calva

AJUSTE ESTRUCTURAL Y TLCAN: EFECTOS EN LA AGRICULTURA MEXICANA Y
REFLEXIONES SOBRE EL ALCA

El Cotidiano, marzo-abril, año/vol. 19, número 124

Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco

Distrito Federal, México

pp. 14-22



Ajuste estructural y TLCAN: efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA

José Luis Calva*

Los resultados del “ajuste estructural” y del TLCAN en la agricultura mexicana deberían conducir a una amplia reflexión acerca de nuestra estrategia económica y nuestro estilo de inserción en la globalización, no sólo en México, sino también en los demás países de América Latina que han caído en la telaraña de las “reformas estructurales” preconizadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta reflexión es particularmente relevante por la presión que está ejerciendo Estados Unidos sobre los países de América Latina para extender el TLCAN a todo el continente bajo el nombre de Área de Libre Comercio de las Américas.

Al cumplirse el décimo año de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, presentado por sus promotores como la vía del crecimiento económico sostenido y del pasaje de México al primer mundo, tanto el crecimiento sostenido como el camino de acceso al selecto grupo de países de alto ingreso, brillan por su ausencia.

De hecho, el desempeño agregado de la economía mexicana bajo el TLCAN se encuentra por debajo del observado durante el vilipendiado modelo económico precedente al neoliberal: en el periodo 1994-2002 (de operación del TLCAN), la tasa media de crecimiento del PIB fue de 2.8% anual, mientras que en el periodo 1935-1982 (del modelo económico precedente al neoliberal), la tasa me-

dia de crecimiento del PIB fue de 6.1% anual; la inversión fija bruta apenas creció a una tasa del 3.3% anual durante el periodo 1994-2002, contra una tasa de 8.5% anual en el periodo 1935-1982¹.

Ciertamente, el pobre desempeño de la economía mexicana no sólo es atribuible al TLCAN, sino también al modelo económico neoliberal perseverantemente aplicado en México durante las dos últimas décadas. Más aun, la adhesión de México al área de libre comercio de América del Norte —previamente conformada por Estados Unidos y Canadá— se realizó precisamente como una especie de fase superior de este modelo económico,

¹ Para tasas medias de crecimiento del PIB y la inversión fija bruta, con base en Banco de México, Indicadores económicos. Acervo histórico, e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Para un análisis más amplio, véase Calva José Luis, México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global, México, Plaza y Janés, 2001.

apegado al decálogo de “reformas estructurales” y “disciplinas macroeconómicas” recomendadas por los organismos financieros internacionales al mundo en desarrollo, que John Williamson sintetizó en el consenso de Washington².

Se esperaba que este decálogo de políticas económicas (que comprende la liberalización del comercio, de los mercados financieros y de la inversión extranjera), la orientación de la economía hacia los mercados externos, la privatización de las empresas públicas, la desregulación de las actividades económicas, la estricta disciplina fiscal, id est, el equilibrio ingreso/gasto público a ultranza, que cancela el papel activo de la política fiscal para regular el ciclo económico, la erradicación de los desequilibrios fiscales previos mediante la reducción de la in-

² Véase Williamson, John, The progress of policy reform in Latin America, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

* Investigador titular y coordinador, Centro de Análisis Macroeconómicos Prospectivos y de Coyuntura, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

versión y el gasto públicos, una reforma fiscal que reduzca las tasas marginales a los ingresos mayores, ampliando la base de contribuyentes y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad³ conduciría a nuestro país hacia un mundo maravilloso de elevadas tasas de crecimiento económico y más altos niveles de bienestar.

Sin embargo, después de dos décadas de experimentación del consenso de Washington en México, el producto interno bruto por habitante en 2002 fue apenas 7.3% mayor que en 1982, al crecer a una tasa media del 0.35% anual; la inversión fija bruta per cápita fue apenas 0.2% mayor que en 1982, al crecer a una tasa del 0.04% anual; los salarios mínimos perdieron el 69.6% de su poder adquisitivo y más de veinte millones de mexicanos fueron precipitados a las huestes de la pobreza y la indigencia. En suma: dos décadas perdidas para el desarrollo y una regresión de más de cuatro décadas pen los niveles de bienestar social⁴.

Resultados del ajuste estructural y del TLCAN en el campo mexicano

En el campo, los programas neoliberales de ajuste estructural, perseverantemente aplicados en México desde 1982 hasta el presente, comprendieron un proceso de liberalización del sector agropecuario, cuyas vertientes principales fueron: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; 2) la apertura comercial unilateral y abrupta que —realizada a marchas forzadas a partir de 1984— fue amarrada mediante la inclusión completa del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; 3) la reforma de la legislación agraria que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad campesina ejidal y comunal, instituido por la Revolución mexicana, abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción⁵.

³ Ibid.

⁴ Para PIB e inversión véanse fuentes de nota I. Para población serie construida, con base en DGE e INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda y Consejo Nacional de Población, Estimaciones y Proyecciones de Población. Para salarios mínimos e índice de precios de la canasta básica, INEGI, Estadísticas Históricas de México 1994; Comisión Nacional de Salarios Mínimos Salarios mínimos, y Banco de México, Indicadores Económicos. Para pobreza, véase Boltvinik Julio, “La insatisfacción de las necesidades esenciales en México”, en Calva J. L. (coord.), Distribución del ingreso y políticas sociales, México, Juan Pablos Editor 1995, y J. Boltvinik y Araceli Damián, La pobreza ignorada. Evolución y características, Mimeo, México, 2002.

⁵ Véase Rubio Blanca, “La política agropecuaria neoliberal y la crisis alimentaria”, en José Luis Calva (coord.), El campo mexicano: ajuste neolibe-

Los promotores y ejecutores de la reforma suponían que este programa liberalizador —que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas espontáneas del mercado la libre asignación de los factores productivos— conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias⁶.

Sin embargo, los resultados del experimento neoliberal han sido muy diferentes de los proyectados. En valor per cápita, el producto interno bruto (PIB) agropecuario y forestal en el trienio 2000-2002 resultó 1.5% menor que en el trienio previo al TLVCAN (1991-1993) y 13.15% inferior al observado durante el trienio previo al experimento neoliberal (1980-1982). En kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos en 2000-2002 resultó 4.3% menor que en 1991-93 y 14.9% inferior que la obtenida en 1980-82; la producción per cápita de carnes rojas en 2000-02 fue apenas 3.7% mayor que la obtenida en 1991-93 y 30.9% menor que la de 1980-82; y la producción forestal maderable en decímetros cúbicos per cápita resultó 2.6% y 38.24% inferior, respectivamente⁷.

Como contraparte —no obstante la reducción del consumo alimentario de los mexicanos que cayeron en la pobreza y en la pobreza extrema— las importaciones de alimentos se dispararon de 2,755.7 millones de dólares anuales durante el trienio 1980-82 a 5,562.1 MDD anuales en 1991-93 y a 10,870.8 MDD por año durante el trienio 2000-2002⁸.

ral y alternativas, México, Juan Pablos-CIESTAAM, UACH-UNTA, 1997; Carton de Grammont Hubert, “Política neoliberal, estructura productiva y organización social de los productores: una visión de conjunto”, en Antonio Yunez-Nau (comp.), Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones, México, El Colegio de México, 2000 y J.L. Calva, “El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC”, en Calva J.L. (coord.), Alternativas para el campo mexicano, México, PUAL-UNAM-Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara, 1993.

⁶ Véase Téllez Kuenzler, Luis, La modernización del sector agropecuario y forestal, México, FCE, 1994; y SARH, El sector agropecuario en las negociaciones del TLC, México, 1992.

⁷ Con base en, para PIB, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México Base 1980 y Base 1993 con ensamble en 1988; para granos, carnes y maderables SARH-SAGAR. Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal, varios números; SAGAR, Centro de Estadística Agropecuaria, Página electrónica; EZOL, Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico 1999; y Fox Q. Vicente Primero, Segundo y Tercer Informes de Gobierno. Anexos Estadísticos 2001, 2002 y 2003. Para población, Consejo Nacional de Población, Series históricas de población y Proyecciones de población 2000-2050.

⁸ Con base en INEGI, Estadísticas de comercio exterior, varios años; SAGAR, Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal; varios números; e INEGI, “Sector Externo” en Banco de información económica. Página electrónica.

Los principios e instrumentos esenciales de la reforma neoliberal de la política agrícola debían necesariamente desembocar en ese resultado.

En primer lugar, la apertura comercial unilateral y abrupta, que de manera recurrente se ha combinado con una política de peso fuerte que utiliza el tipo de cambio como ancla antinflacionaria y desemboca en sobrevaluaciones crecientes de nuestra moneda (fenómeno que se observó durante el sexenio 1989-1994 y nuevamente en los años 1997-2003) ha provocado —paralela a la supresión del sistema de precios de garantía o soporte— un abrupto descenso de los precios reales de los productos agropecuarios en los que México tiene notorias desventajas competitivas (los cuales pasaron a regirse por los precios internacionales). En el trienio 1980-1982, los cultivadores de maíz (sumando al precio de venta el subsidio del Procampo equivalente por tonelada, instituido en 1993 como un instrumento para compensar el deterioro de precios derivado de la liberalización comercial en el TLCAN) perdieron el 36.9% del poder adquisitivo de su grano respecto al trienio previo al TLCAN (1991-93) y el 48.1% respecto al trienio previo al experimento neoliberal (utilizando como deflactor de los precios agrícolas, el índice nacional de precios al consumidor, INPC). Los agricultores trigueros perdieron el 34.5% y el 49.9% del poder adquisitivo de su grano, respectivamente, y los productores de soya perdieron el 18% y el 58.2%, de su poder de compra. Pero, en términos de rentabilidad, la pérdida fue todavía mayor: deflactados con el índice de precios de las materias primas de la actividad agrícola (IPMPAA: fertilizantes, combustibles, etc.), los precios reales de los granos se deterioraron 34.4% respecto a 1991-93 y 56.2% respecto a 1980-82, en el caso del maíz; en el del trigo, la pérdida fue de 29.3% y 56%, respectivamente y, en el de la soya, el deterioro del precio real fue de 14.9% y 64.8%⁹.

A los efectos adversos del desplome de los términos de intercambio del sector agropecuario, se sumó el abrupto repliegue del Estado en sus demás acciones de fomento rural. A contracorriente de lo ocurrido en países con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Unión Europea, etc.), que reforzaron su intervencionismo guber-

⁹ Con base en Banco de México, Indicadores económicos. Carpeta mensual y Página electrónica. CSG, Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, México, 1994; SAGAR, Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal, varios números hasta diciembre de 1997; SAGAR, Centro de Estadística Agropecuaria, Página electrónica; y VFQ, Primero, Segundo y Tercer Informes de Gobierno. Anexos Estadísticos, 2001, 2002 y 2003, México 2001, 2002 y 2003.

namental en el campo (llegando hasta la guerra de guerrillas de los subsidios), en México se produjo una precipitada supresión o reducción de los programas de fomento sectorial, bajo la noción neoliberal de que los agentes privados, actuando en mercados desregulados —y sin distorsiones derivadas de programas sectoriales—, logran la óptima asignación de los recursos productivos.

De esta manera, la inversión pública en fomento rural disminuyó 73.6% entre el trienio previo al TLCAN (1991-93) y el trienio 2000-2002, presentando una disminución acumulada de 94.6% respecto al trienio previo al experimento neoliberal, lo que afectó la necesaria expansión de la infraestructura (v.gr. la superficie anual abierta al cultivo irrigado disminuyó de 115.567.7 miles de hectáreas anuales entre 1980-82, a 28,218.3 miles de hectáreas anuales en 1991-93 y a 9,133.3 miles de hectáreas por año en 2000-2002)¹⁰. Además, el gasto público global en fomento rural, ejercido entre 2000-2002, resultó 19.2% inferior al ejercido en 1991-93 y 74.2% inferior al ejercido en 1980-82 (o bien, si descontamos, como debe hacerse para que las cifras sean comparables, la bolsa del Procampo, que fue diseñada para compensar parcialmente el deterioro de los precios reales de los granos causado por la incorporación de México al TLCAN, la caída del gasto público en fomento rural fue del 49.2% y 83.7%, respectivamente)¹¹, afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etcétera, y cancelando apoyos específicos, como ocurrió con la supresión de importantes programas, como el de maquinaria agrícola.

Simultáneamente, una severa escasez del capital de trabajo disponible en forma de crédito agrícola se produjo en el sector agropecuario. Por una parte, la banca nacional de desarrollo disminuyó (en saldos a diciembre, a precios constantes de 1994) sus créditos agropecuarios de 18,643 millones de nuevos pesos (MDP) por año durante el trienio 1980-82, a 9,338.1 MDP anuales en 1991-93, y a 4,125.5 MDP por año durante el trienio 2000-2002, afectando severamente a los campesinos más necesitados: el área habilitada por Banrural se redujo de 6.6 millones de hectáreas por año en 1980-82 a sólo 1.2% millones de hectáreas por año en 1991-93, ascendiendo apenas a 1.9 millones de hectáreas por año en el 2000-2002. Por otra parte, los créditos agropecuarios concedidos por la banca comercial cayeron abruptamente de 15,783.7 MDP anuales en el tri-

¹⁰ Fox Quezada, Vicente, Tercer informe de gobierno. Anexo estadístico, México, 2003.

¹¹ Con base en las fuentes citadas en la nota 5.

nio 1980-1982 a 7,773.9 MDP anuales en 1986-1988 y, aunque registraron entre 1988 y 1994 un significativo crecimiento (alcanzando los 27,280.4 MDP anuales en el trienio 1991-1993), volvieron a disminuir hasta 9,095.4 MDP anuales durante 2000-2002¹². De hecho, su fugaz crecimiento no reflejó una situación de bonanza rural, sino más bien el incremento del grado de apalancamiento financiero del sector agropecuario privado (a causa de la severa disminución del capital de trabajo propio, provocada por la caída de la rentabilidad agropecuaria), así como la acumulación de carteras vencidas y de adeudos impagos de agricultores que refinanciaron repetidamente sus vencimientos sin caer técnicamente en cartera vencida. En conjunto, el crédito canalizado al sector agropecuario por el sistema bancario (comercial y de desarrollo) cayó de \$34,427.58 millones de pesos, en promedio anual, durante el trienio 1980-1982 a 13,220.9 MDP anuales en 2000-2002 (a precios de 1994 en ambos casos). Para colmo, las carteras vencidas –aun después de sucesivos programas de quitas y condonaciones– representaron en 2000-2002 el 47.8% de la cartera crediticia total (\$6,085.4 millones), de manera que la cartera crediticia vigente en 2000-2002 fue de apenas \$7,135.5 millones, siempre a precios de 1994, es decir alrededor de la cuarta parte de la cartera vigente al principio los ochenta¹³.

Las causas del desastre agrícola, en vez de ser combatidas, fueron trastocadas, inculpándose al ejido como el causante del desastre. En consecuencia, fue decretada la reforma neoliberal de la legislación agraria que rompió el contrato social agrario de la Revolución mexicana: al dar por terminado el reparto antes de cumplir cabalmente (en importantes regiones, como la mayoría de las de Chiapas) el mandato redistributivo del Constituyente; al suprimir el carácter patrimonial (inalienable, inembargable e imprescriptible) de la propiedad campesina ejidal y comunal, instituido desde la Ley Agraria zapatista de 1915, y al abrir múltiples vías a la reconcentración de la tierra, incluso bajo la figura de sociedades mercantiles que, en el extremo de los casos, podrían acaparar en sólo 10,933 latifundios por acciones, la totalidad de los 180 millones de hectáreas agrícolas, ganaderas y forestales de México¹⁴.

De esta manera, en vez de resolverse la crisis agrícola, se agregó a ésta una crisis política: el alzamiento zapatista

¹² Con base en Banco de México, Indicadores económicos. Acervo histórico y Página electrónica.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Véase Calva, José Luis, La disputa por la tierra, México, Fontamara, 1993.

de Chiapas, cuyo detonante fue precisamente, como señaló el subcomandante Marcos, la reforma neoliberal del artículo 27 constitucional.

En el futuro, la cuestión crucial consiste en definir si el campo mexicano debe seguir siendo utilizado como un enorme laboratorio de experimentación neoliberal, o si hemos de reformular nuestra estrategia de desarrollo agropecuario, diseñando los instrumentos de política económica sectorial que abran los cauces del desarrollo agropecuario sostenido con equidad.

Asimetrías entre México y sus socios del TLCAN

Los pésimos resultados del sector agropecuario de México durante la década del TLCAN y las dos décadas de ajuste estructural –con su apertura comercial unilateral y abrupta, y su severa reducción de la participación del Estado en el fomento económico sectorial– están, desde luego, asociados a las profundas asimetrías en tecnología, productividad, recursos naturales y políticas agrícolas que existen entre México y sus vecinos del Norte.

En México, durante el quinquenio 1997-2001, cosechamos 2.4 toneladas de maíz por hectárea, contra 8.4 toneladas en Estados Unidos y 7.3 toneladas en Canadá; obtuvimos 606 kilogramos por hectárea de frijol, contra 1,846 en Estados Unidos y 1,849 en Canadá; cosechamos 4.4 ton./ha. de arroz, contra 6.8 ton./ha. en Estados Unidos, etc.¹⁵ Por trabajador ocupado, la brecha de productividad es más profunda: en México, el valor bruto del producto agropecuario por trabajador fue de 3,758.9 dólares en 2001; en Estados Unidos fue de 67,871.3 dólares y en Canadá de 54,081.6 dólares¹⁶.

La enorme brecha de productividad deriva, en primer término, de las cuantiosas inversiones en investigación y en innovación tecnológica (que en Estados Unidos datan de la Ley Morrill de 1862) como de las políticas internas de precios y subsidios (instrumentadas en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933) que, al garantizar la rentabilidad de las granjas, han favorecido su capitalización y tecnificación continuas. Mientras Estados Unidos dispone de 1.6 tractores por trabajador agrícola (concepto que incluye toda la PEA agropecuaria) y Canadá cuenta con 1.8 tractores por hombre ocupado, en México sólo hay 2 tractores por cada

¹⁵ Con base en FAO, Statistical Database.

¹⁶ Con base en OECD, Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring Evaluation 2002, Paris, 2002.

100 trabajadores agrícolas¹⁷. Por cada hombre ocupado en la agricultura se aplican en los campos de México 209.6 kgs. de fertilizantes, mientras que en Estados Unidos se aplican 6,114 kgs. y 6.352 en Canadá.

Además, existe una brecha enorme en la provisión de recursos naturales. Por cada trabajador agrícola, Estados Unidos cuenta con 59.1 has. de tierras de cultivo, de las cuales 7.4 has. son irrigadas, con 79.0 has. de pastizales y con 58.5 has. de bosques; en México, sólo contamos con 3.1 has. de cultivo por trabajador agrícola, de las cuales 0.7 has. son de riego, con 9.2 de pastizales y con 2.8 has. de bosques. En Canadá, las cifras son 117.2 has. de cultivo, 1.9 has. irrigadas, 74.4 has. de pastos y 116.8 has. de bosques por trabajador agrícola¹⁸.

Además, la superioridad cualitativa de los recursos naturales de los países del norte, y sobre todo de Estados Unidos, es no menos apabullante¹⁹. Mientras en México tenemos problemas topográficos (laderas y pendientes) en dos terceras partes de nuestras tierras agrícolas, Estados Unidos dispone de inmensas planicies (en su cordón cerealero y en sus demás regiones agrícolas), que son ciento por ciento mecanizables y representan el arquetipo natural de tierras para la aplicación integral de los paquetes tecnológicos modernos.

Las condiciones térmicas para el cultivo de granos son también más benignas en los países del norte, sobre todo en Estados Unidos. En el inmenso cordón cerealero estadounidense, el sol sale a las cuatro de la mañana, precisamente durante el periodo en que las plantas requieren mayor irradiación solar. Simplemente nuestra agricultura está dos paralelos abajo, más alejada del polo: el sol nunca sale aquí a las cuatro de la mañana, y esta ubicación de nuestros campos agrícolas en el globo terráqueo no va a cambiar por más bondadosos que sean nuestros socios comerciales.

Las condiciones pluviométricas para el cultivo temporal de granos son también superiores en los países del

norte. En el periodo crítico de desarrollo de las plantas, cuando requieren mayor irradiación solar, también consumen mayores volúmenes de agua y, en Estados Unidos, esta óptima dotación de agua cae del cielo y es retenida en los suelos. Por tal razón, Estados Unidos tiene en sus principales regiones agrícolas una enorme proporción de tierras con 100% de eficiencia termopluviométrica para el cultivo de granos. En México, incluso en las regiones de mayor producción granera, se observa una notoria inferioridad termopluviométrica respecto a las áreas temporales de Estados Unidos (en Iowa, en el corazón del cordón cerealero estadounidense, cada año caen del cielo 1,488.7 milímetros de agua, mientras que en Jalisco, representativo de nuestras mejores tierras temporales para el cultivo de granos, sólo caen 865 milímetros de agua), así como variaciones considerables en los grados de eficiencia.

En estas condiciones, es perfectamente probable que nunca tengamos en México el nivel de rendimientos y productividad laboral de los Estados Unidos.

Desde luego, la diferente provisión de recursos naturales pudiera ser contrarrestada mediante una tecnología superior por parte de México. Pero no parece sensato esperar que en un futuro previsible superemos a los Estados Unidos en tecnología agrícola, de modo que logremos, por el lado tecnológico, eliminar el peso de los factores naturales.

Por si fuera poco, existe una diferencia abismal entre las políticas de fomento agropecuario aplicadas en Estados Unidos, plasmadas en sus agresivos programas de apoyo a los precios agrícolas así como a la investigación, infraestructura, comercialización, etcétera, que hacen de su actividad agropecuaria uno de los sectores con mayor intervencionismo gubernamental, en contraste con el achicamiento brutal de los apoyos gubernamentales a la agricultura mexicana durante las dos décadas de experimentación neoliberal. De acuerdo con cifras para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que aplica una metodología uniforme para evaluar las políticas agrícolas de los países y cuantificar los subsidios explícitos o implícitos a la producción rural, los apoyos que recibe la agricultura estadounidense representaron en 2002 el 44.9% del valor total de la producción agropecuaria; mientras que en México los apoyos globales a la agricultura apenas representaron el 26.6% del valor total de la producción agropecuaria²⁰.

²⁰ OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation* 2003, Paris, 2003.

¹⁷ Con base en FAO, Op. cit.

¹⁸ Con base en FAO, Id.

¹⁹ Para los factores agroclimáticos expuestos enseguida véase: Kilmer, J.V., *Handbook of Soil and Climate in Agriculture*, CRC, Inc., Boca Raton, Florida, 1982; Watson, J., *North America Its Countries And Regions*; Cáceres, J. "Canadá: un análisis de la organización y la capacidad productiva del sector agropecuario" en *Comercio Exterior* Vol. 32, Num. 1, México, 1982; Bassols Batalla, Ángel, *Recursos Naturales de México, Nuestro Tiempo*, México, 1989; Castaños, C. M. Y De la Mora, J., *Evaluación Agroecológica en Jalisco. Caso maíz*, Gob. de Jalisco, 1991, y SARH, "Algunas características ecológicas de las principales regiones productoras de maíz de temporal en México", en *Econotecnia Agrícola*, enero de 1977.

Latinoamericanización del TLCAN: la otra guerra estadounidense

Los resultados del “ajuste estructural” y del TLCAN en la agricultura mexicana deberían conducir a una amplia reflexión acerca de nuestra estrategia económica y nuestro estilo de inserción en la globalización, no sólo en México, sino también en los demás países de América Latina que han caído en la telaraña de las “reformas estructurales” preconizadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta reflexión es particularmente relevante por la presión que está ejerciendo Estados Unidos sobre los países de América Latina para extender el TLCAN a todo el continente, bajo el nombre de Área de Libre Comercio de las Américas.

Ciertamente, hasta ahora el borrador del capítulo agrícola del ALCA está prácticamente encorchetado²¹. No obstante, se pueden advertir, en el borrador, las intenciones estadounidenses, entre las que saltan a la vista las siguientes.

En primer lugar, el artículo 9.7 establece que las partes renunciarán a las salvaguardas especiales que les permite la Organización Mundial de Comercio (OMC), es decir, nuestros países deberán dejar destruir su agricultura sin chistar.

En segundo lugar, el artículo 15.3 estipula que los apoyos de caja verde los apoyos horizontales al desarrollo agropecuario, que no van dirigidos a un producto en especial sino a infraestructura, investigación científica, transferencia de tecnología, escuelas de agronomía, etc. negociados en la Ronda Uruguay del GATT-OMC, no deberán quedar sujetos a medidas compensatorias. Esto significa que, en el segmento de apoyos a la agricultura, en donde la superioridad de Estados Unidos sobre América Latina es abismal, ningún país del ALCA puede aplicar medidas compensatorias. De acuerdo con las cifras de la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE) para 2002, los apoyos en servicios generales a la agricultura representaron en Estados Unidos el 13.2% del valor bruto de la producción agropecuaria, mientras que, en México, apenas representaron el 2.1%²². Es obvio: ningún país de la región va a poder ganar una guerra de tesorías a los Estados Unidos y, con el ALCA, los países latinoamericanos no podrán imponer ningún arancel com-

pensatorio a la enorme masa de subsidios otorgados a la agricultura estadounidense²³.

En tercer lugar, los borradores del ALCA establecen que las partes contratantes no podrán aplicar sistemas de precios de garantía o soporte, bandas de precios, etc., es decir, no podrán utilizar uno de los más importantes instrumentos de fomento agropecuario. Estados Unidos sí lo hacen, aunque de manera burdamente disfrazada: de hecho, hay una controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos por la Farm Bill 2002. Los Estados Unidos afirman que su sistema de precios mínimos garantizados no cae en la caja ámbar de la Ronda Uruguay, mientras que la Unión Europea argumenta que, en virtud de que la Farm Bill establece un precio garantizado para el soya, un precio para el maíz, un precio para el trigo, etc., obviamente se está incentivando la producción de esos productos, por lo cual se trata de apoyos de caja ámbar²⁴. Pero aun si se generalizara la hipocresía estadounidense, en forma de sistemas de precios de soporte burdamente disfrazados, el hecho es que los países latinoamericanos no ganarían jamás una guerra de tesorías a los Estados Unidos.

Finalmente, entre las disposiciones entrecorchetadas del ALCA, figura la intención de prohibir que nuestros países puedan volver a utilizar —en general— barreras de protección no arancelarias, que son la forma moderna de regulación endógena del comercio exterior.

Para comprender la actitud de Estados Unidos en el tema agropecuario, conviene recordar su historia. Cuando, en 1947, se creó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, hoy Organización Mundial de Comercio), los Estados Unidos condicionaron su adhesión a la exclusión prácticamente completa del sector agropecuario de los compromisos de liberalización comercial, no obstante que las políticas públicas de fomento agropecuario se habían iniciado en Estados Unidos desde la Ley Morrill de 1862,

²³ Conviene advertir, además, que las cifras de la OCDE derivan de una metodología diseñada con alta influencia estadounidense. Por ejemplo, no se registran las escuelas de agricultura estatales, sino solamente las federales. Así, se considera la Universidad de Chapingo en México, mientras se omite, por ejemplo, la Michigan State University, cuya erogación agropecuaria es superior al presupuesto de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en México. Además, la metodología para medir el porcentaje de apoyos a la agricultura se basa en una canasta de productos agropecuarios con exclusión de un grupo muy importante de hortalizas y frutales, de manera que allí donde las diferencias de precios entre el mercado interno de Estados Unidos y el mercado internacional son mayores, dichos diferenciales de precios no se reflejan en toda su magnitud en los apoyos implícitos a los productores agropecuarios.

²⁴ Véase European Commission, The US Farm Bill. Question and Answer, <<http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/usfarmbill>>.

²¹ ALCA, Área de Libre Comercio de las Américas, Borrador de Acuerdo 1/ Nov/2002. Capítulo sobre Agricultura, en <http://www.ftaa-alca.org/ftaadraft02/spa/draft_s.asp>.

²² OECD, Op. cit.

que creó el Departamento de Agricultura y, con él, las instituciones de investigación y extensionismo (transferencia de tecnología) así como las escuelas agrícolas, diseminadas todas entre la campaña estadounidense. Además, la Farm Bill de 1933 instituyó el sistema de precios de soporte para otorgar a los agricultores certidumbre respecto a los precios de venta de sus cosechas en un horizonte de mediano plazo. Así, Estados Unidos se convirtieron en la gran potencia agroalimentaria del planeta.

Actualmente, la supremacía mundial de la agricultura estadounidense es una realidad consolidada. Durante el quinquenio 1998-2002, los Estados Unidos produjeron el 41% del maíz cosechado en el planeta, pero sus ventas externas de maíz representaron el 67% de las exportaciones mundiales de ese producto. Produjeron el 22% de la soya cosechada en el planeta, pero sus exportaciones representaron el 54% del comercio mundial de ese grano. Su cosecha de trigo representó el 10% de la producción mundial, pero sus exportaciones representaron el 26% de las exportaciones mundiales de ese cereal. Su producción de sorgo representó el 23% de la cosecha mundial, pero sus ventas al exterior representaron el 80% de las exportaciones de ese producto. Produjo el 19% del algodón cosechado en el planeta, pero vendió al exterior el 27% de las exportaciones mundiales de esa fibra²⁵.

Por eso, Estados Unidos se ha convertido en el gran promotor universal de la liberalización agrícola. En la práctica, sin embargo, Estados Unidos ha manejado un doble discurso. Por una parte, presiona a los países en desarrollo, directamente o mediante el uso de sus grandes garrotes (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, en parte, la propia Organización Mundial de Comercio) para que liberalicen su comercio agrícola y reduzcan sus “diabólicas” intervenciones gubernamentales en el fomento agropecuario. Por otra parte, mantiene fuertes medidas de protección comercial de su agricultura –bajo una tupida malla de mecanismos no arancelarios– así como una fuerte intervención gubernamental en la promoción de su desarrollo agropecuario.

Por eso, desde los años ochenta, en términos que parecen estereotipados, la desnivelación del campo de juego agrícola de la economía internacional, favorable a las grandes potencias alimentarias y desfavorable a los países en desarrollo, así como el doble discurso de las potencias (especialmente de Estados Unidos) han sido objeto de seve-

ras críticas en foros internacionales. En marzo de 2002, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas (realizada en Monterrey, México, con la presencia de nueve mil delegados oficiales de 180 países y más de cuarenta jefes de Estado), se pronunció por la reducción de los subsidios y la liberalización del comercio agrícola en las grandes potencias. Unos meses después, durante la X Reunión Anual del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la primera ministra de Nueva Zelanda, Helen Clark, señaló: “No puede haber igualdad de circunstancias para la competencia económica si no hay una reducción sostenida de los subsidios agrícolas en los países avanzados”, y la presidenta de Filipinas, Gloria Macapagal, indicó: “existe una actitud ambigua de países que, por un lado, sostienen que están a favor de una liberalización comercial pero, por otro lado, son los que tienen más medidas proteccionistas contra los productos de naciones en desarrollo”²⁶. Se trata de temas recurrentes en los foros económicos internacionales.

No obstante, unas semanas después de la Cumbre de Monterrey, los Estados Unidos aprobaron su Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (Farm Security and Rural Investment Act of 2002), que fija los recursos presupuestales disponibles para fomento agropecuario en ese país durante los próximos años (hasta el 2011). Esta ley incrementó el presupuesto agroalimentario estadounidense hasta 118 mil millones de dólares anuales durante el periodo 2002-2011, 44% más que los 82 mil millones de dólares ejercidos durante el periodo 1996-1997²⁷. Además, como ha sido habitual en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933, que instituyó el sistema de precios de garantía o soporte), los recursos fiscales no sólo cubrirán los costos de los programas propiamente alimentarios y los costos de los instrumentos horizontales de fomento agropecuario (investigación, extensionismo, conservación de tierras, etc.), sino que están principalmente orientados a subsidiar áreas de producción específicas (trigo, maíz, arroz, soya, cacahuate, algodón, azúcar, leche, lentejas, etcétera, incluyendo algunos productos, como la miel de abeja, que no disponían de subsidios en la Ley Agrícola anterior). Así, los agricultores

²⁶ Diario La Jornada, México, 27/X/02.

²⁷ Con base en House of Representatives Senate, Farm Security and Rural Investment Act of 2002, USDA, Fy2003 Budget Summary <www.usda.gov/agency/iboa/Bydget-Sumary/2003>; Consejo Nacional Agropecuario, Presupuesto de Apoyo al Sector Agropecuario Estadounidense, México, 27 de mayo de 2002; y Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Modificaciones a la Ley Agrícola en Estados Unidos, México, 2002.

²⁵ Con base en United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, <<http://www.fas.usda.gov/psd/intro.asp>>.

estadounidenses tienen asegurados, en importantes productos agrícolas, márgenes adecuados de rentabilidad y están a salvo de las oscilaciones de los precios internacionales.

Nada nuevo bajo el sol. Simplemente, los Estados Unidos se mantienen fieles a su pragmatismo agrícola. No hay que olvidarlo: si Estados Unidos logró convertirse en la primera potencia agrícola y en el mayor exportador de productos agropecuarios del mundo, ha sido gracias a sus perseverantes políticas agrícolas diseñadas con horizontes de planeación de largo plazo.

Mientras tanto, México cumple dos décadas de neoliberalismo agrícola, es decir de fanática aplicación de las recetas de cambio estructural (liberalización comercial a ultranza y achicamiento de las funciones de Estado en el desarrollo económico), que Estados Unidos recomienda al mundo entero pero él mismo no aplica.

Hace año y medio, el premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz, lanzó una señal de alerta: “Si bien hay razones importantes para apoyar la liberalización del comercio —cuando se realiza de manera apropiada— la forma en que el FMI la impulsa ha resultado problemática en extremo. La lógica esencial es simple: se supone que la liberalización comercial propicia que los recursos se trasladen de sectores ineficientes que han gozado de protección gubernamental a sectores exportadores más eficientes. El problema no es sólo que se destruyen plazas laborales antes que se creen otras —con el desempleo y la pobreza consecuentes—, sino que los «programas de ajuste estructural» del Fondo (diseñados con la intención, según se dice, de dar seguridad a los inversionistas globales) vuelven casi imposible crear empleos. Lo que ocurre es que la liberalización comercial, en vez de trasladar a trabajadores de empleos poco productivos a otros de alta productividad, los lleva de empleos poco productivos al desempleo. Más que impulsar el crecimiento, el efecto es incrementar la pobreza. Para empeorar las cosas, la injusta agenda de la liberalización comercial obliga a los países pobres a competir con la agricultura estadounidense o europea, que recibe cuantiosos subsidios”²⁸. Son las realidades del disparate campo de juego de la economía internacional.

Por eso una moraleja se impone: si no quieren perder definitivamente la guerra alimentaria, las naciones que se han quedado a la zaga del desarrollo agropecuario, precisamente por aplicar estrategias económicas que se basan en

²⁸ J. E. Stiglitz, “Globalism’s Discontents” en *The American Prospect*, Vol. 13, Num. 1, Ene/2002.

una visión poco realista de las relaciones económicas internacionales, deben dejar de hacerse ilusiones y asumir congruentemente las realidades del comercio mundial y de las políticas exitosas de fomento agropecuario. De otra manera, la guerra agropecuaria la perderán nuestras naciones y la ganarán Estados Unidos.

Una reflexión final sobre el TLCAN, el ALCA y el consenso de Washington

Sin duda, América Latina tiene que abrir muy bien los ojos y aplicar en el ámbito agropecuario la misma prudencia que aplicó el gobierno de Estados Unidos cuando la firma del GATT. En particular, nuestras naciones deben reflexionar acerca de si realmente les conviene un ALCA en el que participe Estados Unidos en igualdad de condiciones con los países subdesarrollados de América Latina. Además, dado que las estrategias económicas de la mayoría de los países de América Latina se han apegado dogmáticamente a las prescripciones del consenso de Washington²⁹, nuestras naciones deben considerar también la conveniencia de desplegar nuevas estrategias endógenas de desarrollo económico.

De entrada, hay que considerar que existe otro estilo de integración económica muy diferente al del TLCAN y del proyecto estadounidense del ALCA, que es el estilo europeo de integración. Recuérdese que, no obstante que las asimetrías entre los países que integran la Unión Europea no son tan grandes como las que existen entre los países de América Latina y las potencias económicas de Norteamérica (donde el PIB per cápita de Estados Unidos y Canadá es siete veces mayor que el de las más grandes economías latinoamericanas), la Unión Europea instituyó fondos compensatorios (estructurales y de cohesión social), cuyo principio básico consiste en que los Estados aportan recursos a esos fondos en proporción a su riqueza (PIB per cápita) mientras que las regiones y países reciben apoyos en proporción a su atraso o pobreza relativa. El objetivo es la convergencia de los niveles de desarrollo económico y de bienestar social. Además, la Unión Europea instituyó —con

²⁹ Chile es un caso especial. En una entrevista exclusiva que el premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz concedió al periódico mexicano *El Universal* en agosto de 2002 <www.eluniversal.com.mx>, el ex economista en Jefe del Banco Mundial señaló: “Chile —que ha sido el país más exitoso de América Latina— no escuchó los dictados del Consenso de Washington. Tomó algunos elementos, pero rechazó otros [...] hizo mucho por abatir la pobreza y avanzó en otros aspectos mucho más que si no hubiera tomado sus propias políticas”.

el mismo propósito— el libre flujo de mano de obra entre los países miembros. Gracias a ello, se ha observado un proceso de convergencia regional: en 1989, el PIB per cápita de Grecia y Portugal era el 52.5% y el 56.3% del PIB per cápita medio de la Comunidad Europea, mientras que Alemania tenía un PIB per cápita equivalente al 114.2% de la media Comunitaria; en 1996, el PIB per cápita de Grecia y Portugal alcanzó el 64.9% y el 67.5% de la media comunitaria respectivamente, mientras que el PIB per cápita de Alemania convergió también hacia la media representando el 108.3% del promedio³⁰.


En el TLCAN, en cambio, no hay un solo dólar de fondos estructurales o de cohesión social ni existe el libre flujo de mano de obra. En el proyecto estadounidense del ALCA tampoco hay una canasta definida de fondos compensato-

rios (estructurales y de cohesión social) para contrarrestar los costos socioeconómicos de la integración y reducir las desigualdades entre nuestros países; y, desde luego, tampoco se establece el libre flujo de mano de obra.

En consecuencia, una condición sine qua non de un ALCA formulado sobre bases equitativas —y, desde luego, para una renegociación del TLCAN sobre bases justas— consiste, precisamente, en la institución de fondos compensatorios (al estilo los estructurales y de cohesión social de la UE) así como del libre flujo de mano de obra. Además, dadas las profundas asimetrías entre los países latinoamericanos y los desarrollados de América del Norte, es necesario que Estados Unidos y Canadá reconozcan a nuestros países la condición de naciones en desarrollo y —admitiendo el principio de que es inequitativo el trato igual entre desiguales— concedan algunas preferencias comerciales y en políticas de fomento sectorial e inversión a nuestras naciones.

De otra manera, la América Latina debe, a mi juicio, decir no a un ALCA que en vez de beneficiarnos más bien parece un proyecto de anexión colonial de América Latina a Estados Unidos.

³⁰ Comunidad Europea, El tratado de la Unión Europea, Madrid, 1992; Nieto Solís José Antonio, Fundamentos y políticas de la Unión Europea, Madrid, Siglo XXI, 1998; y Ruiz Durán Clemente, "Globalización y desarrollo territorial: el caso de Europa", en El mercado de valores, núm. 1, México, NAFIN, 1999.



**NUEVA
SOCIEDAD**
www.nuevasoc.org.ve

188
Nov-Dic 2003

Director: Diomar Domínguez
Jefe de Redacción: S. Céspedes

Mercado, Trabajo y Medio Ambiente

CONJUNTURA Roberto Laserna. Delira entre populismo y juicios al **Eduardo Cudynas**. ¿Determina el Cárdeno? Jugando con el comunismo

APORTES **John Saxe Fernández** La crisis como imperativo. **Miguel Cárdeno** ¿Vida y seguridad? **Paz V. Millet** El Grupo de Río y el ecumenismo latinoamericano

TEMA CENTRAL **Sergio Costa** Derechos humanos en el mundo post-9/11 **Diego López** ¿De quién es el pasado y el derecho del futuro? **Leónora** ¿El derecho a la salud en la agenda y la redacción de los documentos? **Henri Azevedo** ¿Cuánto más sufrimiento? **Las agendas** ¿Cuáles las prioridades de la gestión ambiental? **Ingo Gantes** La gestión ambiental y los modelos económicos post-9/11 **Algunos ejemplos** de la crisis ambiental **Miriam Alfaro** El debate ambiental en una economía y sociedad ambiental **A 10 años de la firma del Tratado** **José Sánchez Parga** Tránsito de Cúcuta: razón de mundo

SUMARIOS

SUSCRIPCIONES (Incluye Newsletter)	ANUAL (6 nums.)	BIENAL (12 nums.)
América Latina	US\$ 95	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 105	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia: Dirección: Apartado 61712, Caracas-Guayana (VEN) Venezuela. Tels: (58 212) 267 31 09 / 267 39 70 / 267 32 21 / 267 16 45 / 265 15 49. Fax: 267 30 77. E-mail: nuevasoc@nuevasoc.org.ve, nuevasoc@nuevasoc.org.ve