La reforma agrícola en marcha: México y los acuerdos del GATT

Magda Fritscher Mundt

Introducción

Desde finales del sexenio pasado, y con mayor énfasis en los años en que transcurre la gestión salinista, el campo mexicano fue objeto de profundas modificaciones tendientes en su mayor parte a liberar al sector de aquellos factores que obstaculizaran la libre actuación de las fuerzas del mercado. Así fue como se buscó con tenacidad la destrucción del antiguo modelo rural construido sobre la base de una fuerte regulación estatal ya fuera en el ámbito de las prácticas agrícolas o bien de la tenencia de la tierra.

Un enorme aparato estatal había sido levantado décadas atrás con la meta de apoyar el proceso productivo en sus distintas fases. Junto a este armazón proliferaron diversos mecanismos que buscaban dar seguridad al productor, en especial a aquel que enviaba su producción al mercado. Un sinnúmero de subvenciones dio cuenta de esta actitud protectora: los apoyos gubernamentales fueron generosos y fluyeron por distintas vías. La venta de insumos y servicios a precios reducidos, las tasas bancarias de interés preferencial y la compra de los productos agrícolas a precios de garantía por encima del valor internacional de mercado constituyeron las formas más expresivas de este apoyo estatal. Por otra parte también regía la noción de que el campo, al igual que otros sectores, debería estar protegido de la competencia externa. Un rígido control de las importaciones daba cuenta de esta postura: sólo penetraban en territorio mexicano los

bienes agrícolas faltantes, mismos que requerían permisos previos y licencias específicas para su ingreso.

Estas disposiciones protectoras, que llegaron a su punto máximo al iniciar los años ochenta, con la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano, empezaron a ser cuestionadas cuando las políticas de ajuste implantadas a partir de la crisis de 1982 reivindicaron la austeridad como principio medular de las orientaciones futuras. Las restricciones en el gasto público afectaron las distintas instancias abocadas al apoyo del sector agropecuario, con lo cual el modelo anterior inició su marcha regresiva.

Sin embargo, no fue hasta 1988 y 1989 cuando los objetivos estabilizadores dieron paso a un nuevo modelo para la agricultura. La lucha antinflacionaria que se desata en este momento va a exigir cortes aun más drásticos en el gasto, con lo cual la búsqueda por sanear las finanzas públicas se transforma en uno de los ejes principales de la política económica. Asimismo, se registra la urgencia por detener el alza en los precios de los alimentos e, incluso, por obligar a su retroceso. Éste es posiblemente el momento de inflexión en que se considera inadecuado seguir sosteniendo un modelo agrícola fundado sobre la protección y el subsidio. La propuesta que emerge de las consideraciones señaladas es la de una reforma agrícola radical que, basada en un fuerte movimiento privatizador y desregulatorio, tenga como meta cambiar sustantivamente el *modus operandi* del sector.

Uno de los ejes sobre los que descansará dicha reforma es la liberalización de las relaciones comerciales de la agricultura, o sea, la inclusión del sector en el descarnado movimiento de apertura comercial de la economía mexicana al exterior. Ello provocaría que fuera el mercado internacional el que regulara los precios de los alimentos, lo cual en un contexto como el que prevalecía entonces, en que los valores de estos bienes habían caído en forma estrepitosa, significaría un enorme ahorro para las arcas estatales y los consumidores. Desde esta perspectiva, el argumento de autosuficiencia pierde importancia, pues el mercado internacional puede ocuparse sin cortapisas del abasto alimentario del país debido a un enorme acopio de excedentes motivado por la sobreproducción alimentaria del planeta.

Consecuente con estos lineamientos, el gobierno avanzó en su proyecto modernizante y aperturista. Sus justificaciones, sin embargo, ni siempre fueron aceptadas por la sociedad, que tendió a ver en el proyecto salinista no sólo una vía para destruir lo antiguo, sino una poderosa arma en contra de la misma agricultura mexicana. Debido a ello, no pocas veces el gobierno adujo que las reformas

se daban en respuesta a un contexto mundial que las requería. Los funcionarios mexicanos se referían a las orientaciones que emanaban de los debates multilaterales que se procesaban dentro del GATT y que tendían a un intento de reforma en las prácticas proteccionistas que enmarcaban las políticas agrícolas mundiales. Aducían que el reciente ingreso de México en este organismo obligaba al proyecto emergente a asumir una necesaria disciplina.

El debate en el seno del GATT, sin embargo, se prolongó mucho más allá de las expectativas iniciales y cuando finalmente concluyeron las negociaciones en diciembre de 1993, sus acuerdos eran marcadamente menos radicales que las propuestas de liberalización vertidas inicialmente. De hecho, como observaremos en el próximo capítulo, la reforma agrícola multilateral apenas empieza y sus alcances no están aún plenamente definidos.

En el caso mexicano, en cambio, el proyecto de liberalización agrícola avanzó sin obstáculos. Su caminos están trazados (tarifas, retiro de aranceles y subsidios, creación de apoyos internos no distorsionantes, etc.), y muchas de sus prácticas están ya en operación. Con ello el argumento de casualidad vertido por el gobierno mexicano tiende a perder credibilidad y obliga a indagar más a fondo sobre sus verdaderas razones, metas y escenarios.

Este trabajo busca responder algunos de estos interrogantes. La exposición de lo que ocurre en el nivel internacional a este respecto, y específicamente lo discutido en la Ronda Uruguay, permitirá contrastar enfoques sobre la meta propuesta y tejer consideraciones críticas sobre el camino seguido por México.

Los pasos hacia una reforma agrícola mundial

En la historia de las relaciones comerciales de la posguerra, signadas por la meta de la libertad comercial, la agricultura mereció un tratamiento diferente. Ello se fundó en la consideración de que este sector es distinto de los demás dada la vulnerabilidad de su proceso productivo, en el que intervienen fuerzas naturales y biológicas que sobrepasan la capacidad de control de la técnica. Pero más que eso, se basó en el hecho de que el alimento es un bien estratégico, pues responde a las necesidades más primarias de sobrevivencia y bienestar de la población. La experiencia de las guerras, al provocar hambrunas y carencias de gran magnitud, llamó la atención sobre esta problemática y llevó a naciones que habían previamente abdi-

cado de políticas agrícolas protectoras a un notable intento por reconstruir un mundo rural fuerte e invulnerable. Tal es el caso de los países europeos que a principios de los años sesenta forjaron una política agrícola comunitaria regulada por un intenso proteccionismo, cuya meta era la autosuficiencia del continente en alimentos. Japón y otros países del área optaron de igual forma por un desarrollo rural autocentrado, y si bien se han abierto a importaciones regionales y de Occidente, en lo que atañe a productos básicos son altamente excluyentes.

Por otra parte, en el continente americano, una nación con un excedente endémico de alimentos, Estados Unidos, había vivido en los años treinta la catástrofe de la sobreproducción, con consecuencias devastadoras sobre los productores y el mundo rural. Ello obligó al gobierno estadounidense a una firme intervención en el mercado alimentario con el fin de proteger en el futuro a los agricultores de crisis similares.

Estas situaciones contrastantes explican la decidida injerencia estatal en el campo, sobre todo en el caso de los países desarrollados, y su permanencia hasta el presente. Ello se ha manifestado en distintas acciones, que combinan un acentuado proteccionismo con una notable transferencia de recursos bajo la forma de subsidios a los productores. Por lo general, la socialización, dentro de estos países, de una cultura tendiente a avalar la protección al campo ha permitido que ésta se perpetúe hasta nuestros días, aun cuando sus costos sean elevados. El hecho de que el apoyo al campo sea concebido como una acción necesaria, con objetivos que trascienden la esfera de la redituabilidad económica para extenderse sobre otros como la soberanía alimentaria, el equilibrio demográfico y el factor ecológico, explica esta anuencia de la población a la política de subvenciones.

El GATT, organismo creado en la posguerra para normar y facilitar el comercio mundial, fue indulgente con los reclamos de excepcionalidad agrícola y concedió a los países todo aquello que está prohibido para el comercio no agrícola. Así, en el transcurso de las últimas décadas se ha permitido que operen para el agro las barreras no arancelarias, el comercio administrado, los precios de garantía y múltiples formas de subsidios.[1] La intervención gubernamental en

[1] William Miner, Dale Hathaway, "World Agriculture in Crisis: Reforming Government Policies", *World Agricultural Trade: building a consensus*, The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1988.

la fijación de topes productivos, en los precios y en los flujos comerciales, ha sido la regla y no la excepción como en otros sectores. Esta situación ha llevado a que el comportamiento sectorial obedezca más a las prácticas intervencionistas que a las reglas de la oferta y la demanda, lo cual ha tenido severas consecuencias en el comercio mundial de alimentos.

Las distorsiones comerciales no fueron percibidas en tanto los excedentes exportables encontraron cauces en la demanda mundial. Sin embargo, cuando en los años ochenta sobrevino la sobreproducción en virtud de la recesión en los mercados de alimentos, los efectos fueron devastadores. Dado que las agriculturas no operaban con criterios de mercado y sí con estímulos estatales, los productores no advirtieron las señales negativas de la demanda y siguieron produciendo. Ello activó un ciclo incontrolable y adverso que incrementó los excedentes, bajó más los precios internacionales y exacerbó la crisis preexistente.

Los gobiernos, interesados en la protección de los agricultores, debieron asumir los costos de la distorsión comercial y pagar a éstos las diferencias entre los precios reales de mercado y los de garantía pactados con anticipación.[2] La acumulación de alimentos obligó a los gobiernos nacionales a intervenir también en el ámbito de la exportación, con el fin de dar salida a los excedentes, lo cual a su vez provocó que los subsidios se extendieran a esta actividad, y dio lugar a una cruenta batalla comercial entre los países exportadores de alimentos.[3]

Las circunstancias expuestas obligaron a revisar la condición de excepcionalidad que disfrutaba la agricultura ante el GATT, para lo cual se instituyó la Ronda Uruguay en diciembre de 1986. El fin explícito que animaba dicha Ronda era el logro de un consenso multilateral en torno a la necesidad de una reforma que contemplara la desregulación, el fin de los subsidios y la apertura de mercados como metas centrales. Este primer paso fue ampliamente avalado por el Consejo de Ministros de la OCDE en mayo de 1987, y un mes después refrendado en Venecia por el Grupo de los Siete.

[2] En conjunto, el costo de subsidios a los productores en los países industriales alcanza la suma anual de 150 mil millones de dólares y de 16.4 mil millones de apoyo a las exportaciones;en el caso de los países exportadores de alimentos no desarrollados,los gastos ascendieron a 19 mil millones por concepto de subsidios internos y 1.7 mil millones en lo relativo a exportaciones, "Winds of Change", *Far Eastern Economic Review*, abril 28, 1994.

[3] Magda Fritscher, "Las raíces del conflicto agrícola mundial", Rev. *Trabajo*, núm. 9, 1993.

Y pese a este consenso inicial de las principales instancias de poder mundiales, la posición de los países en el transcurso de las negociaciones de la Ronda Uruguay fue discordante. Por un lado, Estados Unidos, seguido por los países que integran el grupo CAIRNS,[4] exigía una completa liberalización comercial al cabo de 10 años, cuando deberían erradicarse tanto los subsidios como los aranceles.

En el caso estadounidense, su propio déficit fiscal era demasiado pronunciado como para continuar con el elevado financiamiento al campo. En el segundo caso, los países ni siquiera disponían de recursos para competir con otros en la guerra desatada por los subsidios. En ambas situaciones, sin embargo, había confianza en la fuerza de sus ventajas comparativas para recuperar la supremacía frente a los contendientes, en especial los europeos, cuya competitividad dependía más de los subsidios que de los recursos productivos o naturales.

Los países del viejo continente, en cambio, se inclinaban por una reforma mucho más gradual que fuera restringiendo la producción excedente y promoviendo medidas compensatorias a las partes afectadas. Bajo el impulso de Francia, la Comunidad Económica Europea se resistió a cambios abruptos que amenazaran las conquistas logradas en el terreno del autoabasto alimentario y de los equilibrios sociales.

Japón y otros países de la región oriental, como Corea del Sur, fuertemente comprometidos con las políticas de autoabasto de arroz, aceptaron ciertas iniciativas, como la de la supresión a los subsidios a la exportación, pero defendieron con ahínco el planteamiento de que los subsidios internos pertenecen al ámbito autónomo de las políticas nacionales.

Dada esta plataforma de intereses encontrados, el desarrollo de las negociaciones fue lento y tortuoso, y llegó incluso a amenazar con la disolución del organismo multilateral. Ante una situación de estancamiento, después de cinco años de iniciadas las pláticas, Arthur Dunkel, director general del GATT, presentó, en diciembre de 1991, una propuesta de Acta final con planteamientos respecto a subsidios sumamente blandos comparados con los iniciales: una reducción del 36% a los subsidios a la exportación en lo que respecta a valor y de un 24% en lo que atañe a volumen en un plazo de siete años y del 20% sobre los subsidios internos.[5]

[4] El grupo Cairns fue constituido en la ciudad de igual nombre en Australia y agrupa a 14 países exportadores de alimentos.

[5] *El Financiero*, 22 de diciembre de 1991.

Esta propuesta fue alterada en el convenio de Blair House un año más tarde, y sufrió nuevas modificaciones en 1993 en favor de los países opuestos a las medidas más radicales. Concluyeron las negociaciones en diciembre de este último año con un acuerdo general que prohíbe las limitaciones cuantitativas al comercio agropecuario y las sustituye por aranceles, mismos que deberán descender en un 36% en los países desarrollados y un 24% en los países en desarrollo, en un periodo de siete años. Con respecto a los subsidios a la exportación, se mantiene la propuesta de Dunkel en lo que se refiere a descenso en valor; en volumen, sin embargo, se reduce al 21% en un plazo de seis años. En lo relativo a los subsidios internos, las reducciones corresponden a la propuesta de 1991, tomándose en cuenta para la medición los niveles alcanzados entre 1986 y 1988. Finalmente, se acuerda que los países deberán abrirse a las importaciones aun cuando sea mínimamente: en el caso de Japón y Corea, se otorga un plazo inicial de seis y 10 años, respectivamente, para que se procese esta apertura inicial.[6]

En lo tocante a los subsidios internos, rige la idea de que aquellos que sean distorsionantes deberán ser sustituidos por otros que configuren un apoyo al ingreso de los productores, pero que no interfieran en el mecanismo de formación de precios. Sin embargo, el acuerdo final no es resolutivo al respecto, de tal manera que las indicaciones de corte toman en cuenta los subsidios que actualmente se administran y que sí son distorsionantes. Es más, la determinación de corte en éstos poco afectará a Estados Unidos y Europa en esta primera etapa, ya que estas regiones emprendieron iniciativas para reducir los subsidios con posterioridad al periodo base (1986-1988), a partir del cual empiezan a tener vigencia las reducciones.[7]

Conforme se puede observar, las resoluciones finales del GATT fueron poco drásticas si se contemplan a la luz de las propuestas iniciales formuladas por Estados Unidos y el grupo Cairns. Los mayores logros se obtuvieron en cuanto se refiere a la tarificación (desaparición de restricciones cuantitativas al comercio), pero en lo que atañe a la restricción de aranceles no son tan significativas. En lo relativo a subsidios, punto nodal de los debates, la corrección acordada queda lejos de la propuesta inicial de erradicación. La práctica de otorgar subsidios distorsionantes, a su vez, es condenada, pero no prohibida.

[6] "Winds of Change", *op. cit.* y "El Acta Final de la Ronda Uruguay", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 6, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 1994.

[7] *El Financiero*, 10 de enero de 1992.

La Ronda Uruguay fue así el primer paso en un proyecto de reforma de largo aliento: si bien ahí quedaron plasmados los objetivos centrales de la misma, los acuerdos con respecto al modo de implantarla, en qué plazos y bajo qué formas, fueron menos drásticos que los esperados. Ello ocurrió debido a las enormes dificultades sobre todo sociales que entraña un proyecto de tal naturaleza.

México: una reforma agrícola apresurada

En contraste con los percances que sufrió el proyecto de liberalización agrícola en el GATT, en México éste avanzó sin contratiempos. Hoy, a escasos seis años de haberse iniciado, sus avances son notables, con etapas ya concretadas y otras pactadas para un futuro próximo o mediano. Lo que comenzó como un ensayo abrupto y anárquico, al momento de tomar forma como materia del TLC recibió un ordenamiento y una coherencia mayores, a la vez que con Procampo fue objeto de un ajuste final. Desde esta perspectiva, y con tiempos comprimidos, se han programado para el plazo de un sexenio las tareas centrales que exige un proyecto de esta índole: el establecimiento de tarifas, de plazos para la eliminación completa de aranceles, así como la eliminación de subsidios y de precios de garantía y, finalmente, la creación de subsidios no distorsionantes que deberán sustituir a los subsidios tradicionales.

Producto de la voluntad inflexible del equipo gobernante y del carácter monolítico que asumen las decisiones en nuestro país, la liberalización del agro avanzó sin atender a reclamos de productores y de la sociedad en general, y además sin reconocer la crisis que sembraba en las áreas afectadas por este proceso. Con la mirada puesta en el propósito desregulatorio y antinflacionario, el equipo salinista avanzó en su proyecto, sin preguntarse —a semejanza de lo que se hizo en la Ronda Uruguay— sobre el destino posible de la agricultura mexicana frente a tan grandes retos.

El proceso de liberalización agrícola en México tuvo tres momentos fundamentales: el ensayo aperturista de los años 1988-1989 en adelante, las negociaciones y aprobación del TLC con Estados Unidos, y la vigencia de Procampo a partir de 1994. En seguida examinaremos cómo se conformaron las tres etapas.

La agricultura en nuestro país era, hasta la década de los ochenta, un sector protegido con barreras no arancelarias. La actividad importadora se regía por un imbricado sistema de permisos de im-

portación a la vez que los subsidios gubernamentales se asociaban ineluctablemente a la práctica agrícola, a través de los insumos, servicios, crédito, aseguramiento y finalmente los precios de garantía. El ingreso de México en el GATT en 1986 no pareció amenazar fuertemente este estatuto, toda vez que se pactó la continuidad en el uso de los permisos de importación a aquellos bienes sensibles y aranceles de hasta 50% sobre el valor del producto. Además, la agricultura, así como el resto de la economía, se encontraba protegida por el recurso subvaluatorio que elevaba considerablemente el costo de las importaciones, y, por consiguiente, las frenaba. Es a partir de los pactos estabilizadores (Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987 y Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico un año más tarde) cuando parece inaugurarse un nuevo proyecto de desarrollo económico, que si bien emerge de las políticas de ajuste anteriores, también incorpora rupturas. Es el momento en que se derrumba la estrategia protectora de la subvaluación de la moneda, en que avanzan las políticas antinflacionarias como el eje de las nuevas orientaciones estabilizadoras y en que se impone para toda la economía el proyecto de apertura comercial.[8] Éste también parece ser el momento de inflexión para las políticas del agro, a partir del cual se asume que dicho sector no debe quedar al margen del movimiento general de desregulación económica.

Es así como entre 1988 y 1989 se conjugan una serie de dinámicas tendientes a alcanzar los nuevos objetivos. En primer lugar cabe mencionar la eliminación de permisos de importación para la mayor parte de los productos agropecuarios y la instalación de aranceles sumamente reducidos. Hacia la segunda mitad de 1990, el 81% de las fracciones arancelarias de la mayor parte de las cadenas productivas se encuentra ya liberada del sistema de permisos previos. En lo que respecta a frutas, oleaginosas y hortalizas este proceso es total; en los productos pecuarios sólo permanecen bajo control la carne de pollo, el huevo, la leche, y en cereales quedan excluidos el maíz, el trigo y la cebada. Los aranceles son variables y van de cero a 20%, con un promedio más bajo para los cereales (de 8.5%) y para los productos pecuarios (del 9.2%).[9]

Respecto a los subsidios, éstos se reducen significativamente en todos los ámbitos. En agua, electricidad, semillas y fertilizantes, los

[8] Magda Fritscher, "La reforma agrícola del salinismo", *Las políticas salinistas: balance a mitad del sexenio (1988-1991)*, Dep. de Sociología, UAM-Iztapalapa, México, 1993.

[9] SARH, *Programa de ajuste del sector agropecuario*, México, octubre de 1990.

sistemas operativos tienden a privatizarse, y de ese modo disminuye el peso de las subvenciones. En lo relativo a los subsidios que antes se administraban por la vía del crédito, a través de tasas de interés más blandas que las comerciales, éstos se suprimen debido a que la banca de fomento pasa a guiarse por criterios comerciales similares a los de la banca privada. Por último, los subsidios que antes se otorgaban por la vía de los precios de garantía también reducen su ámbito de operación a sólo algunos productos (por ejemplo maíz y frijol), ya que para los demás bienes se rigen por precios de concertación, cercanos en valor a los precios del mercado.

Ponderaciones de la SARH observan que hacia 1990 la agricultura mexicana otorgaba subsidios mucho más reducidos a los ministrados en otros países: ello era válido para una amplia gama de productos en los que se incluían el trigo, el arroz, la soya, el sorgo, la carne de res, el huevo y la leche. Sólo en cuanto al maíz los subsidios mexicanos superaban a los de Estados Unidos, pero eran inferiores a los europeos.[10]

Este conjunto de medidas provocó un verdadero caos en el campo. Los productos importados de Estados Unidos inundaron los mercados mexicanos y los productores nacionales quedaron cautivos de una situación de sobreproducción, con cosechas invendibles y deudas impagables. En este contexto, Conasupo tuvo que hacer compras de emergencia no planeadas del producto interno sobrante, precisamente cuando había sido llamada a reducir su ámbito de injerencia en los mercados agrícolas. La cartera vencida de Banrural alcanzó en estos momentos un porcentaje superior al 45% a la vez que la banca privada enfrentó por vez primera una situación de insolvencia de parte de varios sectores de acreedores. La pérdida de rentabilidad de los cultivos sujetos al paquete neoliberal alcanza casi el 50% de la superficie cosechada. Ante la profundidad de la crisis, el gobierno al restaurar aranceles para algunos productos y detener la caída en los precios, eleva ligeramente el rango de la protección al sector.[11]

La crisis descrita no es obstáculo, sin embargo, para que el proceso liberalizante siga su marcha. En 1992 México pacta con Estados Unidos la inclusión del sector agropecuario en el TLC.[12] Dicho do-

[10] *Ibidem.*

[11] *Ibidem.*

[12] El capítulo agropecuario es el capítulo séptimo del TLC. Los datos al respecto se extrajeron de SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, 1992.

cumento extiende la liberalización arancelaria para todos los productos, incluidos los más sensibles, que durante el primer oleaje aperturista habían quedado al margen de las nuevas disposiciones. A este respecto, en lo relativo a la agricultura, la modificación sustantiva que incluye el Tratado se refiere al maíz, producto que hoy aporta el 67% de la producción total de granos, ocupa el 63% de la superficie cosechada de estos productos y proporciona empleo al 10.4% del total de la población ocupada del país.[13] De igual manera es pactada la inclusión del frijol, que junto con el maíz había sido protegido en un primer momento.

El TLC obliga a que a partir de 1994 todos los productos agropecuarios sean liberados del procedimiento de los permisos de importación, momento en el cual pasan a regir los aranceles junto con un sistema de cuotas libres de impuestos. En un plazo de 15 años deberán desaparecer las barreras arancelarias para dar lugar a un flujo comercial irrestricto con el vecino país. Por lo general, el plazo de desgravación en el caso de los granos es de cinco a 10 años, reservándose el plazo más largo para los productos menos competitivos.

En lo que se refiere a subsidios, el TLC reconoce su validez, pero recomienda que los apoyos que se otorguen a los productores no distorsionen el comercio, es decir, sean independientes de los precios u otros factores productivos. Sin embargo, no los prohíbe. Con respecto a los subsidios otorgados a la exportación, los condena, pero tampoco los suprime, dejando al arbitrio de la parte receptora la posibilidad o no de aceptación. Según veremos adelante, la cuestión de los subsidios involucra mecanismos profundos de desigualdad comercial, dado que su supresión es unilateral y sólo implica a la parte mexicana.

Finalmente, con Procampo[14] tiene lugar la última etapa del proceso desregulatorio. Con dicho programa aparecen medidas que deberán completar en el ámbito de los subsidios lo ya avanzado con respecto a aranceles en el TLC. Es así como se establece que a partir de abril de 1995 los precios de todos los granos se equipararán a los valores internacionales, erradicándose con ello los subsidios que se otorgaban por esta vía. Por otro lado, se anuncia la creación de un apoyo compensatorio al productor que le será asignado bajo la forma de pago por unidad de superficie. Se trata de un tipo de subsidio

[13] Carlos Salinas de Gortari, V Informe de gobierno, México, 1993, y SARH, *Propuesta de Programa Integral de Apoyos a Productos Básicos*, noviembre de 1992.

[14] SARH, *Programa de Apoyos Directos al Campo*, octubre de 1993.

no distorsionante, que como tal es reivindicado por el GATT y el TLC, respectivamente, ya que no afecta a la producción ni al comercio. Cabe agregar que México es el primer país en que se intenta realizar en forma global la sustitución de un tipo de subsidio por otro, pues si bien en otras regiones ha habido adelantos en este sentido, de ninguna forma poseen la pretensión de reconvertir en forma global el uso de los subsidios.

El subsidio otorgado por hectárea a tráves de Procampo no logrará reponer el valor perdido por el retiro del apoyo a los precios, tal como se observa en varios estudios al respecto.[15] Así, por ejemplo, se ha visto que en el caso del maíz sólo resultará compensatorio para aquellos productores de muy bajos rendimientos, equivalentes a una o dos toneladas por hectárea, que por lo general están vinculados al autoconsumo. Los productores con rendimientos superiores, en cambio, serán castigados y tanto mayor será el castigo cuanto más alta sea su capacidad productiva. Con respecto a los demás granos, expuestos desde antes al mercado, el impacto del nuevo apoyo es reducido e insuficiente para revertir su rentabilidad negativa. Procampo funciona así más como un recurso asistencialista que como un factor compensatorio que propicie un estímulo a la producción.

Cabe aún agregar que con las nuevas medidas, los plazos previstos en el TLC para la desgravación deberán comprimirse. La pérdida de estímulos es tal que la producción interna decaerá en forma brusca y obligará a intensificar las importaciones, lo que a su vez apresurará el ritmo de la desgravación arancelaria. Por ejemplo, en el caso del maíz, el plazo de 15 años resultará insostenible, ante la brusca caída en precios que ocurrirá en el próximo año, correspondiente al 30.8%.

De esta forma, Procampo cierra el ciclo desregulatorio sexenal. Su implantación parece responder al criterio de apresurar los plazos de la apertura con miras a que el proceso entero pueda configurarse en los tiempos de la presente gestión. México se convierte en el único país en el mundo con una reforma agrícola de tal magnitud realizada en un lapso tan breve.

Este avance asimétrico de la parte mexicana en las tareas desregulatorias constituye un golpe severo a sus productores, pues los desprotege en momentos en que sus competidores todavía disfrutan de apoyos sustantivos. Ello hace que los agricultores nacionales acu-

[15] M. Cruz, R. Schwentesius, M. Muñoz, H. Santoyo, C. Flores, "*Procampo o anticampo?*", Reporte de Investigación núm. 20, CIESTAAM, Univ. de Chapingo, octubre de 1993.

mulen pérdidas por dos vías: por un lado, debido a la falta de ventajas comparativas en la parte sustantiva de los cultivos; por otro, por la unilateralidad en la supresión de los apoyos y la protección.

Huelga decir que los efectos del nuevo modelo sobre los productores han sido catastróficos. Los productos afectados hasta la fecha por la marea aperturista (trigo, arroz, soya, sorgo, cártamo y otros) han reducido su superficie en casi el 50% entre 1988 y 1993. Los productores han debido refugiarse en aquellos productos que hasta hace poco tiempo disfrutaron de protección, como el maíz y el frijol, cuya producción creció en forma desmesurada en los últimos años.[16] Esta opción sustitutiva, sin embargo, queda invalidada por el TLC y en forma casi inmediata por las indicaciones de Procampo. De esta forma es probable que un vasto territorio agrícola que hasta hoy estuvo dedicado al cultivo de granos, no tenga alternativas claras de producción, ya que en su mayor parte no alberga cultivos que puedan competir con los productos extranjeros. Cabe agregar que tampoco aparece con claridad la posibilidad de reconversión hacia otros cultivos. En este sentido, es correcto afirmar que las políticas gubernamentales recientes han dictado sentencia de muerte a la parte más extensa de la agricultura mexicana: el área que hoy ocupan los granos.

En conclusión, puede afirmarse que uno de los pretendidos éxitos del sexenio, el referido a la disciplina de la agricultura, es quizás, observando la devastación causada, uno de sus mayores fracasos. Incluso es poco factible que tal modelo pueda mantenerse y que sus determinaciones más drásticas logren aplicarse. Esto no sólo por razones de lógica elemental (¿que opción de vida tendrán los productores que resulten eliminados del proceso productivo?), sino porque en la actualidad los signos de descontento social en el campo son cada vez más notorios. No sólo provienen de Chiapas y de otros lugares marginados, sino también de los agricultores medianos y pudientes, organizados en torno a El Barzón, que están también en pie de lucha en contra de las políticas gubernamentales.

Cosideraciones finales

Nuestro trabajo buscó trazar un paralelo entre dos proyectos que tienden al mismo fin: la liberalización de los mercados agrícolas. El

[16] Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*

primero pertenece al GATT y emerge como consecuencia de un prolongado debate que transcurre en un periodo de siete años, de lo cual resulta una propuesta de largo plazo con medidas de corto alcance para los próximos siete años. El segundo se desarrolla en México y contempla una reforma radical cuyas principales acciones ya están en operación y las restantes deberán transcurrir en un corto lapso. Una lectura atenta de ambos procesos indica la magnitud de la brecha entre las dos formas de enfrentar los cambios.

La exposición de lo ocurrido en el seno de la Ronda Uruguay, en donde el peso de la argumentación contraria a una reforma radical imprimió un giro opuesto a las propuestas de apertura a corto plazo, nos proporciona elementos valiosos para ponderar críticamente las acciones de la gestión salinista proclives a acciones globales y abruptas. Si observamos con detalle los motivos que alientan la resistencia al embate liberalizante de corto plazo, aparecen como principales los siguientes:

1) La liberalización de las relaciones comerciales del agro llevada a sus últimas consecuencias equivale a una reforma estructural de enormes dimensiones, ya que significa que una parte de la agricultura dejará de ser operativa en términos de mercado y que una parte de la población agrícola quedará sin sustento económico y a la deriva. En los países europeos se ha discutido con especial énfasis cómo enfrentar las reformas sin que ello implique un costo traumático para la población afectada. En este sentido se piensa en el papel que debe desempeñar el llamado subsidio no distorsionante, y en su rol compensatorio: para algunos debe constituir una renta permanente, para otros, una sola suma por concepto de indemnización. En el fondo de este planteamiento está la idea de que la Comunidad europea o los países miembros son los responsables de las reglas actuales de funcionamiento agrícola y que por lo tanto deben asumir los costos íntegros que deriven de una transformación en ellas.[17]

2) Una reforma radical llevaría a muchos países a la pérdida de su condición de autosuficiencia alimentaria, ya que una parte de la agricultura dejaría de operar. En este sentido priva la opinión de varios analistas europeos de que los márgenes de autoabasto no deben ser inferiores al 90% de las necesidades internas. No puede echarse abajo una noción socializada en el sentido de que la seguridad alimentaria constituye un componente de la seguridad nacio-

[17] John S. March, "An EC Approach of Decoupling", William Miner, *op. cit.*

nal.[18] En el caso europeo, la supresión de subsidios podrá significar un fuerte retroceso en los excedentes exportables, pero no deberá retroceder a una situación de dependencia alimentaria como en épocas pasadas.

Dentro del amplio espectro de posiciones en la Ronda Uruguay fueron los países exportadores, con nítidas ventajas comparativas, como Estados Unidos y los que integran el grupo Cairns, los defensores de una reforma agrícola radical en un corto plazo. México, por su situación estructural de país importador neto de granos, no debería compartir estas posiciones, y por el contrario, la lógica más elemental lo coloca junto a los países europeos y asiáticos resistentes a aquéllas. Sin embargo, ocurre todo lo contrario, pues lejos de acatar el mandato de transición mesurada que aconseja el organismo multilateral, ha apostado por una reforma radical en un corto plazo. Resulta irónico el hecho de que un país como México, que a la fecha alberga aún al 27% de su población en el campo y que no posee ni remotamente un sector industrial potente que pueda responder con empleos a un cambio estructural drástico en ese sector, sea el único en el mundo que haya asumido el encargo de proceder en forma rápida a una reforma de esta naturaleza. Sin embargo, el haber " disciplinado" a ultranza el campo puede significar, como ya hemos apuntado, no un éxito como lo pretende la actual gestión, sino más bien un fracaso, si tenemos en cuenta sus resultados: crisis productiva, insolvencia, endeudamiento de los productores e insurgencia política. Así quizás le corresponda a la acción salinista el no tan encomiable papel de haber servido como ejemplo negativo a la causa de la liberalización del agro.

Bibliografía

Carlos Salinas de Gortari, *V Informe de gobierno,* México, 1993.

"El acta final de la Ronda Uruguay", en *Comercio Exterior,* vol. 44, núm. 6, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 1994.

El Financiero, 22 de diciembre de 1991.

El Financiero, 10 de enero de 1992.

John S. March, "An EC Approach of Decoupling", en *World Agricultural Trade: Building a Consensus,* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1988.

[18] *Ibidem.*

M. Cruz, R. Schwentesius, M. Muñoz, H. Santoyo, C. Flores, *¿Procampo o anticampo?,* Reporte de Investigación núm. 20, Univ. de Chapingo, octubre de 1993.

Magda Fritscher, "Las raíces del conflicto agrícola mundial", en revista *Trabajo,* núm. 9, 1993.

———, "La reforma agrícola del salinismo", en *Las políticas salinistas: balance a mitad del sexenio (1988-1991),* Depto. de Sociología, UAM-Iztapalapa, México, 1993.

SARH, *Programa de ajuste del sector agropecuario,* México, octubre de 1990.

———, *Propuesta de programa integral de apoyos a productos básicos,* noviembre de 1992.

———, *Programa de apoyos directos al campo,* octubre de 1993.

SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte,* 1992.

William Miner, Dale Hathaway, "World Agriculture in Crisis: Reforming Government Policies", en *World Agricultural Trade: Building a Consensus,* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1988.

———, "Winds of Change", en *Far Eastern Economic Review,* abril 28, 1994.