

LA LIBERACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO

ROBERTO GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ *

1. EL INGRESO DE MÉXICO AL GATT

El 25 de julio de 1986, y tras un ágil proceso de negociaciones, se ratificó el protocolo de adhesión de México al Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT). Esta adhesión fue precedida por una serie de ajustes de política económica derivados particularmente del choque petrolero iniciado en diciembre de 1985 y de los sismos que habían asolado a la Ciudad de México y otras regiones del país en septiembre del mismo año.¹

La adhesión al GATT, que había sido objeto de discusión y debate nacional desde muchos años atrás, obedeció a la necesidad imperiosa de México de articular más estrechamente su economía a la dinámica de la economía mundial. Al respecto, el gobierno mexicano hizo explícitos los siguientes razonamientos:

a) La vulnerabilidad externa ha sido una constante de la economía mexicana en su desarrollo durante los últimos cincuenta años. Periódicamente el crecimiento de la producción y el empleo se han visto interrumpidos por causas que se manifiestan en crisis de la balanza de pagos, convirtiendo así a las limitaciones externas en un problema de crecimiento económico;

* UAM-Xochimilco, marzo de 1990.

¹ Los ajustes de política económica incluyeron el acuerdo "stand-by", firmado con el FMI; la puesta en operación del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), y la tercera renegociación de la deuda externa con la banca privada internacional.

b) México no tiene un cuerpo legal unificado en el que figuren sus derechos y obligaciones en el ámbito del comercio internacional. Existe, en cambio, un conjunto heterogéneo de tratados multilaterales y bilaterales que definen su sistema legal en el comercio mundial;

c) la negociación bilateral no es un mecanismo idóneo para hacer frente al cúmulo de problemas comerciales multilaterales de hoy, que implican acuerdos y reglamentaciones aceptados por muchos países. De hecho, la tesis de México en los foros multilaterales es que los problemas internacionales de hoy no pueden solucionarse con acuerdos bilaterales, sino mediante arreglos multilaterales;

d) el GATT es el foro comercial multilateral por excelencia. A causa de su ausencia en ese foro, México está en desventaja en varios aspectos:

i) no participa en los grupos que deciden las regulaciones multilaterales específicas;

ii) tampoco puede utilizar los diferentes mecanismos multilaterales de soluciones de diferencias; y

iii) no puede negociar concesiones comerciales sobre productos en el GATT, lo cual lo marginará de futuras negociaciones comerciales;

e) el GATT cumple dos propósitos fundamentales. Por una parte constituye un marco normativo de las relaciones comerciales internacionales; por otra, sirve de foro para las negociaciones comerciales de los países miembros; y

f) como marco normativo, el Acuerdo General sienta las bases para un comercio abierto y liberal. Abierto en el sentido de que otorga los mismos derechos a todas las partes contratantes y evita discriminaciones que pudieran llevar a un proceso de restricciones comerciales competitivas. Liberal porque está inspirado en el principio de la economía clásica liberal, según el cual si cada país se especializa en la producción de las mercancías en las que tiene ventajas comparativas, el producto total mundial de cada bien necesariamente aumenta.²

Dentro de este marco, México redujo sustancialmente la dispersión arancelaria que caracterizaba a su sector externo, disminuyendo a cerca

² Véanse, por ejemplo, Secretaría de Relaciones Exteriores, *México, acciones de política exterior*, México, 1984; Senado de la República, "Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México", *Cuadernos del Senado*, núm. 55, México, octubre de 1985; y Gabinete de Comercio Exterior, *El proceso de adhesión de México al GATT*, México, 1986.

de 10% el arancel promedio, lo que lo ubicó en el corto plazo en una posición de apertura muy por encima de lo solicitado en principio por el GATT. Esta apertura se centró básicamente en el sector industrial, quedando por tanto pendientes las modificaciones inherentes a los sectores financiero y agropecuario, así como a la propiedad intelectual. Actualmente estos tres elementos son objeto de una profunda discusión en el seno del GATT, y la tendencia definida es hacia la apertura total de la economía. Aquí interesa la parte que se refiere al sector agropecuario.

2. LA RONDA DE URUGUAY

La octava ronda de negociaciones de los países miembros del GATT, o Ronda de Uruguay, discute actualmente, entre otros puntos de su agenda, los pros y contras de la plena apertura del sector agropecuario de los países miembros de este organismo. Al respecto es posible encontrar dos posiciones bien definidas: la de los países desarrollados, que se apoya sustancialmente en estudios elaborados por el Banco Mundial, y la de los países en vías de desarrollo, donde destacan los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La posición de los países desarrollados

En virtud del papel relevante del Banco Mundial en el financiamiento del desarrollo del sector agropecuario de los países pobres, esta institución ha impuesto durante los últimos años, en el marco de la política de las instituciones de Bretton Woods y del sistema financiero internacional, condicionalidad a los créditos que otorga a dicho sector y ha elaborado estudios por país, previos o paralelos a la entrega de recursos, que sugieren cambios en la conducción de la política agropecuaria de las naciones receptoras de los préstamos. El crédito que recientemente concedió el banco al sector agropecuario mexicano se encuentra sometido a esta condicionalidad bajo términos de referencia que quedaron definidos durante 1988. A estos términos se agrega un documento muy amplio sobre el sector, aparecido en abril de 1989, el cual define claramente las líneas de política agropecuaria que las instituciones financieras internacionales, tanto multilaterales como bilaterales, espe-

ran que sigan los países en desarrollo, particularmente los receptores de empréstitos.³

El punto central del documento es la propuesta de reducción de la participación del Estado en el sector agropecuario, lo cual se debe reflejar en una disminución del papel de éste en la comercialización, almacenamiento y procesamiento de alimentos. Como sustitutos de dicha participación se proponen el juego de las libres fuerzas del mercado, la aceptación interna de los precios internacionales y la mayor participación de la iniciativa privada en las actividades de producción, distribución y comercialización de dichos productos. Ello permitirá reducir el alto nivel de los coeficientes de protección efectiva que caracterizan a los principales productos agropecuarios del país, como se puede apreciar en el cuadro 1.

CUADRO 1. *Coefficientes de protección nominal de productos seleccionados, 1976-1988*^a

Año	Maíz Golfo de E.U.	Trigo Golfo de E.U.	Sorgo Golfo de E.U.	Cebada Minnesota	Arroz Golfo de E.U.	Frijol de soya Rotterdam	Copra Europa
1976	1.4	1.0	1.1	n.a.	1.0	1.1	1.7
1977	1.4	1.0	1.0	n.a.	0.7	0.7	0.7
1978	1.3	1.0	1.0	n.a.	0.5	0.9	0.6
1979	1.3	0.9	1.0	n.a.	0.7	0.9	0.4
1980	1.6	1.0	1.0	n.a.	0.6	1.2	1.1
1981	2.1	1.2	1.3	n.a.	0.7	1.5	1.7
1982	1.6	0.9	1.0	n.a.	0.8	1.2	1.4
1983	1.0	0.8	0.7	n.a.	0.6	0.8	0.6
1984	1.2	1.1	1.0	n.a.	0.6	0.8	0.8
1985	1.6	1.2	1.1	n.a.	0.6	1.2	1.4
1986	1.4	0.9	1.0	n.a.	0.5	0.8	1.5
1987	1.5	0.7	1.0	1.2	0.4	0.7	0.9
1988	1.3	0.9	0.9	0.9	0.4	0.6	0.7

^a Relación entre el precio de garantía de México y el precio internacional al tipo de cambio correspondiente a cada año ($PN = \frac{PG}{PI}$)

n.a. No disponible.

FUENTE: Banco Mundial, *op. cit.*, 1989.

³ Banco Mundial, *México: agricultural sector report*. Washington, 21 de abril, 1989.

Por otra parte, se consigna la necesidad de que el Estado sustituya los subsidios globales que actualmente otorga al sector, vía insumos y crédito, por subsidios específicos orientados a la población de más escasos recursos (por ejemplo, el programa de tortibonos y la distribución de alimentos por parte de CONASUPO en zonas muy alejadas o depauperadas). Asimismo, se sugiere que el Estado siga contribuyendo al mejoramiento de la infraestructura agrícola básica, la educación rural, la salud y nutrición, la educación y la transferencia de tecnología, actividades todas en las que se reconoce que su papel es insustituible. Respecto a los precios internos y el comercio exterior, el documento establece que éstos deben reflejar la situación internacional, así como los costos sociales de oportunidad, lo cual sólo será posible mediante la apertura comercial del sector. Dicha apertura exige la eliminación de los controles de precios, la reducción de tarifas y la abolición de restricciones cuantitativas (cuotas) a exportaciones e importaciones. En este contexto, el documento establece que en el largo plazo el papel de las empresas paraestatales debe disminuir progresivamente hasta eliminarse.

Los productores, se asegura, no invertirán ni harán planes de largo plazo en tanto no se eliminen los controles de precios y se garantice la libre movilidad de los mismos.

En cuanto a las tarifas, el objetivo debe ser implantar una tasa única, tan baja que sea congruente con las necesidades legítimas de ingreso de los productores. Dicha tarifa no debe ser fácilmente modificable con el fin de manipular los precios internos. La posición del Banco Mundial respecto a los precios internacionales fue definida por esta institución desde mucho tiempo antes de la elaboración del documento que aquí se comenta. Dicha posición gira en torno al concepto de precios banda, y establece que los precios internos de los productos agropecuarios de los países que liberalicen su comercio exterior deben oscilar en un rango que, para el caso de México, fue definido entre 90 y 125% del precio promedio internacional. Esto es, que los precios nacionales pueden ser 10% más bajos que los internacionales o, en un caso extremo, 25% más altos. Las implicaciones para México de este requerimiento se analizarán más adelante, considerando únicamente los productos sujetos a precios de garantía, que es en los que realmente se ubica el problema, ya que para el Banco Mundial precio de garantía es sinónimo de control y, en la mayoría de los casos, de subsidio.

La posición de los países en desarrollo

En el seno de la Ronda de Uruguay los países en desarrollo han manifestado temores con respecto a la apertura indiscriminada de su sector agropecuario. A continuación se presentan algunos de los argumentos que parecen fundamentar estos temores, partiendo para ello de diversos documentos, sobre todo de la CEPAL y de académicos independientes.⁴

El presente decenio se caracteriza por el desequilibrio del mercado mundial de productos agrícolas. La sobreoferta concentrada en los países desarrollados ha llevado los precios a la baja, lo cual no ha impedido la desnutrición y el hambre en las zonas pobres del orbe. Los excedentes llegaron a alcanzar en esta década el nivel histórico de 430 millones de toneladas. La realidad es que no hay tales excedentes, sino una pésima distribución mundial de los alimentos.

La distorsión de los mercados agroalimentarios, reflejada en la inestabilidad de los precios y en su incierta evolución, ha producido cambios estructurales en la oferta y la demanda de ciertos productos, notoriamente de cereales como el trigo y el maíz, en la semilla y el aceite de soya, la carne de bovino, algunos lácteos, como la leche en polvo, la mantequilla, el queso y el azúcar.

Los cambios en los flujos comerciales no son, como se podría pensar, resultado de ventajas comparativas de producción o costos. Son producto de las políticas internas de ciertos países desarrollados que decidieron invertir mucho a fin de lograr una producción agropecuaria que les evitara depender del exterior y sobre todo de la producción de los países en vías de desarrollo.

Desde la creación del GATT, la reglamentación del comercio agrícola se mantuvo limitada con numerosas salvaguardas. Así, las disciplinas incorporadas al articulado del acuerdo en esta materia son insuficientes y débiles. El régimen de excepciones al que ha estado sujeta la agricultura la dejó prácticamente al margen de las reglas generales.

Esta situación ha retrasado y complicado las negociaciones. Los *waiivers*, salvaguardas como las que Estados Unidos impuso en 1955, y aún subsisten, para proteger su producción agrícola y limitar las importaciones, han entorpecido el comercio y propiciado el desequilibrio.

⁴ Por ejemplo, CEPAL, "Ronda de Uruguay. Hacia una posición latinoamericana sobre los productos agrícolas". *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 6, junio de 1989, pp. 458-484; y Alberto Valdes, "La agricultura en la Ronda de Uruguay. Los intereses de los países en desarrollo". *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 9, septiembre de 1988, pp. 798-810.

La sobreoferta agrícola de los países industrializados es el resultado de una enérgica política de apoyos, particularmente por la vía de subsidios, mediante la cual han logrado estimular la producción de cereales, lácteos, oleaginosas y productos cárnicos.⁵ En realidad, se argumenta, entre 1982-1986 los subsidios promedio otorgados a sus productos de consumo básico han sido en algunos casos (particularmente el trigo) superiores a los otorgados por los países en desarrollo, como se puede apreciar en el cuadro 2.

CUADRO 2. *Subsidio por tipo de producto y principales países, 1982-1986*

<i>Producto</i>	<i>E.U.</i>	<i>CEE</i>	<i>Argentina</i>	<i>México</i>
Trigo	36.5	—	—	18.8
Maíz	27.1	24.8	4.8	53.1
Frijol de Soya	8.5	46.9	0.3	45.0
Sorgo	31.4	—	—	36.5

FUENTE: USDA, *Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents*, Washington, 1988.

El desarrollo de la biotecnología y la ingeniería genética también han contribuido a dicha sobreoferta mediante notables aumentos de la productividad.

Los subsidios constituyen actualmente uno de los objetivos centrales de la negociación en el seno del GATT. El propósito central de las negociaciones de los países subdesarrollados sobre la agricultura es la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación y el logro de una mayor disciplina entre los países exportadores, con la eventual desaparición de las subvenciones directas e indirectas, ya que el mercado mundial de productos agrícolas, ganaderos y forestales es imperfecto por definición, es decir, que los precios no reflejan exclusivamente las tendencias de la oferta y la demanda.

⁵ Por ejemplo, el apoyo concedido por el gobierno norteamericano a los agricultores locales se elevó de 2 700 millones de dólares en 1980 a la cifra sin precedentes de 25 800 millones en 1986. Los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) destinaron en 1986 alrededor de 21 500 millones de dólares para el mismo fin, frente a 6 200 millones de dólares diez años antes. Véase *The Economist*, 15 de noviembre de 1986.

Además, dichos precios son muy sensibles a las políticas internas. Es decir, que sus fluctuaciones son en algunos casos causa y en otros consecuencia de intervenciones estatales, acuerdos internacionales, convenios, embargos, etcétera. Empero, no parece haber demasiada conciencia respecto a que el origen de su inestabilidad es el proteccionismo.

Por otra parte, la defensa del libre comercio que hacen los países avanzados en foros como el GATT no funciona cuando se trata de sus propios mercados agrícolas, ya que recurren crecientemente a restricciones sanitarias, modificaciones arbitrarias en sus sistemas generalizados de preferencias (SGP), acuerdos, tratados (como créditos condicionados), limitaciones "voluntarias" a las exportaciones o, incluso, a disposiciones jurídicas abiertamente proteccionistas, como la Ley de Comercio de Estados Unidos, todavía aprobada por el presidente Reagan.

México ha padecido severamente las restricciones ejercidas mediante barreras no arancelarias. Las normas sanitarias, que han constituido las más frecuentes barreras de este tipo, son de cumplimiento obligatorio y se refieren, fundamentalmente, al uso de plaguicidas autorizados, límites máximos de residuos, y las buenas prácticas de higiene en el manejo y transformación de alimentos. Hay una amplia variedad de normas de calidad que se imponen, como el correcto etiquetado de los productos, el sello, la marca, el tamaño, etcétera, las cuales se usan principalmente como elementos de negociación en materia de precios.

Estados Unidos, la principal contraparte comercial de México, aplica un mecanismo por el cual exige obligatoriedad en las normas de calidad de los productos que considera necesario proteger (*marketing order*). Con gran frecuencia, sin embargo, las cambia de manera unilateral y muchas veces esconde propósitos de protección detrás de los tecnicismos sanitarios. Una detención de horas o de días puede ser fatal para una carga de productos frescos.⁶ Este y otros factores han influido en que el saldo de productos agropecuarios primarios con el exterior haya sido persistentemente deficitario hasta 1985, y tienda a seguirlo siendo a juzgar por la tendencia de 1987 y 1988 (véase cuadro 3), así como por las fuertes importaciones que se efectuaron en 1989: alrededor de 2 500 millones de dólares de acuerdo con cifras preliminares.

⁶ Carlos Vidali, "La agricultura mexicana en el GATT. Experiencias para Centroamérica". *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 10, octubre de 1988, p. 887.

**CUADRO 3. México: balanza comercial del sector agropecuario
primario, 1980-1988***
(millones de dólares)

<i>Concepto</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>Exportaciones</i>	1 433.1	1 401.4	1 105.6	1 003.3	1 329.1	1 197.4	1 806.6	1 319.7	1 088.2
Agrícolas y forestales	1 394.0	1 366.3	1 080.5	953.3	1 290.0	1 164.5	1 754.2	1 268.8	1 044.2
Ganadería, pesca y caza	39.1	35.1	25.1	50.0	39.1	32.9	52.4	50.9	44.0
<i>Importaciones</i>	1 906.8	2 260.9	1 010.1	1 657.9	1 781.8	1 496.8	867.1	946.9	889.0
Agrícolas y forestales	1 796.7	2 099.2	876.5	1 592.9	1 623.6	1 224.9	732.1	824.6	732.7
Ganadería, pesca y caza	110.1	161.7	133.6	65.0	158.2	271.9	135.0	122.3	156.3
<i>Saldo</i>	-473.7	-859.5	95.5	-654.6	-452.7	-299.4	939.5	372.8	199.2
Agrícolas y forestales	-402.7	-732.9	204.0	-639.6	-333.6	-60.4	1 022.1	444.2	311.5
Ganadería, pesca y caza	-71.0	-126.6	-108.5	-15.0	-119.1	-239.0	-82.6	-71.4	-112.3

* Excluye alimentos y productos agropecuarios industrializados y semindustrializados.

FUENTE: Banco Mundial, *México: Agricultural Sector Report*, Washington, abril de 1989.

La tendencia a la estandarización es muy riesgosa para México si no se vigilan los términos en que se adopta, pues al amparo de la liberación comercial agrícola los países desarrollados podrían exigir lo imposible o lo irrisorio. Japón, por ejemplo, prohíbe la entrada de tomates provenientes de México, en virtud del moho azul que asola al tabaco.

Una liberación generalizada del comercio internacional de productos agropecuarios beneficiaría en el corto plazo a los países exportadores netos, particularmente los desarrollados, debido tanto al incremento esperado de precios (por la mayor demanda mundial) como a una eventual ampliación de los mercados (aumento del número de países involucrados). Ello representaría un alto costo para los países importadores netos.

3. LOS PRECIOS BANDA

La modernización por la que transita el sector agropecuario mexicano comprende una mayor apertura hacia el exterior, la reorganización de la producción, el aumento de la participación del capital privado en el campo y la absorción de nuevas tecnologías. La apertura externa implica la aceptación de las señales del mercado internacional como determinantes de los precios de los principales productos, incluyendo por supuesto los de consumo básico, la eliminación de los subsidios innecesarios (esto es, los de cobertura general, que benefician lo mismo a pobres que a ricos), y el retiro del Estado como agente principal en la formación de precios.

En este marco, el concepto de precios banda, que a continuación se analiza para cada uno de los ocho principales productos sujetos a precios de garantía, y que se refiere a que el precio interno de estos productos debería oscilar entre 90 y 125% del precio internacional, gana particular relevancia.⁷ Lo que interesa del análisis es saber en qué productos se encuentra apto México para enfrentar la apertura externa, habida cuenta que sus principales socios comerciales (Estados Unidos, Japón y los países de la CEE) no dismantlarán sus barreras arancela-

⁷ El análisis se basa en precios en dólares reales (deflactados con 1981 = 100), tomando como internacionales los del país o región más representativo en la producción de cada bien (y su nivel de subsidio correspondiente), y aplicando el tipo de cambio controlado promedio de cada año analizado (1981-1988).

rias por lo menos hasta 1992, cuando se concluya el plazo de integración plena de la CEE. Las cifras que se presentan a continuación se basan en los resultados graficados en el apéndice.

*Maíz*⁸

El análisis comparativo de los precios nacionales e internacionales del maíz arrojó los siguientes resultados: el precio doméstico, el cual recibió un subsidio promedio de 53% durante el periodo de análisis, quedó muy por encima del precio internacional, que tuvo un subsidio del 27%. Al retirar los subsidios en ambos casos, con objeto de ver el efecto real de la posible apertura externa, la situación se profundizó, ya que sólo en el año de 1983 el precio nacional quedó dentro de la banda del precio internacional y todos los demás años se colocó por encima.

A lo anterior cabe agregar algunas observaciones. Además de las diferencias tecnológicas entre países, la variedad del maíz cultivado en México (maíz blanco) tiene rendimientos más bajos que la variedad de maíz amarillo que se cultiva en Estados Unidos, y que es el que menos gusta al consumidor. Además, cerca del 90% de la superficie nacional cultivada es de temporal, lo cual merma mucho la productividad.

Frijol

El caso del frijol es contrario al del maíz. A este producto no se le otorga subsidio ni en México ni en el exterior; por tanto, la comparación bajo condiciones de libre mercado muestra un precio nacional por debajo del internacional, que cae dentro de la banda sólo en 1982, colocándose por debajo en los años subsiguientes.

El precio real del frijol ha mantenido una tendencia a la baja en los años recientes; también ha venido enfrentando una reducción de su oferta, lo que ha provocado importantes volúmenes de importaciones, en primer lugar de Estados Unidos y en segundo de Argentina.

⁸ El autor agradece profundamente a Graciela Carillo su invaluable colaboración en el cómputo de la información y en el análisis respectivo, a partir de esta sección de la investigación.

Arroz

La producción nacional de arroz, aunque relativamente limitada, tiene cierto margen de rentabilidad. El precio de este producto se compara con el precio del arroz en Tailandia, el cual se adoptó como precio internacional ya que es ahí donde se produce más barato y sólo se le otorga un subsidio de 1.3%.

La norma invariable es que los precios nacionales se sitúan por debajo de los internacionales, tanto en el caso de los que incluyen subsidio como en el de los que no lo incluyen.

Soya

A la soya se le otorga un subsidio nacional promedio de 44.9%, muy superior al de 10% otorgado en el exterior. Considerando esto, el precio nacional se coloca sistemáticamente por abajo del precio internacional, e incluso, a partir de 1983, por debajo de la banda inferior.

Sin embargo, cuando se retira el subsidio el precio nacional muestra un comportamiento diferente respecto al internacional, ya que observa oscilaciones cíclicas al alza y a la baja. En 1981 queda por encima de la banda; entre 1982 y 1984 queda dentro, y para el siguiente año vuelve a colocarse por encima; en 1986 desciende, quedando ese año y el siguiente nuevamente dentro de la banda y para 1988 cae por debajo de ésta.

Trigo

El trigo que se produce nacionalmente es apoyado con un subsidio de 18% al productor, en tanto que el mismo producto en el plano internacional recibe un subsidio de 36%; es decir, duplica al nacional. Esto determina cierta ventaja en la medida en que a partir de 1982 el precio nacional se ha mantenido por debajo del internacional. Cuando se retira el subsidio en ambos planos la situación se profundiza.

Tal situación parece contradictoria si se sabe de atemano que Estados Unidos es un importante productor de trigo y con muy altos rendimientos; pero también canaliza un alto porcentaje de subsidios en ambos casos. Ello implica los resultados arrojados en este análisis.

Sorgo

El sorgo ha mostrado desde la década pasada un dinamismo importante, resultado del auge de los forrajes en el país. Ello ha implicado un aumento de la superficie cosechada y de los rendimientos, provocando a su vez presiones sobre los precios hacia la baja. De ahí que aun cuando el nivel de subsidio (30%) es muy semejante al internacional, el primero ha mostrado una tendencia a mantenerse por debajo del segundo, cayendo en algunos casos dentro de la banda del precio internacional y en otros saliendo por la parte inferior.

Cebada

La cebada producida en el país sólo cubre el consumo nacional y no genera un excedente para la exportación. Esto ha sido determinante en la cantidad de superficie destinada al cultivo, en los niveles de productividad y en el precio, el cual ha estado siempre por encima del internacional, que además recibe un subsidio de 28%. De ahí que el precio nacional quede por encima de la banda; pero una vez retirado tal subsidio, el precio cae dentro de la banda, manteniendo este comportamiento como tendencia.

Semilla de girasol

El girasol no recibe subsidio ni en México ni en el exterior; el precio nacional ha tendido durante la presente década a situarse dentro de la banda o bien por encima del precio internacional.

A partir de los datos analizados, parecería que la tendencia general de la mayoría de los precios de estos productos es la de ubicarse o bien dentro o bien abajo de la banda internacional, mostrando aparentemente que la producción nacional es competitiva con la del exterior.

A partir de diciembre de 1988 la situación del sorgo sufre modificaciones, pues su precio se coloca por encima del internacional, manteniéndose así hasta la fecha. En el caso del trigo es a partir del segundo trimestre de 1989 cuando el precio nacional se sitúa por encima del internacional. Esto se debe, por un lado, a los importantes cambios que se han venido observando en el mercado de productos agropecuarios,

y por otro a que en este análisis se han dejado de lado algunos aspectos importantes.

Primero, el problema de oferta del país, resultado de la política de sustitución de importaciones y de abandono al campo, lo que impidió satisfacer la demanda interna.

Segundo, la agricultura norteamericana está fuertemente subsidiada. Bajo una política de libre comercio México podría disfrutar de cierta ventaja relativa en cuestión de precios, por lo menos en algunos productos; sin embargo, prevalecen dos aspectos que rebasan con mucho esa posible ventaja: los altos márgenes de ganancia de los agricultores de los países desarrollados, que les permiten reducir sus precios hasta copar los mercados, y la gran diferencia de productividad debido a la tecnología de las agroempresas y agroindustrias, que les garantiza costos medios y marginales más bajos.

Por último, la etapa de altos excedentes de alimentos en el mundo parece haberse interrumpido momentáneamente. En la actualidad se observan déficit recurrentes en un gran número de países y en muchos productos (a lo que han contribuido las sequías en Estados Unidos y Canadá durante 1988 y 1989). Ello presiona los precios al alza. De hecho, durante 1988 el índice mundial de precios de productos primarios no energéticos creció en promedio poco más de 23%, de acuerdo con información del Fondo Monetaria Internacional. Una razón de gran peso en este comportamiento fue el alto crecimiento del índice mundial de precios de los alimentos (27%), particularmente maíz (47%), arroz (33.6%) y trigo (29%).⁹ Aunque éste puede ser un fenómeno cíclico, convendría no confiarse, en virtud de la dependencia estratégica que genera la insuficiencia en la producción de alimentos y de sus obvios efectos en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

4. CONCLUSIONES

Al considerar los resultados del análisis de los precios banda en que idealmente se deberían insertar los productos agrícolas básicos de México, se observa que seis de éstos muestran potencialidades para competir en el mercado internacional: frijol, arroz, soya, trigo, sorgo y

⁹ FMI, *International Financial Statistics*, abril de 1989. Véase también *IMF Survey*, 6 de febrero de 1989.

girasol. Únicamente dos, maíz y cebada, resultan no competitivos, debido a que sus precios se sitúan por arriba del rango superior de la banda internacional, como se muestra en el cuadro 4, referido exclusivamente a 1988.

CUADRO 4. *Comparación de precios de México con los internacionales, de ocho productos agrícolas básicos sin subsidio, en 1988*
(dólares de 1980 por tonelada)

	Límites *		P. de G. Méx.	Cae en la banda	% arriba o abaja (-)	Observaciones
	Inferior	Superior				
Maíz	105.2	146.2	162.0	NO	10.8	No competitivo y deficitario
Frijol	365.3	507.3	235.8	NO	-35.4	Competitivo, pero deficitario
Arroz	237.1	329.3	91.2	NO	-61.5	Muy competitivo, pero sin excedentes
Soya	259.0	359.7	226.6	SI	—	Competitivo, pero sin excedentes
Trigo	190.3	264.2	82.1	NO	-56.9	Muy competitivo, pero sin excedentes
Sorgo	100.1	139.1	102.4	SI	—	Competitivo, pero sin excedentes
Cebada	61.4	85.2	144.1	NO	69.1	No competitivo ni autosuficiente
Girasol	172.8	240.0	215.1	SI	—	Competitivo pero sin excedentes

* Los límites se refieren a los rangos inferior (90%) y superior (125%) de la banda internacional de precios.

FUENTE: Banco Mundial, *op. cit.*; FMI, *op. cit.*; SAREH, precios de garantía deflactados.

Los resultados anteriores pueden sugerir que al abrirse al mercado internacional, México sería altamente competitivo en muchos alimentos básicos. Esto está lejos de ser cierto. En frijol, por ejemplo, a pesar del precio, 35% más bajo al de rango inferior de la banda internacio-

nal, existe un déficit que se tiene que cubrir con importaciones (126 mil toneladas más o menos en 1989). En arroz, aunque el precio es 61% más bajo al del rango inferior de la banda, no sólo no hay excedentes para exportar sino que se efectuaron importaciones por aproximadamente 98 mil toneladas en 1989. En soya, a pesar de que su precio cae dentro de la banda internacional, la insuficiencia productiva es enorme: para 1989 se importaron aproximadamente un millón de toneladas de este producto, equivalentes a 304 millones de dólares. En trigo, no obstante que el precio es 57% inferior al rango mínimo de la banda internacional, todavía no se logra la autosuficiencia: las importaciones de 1989 superaron las 763 mil toneladas. El sorgo tiene un precio que cae dentro de la banda internacional; sin embargo, se depende mucho de las importaciones, que llegaron a cerca de 1.7 millones de toneladas en 1989, con un costo de 218 millones de dólares. El precio del girasol también cae en su banda de precios correspondiente. Empero, en 1989 se importaron aproximadamente 350 mil toneladas de este producto (junto con canola).

De los productos que caen fuera de los precios banda, maíz y cebada, el más preocupante es el primero, cuyas importaciones llegaron en 1989 a cerca de 3.8 millones de toneladas, equivalentes a 498 millones de dólares, como se puede apreciar en el cuadro 5.

Los problemas que enfrentan los productos básicos, lo mismo si caen dentro que si quedan fuera de la banda de precios internacionales, son de tipo estructural, y se hacen patentes en la baja productividad y en la inelasticidad de la oferta que los caracteriza. La apertura externa podría acentuar estas rigideces debido a que la mayor parte de los productores no se rigen por criterios de competencia sino, en primera instancia, de autoconsumo, y en segunda, de satisfacción de necesidades básicas. El retiro del subsidio puede significar en algunos casos el abandono de cultivos básicos y por lo tanto la mayor dependencia externa.

Existe consenso entre observadores de diferentes partes del mundo en el sentido de que la apertura del sector agropecuario a nivel internacional aumentará la demanda y encarecerá los precios de los productos correspondientes. Por tanto, aún no es seguro que la balanza comercial del sector se beneficiará con esta medida.

Afortunadamente, la apertura internacional total no podrá darse antes de 1992, año en que se consolidará el proceso de integración de los países miembros de la CEE, lo que obligará a éstos y a Estados Unidos y Japón a dismantelar sus barreras comerciales y sus subsidios al

CUADRO 5. *Importaciones de productos básicos*

<i>Productos</i>	<i>Estimación 1989</i>		
	<i>Cierre 1988 Volumen (toneladas)</i>	<i>Volumen (toneladas)</i>	<i>Valor (miles de dólares)</i>
Granos básicos y forrajes	5 531 900	6 354 000	960 079
Trigo	1 074 500	763 100	110 650
Maíz	2 879 800	3 686 900	497 732
Frijol		126 100	98 989
Sorgo	1 577 600	1 679 800	218 374
Arroz pulido		98 100	34 335
Semillas oleaginosas	1 395 603	1 485 000	461 341
Soya	984 116	1 000 000	301 731
Pasta de soya			
Girasol y canola	359 846	350 000	110 427
Semilla de algodón	51 341	135 000	49 183
Aceites y sebo	429 782	499 325	244 588
Aceites crudos ligeros	204 982	274 525	147 244
Sebo	193 600	193 600	75 504
Aceite de coco	31 200	31 200	21 840
Leche	181 600	250 322	463 096
Leche en polvo	181 600	250 322	463 096
Total	7 338 885	9 588 647	2 129 103

FUENTE: SARH, primer semestre de 1989.

sector agropecuario. Ello podrá hacer más rentable a México comprar semillas al exterior (particularmente maíz, aunque ello va en contra del principio de soberanía alimentaria) y especializarse en la producción y exportación de aquellos productos en los que tiene evidentes ventajas comparativas: frutas, verduras, legumbres, flores, etcétera. La transición se podría extender varios años más allá de 1992, ya que los países en vías de desarrollo pueden apelar dentro del GATT a la cláusula de seguridad alimentaria cuando se les reclame una apertura rápida,

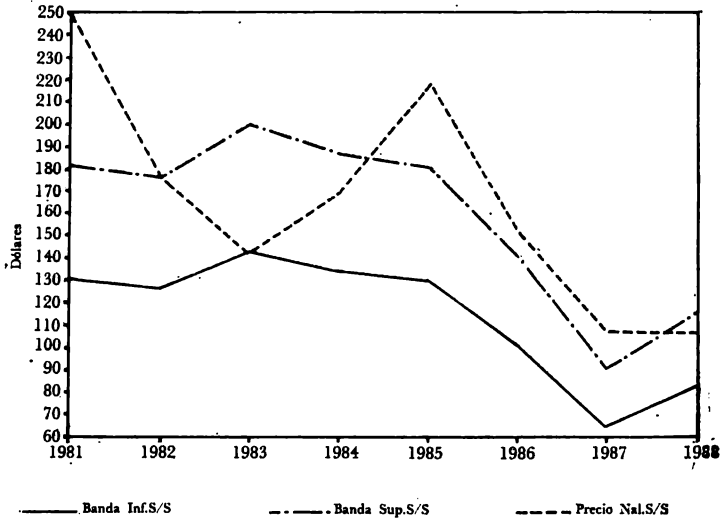
y seguramente México tendrá que hacer esto repetidas ocasiones durante los años noventa.

Finalmente, hay que considerar el hecho de que la competitividad en términos de precios relativos que actualmente muestran varios de los productos básicos es resultado en cierta medida de la subvaluación del tipo de cambio durante los últimos años, así como de los incrementos recientes en los precios internacionales debido a las sequías que han padecido los países de América del Norte durante 1988 y 1989.

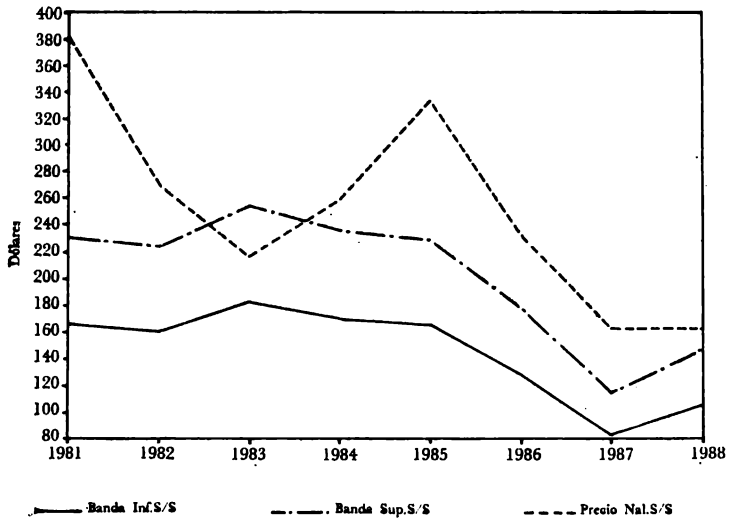
Si los dos fenómenos anteriores se revirtieran; es decir, si por alguna razón el tipo de cambio se llegara a revaluar, como sucedió durante la mayor parte de los setenta y principios de los ochenta, y si la producción mundial aumentara debido a factores climatológicos, la competitividad de precios relativos que actualmente tiene México seguramente desaparecería.

APÉNDICE GRÁFICO:
PRECIOS BANDA CON Y SIN SUBSIDIO
(1981-1988)

Banda de precio internacional c/s
(producto: maíz, 1981-1988)

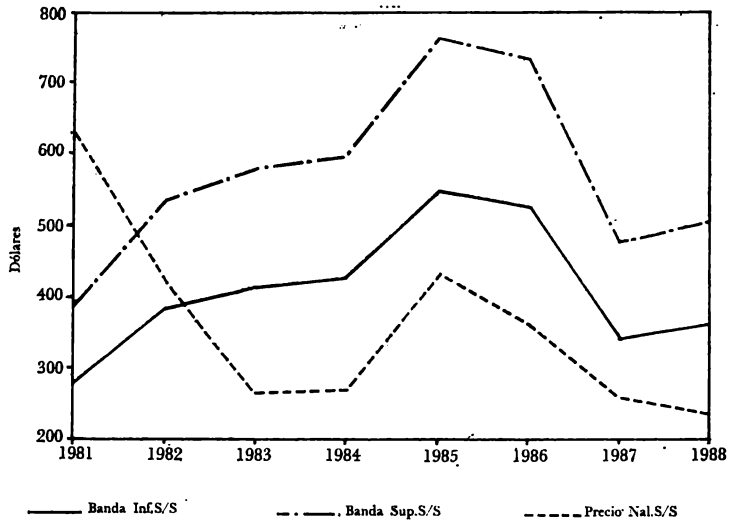


Banda de precio internacional s/s
(producto: maíz, 1981-1988)

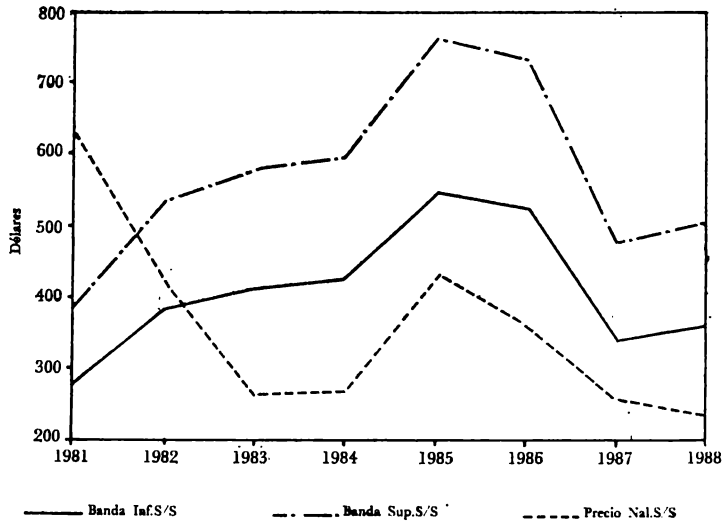


C/S: Con subsidio. S/S: Sin subsidio.

Banda de precio internacional c/s
(producto: frijol, 1981-1988)

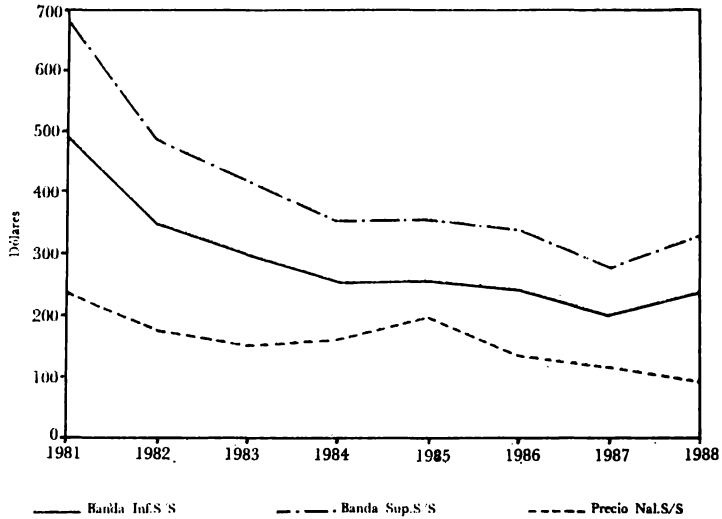


Banda de precio internacional s/s
(producto: frijol, 1981-1988)

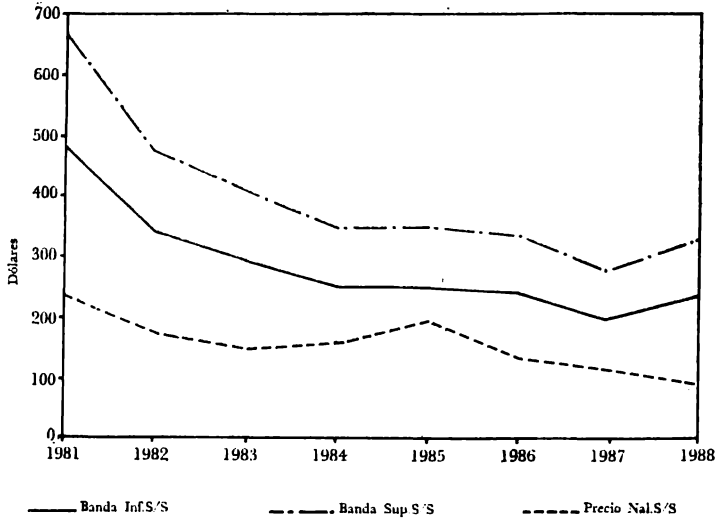


C/S: Con subsidio. S/S: Sin subsidio.

Banda de precio internacional c/s
(producto: arroz, 1981-1988)

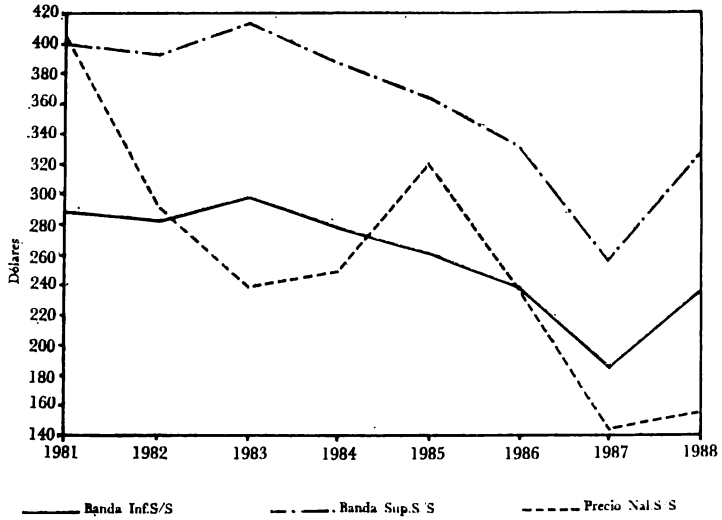


Banda de precio internacional s/s
(producto: arroz, 1981-1988)

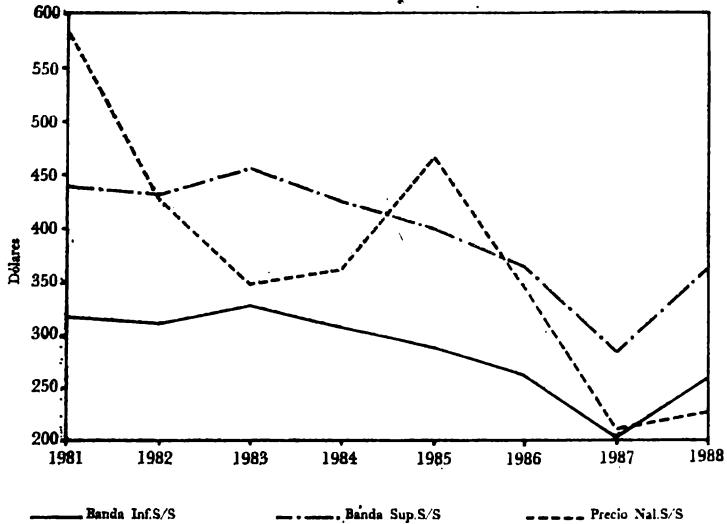


C/S: Con subsidio. S/S: Sin subsidio.

Banda de precio internacional c/s
(producto: soya, 1981-1988)

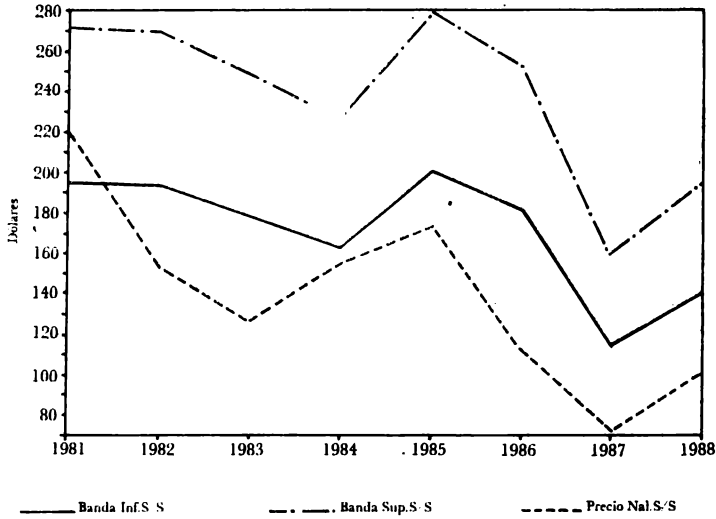


Banda de precio internacional s/s
(producto: soya, 1981-1988)

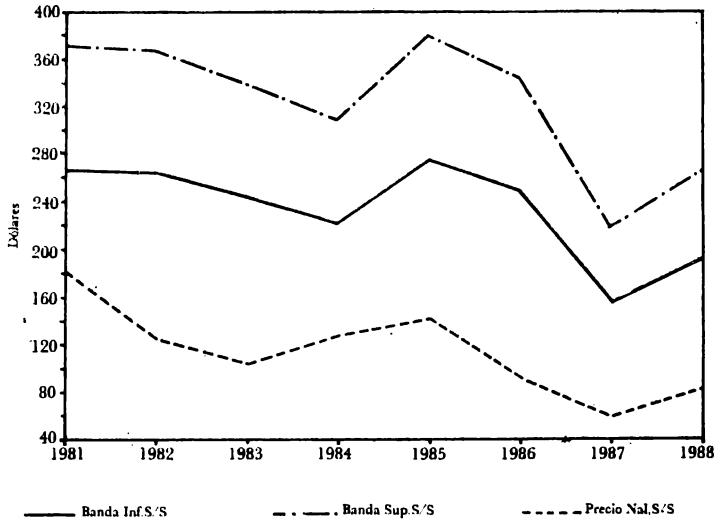


C/S: Con subsidio. S/S: Sin subsidio.

Banda de precio internacional c/s
(producto: trigo, 1981-1988)



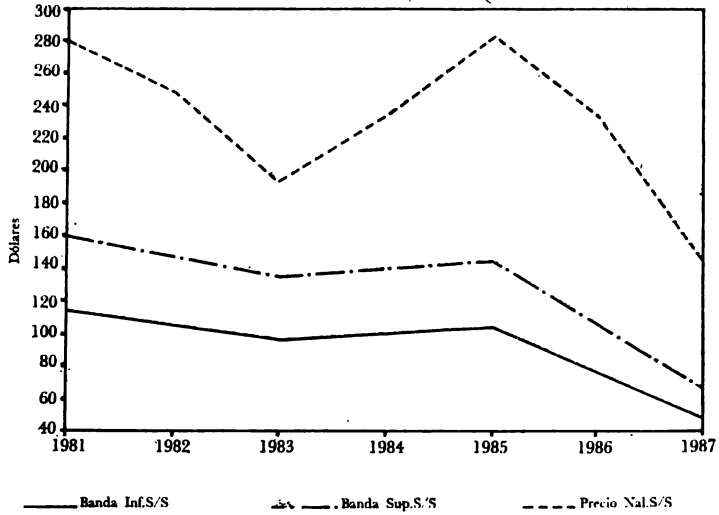
Banda de precio internacional s/s
(producto: trigo, 1981-1988)



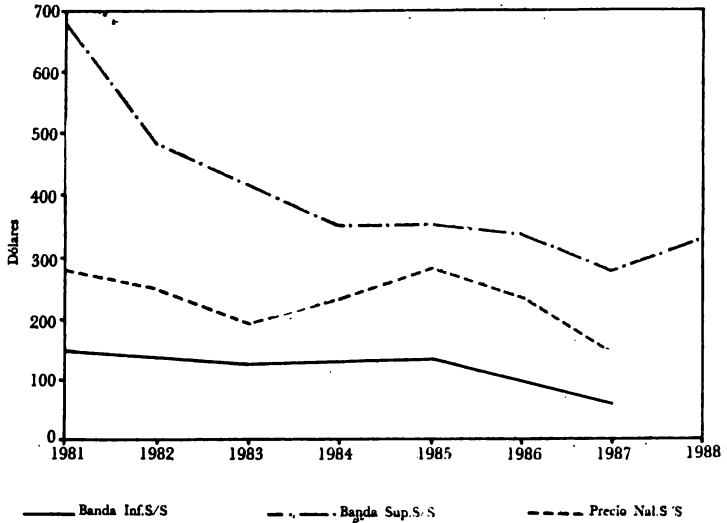
C/S: Con subsidio. S/S: Sin subsidio.

ROBERTO GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ

Banda de precio internacional c/s
(producto: cebada, 1981-1987)

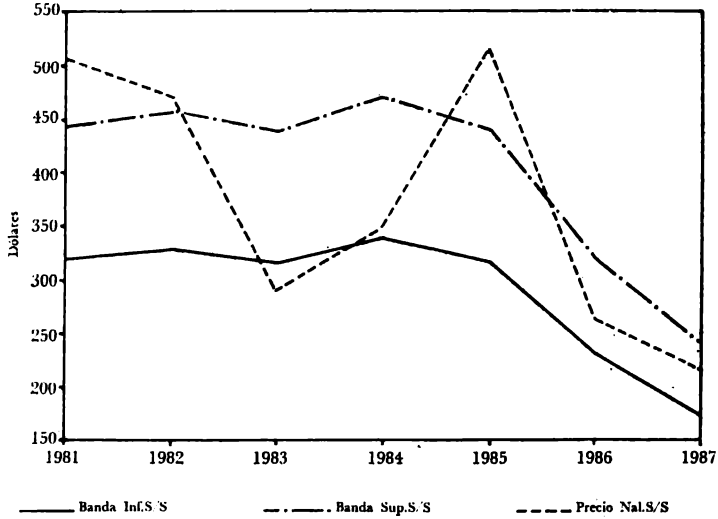


Banda de precio internacional s/s
(producto: cebada, 1981-1987)

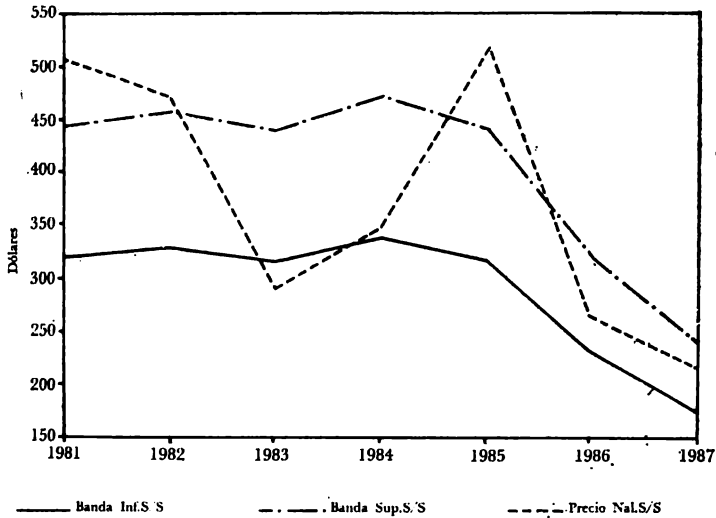


C/S: Con subsidio. S/S: Sin subsidio.

Banda de precio internacional c/s
(producto: girasol, 1981-1987)

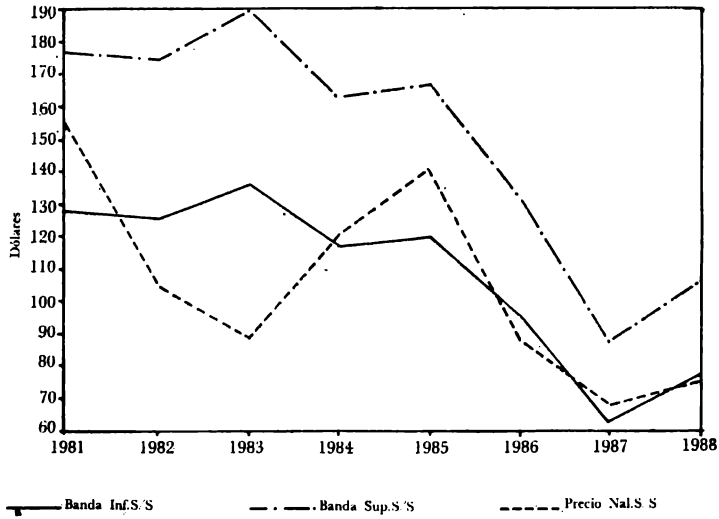


Banda de precio internacional s/s
(producto: girasol, 1981-1987)

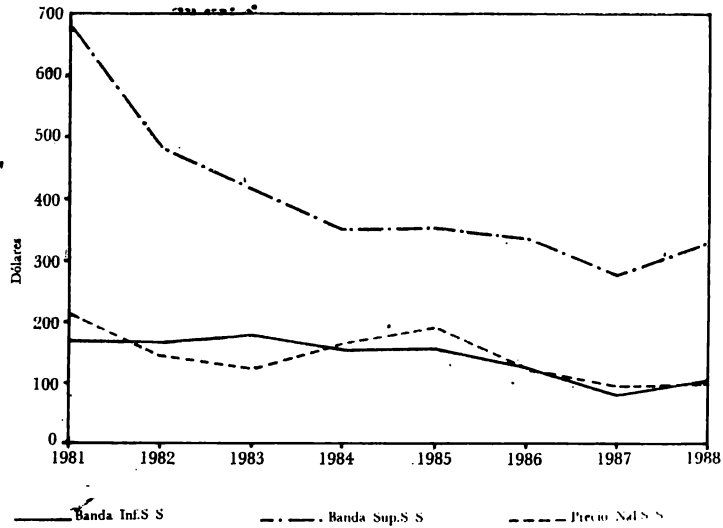


C/S: Con subsidio. S/S: Sin subsidio.

Banda de precio internacional c/s
(producto: sorgo, 1981-1988)



Banda de precio internacional s/s
(producto: sorgo, 1981-1988)



C/S: Con subsidio. S/S: Sin subsidio,