

**Cuadro 10.** Proyecciones para el año 2000 de la producción de naranja para jugo de naranja congelado y rendimiento en el árbol con y sin expansión mexicana

Área	Producción de naranja (en millones de cajas)	Rendimiento en el árbol (en millones de dólares)
<i>Florida</i>		
Modelo base	228.0	1 136
Expansión mexicana	226.6	1 064
<i>Brasil</i>		
Modelo base	285.2	598
Expansión mexicana	272.3	512
<i>Producción de jugo de naranja</i>		
<i>México</i>		
Modelo base	58.9 <sup>a</sup>	35
Expansión mexicana	149.0 <sup>a</sup>	115

FUENTE: Spreen *et al.*, en AFBF, NAFTA:..., *op. cit.*, vol. 4, pp. 536-543.

<sup>a</sup> En millones de galones.

ductores estadounidenses de frutas y legumbres es pequeño y probablemente se compense con las ventas adicionales a México, al aumentar los ingresos y eliminar las barreras. Los problemas de competencia intensificada se ubicarán y, de cualquier manera, se superarán con el tiempo. Sin duda alguna a los productores en dichos mercados se les ofrecerán restablecimientos rápidos u otras medidas de seguridad.

El panorama global corresponde al de desarrollos más bien modestos en los mercados agrícolas estimados directamente del TLC y algunos cambios un tanto difíciles en México (para beneficio de los exportadores de Estados Unidos), si México continúa liberalizando los mercados internos para los productos agrícolas. El TLC probablemente no ponga restricciones en dichos cambios de políticas nacionales, aunque el GATT las podría modificar considerablemente. Desde la perspectiva agrícola de Estados Unidos, las negociaciones del TLC no deberán presentar mayor problema: están por darse cambios mucho más importantes en otras negociaciones.

## Comentario\*

Darryl McLeod

Tim Josling presenta eficazmente una "primera ronda" de investigación sobre la agricultura bajo el TLC en un consenso cuidadosamente optimista. Éste es un logro en sí, dado lo poco que se sabe acerca de los objetivos de los negociadores y las diversas metodologías de estos estudios. Un importante punto de acuerdo es que la integración agrícola regional ofrece grandes ganancias potenciales para Estados Unidos y para México, quizás las mayores de cualquier grupo industrial. Estados Unidos y Canadá exportarán más grano y productos ganaderos, mientras que México producirá más frutas y legumbres. Esta expansión es particularmente importante para México, ya que estas cosechas emplean por lo menos el doble de mano de obra por acre que las cosechas de grano.

El segundo punto de consenso es que, pese a las grandes ganancias potenciales, existen riesgos importantes en la transición. En México, una apertura demasiado rápida del mercado de grano podría crear severas penurias a millones de pequeños agricultores de maíz de temporal, dando quizás como resultado una nueva ola de emigrantes hacia mercados rurales, urbanos o inclusive de Estados Unidos. En Estados Unidos y Canadá, una apertura demasiado rápida de los mercados de frutas y legumbres puede crear grupos locales pero eficaces de oposición política al tratado.<sup>38</sup> La mejor manera de evitar estos riesgos, se argumenta, es proceder despacio, con reducción en fases de las barreras comerciales, tanto en cosechas de granos como hortícolas.

Puesto que este estudio delimita muy bien el fundamento común, me centro en algunas diferencias clave entre estos estudios. Estos desacuerdos se centran no tanto en la manera en que la agricultura responderá a la liberalización, sino en lo que un acuerdo comercial regional como el TLC puede o debe llevar a cabo. Una vez aclaradas estas perspectivas de conflicto de lo que implica el TLC, considero

\* Traducción del inglés de María Cristina de la Concha Ortiz.

<sup>38</sup> Aunque subraya la apelación general de un TLC para los productores y procesadores hortícolas de Estados Unidos, la American Farm Bureau Federation nos recuerda que nunca "menospreciemos el potencial de los intereses agrícolas secretos para desviar las negociaciones comerciales", AFBF, NAFTA:..., *op. cit.*, vol. 1, p. 9.

que el componente "actuar despacio" del consenso pierde mucho de su razón fundamental.

En vista de que las metas de las áreas comerciales regionales, en general, y del TLC, en particular, no se definen bien, cada equipo de investigación inventó sus propios escenarios de liberalización. Surgieron tres perspectivas alternas del TLC. Un escenario combina la reducción de aranceles con un rediseño de las políticas agrícolas en las fronteras canadienses y estadounidenses. Esto concuerda con el argumento de Paul Krugman de que los acuerdos regionales tales como el de Europa 1992 y quizás el TLC, "no son acuerdos tan comerciales como un acuerdo para coordinar políticas que históricamente se han considerado como nacionales".<sup>39</sup> Aunque en el horizonte no se observa ninguna "política agrícola común", en este escenario del TLC II (como lo llama la American Farm Bureau Federation) las políticas agrícolas nacionales son cada vez más similares en los tres países.

Bajo el TLC II, México sustituye su sistema de apoyos a los precios y barreras arancelarias con una combinación de pagos directos de "deficiencia" y subsidios de insumos, muy similar a lo que hizo Estados Unidos en la década de los sesenta. Puesto que los equivalentes de subsidio al productor del maíz son ahora casi iguales en ambos países, estas reformas hacen que el precio del maíz baje a los niveles de Estados Unidos, pero provocan una caída relativamente pequeña en la producción mexicana de maíz.<sup>40</sup> En otras palabras, el TLC II no conduce a una mayor privación de transición de los agricultores de maíz de temporal. A la larga, México elimina por etapas los apoyos al ingreso de acuerdo con Estados Unidos y Europa, como se vio en la ronda del GATT.

Para la política de frutas y legumbres, la coordinación implica principalmente normas ambientales, fitosanitarias y otras normas de calidad más que apoyos al ingreso, quizás bajo los auspicios de

<sup>39</sup> Paul Krugman, "The Move toward Free Trade Zones", en Banco de la Reserva Federal de Kansas, *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, simposio, agosto de 1991.

<sup>40</sup> Los subsidios del maíz, estimados en los "equivalentes de subsidio al productor", han ido descendiendo recientemente en ambos países de un nivel de 50%, a finales de la década de los ochenta. Krissoff, Neff y Sharples, "Estimated Impacts...", *op. cit.*, estiman que los subsidios del maíz tendrían que reducirse de 35 a 31 dólares por tonelada métrica para igualarse con los niveles de Estados Unidos, o por lo menos 10%. Para el frijol de soya y otros granos, sin embargo, los subsidios bajarían de 30 a 50%. Los agricultores estadounidenses ganarían participación en el mercado, pero no principalmente en el maíz. El hecho de que el maíz amarillo no sea un sustituto perfecto del maíz blanco, preferido por los consumidores mexicanos, hará más lentas las importaciones de maíz.

Estados Unidos, como órdenes de mercadotecnia. Estos cambios y reglamentos institucionales son inclusive más importantes para fomentar el comercio interregional y flujos de inversión.

La mayor desventaja del escenario de armonización del TLC II es que la sustitución de los apoyos en precios con pagos directos incrementa el costo fiscal "en libros" de estos programas (aunque reduce el "impuesto" implícito sobre productos de grano). En forma similar, se puede requerir un esfuerzo y gasto considerables del gobierno para establecer y reforzar las normas de calidad y ambientales.

El segundo escenario ampliamente analizado del TLC se concentra principalmente en la liberalización "unilateral" agrícola de México. Ésta es la estrategia de políticas que conduce a una gran reducción de producción de maíz en los agricultores temporales. En un estudio detallado de lo que el Farm Bureau llama TLC I, un equipo del Banco Mundial utiliza un modelo y poca información para argumentar que una eliminación lenta de tarifas por etapas de cinco años sacrifica muy poco del bienestar por la liberalización del grano.<sup>41</sup> La atracción principal de una apertura unilateral es que permite a México desplazar el gravamen de sus subsidios de grano a los contribuyentes estadounidenses. El equipo del Banco Mundial argumenta que el dividendo fiscal resultante debería utilizarse para financiar nuevos proyectos de riego. La creación de estos proyectos estrecharía los mercados de trabajo rural y ayudaría a compensar a los agricultores de maíz desplazados.<sup>42</sup>

El problema es que el Banco Mundial analiza este proceso más o menos independientemente del TLC. En particular, el Banco Mun-

<sup>41</sup> Levy y Van Wijnbergen, "Mexican Agriculture at Crossroads", *op. cit.*, argumentan que los pagos de deficiencia serían imprácticos y vulnerables en el México rural. Sin embargo, la experiencia en otros países indica que estos programas pueden administrarse en forma eficaz localmente (en Estados Unidos esto se hizo a través de una red de extensión agrícola y agentes del Farm Bureau que también trabajaban como asesores en mercadotecnia y agricultura). Además de los pozos en tubos, los funcionarios locales también pueden eliminar los beneficios de los proyectos de riego, como lo demuestran estudios de los distritos de riego y de California. En contraste, para garantizar precios y aranceles que otorguen rentas a los agricultores más eficientes (de riego), los pagos de deficiencia pueden cubrirse y dirigirse hacia regiones particulares.

<sup>42</sup> Ésta es claramente una estrategia de alto riesgo y de gran ventaja para un gobierno reformista y de bajos ingresos. No obstante, no está directamente vinculado ni siquiera implicado en TLC. El título original del artículo de Levy y Van Wijnbergen se refería a la transición del TLC. El nuevo título "Mexican Agriculture at the Crossroads" refleja un desplazamiento del énfasis hacia la reforma interna. Vinculados o no con la migración de mano de obra, el desplazamiento estilo "acorrallamiento" de los agricultores de maíz que previeron se ha asociado al TLC y quizá es ahora el motivo principal para el consenso de proceder lentamente.

dial supone que Estados Unidos y Canadá son indiferentes a una apertura, ya sea rápida o lenta, del mercado de granos mexicanos. Pero ciertamente los productores de Estados Unidos y Canadá esperarían que hubiera algún *quid pro quo* para rezagos, tales como reducción rezagada de aranceles en frutas y legumbres o provisiones más liberales para el uso de aranceles de "restablecimiento rápido":<sup>43</sup> se ignoran las implicaciones estratégicas de cambios en la política de granos para otros sectores y para el TLC.

La aceptación general de un periodo de transición largo (20 años) de restablecimiento rápido para frutas y legumbres se deriva de otra perspectiva menos explícita del TLC, basada en gran medida en el Acuerdo Canadiense-Estadunidense de Libre Comercio de 1989 para la agricultura. Josling llamó a esta política agrícola escenario "irritante de comercio". Aquí, la agenda agrícola se limita a incluir sólo aspectos cuya omisión retrasaría o prevendría el progreso en otras áreas. Metas modestas hacen posible exigir algún progreso, cuando de hecho poco ha ocurrido.

El riesgo es que las preocupaciones por el alto costo de transición del TLC I (liberalización unilateral)<sup>44</sup> no llevarán al TLC II sino al escenario del TLC III, en el que la transición es tan larga que sucede muy poco en la agricultura. Esto sería infortunado para México, porque el sector agrícola ha sido olvidado durante mucho tiempo. Virtualmente cada estudio repara en la gran falta de inversión pública y privada en el México rural, la región donde vive y trabaja la mayoría de la gente de extrema pobreza.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> En su forma más benigna, los aranceles de restablecimiento rápido son provocados por una caída en los precios por debajo del mínimo preestablecido. Esto reduce las ganancias esperadas de los agricultores de México y, más importante, reduce las pérdidas de los agricultores que no se van a México o cambian cosechas. También previenen a los agricultores mexicanos de crear participación en el mercado de una cosecha en particular, lo cual es algo que el gobierno quisiera ver antes de comprometer sus recursos de infraestructura, regulación de la calidad, etcétera.

<sup>44</sup> Dados los altos niveles de apoyos al ingreso a agricultores de granos en Estados Unidos y Canadá, es difícil imaginar una demanda de liberalización por parte de estos países. El proceso de negociación es difícil de anticipar, pero parece que la estrategia de ajuste del subsidio del TLC II para granos posiblemente sea más compatible tanto con la política de comercio de Estados Unidos ya existente como con un periodo de transición más corto para frutas y legumbres.

<sup>45</sup> El estudio del Banco Mundial reconoce las oportunidades de inversión beneficiosa en la agricultura. El estudio propone un incremento, financiado en parte por el Banco Mundial, de la inversión en riego. Pero ya que las oportunidades de irrigación provechosas están en Estados Unidos y Canadá, gran parte de este gasto sólo puede abarcar agricultores de maíz pobres en México, indirectamente a través de este efecto sobre los salarios rurales (en Robinson *et al.*, "Agricultural Policies...", *op. cit.*, cuando una alza exógena en la inversión absorbe a los trabajadores migratorios antes de que lleguen a la frontera). En cierto sentido,

En resumen, el peligro es que una estrategia lenta desalentaría la nueva inversión privada en el sector de frutas y legumbres de México, inversión que podría dar beneficios que contrapesaran los retrasos para los agricultores de maíz. La baja inversión privada reciente en la agricultura refleja parcialmente las restricciones de la propiedad y la inestabilidad del tipo de cambio, pero la amenaza inminente de represalia arancelaria también es un factor clave.<sup>46</sup> Veinte años de provisiones de restablecimiento rápido, incluida la variedad de "disparo de precios", perpetúan esta incertidumbre y desalientan la inversión privada. La agricultura de exportación está bien colocada para beneficiarse de los flujos de entrada de capital. Muchos productores y procesadores de hortalizas ya operan en ambos lados de la frontera. Un periodo de transición más corto (quizás de cinco años) con una caída de las tarifas más altas posiblemente lleve la inversión privada hacia México. El tiempo necesario para invertir y prepararse para exportar proporcionaría un periodo natural en etapas.

Los negociadores del TLC tienen ahora una serie de estudios muy útiles por sectores. Lo que falta es un juego de escenarios alternativos que tengan en consideración la interacción estratégica entre la liberalización de sectores, la inversión privada y los gastos fiscales en México.<sup>47</sup> Éstos son fenómenos difíciles de modelar y fueron irrelevantes para el Acuerdo Canadiense-Estadunidense de Libre Comercio o para el GATT, pero son la clave para anticiparse a las repercusiones del TLC en el México rural.

el tema queda reducido a si la nueva inversión pública en México o la liberalización más rápida de los mercados de frutas y legumbres induce más inversión privada en las zonas rurales.

<sup>46</sup> Los estudios de mercancías del Farm Bureau encuentran aranceles sorprendentemente bajos (5 a 10%) en muchos sectores de frutas y legumbres. En este punto, las normas fitosanitarias, la infraestructura deficiente y el bajo rendimiento o la baja calidad de los productos son las barreras reales. El desempeño en las cosechas de temporal exentas, donde no existen barreras arancelarias, demuestra que todos estos problemas se pueden superar. ¿Por qué no se realiza ahora esta inversión? Una razón es claramente que en el pasado, cuando se dio la penetración de importaciones, las tarifas llegaron a 20-30%, castigando así a las empresas exitosas y desalentando la nueva inversión. La negociación de un TLC para la agricultura no ha convencido todavía a los agricultores de ambos lados de la frontera de que esta situación cambiará en el futuro.

<sup>47</sup> El estudio de Robinson *et al.*, "Agricultural Policies...", *op. cit.*, se acerca a este respecto, pero carece de detalle estratégico y sectorial en su modelo de inversión, especialmente en lo que respecta a la inversión privada y a la política arancelaria.