

INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL CAMPO MEXICANO

Marco Vinicio MARTÍNEZ GUERRERO

En esta ocasión, vamos a abordar el interesante tema de la historia de la intervención estatal en la agricultura mexicana en la época posrevolucionaria hasta nuestros días, con lo cual espero contribuir al estudio y análisis de la actual situación del campo mexicano, pues la discusión sobre la misma, entre otras cosas, demanda una interpretación objetiva que ponga de relieve las causas históricas reales del papel del Estado mexicano en el sector agrícola.

Durante la mayor parte del siglo XX, el Estado mexicano, animado por décadas de intervención en la agricultura y la reforma agraria, facultado por el artículo 27 constitucional y por varios apoyos jurídicos, como las leyes federales de reforma agraria, aguas y de asociación rural, se sentía obligado a tratar de forjar el futuro del panorama de la agricultura mexicana.

Sin embargo, la lógica de la intervención del Estado en la agricultura fue cambiando, debido en gran medida a la creciente internacionalización de la economía mexicana en general, y de la economía rural en particular.

El sistema agrícola, guiado por el Estado, trató de crear productos agrícolas como parte de la economía pública ante la inadecuación del mercado; el Estado actuaba como si los alimentos básicos fueran un bien público. El Estado decidía el grado óptimo de la producción y la distribución, pero no el mercado. A causa de la inadecuación y las distorsiones del mercado, el Estado intentó apropiarse hasta cierto punto del control del sistema agrícola, con el propósito de dar un nivel básico de nutrición y de seguridad alimentaria nacional. Las exigencias de la crisis alimentaria mexicana, condujeron a la creación de la burocracia del sistema alimentario como aparato de múltiples dependencias destinado a asignar públicamente los productos agrícolas, como si fuesen parte natural de la esfera de los asuntos públicos.

La creación del sistema agrícola como parte del ámbito público, durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, se caracterizó por la ausencia de un verdadero elemento de reforma que se preocupara por el control de la propiedad económica.

Hasta mediados de la década de los treinta, la Revolución mexicana no había logrado racionalizar la producción agrícola. Después de la caída de la hacienda como institución principal de la sociedad rural, la equívoca política estatal provocó el declive del volumen y el valor de la producción.

Para corregir esta situación, Cárdenas redistribuyó más de 20 millones de hectáreas de tierra, creó Nacional Financiera, extendió las redes del banco de crédito rural y amplió el régimen organizativo del ejido y las asociaciones de productores agrícolas. Al final de su mandato presidencial, Cárdenas se apartó de las simples reformas a la tenencia de la tierra para favorecer un programa más complejo de productividad agrícola. Sin embargo, durante los gobiernos sucesivos las organizaciones agrarias sufrieron el embate regular de los sectores estatal y privado. El Estado dio marcha atrás a la movilización de las organizaciones campesinas que exigían sus títulos de propiedad de acuerdo con los programas agrarios, y se dedicó en cambio a estimular la productividad para aumentar la producción en un sector más interesado en perpetuar un motor de crecimiento para la economía mexicana en proceso de industrialización. Esos cambios, implicaron una reducción de las concesiones de la reforma agraria y sus burocracias correspondientes. El énfasis creciente era el mercado. En esta etapa, las deficiencias de la agricultura mexicana se “explicaron” por la insuficiencia del mercado en las zonas marginales y no por la inadecuada distribución y control de la propiedad económica. La política del Estado consistió en aumentar las redes del mercado para la comercialización de la agricultura mexicana. El objetivo de la reforma agraria, conducida por el Estado, se convirtió en la eliminación del doble sistema de vida rural, en el que la mayoría de los campesinos estaban al margen de los beneficios integradores del mercado. Como consecuencia, se vio afectada la asignación de recursos a la agricultura, creándose una infraestructura rural. Pero el sistema federal de riego, junto con otros grandes proyectos, como carreteras, electrificación rural, agua potable y almacenes rurales, llegó en una época de decreciente compromiso del Estado con la reforma social de la agricultura mexicana. El Estado mexicano, creó un vasto sistema de inversión de capital social en la agricultura, sin

ejercer un control fundamental sobre la producción; sólo mediante incentivos indirectos a la producción mantuvo el Estado una puerta abierta para controlar las cosechas en los distritos federales de riego. En cuanto al sector ejidal, el Estado logró, mediante el control de los mecanismos de crédito ejidal, imponer las condiciones y los términos del ciclo de plantación, no sólo en las decisiones de elección de cosechas, sino en los programas de preparación de tierras, aplicación de fertilizantes y empleo de maquinaria o mano de obra. A la postre, el Estado controló el usufructo por el que el sector ejidal administraba su tenencia de la tierra. Como sabemos, el Estado en cualquier momento podía privar a los ejidatarios de sus tierras por violar las condiciones de los derechos agrarios. En general, la burocracia agrícola del Estado administró el sector público de la agricultura ejerciendo el control exclusivo de los requisitos de la vida en el campo: la tierra, el capital y los insumos.

Pero el ímpetu del mercado resultó insuficiente para las necesidades del productor rural. En primer lugar, porque la economía campesina fue incapaz de articular la producción con el mercado sin afectar las cosechas tradicionales y las prácticas ecológicas. La burocracia agrícola del gobierno atribuyó este problema a inadecuadas instalaciones de mercado, y trató de intervenir en la sociedad rural para mejorar las redes de los mercados campesinos. En segundo lugar, porque el mercado fue incapaz de mantener capital suficiente en el sector agrícola. La agricultura sufrió una descapitalización durante las dos décadas de auge económico de posguerra (1950-1970). Los mecanismos de tal descapitalización incluyeron diferentes tasas de interés y rentabilidad en la industria sobre la agricultura, inadecuados retornos de capital a la agricultura por medio del sistema bancario, y malos precios relativos en la agricultura en comparación con otros sectores de la economía. A finales de la década de los sesenta, aproximadamente cuatro millones de campesinos estaban sin tierra. La escasez de carne y frijol se había convertido en un hecho de la vida urbana. Las importaciones de artículos agrícolas fueron superiores a las exportaciones, casi en proporción de dos a uno. El Estado abandonó sus intentos de buscar la productividad agrícola por medio de una reforma agraria.

En el periodo de posguerra la agricultura cambió, pasando de ser motor del crecimiento a ser auxiliar de la industrialización. Muchos indicadores muestran este cambio de la agricultura en México. En primer lugar, su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) declinó después de

1950, de una posición de importancia con relación a la industria a un puesto secundario. Para 1979, la agricultura estaba contribuyendo sólo con el 11% del PIB, en tanto que la participación de la industria había crecido hasta alcanzar más de 34%. Asimismo, la agricultura había disminuido como proveedora de divisas para el impulso industrializador. En este periodo, en suma, la posición de la agricultura se volvió menos crucial como brote natural de impulso de industrialización para sustitución de importaciones (1940-1985).

Así, la agricultura se convirtió en auxiliar de la industrialización en su papel de proveedora de alimentos baratos para la población urbana. La combinación de la urbanización y el aumento de la parte salarial del ingreso nacional significaron una menor demanda efectiva de alimentos básicos y una mayor demanda de alimentos de más alto precio, mejorados por procesamiento. La creciente mano de obra urbana ejerció una importante influencia sobre la sociedad rural, exigiendo más carne, más semillas oleaginosas, más frutas y legumbres frescas. El aumento de demanda urbana de proteína animal, generó un creciente hato ganadero, un complejo transnacional de aves de corral y una industria de cría de cerdos en transición hacia la alimentación en confinamiento. En los campos, la respuesta productiva a la demanda urbana significó cambios de cosechas y de pautas de uso de la tierra. En Tabasco, Veracruz y Chiapas la deforestación en favor de la ganadería avanzó a pasos agigantados. En el Bajío, el desplazamiento de los alimentos regionales coincidió con la llegada de la industria lechera y el aumento de la cría de cerdos, y el cultivo de la cebada para la industria cervecera. En el Norte, muchas zonas cedieron ante la producción de sorgo para alimento de animales, y los distritos de riego producían cítricos para los crecientes mercados urbanos y de exportación. Estos cambios de las cosechas tuvieron poco efecto progresivo sobre la vida de los campesinos; en cambio, dieron por resultado la industrialización de la agricultura a expensas de los trabajos del campo, la concentración de los recursos agrícolas y la inatención del sistema alimentario a la crisis rural de la nutrición.

Además, la agricultura se convirtió en auxiliar de la industrialización en otro aspecto: se asignó a la agricultura la responsabilidad primaria de dar a la fuerza laboral no campesina alimentos y otros artículos relacionados con la agricultura a bajos precios. Desde mediados de la década de los cincuenta, el Estado mexicano intervino en ese proceso de producción de bienes salariales para la fuerza de trabajo industrial, controlando el pre-

cio de los artículos de primera necesidad, y subsidiando los costos de distribución con el mismo propósito. Para limitar la tasa de aumento de precios de los artículos, el Estado se protegió contra las demandas de aumentos salariales en proporción con la inflación de los precios al consumidor. Los aumentos salariales eran perniciosos para la inversión extranjera directa y para la competitividad de las manufacturas mexicanas en el exterior, particularmente en la época de auge de mercados laborales de bajo costo de manufacturas ligeras. En síntesis, la agricultura se convirtió en auxiliar de la industrialización por medio de la subvención indirecta del precio de la mano de obra, el cual a su vez obedecía a la necesidad de competitividad internacional en las manufacturas.

Sin embargo, las mismas fuerzas que impulsaron la industrialización de nuestro país también estaban minando la fuerza del sector rural, modificando la estructura de la producción rural y sus cosechas y, en última instancia, agravando una creciente dependencia de la importación de granos básicos. La decadencia de la producción agrícola tradicional coincidió con la caída del “populismo agrario”, la devaluación del peso y la primera crisis de divisas ocurrida en décadas.

En las décadas de los cuarenta y cincuenta, la política agraria había pasado de la reforma agraria, en un sector llamado el sector de crecimiento, a la contrarreforma y la subordinación de ese sector a la industrialización. Pero en la década de los setenta, la intervención del Estado dio un viraje hacia la lógica de considerar a la agricultura como fuerza motriz de la autosuficiencia alimentaria nacional, y defensora de la seguridad alimentaria nacional contra las vicisitudes de mercados externos y la amenaza de que los alimentos se pudieran esgrimir como arma por Estados Unidos.

El Estado intentó intervenir en general mediante adaptaciones a las distorsiones del mercado, es decir, por medio de apoyo a los precios, incentivos al productor, controles de los factores de precios e intervenciones similarmente modestas. Más adelante, el Estado trató de crear mercados donde no existían mediante la expansión del sistema de distribución y almacenamiento de Conasupo. Después, el Estado trató de extender la frontera agrícola abriendo nuevas tierras a la producción, expropiando tierras no utilizadas o ilegalmente detentadas. Sin embargo, el Estado aplicó estas limitadas intervenciones en formas que favorecieron a la producción agrícola de la manera más desigual. Los precios de garantía de Conasupo no lograron mantenerse al ritmo de los precios del produc-

tor, y se convirtieron en un tope de precios. Los escasos recursos de Conasupo no permitieron que el sistema de precios deviniera en el estímulo conductor que habría debido ser. El Estado no pudo intervenir correctamente en el conflicto entre el deseo de aumentar los precios del productor como incentivo y la necesidad de mantener una política de alimentos baratos en la ciudad. Esta política contradictoria de sostener un doble sistema de precios —altos para los productores y bajos para los consumidores— generó un costo excesivo para el Estado con una baja tasa impositiva y creciente déficit fiscal.

Casi todos los demás programas de incentivos corrieron la misma suerte del mecanismo de precios, topándose con los límites fiscales y programáticos, pero con la adicional distorsión que generó la dedicación de estos programas a las zonas agrícolas más ricas. La intervención del Estado en las décadas de los cincuenta y sesenta siguió el camino de la concentración agrícola y exclusión del mercado. La miseria y marginación del pequeño propietario y el ejidatario en las zonas de temporal, se explican en gran parte por la política de administración del mercado ejercida por el Estado.

En los primeros años de la reforma agraria la intervención del Estado en el sector agropecuario fue, en términos generales, eficiente. Esto se debió a la importancia del subsector ejidal, que fungió como guardián efectivo del sistema de crédito y usufructo. Cuando el subsector privado de la agricultura creció con la expansión del mercado, el Estado expuso más inversión pública en la agricultura sin aumentar su poder sobre la producción resultante de dicha inversión. El creciente subsector privado de las décadas de los cincuenta y los sesenta se mostró cada vez más hostil hacia lo que consideró como una indebida intromisión del Estado en el mercado: hacia la “inversión pública dispendiosa” en el crédito ejidal y hacia los “ataques de la reforma agraria a la propiedad privada”. A finales del periodo de Echeverría, las principales fuerzas del sector privado demandaron un cese a la intervención del Estado en la sociedad civil. Echeverría respondió tratando de resucitar la reforma agraria cardenista y castigando a los dispendiosos agricultores que presidían el declinar del llamado milagro mexicano. El intento echeverrista fracasó y eso puso fin a la época de la reforma como arma de reforma agrícola. Sin embargo, y pese al fin de la reforma agraria como política agrícola, el gobierno sucesor de Echeverría, encabezado por el presidente López Portillo, no pudo pasar por alto la cuestión agraria. La llegada de los primeros documentos

del Sistema Alimentario Mexicano llevó aparejado el primer intento público en toda forma por analizar la naturaleza de las insuficiencias del mercado en México. La nueva política agrícola de López Portillo reconoció la necesidad de nuevos niveles y tipos de intervención política en la agricultura, pero dos grandes limitaciones frenaron sus intentos de intervenir con eficacia: la profundidad de la internacionalización agrícola experimentada en el periodo de posguerra, y lo tardío de los intentos del Estado por conducir un sistema de producción agrícola, que hasta entonces sólo había sido regido por los caprichos del mercado.

El grado en el que el sistema agrícola mexicano se había internacionalizado ya en el periodo 1977-1981 afectó la capacidad del Estado para controlar la producción de alimentos básicos. La internacionalización de la agricultura mexicana a finales de la década los setenta incluyó no sólo el comercio entre el país y Estados Unidos, u otros socios comerciales menores. Significó que muchos bienes producidos en el sistema agrícola mexicano fueran para artículos que satisficieran los paladares “internacionalizados” de consumidores urbanos, o los requerimientos de insumos de las empresas transnacionales o sus contrapartes domésticas.

Durante la década de los sesenta, cuando el sistema de granos básicos llegó a ser autosuficiente, el Estado lanzó su programa de granos en favor de la ventaja comparativa. Siguiendo la doctrina de la ventaja comparativa, el sistema agrícola mexicano se apartaría, durante la siguiente década, de la creciente producción de granos en favor de importaciones de Estados Unidos. A cambio, aumentaría sus exportaciones de legumbres de invierno, frutas, ganado en pie y otros artículos en que disfrutaba una ventaja. En tales circunstancias, el Estado mexicano no respondió adecuadamente al impacto deformador del comercio. La política agrícola quedó limitada por el sistema del tipo de cambio después de la devaluación de 1976. La abaratada moneda mexicana, inicialmente favoreció una mayor inversión extranjera en los agronegocios y mayor comercio en artículos de exportación, mejorando así el volumen bruto de exportaciones, pero al costo de agravar la dependencia externa del sector. Al mismo tiempo, el alto costo de los granos importados que se compraban con moneda devaluada, junto con la necesidad de subsidiar los precios de los alimentos para los consumidores en una época de gran inflación, determinaron que la ventaja comparativa de las décadas de los sesenta y comienzos de los setenta se convirtiera en una intolerable carga en forma de pagos al exterior, al mismo tiempo que se incrementaba la deuda ex-

terna. Como respuesta a esta crisis, el Estado ideó un programa de autosuficiencia alimentaria planeado para retirarse del mercado internacional de granos y para descartar la doctrina de la ventaja comparativa en el comercio agrícola.

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) apareció en 1980 y desapareció en 1982. En el curso de sus dos años de vida, el SAM prometió autosuficiencia en granos básicos, mejor nutrición para el campesino y la expansión de la frontera agrícola.

Ante la creciente internacionalización del desarrollo agrícola en México, el Estado se dedicó a guiar la planeación agrícola por medio de incentivos directos al productor. El propósito era apartar a México de los inseguros mercados internacionales como cuestión de “seguridad alimentaria”. La agenda lateral, incluía la necesidad de reducir las importaciones de granos en volúmenes tan enormes en un momento en que una creciente proporción de las divisas generadas por el auge petrolero iban a parar a importaciones de alimentos. Los beneficiarios de la política del SAM incluían no sólo a los mal alimentados, que aparecían en el programa, y a los aprovechados del sector privado, sino también a la fuerza laboral urbana. Las influencias indirectas del desequilibrio externo serían aliviadas por un buen programa de autosuficiencia alimentaria nacional.

En el complejo de productos frescos mexicano-estadounidense, la producción de legumbres y frutas de invierno favorecía a México debido principalmente al uso difundido de mano de obra interna a bajos salarios. La disponibilidad de semejante fuerza laboral se intensificó por el aumento de la población rural mexicana, por el declinar de las concesiones de la reforma agraria que en otros tiempos ocuparon a los habitantes del campo fuera de la fuerza de trabajo asalariada, por la concentración de capital en la agricultura que generó un mayor mercado laboral asalariado para el productor rural marginal, por el abandono del programa de braceros, entre otras condiciones generadas por la evolución de la división internacional del trabajo en la agricultura. Por el lado estadounidense, el pequeño granjero, productor de frutas frescas, que podía competir en un medio de relativo libre comercio con los exportadores mexicanos, fue suprimido por un sistema agrícola sumamente mecanizado, por el duradero auge de las tierras que impuso cambios al uso de las tierras agrícolas, y por los bajos precios de los artículos.

Además de la mano de obra barata, las ventajas comparativas comprendían el clima propicio para la producción de frutas y legumbres fres-

cas en el noroeste y en otras zonas semitropicales del país, y los más bajos costos de tierra, crédito y agua, principalmente. Estados Unidos argumentaba, con base en las ventajas comparativas, que los bajos costos de mano de obra y energía, así como los precios de las exportaciones, se mantenían artificialmente.

Pero, amén de esas ventajas comparativas, México subsidiaba la producción de verduras y frutas de invierno por medio de programas federales que incluían la administración de recursos de agua y controles de precios a los insumos agrícolas. En efecto, el bajo costo del agua de riego actuó como subsidio para las cosechas producidas en los distritos federales de riego, incluyendo las verduras y frutas de invierno para la exportación.

Existían subsidios similares en forma de energía, fertilizantes y crédito, y en la propia tasa de salarios. El gobierno mexicano controlaba el precio de los fertilizantes; de este modo, México no experimentaba las enormes alzas de precios de los fertilizantes sufridas por el resto de los países del “tercer mundo”. Sus precios de fertilizantes estaban muy por debajo de los precios mundiales, y los abastos populares estaban lo bastante seguros para que el país se convirtiera en exportador neto de fertilizantes, desde el auge perolero.

En cuanto al crédito agrícola, los subsidios directos venían en forma de programas de crédito para los productores agrícolas. Estos programas incluían tasas de interés graduadas para préstamos a corto plazo por medio de los FIRA (Fidecomisos Instituidos en Relación con la Agricultura) y programas de créditos más generales ejecutados por medio del Banrural. A lo largo de los años, el crédito agrícola favoreció a los productores en los distritos de riego, y fue una fuerza importante en la estructura del cultivo de cosechas y la cría de ganado en México. Sin embargo, el incentivo del crédito resultó inadecuado como instrumento para producir artículos básicos.

Los subsidios en salarios e insumos venían en forma de una transferencia de energía a la agricultura. Por medio del sistema nacional de precios del petróleo se mantenía a flote la posición competitiva de los productos agrícolas en los distritos de riego. Pero los precios relativamente bajos de combustibles y fertilizantes derivados del gas natural beneficiaron principalmente a los grandes productores de bienes agrícolas para la exportación o para los agronegocios que procesan en los distritos de riego, por causa del consumo nacional de energía concentrado en la agricultura. Si se aíslan los efectos de esos subsidios de energía, vemos que en realidad el Estado estaba subsidiando directamente el consumo de

ciertas importaciones agrícolas por Estados Unidos mediante la transferencia de reservas de energía nacionales incorporadas en frutas y legumbres frescas.

Con todo, los exportadores de México no lograron competir eficazmente con los productores estadounidenses. Además, los agricultores mexicanos mostraban por medio de sus iniciativas de mercado que sus productos contribuían, pero no determinaban la demanda estadounidense de legumbres. Los productores mexicanos tenían poca influencia sobre los precios por varias razones. Las decisiones de plantación se tomaban con varios meses de antelación sobre la base de tempranas tendencias del mercado. El plazo de la producción simplemente no permitía una manipulación del mercado día tras día, como podría ocurrir con artículos no perecederos. Sólo cuando los precios eran bajos los productores mexicanos desviaban parte de sus productos al mercado doméstico para elevar los precios en Estados Unidos. Pero en tales circunstancias, la respuesta más común del productor mexicano fue la de cambiar de cultivo y abandonar el mercado de exportaciones hasta que los altos precios volvieran a atraerlo. El mercado interno de legumbres, aunque potencialmente grande, se veía en dificultades por malos transportes, por el caciquismo en la venta de productos al mayoreo, y por los bajos precios que reflejaban la reducida capacidad del consumidor mexicano para comprar bienes de calidad de exportación. Con cierta frecuencia, los productores del noroeste tiran sus productos por falta de mercado interno en épocas de contracción en Estados Unidos. Por otro lado, los corredores y vendedores al menudeo en Estados Unidos limitaban más todavía la perspectiva de un control mexicano del mercado de Estados Unidos. El mercado de productos perecederos se dificulta por los cambios de temporada en materia de oferta, por las necesidades de un rápido transporte de los campos al mercado y por los cambios, hora tras hora, de los precios en la venta al menudeo. En cada una de estas áreas, los productores mexicanos son vendedores cautivos, guiados por las fuerzas extranacionales; deben vender sus productos por medio de agentes que están fuera del territorio nacional sobre la base de precios en rápida fluctuación, y con pérdidas si no se cumplen rápidamente los acuerdos de ventas. La venta a consignación, así como el contrato comercial eran instrumentos de coordinación vertical ejercidos por intereses estadounidenses para asegurarse abastos continuos y de más alta calidad, con menos riesgo que el de las casas de

corretaje. El poder determinante de los precios, pues, está en el vendedor al menudeo, quien actúa como comprador oligopólico de un artículo perecedero. Tal poder determinante de los precios no sólo está en los compradores, sino también en los agentes comerciales y en los intermediarios internacionales. Los productores mexicanos desempeñan el papel de proveedores marginales de artículos al Norte, ocasionales competidores con los productores estadounidenses, y como creciente punto de presión para una adaptación económica mutua impelida por la “globalización”.

A nivel interno, abundan los problemas para llevar productos frescos y cítricos procesados a una mayor parte de la población mexicana. En primer lugar, es crítica la cuestión de la intermediación rural en el mercado. La Central de Abastos, en la ciudad de México, es la cámara de compensación central para los productos que llegan del Norte y de las zonas fronterizas del país para su consumo en los principales mercados del centro del país; los productores en pequeña y median escala, o los agentes de mercado sin “conexiones” en las cerradas redes de la Central de Abastos, tropiezan con grandes obstáculos para vender su producto. Este caciquismo de los mercados mantiene a muchos productores aislados de los mercados de mayoreo e impide que sus bienes lleguen al consumidor.

En cuanto al mercado de trabajo en el medio rural, se ha sostenido erróneamente que la agricultura de exportación emplea un gran número de pobres del campo, y mejora en alguna medida su capacidad de sobrevivir a la devastación general de la vida campesina. En realidad, la ventaja comparativa del cultivo de los campos de nuestro país radica en la mayor intensidad de la mano de obra en las cosechas para la exportación, que la empleada en las cosechas de importación. Pero el ingreso per cápita y la miseria, asociados a las cosechas de exportación (fresas, uvas, café, plátanos, jitomate, etcétera), no las hace muy recomendables como solución laboral. Siguen persistiendo altas tasas de desempleo en Michoacán, Querétaro, Guanajuato, Puebla y otros estados que generan productos para exportar, motivadas parcialmente por la sobreexplotación de la mano de obra de emigrantes pobres llegados del Sur de México; en tanto, los trabajadores locales permanecen al margen, pues en el mercado laboral no se paga ni el salario mínimo.

Durante muchos años, pues, el desarrollo económico de México se llevó a cabo amparando a los empresarios nacionales, manteniéndolos a cubierto de la competencia que les pudieran hacer empresarios extranjeros.

Se practicó lo que se denomina proteccionismo. Esta manera de conducir la economía, consistía en dificultar (de varias maneras) que las mercancías producidas en otros países a un menor costo ingresasen al país protegido, para evitar que ocupasen en la preferencia y en el presupuesto del consumidor el lugar que se les tenía destinado a las mercancías que producía el empresario nacional. Era una manera de evitar la competencia extranjera alentando a los empresarios nacionales.

El proteccionismo ha sido una forma de conducir la economía en todo el mundo que, hasta cierto nivel de desarrollo, ha dado resultados. También en nuestro país. Pero llegado a un cierto nivel en la centralización y concentración de los capitales, el proteccionismo resultaba un marco demasiado estrecho para permitir y promover el desarrollo económico aceptable. Los empresarios necesitaban importar cada vez más maquinaria, equipo y materias baratas que no estuvieran artificialmente encarecidas por los impuestos, y necesitaban también facilidades para colocar sus mercancías en el extranjero, donde también se practicaba el proteccionismo.

En consecuencia, como una necesidad insoslayable a un cierto nivel de desarrollo económico, esto es, cuando se había formado una clase empresarial relativamente fuerte, se hizo necesario convenir con otros países la supresión de los obstáculos arancelarios para posibilitar la libre circulación de los bienes y los servicios entre esos países. Esta necesidad era tanto más apremiante cuanto que en el mundo ya se habían formado bloques que a su interior se beneficiaban de intercambios libres. De esta manera se expuso a los empresarios a la competencia extranjera; sí, pero al mismo tiempo se abrieron inmensas posibilidades de progreso para sus negocios.

Ahora bien, con la entrada de México al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el gobierno perseguía la expansión de su volumen de exportaciones, así como la superación de las tradicionales medidas proteccionistas de Estados Unidos en materia comercial. En cambio, para Estados Unidos dicho acuerdo tenía como objeto la expansión de su comercio en México, así como penetrar áreas comerciales estratégicas protegidas por las políticas nacionalistas internas de nuestro país.

La actitud de México respondió básicamente a dos cuestiones: a las exigencias externas de que el país iniciara una importante reforma económica que impulsara la liberalización comercial, y a la necesidad interna de continuar el proyecto neoliberal de cambio estructural iniciado por

Miguel de la Madrid, que se dirigía a revertir los desequilibrios fiscales, a reducir la deuda, y a controlar la presión de las finanzas públicas sobre la demanda agregada.

En el sector agropecuario, se puso en marcha un nuevo modelo de desarrollo agrícola que mediante criterios neoliberales pretende mejorar la eficiencia del sector exponiéndolo a la competencia internacional. Las profundas reformas económicas y jurídicas en el campo, efectuadas bajo la administración salinista, tratan de adecuar el sector agropecuario al nuevo modelo de desarrollo. El gobierno, creyó que con la apertura de este sector se favorecería la afluencia de capitales y tecnologías. Adicionalmente, esperaba la obtención de un amplio mercado para frutas y legumbres en Estados Unidos y que, además, se tendría acceso a alimentos baratos.

Pero la apertura del sector agropecuario mexicano presenta enormes riesgos derivados de las inmensas desventajas competitivas frente a la agricultura estadounidense, cuyos índices de productividad por trabajador son los más altos del mundo, y que además participa con casi la mitad de la oferta mundial de granos. Las ventajas de la agricultura estadounidense sobre la mexicana se ven acrecentadas por las políticas de protección a los agricultores, los subsidios y las fuertes inversiones en infraestructura que realiza en ese sector el gobierno norteamericano. Es decir, tenemos en el Tratado de Libre Comercio a un socio que es un proteccionista disfrazado de libremercista, que además es apoyado por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que recientemente, en un reporte elaborado en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), indicó que el gobierno mexicano “debe evitar los apoyos vinculados a la producción agrícola”. El reporte, señala que México “requiere de políticas públicas que aumenten los procesos de adaptación en el sector agrícola, incluyendo a los que practican una agricultura de subsistencia”, y recomienda que “evite las medidas proteccionistas que alteran el comercio”. Al mismo tiempo, dicho reporte reconoce que “las potencias comerciales han hecho avances mínimos para reducir los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio”, y añadió que Estados Unidos, “uno de los principales impulsores del libre mercado, incrementó sus medidas proteccionistas en el sector durante 2004”.

La OCDE y la FAO, en mi opinión, caen en una clara contradicción: por un lado promueven la filosofía del libre mercado, pero, al mismo

tiempo, no combaten enérgicamente el proteccionismo. Para los países pobres y subdesarrollados como México exigen que se abstengan de tomar mediadas proteccionistas que alteren el libre comercio; sin embargo para los países poderosos, en los cuales el proteccionismo, por la vía de los subsidios, es una constante, no hacen ningún tipo de recomendación y sólo señalan, tibiamente, que se “han hecho avances mínimos” en la materia.

Se trata de la vieja filosofía del filisteo, la que mide con dos varas: libre mercado para los países pobres y proteccionismo casi absoluto para los países ricos. ¿Qué se esconde, entonces, detrás de estas recomendaciones?

Con este tipo de recomendaciones, justificadas bajo el principio del libre mercado, se intenta garantizar que los productores de los países ricos puedan vender sus productos en los países pobres, con lo cual realizarían sus ganancias. La política es la siguiente: a los países pobres se les exige que no protejan ni incentiven a sus productores para frenar la oferta nacional de productos agrícolas y generar altos niveles de escasez; por su parte, los países ricos estimulan a sus productores por la vía de subsidios, lo cual impulsa la producción, misma que satisface la demanda local y, al mismo tiempo, genera excedentes que encuentran mercado en los países pobres debido a la mencionada escasez.

Entonces, por un lado, la gran mayoría de productores agrícolas de los países pobres, generalmente carentes de capital y, por lo mismo, de tierras, de tecnificación, de riego, etcétera, producen poco y caro. Cuando quieren vender sus productos en el mercado, resulta que el precio que se paga, debido a la competencia internacional, es muy bajo, por lo cual no recuperan ni lo que invirtieron, quedando en la ruina y frenando la producción para el siguiente ciclo. En esos casos, un subsidio a la producción podría tener como consecuencia un aumento de la producción; pero como la recomendación es “que no haya distorsiones que afecten al comercio”, lo más seguro es que los productores quedarán más a la deriva de lo que ya estaban y serán cada vez más pobres.

Por su parte, los productores de los países ricos, quienes también enfrentan precios bajos en el mercado, no encontrarían incentivos para seguir produciendo de no ser por que sus gobiernos les otorgan magníficos subsidios. En tales países, con el fin de garantizar la autosuficiencia alimentaria, son promovidos los llamados subsidios directos, que consisten en la aportación de un monto fijo por tonelada producida: por ejemplo, si

en el mercado se pagara la tonelada de maíz a 1,000 pesos, un subsidio directo consistiría en otorgarle a cada agricultor 500 pesos por tonelada producida, lo cual haría que cada productor recibiera 1,500 pesos por tonelada en vez de mil. Con ese nuevo “precio” podría haber incentivos para producir. Dado el nivel tecnológico alcanzado en aquellos países, las grandes extensiones de tierra por agricultor, el riego en gran escala, etcétera, se ha desarrollado la productividad a niveles nunca antes conocidos y, por ende, el resultado de la política de subsidios se potencia al grado de generar sobreproducción, tanto así que ni el mercado interno de dichos países es capaz de absorber y que, por lo tanto, necesita de los mercados extranjeros, en los cuales tiene que haber demanda.

Como consecuencia de lo anterior, se exige que se promueva el libre mercado para que los productos de los países ricos tengan acceso a los mercados de los países pobres, pero no al revés. Por eso, ¿qué pasaría si los países pobres fueran autosuficientes en materia alimentaria? Simplemente los productores de los países poderosos se quedarían con sus mercancías y no realizarían sus ganancias, “lo cual sería imperdonable”. Así se explica que la OCDE se empeñe en recomendarnos medidas que en Estados Unidos, por ejemplo, no se aplican.

México, pues, se enfrenta a un competidor que, además de tener seguro el empleo en su sector agropecuario, controla el mercado mundial de alimentos.

Hemos dicho que los grandes excedentes que continuamente genera Estados Unidos lo impulsan a crear programas para el control de la oferta, y a buscar acuerdos comerciales que le permitan expandir sus mercados en otras partes del mundo. El Tratado de Libre Comercio alivió la urgencia estadounidense de recurrir al control de la oferta, que en no pocas veces ha consistido en pagar a los productores para reducir las superficie sembradas para evitar excedentes. Pero el propósito de esos programas no sólo fue controlar la oferta mundial, sino desplomar los precios internacionales.

Así, mientras el gobierno estadounidense implementaba una política proteccionista y subsidiaria, México dismantelaba progresivamente su sector agropecuario, logrando una decreciente tendencia exportadora. La política neoliberal se caracterizó por el retiro de subsidios y falta de apoyo a los productores, la desregulación de precios, la privatización de empresas públicas que se encargaban del abasto de insumos, del aseguramiento, del crédito, de la comercialización, etcétera. Mientras que en nuestro país los

subsidios al campo representaron el 10.7% del PIB en 1986, en Estados Unidos éstos fueron equivalentes al 37% del PIB. Estos datos demuestran que México había comenzado a desproteger su sector agropecuario antes del TLCN, lo que se tradujo en grandes desventajas no sólo en lo que respecta a productividad, sino también en subsidios y aranceles.

A más de una década del inicio de la apertura comercial, se observa que la estrategia neoliberal ha provocado la desaparición de pequeños y medianos productores, y una dependencia alimentaria cada vez más grande. No obstante, el gobierno mexicano seguía confiando en que la apertura propiciaría un crecimiento de las exportaciones de frutas y legumbres, pese a que los productores quedaron expuestos a una competencia libre y abierta ante productores mundiales con amplias ventajas competitivas. Tales desventajas competitivas con Estados Unidos están relacionadas con el hecho de que mientras el gobierno estadounidense ha estimulado la producción de cultivos básicos intensificando los subsidios, en México se eliminaron prácticamente en su totalidad.

En 1990, a través del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de Salinas de Gortari planteó la necesidad de modernizar el campo mexicano, lo que implicaba la libertad de los campesinos para determinar sus programas de producción, sus compromisos y su sistema de trabajo, sin el tutelaje del Estado. El plan contemplaba estrategias de corto plazo, como las de estimular a los productores agrícolas de exportación, que tuvieran ventajas comparativas con el exterior, y apoyar el incremento de la exportación agrícola con base en criterios técnicos y de organización. En relación a las estrategias de largo plazo, se planteó la necesidad de incrementar la inversión pública dentro del sector agropecuario, así como la canalización de recursos de los mismos productores y de otros inversionistas. También, se consideró una reestructuración de las empresas paraestatales, el abandono de las actitudes paternalistas y acabar con la centralización de los recursos, dirigiéndolos hacia los estados y los propios campesinos.

El Plan de Desarrollo buscaba, en primer término, dar fin a la participación del Estado en el campo como vía para lograr la autonomía productiva de los campesinos. A partir de la idea de que el país no podría modernizarse sobre una sociedad rural estancada, el gobierno salinista creó el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994), que se basó en cuatro ejes fundamentales, a saber: la modernización de los instrumentos de la política rural; la transformación de las institucio-

nes públicas de fomento agropecuario; la reestructuración de las organizaciones de productores, y la adecuación de las estructuras jurídicas.

Pero los problemas del campo han seguido agudizándose a causa de la caída de la producción agrícola desde el sexenio de Miguel de la Madrid, que se refleja en el descenso de los rendimientos de los cultivos básicos y en el consiguiente incremento de las importaciones. Este progresivo deterioro de la producción se puede atribuir a la desprotección del sector agropecuario y a la eliminación de los subsidios gubernamentales a los insumos.

En 1990 el gobierno puso en marcha el Programa Nacional Alimentario, que reconocía la importancia de la intervención del Estado para mejorar los niveles de consumo de la población más empobrecida del país. Para ello, el programa se proponía estimular la producción de frijol y maíz, así como aumentar la producción y la productividad a fin de lograr la autosuficiencia alimentaria y frenar las importaciones de granos básicos.

Este modelo de desarrollo agrícola, orientado fundamentalmente hacia el exterior, pretendía lograr la eficiencia de los sectores económicos, integrándolos a la competencia internacional basada en una gran productividad y en precios competitivos a escala internacional.

Dentro de esos márgenes, la modernización del campo significaba la marginación del sector agrícola tradicional, pues sería el sector hortofrutícola de exportación el que se integraría a los mercados internacionales. Así las cosas, el programa de modernización del campo no significó una alternativa para superar la crisis del sector agropecuario nacional, sino preferenciar a la agricultura de exportación, es decir, apoyar a los productores de mayor capacidad productiva y no a los campesinos pobres. Es verdad que el programa de modernización del campo hablaba de dar solución integral al problema agrario, pero puso el acento en la eliminación de rigideces y en la creación de nuevos esquemas de producción, lo que implicaba reformar la estructura vigente en ese momento para facilitar la asociación de los productores de mayores ventajas económicas con los de mediana capacidad productiva. De esta manera, según los autores del programa, se estimularía la inversión privada en el campo.

Además, el programa de modernización del campo partió de la separación de los productores empobrecidos de los potencialmente productivos y de los comerciales, dejando a los primeros fuera del financiamiento "normal". En cambio, los productores de bajos ingresos, pero con potencial productivo, fueron integrados a los programas de crédito con tasas

preferenciales, y los productores de exportación recibían financiamiento en dólares en condiciones competitivas a nivel internacional, además se les apoyaba mediante un programa de redescuento en el sistema bancario nacional. Estos criterios de financiamiento representaban un gran riesgo para el sistema alimentario nacional pues, por una parte, marginaban del desarrollo a los productores tradicionales que históricamente han contribuido al abasto alimentario del país y, por otra, desestimulaba a los productores con potencial productivo a producir alimentos y materias primas para la industria nacional, pues los intereses que pagaban estaban fuera de todo subsidio.

Es evidente que esta estrategia ahonda la polarización económica, tecnológica y productiva en el campo.

Posteriormente, se planteó una política económica consistente en: estabilidad de los precios; saneamiento de las finanzas públicas; reducción de las transferencias de recursos al exterior; eficiencia productiva, desregulación y apertura comercial, y el fomento al ahorro y a una eficiente intermediación financiera.

En síntesis, la economía mexicana se colocó en una situación muy vulnerable a causa de la inmensa fragilidad del modelo neoliberal que favoreció la afluencia del ahorro externo y el aumento de las reservas, a costa de exacerbar los desequilibrios externos, de contraer el crecimiento interno y de agudizar el desempleo.

La estrategia rural del presidente Vicente Fox, plasmada en el llamado Acuerdo Nacional para el Campo, firmado en abril de 2003 por el Ejecutivo y las principales organizaciones campesinas del país, consiste en el apoyo decidido a la agricultura empresarial y en al apoyo esencialmente *asistencial* al sector mayoritario de subsistencia. De esta suerte, nuevamente queda marginada del desarrollo la mayoría de los campesinos mexicanos, que se tienen que conformar con programas de apoyo que no alcanzan para incentivar la productividad.

Esta estrategia, que hace coexistir un pequeño número de grandes empresas con un gran sector de pequeños campesinos minifundistas, profundiza la polarización del sector agrícola y ubica la base de la evolución agrícola en la propiedad privada rural marginando a la propiedad ejidal.

El efecto natural de dicha política, estriba en que los productores que poseen agronegocios concentren la mayoría de los recursos y controlen los mecanismos que permiten la dominación económica y política.

Así las cosas, durante los cinco años del presente sexenio los ejidatarios y pequeños propietarios minifundistas no han encontrado condiciones para progresar, repitiéndose los patrones del pasado. Esta estrategia rural determina la debilidad del campo mexicano y anula la eficacia de los programas rurales gubernamentales orientados a combatir el atraso y la desigualdad.

De esta manera, a casi tres años de la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, los productores e industriales aún no logran ver los beneficios, ya que el saldo ha sido negativo en costos de producción, importaciones, ingresos y crédito en la banca de desarrollo.

Según el Acuerdo Nacional para el Campo, se debió incentivar el crédito en la banca de desarrollo; sin embargo, información de Banxico revela que el sector agropecuario registró una caída de 28.4% real entre febrero de 2003 y febrero de 2004.

Los productores de maíz, frijol y cerdo no son sujetos de crédito por los riesgos que representan, lo que queda reflejado en el hecho de que de abril de 2003 a la fecha las oportunidades siguen estancadas o, en su caso, han empeorado.

En el asunto de incentivar la banca de desarrollo, la única acción fue la transformación de Banrural a la Financiera Rural. Para los productores de frijol con Banrural, teníamos 0.2% de la superficie nacional sembrada con crédito, ahora con la Financiera tenemos el 0%.

Los resultados de Banxico señalan que para la agricultura el crédito cayó 86.8%, y para la ganadería 78.2%.

Con respecto a las importaciones el Acuerdo Nacional para el Campo, establece que éstas deben ajustarse a las necesidades del país y respetar los cupos; sin embargo, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos reportó que en el primer bimestre de 2004 las importaciones totales de granos procedentes de Estados Unidos (incluyendo frijol) aumentaron 14.8% respecto al mismo periodo de 2003.

Las importaciones de frijol aumentaron 25.7%, trigo 28.3% y las de maíz crecieron 12.5%. En pecuarios, las compras a Estados Unidos de carne de cerdo aumentaron 62%, y las de carne de ave 54.8%.

En las importaciones tampoco ha habido avance en el Acuerdo Nacional para el Campo, de hecho se han superado las de 2003, tan sólo en el primer trimestre del año pasado eran de 32 mil toneladas de pierna de cerdo, y para el mismo periodo de este año ya fueron de 50 mil, y sólo estamos hablando de una fracción arancelaria.

En la producción de productores no se han registrado avances, a pesar del cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Campo de brindar diesel agropecuario al 50% del precio y tarifas eléctricas preferenciales.

En el balance realizado a un año de la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, se encontró que el ingreso para los productores y los costos de producción habían sido negativos, ya que a pesar de los apoyos, productos como el frijol, maíz y cerdo se rigen por los precios internacionales.

Información de Sagarpa revela que en enero de 2004, por cada peso que se vendió de frijol al consumidor final, los productores se quedaron con 25 centavos. En 2003 la proporción fue de 46 centavos.

No se ha visto un mayor ingreso porque se incrementaron los insumos. Por ejemplo, el ingreso objetivo es de mil 650 pesos por tonelada, pero en 2003 los productores compraron el fertilizante sobre 2 mil 300 pesos la tonelada, y para el año pasado fue de 3 mil pesos, y el ingreso objetivo siguió siendo el mismo.

Inyectar más dinero al agro, pero sin las modificaciones estructurales que garanticen su buen funcionamiento y en cantidades insuficientes, producirá los mismos efectos que hemos obtenido hasta la fecha: pobreza, hambre, analfabetismo, enfermedad y corrupción. Durante décadas, miles de millones de pesos se han canalizado al campo sin que se hayan obtenido jamás resultados positivos, aunque sea en mínima escala. Y es que, como lo demuestra la experiencia histórica, mientras no se hagan las modificaciones necesarias, todo subsidio a la producción se transforma, *fatalmente*, en subsidio al consumo. El campesino se gasta en alimentos los recursos que se le entregan, en vez de gastarlo en fertilizantes, semilla mejorada, etcétera.

El mero incremento o recuperación de los subsidios, con todo lo necesario que pudieran ser, no resolverá el problema, toda vez que en condiciones de minifundio el aumento de los recursos tiene un efecto productivo meramente marginal. Además, dado el tamaño de nuestra economía, México no puede competir con la Tesorería de Estados Unidos; plantear la solución en ese terreno nos condena de antemano a la derrota. En todo caso, lo que sí podemos y debemos hacer es que México en todos los foros, tal y como lo hizo en Cancún el presidente de la República, principalmente en las rondas de la OMC, promueva permanentemente la eliminación de los subsidios a los productores de Estados Unidos o Europa, o la reglamentación de éstos y la adopción de medidas de seguridad para los países pobres que sufren sus consecuencias. Además, sin corregir la cali-

dad y la transparencia de las instituciones, el aumento de subsidios por sí solos difícilmente tendrán un impacto productivo positivo, pues hay un altísimo riesgo de que sean desviados, como bien lo enseña la experiencia.

Se requiere, pues, una política integral de reformas que comprenda, cuando menos, lo siguiente: medidas para incrementar la superficie de las unidades productivas; medidas económicas orientadas a abaratar todos los costos de producción (y no sólo de los insumos), incluido el transporte, la energía y la comercialización; investigación bien dirigida para dotar al agricultor de tecnologías de punta que no sean el desecho de las economías avanzadas; inversión en servicios, como caminos, escuelas, educación, salud y alimentación, para tener agricultores cultos y sanos y, finalmente, crecimiento paralelo de los demás sectores de la economía para absorber la mano de obra sobrante en el campo y para fortalecer el mercado interno de todos los productos, incluidos los de origen agropecuario.