

30 de abril de 2003

EL DILEMA CAMPESINO

David Ibarra*
Alicia Acosta**

-* Investigador, correo electrónico: dibarra@prodigy.net.mx
-** Unidad Agrícola, Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), aacosta@un.org.mx

INDICE

	Página
Introducción	1
La cuestión social	4
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	8
Precios y subsidios	14
La reconstrucción institucional	18
Algunas conclusiones	25
Bibliografía	45
Anexo Estadístico	

INDICE DE CUADROS

Cuadro	Página
1 México: Población, producto y productividad	1
1. Producto interno bruto en diferentes sectores en varios países	2
2. México: población total, población económicamente activa y población ocupada, por sexo y rural	3
3. México: personal ocupado en diferentes sectores	5
4. México: Valor agregado bruto de la producción agropecuaria y comercio exterior	6
5. México: Balanza comercial total y agroalimentaria con Estados Unidos y Canadá	7
6. México: Comercio agroalimentario con América del Norte y el mundo	8
7. México: Principales exportaciones agropecuarias a Estados Unidos	9
8. México: Exportaciones agroindustriales a Estados Unidos	10
9. México: Mano de obra directa en el sector agrícola de los principales cultivos y especies pecuarias	11
10. México: Importaciones totales, agropecuarias y agroalimentarias, FOB	13
11. México: Importaciones agroalimentarias provenientes de América del Norte	15
12. México: Producción neta, consumo aparente, valor, consumo por habitante y grado de dependencia del maíz	16
13. México: Producción neta, consumo aparente, valor, consumo por habitante y grado de dependencia del arroz limpio	17
14. México: Producción neta, consumo aparente, consumo por habitante y grado de dependencia del sorgo	18
15. México: consumo aparente y consumo por habitante de carne bovina fresca, refrigerada y congelada	19
16. México: rendimientos del maíz en zonas seleccionadas	20
17. México: precios al productor de granos y oleaginosas	21
18. México: índices generales y sectoriales de precios	22
19. México: precios medios rurales al productor de los principales cultivos	23
20. Aranceles de algunos países de la OCDE	26
21. México: recursos ejercidos por la Alianza para el Campo	27
22. México: Superficie cosechada, producción y rendimiento de los principales cultivos	28

23. México: Crédito de la banca comercial y de desarrollo	29
24. México: Crédito otorgado por Banrural	30
25. México: Producto total y producto agropecuario	31
26. México: Superficie agrícola habilitada por financiamiento de Banrural	32
27. México: Crédito al sector agropecuario 1995-2000	33
28. México: Superficie asegurada en riego y temporal de los principales cultivos agrícolas	34
29. México: Gasto del gobierno central total y en el sector agropecuario	35
30. México: Inversión interna bruta y formación bruta de capital fijo total y agropecuario	36
31. México: Inversión pública federal sector agropecuario	38

Introducción

En los últimos meses se han roto los diques del descontento campesino, larvados a lo largo de años de angostamiento de las esperanzas e incumplimiento de las promesas gubernamentales de desarrollo y de avance social.

La inserción plena de la agricultura al mercado, a la globalización, había sido planteada como vía de modernización y crecimiento, como solución a los añejos problemas de la marginación y la pobreza. Al propio tiempo se le visualizó como salida al paternalismo autoritario del Estado que entorpecía la iniciativa y las capacidades de los productores. La liberación de fronteras serviría, además, se dijo, para que los agricultores adquiriesen a precios internacionales reducidos los insumos, bienes de capital o tecnologías y de acicate competitivo al cambio de sus hábitos productivos. El horizonte de progreso se ampliaría al acceder a los enormes mercados internacionales, sin las estrecheces propias del mercado nacional.

Las realidades del cambio de modelo agrícola, han confirmado algunos de los beneficios esperados, pero también han puesto de relieve la verdadera hondura de algunos problemas y los costos no previstos de una transición que se quiso instrumentar de manera rápida, sin la preparación necesaria, con una batería incompleta de políticas que la hicieran social, económica y políticamente llevadera.

Entre las omisiones de la estrategia del cambio, estuvo la de pasar por alto las muchas agriculturas que se dan en el país al querer englobarlas en soluciones únicas. Una es la explotación de la tierra con técnicas depuradas y alta densidad de capital, otra la de los cultivos de subsistencia en minifundios; una es la agricultura en las zonas de riego de clima templado o semitemplado y otra la de las zonas semiáridas o tropicales.

La globalización entraña la reorganización espacial de la producción impulsada por la competencia transfronteriza que afecta de modo muy distinto a esas diversas agriculturas nacionales.

Otro problema que no se anticipó fue la ruptura evolutiva de medio siglo en que los mercados de trabajo de las ciudades absorbían los excedentes de población del campo. La reducción en las tasas de crecimiento del producto --50%-- de los últimos veinte años, se ha unido al uso de tecnologías ahorradoras de mano de obra y a la destrucción de muchos de los eslabonamientos interindustriales para disminuir significativamente los multiplicadores nacionales de empleo. La única válvula de escape al desplazamiento de cultivos por la competencia externa y al crecimiento demográfico es la emigración a los Estados Unidos.¹ Pero aún esta salida comienza a cerrarse, como lo atestigua el hecho de que los inmigrantes mexicanos admitidos legalmente en los Estados Unidos se hayan reducido de 1.4 millones entre 1991-1994 a sólo 0.5 millones en el período 1995-1998.²

En tales circunstancias, no se evaluaron con rigor las consecuencias sociales que habrían de expresarse con especial virulencia en el período adaptativo de transición. La marginación, la pobreza, la concentración de ingresos y la pérdida de legitimidad gubernamental son fenómenos vivamente presentes que se asocian al tratamiento en estancos separados de los problemas económicos con respecto a los sociales y políticos. El dualismo, la heterogeneidad estructural en lo económico y social, lejos de atenuarse se ha intensificado hasta dar lugar a protestas abiertas de la población afectada.

Por consiguiente, la supresión de fronteras y sobre todo la retirada del proteccionismo estatal en sus múltiples dimensiones, ofrecen un mosaico de resultados que está lejos de validar todos los beneficios publicitados de la estrategia neoliberal y que ponen de relieve la insuficiencia de las políticas propias al propósito de conducir con

menores costos y sobresaltos, con menores disonancias históricas, la inserción de nuestra agricultura a los mercados universales.

Este trabajo no pretende ofrecer soluciones acabadas a las tensiones, a la debacle del campo mexicano. La intensión, mucho más limitada, es la de clarificar la naturaleza de algunos de los problemas. Sin un diagnóstico medianamente certero, es fácil errar políticas y soluciones, es fácil incurrir en costos mayores sin hacer mella en las dificultades reales que nos aquejan. Pongamos un caso: algunos inculpan al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de la mayoría de los males de los campesinos del país. Se trata de una verdad a medias que pasa por alto la pasividad --casi irresponsable-- de las políticas propias al propósito de buscar deliberadamente la adaptación de pequeños productores al libre cambio, como lo hacen puntualmente las naciones industrializadas.

Es posible que la negociación del apartado agrícola del TLCAN haya sido deficientemente llevada o que la desgravación hubiese sido convenida con demasiada premura. También podría causar extrañeza que se usen tímidamente las cláusulas de salvaguarda del mismo. Pero es del todo inaceptable que el desmantelamiento de las instituciones del proteccionismo se haya llevado a cabo sin la construcción a tiempo de las instituciones mercantiles de reemplazo, que no se haya instrumentado una estrategia vigorosa de reconversión y modernización productivas en diez o más años de transición al cambio y que se haya permitido el desplome del gasto, el crédito y la inversión públicas dirigidos a sostener el desarrollo del sector agropecuario y resguardarlo en un mundo donde no priva el libre comercio, sino el intervencionismo estatal principalmente de las naciones industrializadas.

La cuestión social

El producto agropecuario creció poco, a razón del 1.3% anual entre 1990 y 2001,³ o al 1.6% entre 1990 y 2001 esto es, a una velocidad 50% inferior a la del conjunto de la economía (3.1%), por su parte, el empleo en ese último sector quedó prácticamente estancado, fluctuando en alrededor de 6.2 y 6.4 millones de trabajadores.⁴ Por tanto, el crecimiento de la población activa rural (3%), tuvo que encontrar salida en la emigración a la par de empobrecerse. La productividad media por trabajador se elevó al 1% anual en la década de los noventa, conforme a las estadísticas históricas y a más del 2% entre 1991-2000 según las cifras de las encuestas de empleo (véase el cuadro 1) con disparidades apreciables en términos regionales y de los diferentes artículos cultivados o producidos.

Esos datos contrastan, con el auge agrícola del período 1946-1965, donde la producción creció sostenidamente entre el 4% y el 6% anual cuando al impacto de la reforma agraria, se sumó una política integral de desarrollo.⁵ El comportamiento de la agricultura mexicana resulta desfavorable no sólo con respecto a la historia nacional, sino también con otros países insertos en los procesos adaptativos a la globalización. Frente al 1.3% de crecimiento medio anual entre 1980 y 2000, Corea obtuvo el 2.5%, China el 6.3%, Costa Rica el 4.2%, Vietnam el 4.7%, Chile el 3.7%, Estados Unidos el 3.0% (véase el cuadro 2).

Aquí nace uno de los problemas centrales del campo mexicano. Durante el proceso de desarrollo es natural que la agricultura pierda ponderación en la generación del valor agregado nacional y también que la emigración campo-ciudad transfiera mano de obra de ocupaciones de bajo rendimiento y bajas remuneraciones a otras de las características contrarias, con mejoría de los estándares de vida de todos. La condición central de vigencia de ese círculo virtuoso reside en que los centros urbanos y manufactureros ejerzan demanda laboral creciente que vaya aliviando las presiones demográficas del campo.

Las circunstancias descritas se venían dando en México desde los años treinta. La asociación entre bienestar campesino, desarrollo y acrecentamiento de la productividad, queda también rota al darse una serie de fenómenos que restringen los efectos primarios de la reforma agraria y luego de la intensa política de fomento de los gobiernos federales.

En el período 1946-1965 la productividad de la mano de obra rural a precios constantes de 1960, se elevó a la notable tasa del 3.8% anual, rebasando la de la industria y la de los servicios. Ya entre 1966 y 1976 se reduce al 1.3%, siendo superada por la industria (2.6%).⁶ El descenso no se detiene ahí, entre 1990 y 2000, medido a precios de 1993, alcanza apenas el 1.2% anual (véase de nuevo el cuadro 1). En 1960, la población rural era casi un 50% de la nacional y el sector agropecuario tenía más del 70% de la población ocupada. En 1990, el peso de la población rural se había reducido al 34% y la ocupación agropecuaria al 28% del total. Al comenzar el siglo XXI, la población rural representa un cuarto del total nacional, absorbe alrededor de un 16% de la ocupación conforme a las estadísticas históricas y un 18% siguiendo las encuestas de empleo, con una productividad entre el 21% y el 28% de la media nacional. En cualquier caso, la ocupación agropecuaria se ha estancado o descendido según la fuente de las cifras, mientras los trabajadores sin empleo o con empleo parcial representan una fracción creciente de la fuerza de trabajo campesina (véase de nuevo el cuadro 1 y el cuadro 3).

El círculo virtuoso mencionado se rompió a partir de la década de los ochenta, cuando se debilita sensiblemente la demanda de trabajo en las ciudades, sobre todo en las manufacturas distintas de las maquilas, la construcción y hasta en los servicios comerciales de hoteles y restaurantes. Las ocupaciones en las manufacturas con tasa de expansión anual del 2.8% entre 1950-1980, casi se estancan en la década de los noventa; la de la construcción baja del 7.8% al 1.5% y la del comercio, hoteles y restaurantes se encoge a la mitad, en los mismos períodos (véase el cuadro 4). Sólo el empleo en las

empresas maquiladoras sigue una espiral ascendente que se invierte a partir del receso estadounidense reciente. Este último fenómeno, ha venido a dar la puntilla a la estabilidad del mercado de trabajo ya seriamente afectado por los acomodos al libre comercio y la depresión de la economía nacional de los últimos dos años.

Los ritmos de crecimiento del producto agropecuario se debilitan en consecuencia, pasando, por ejemplo, de 3.2% anual entre 1960-1980 a poco más del 1% entre 1980-1990, con un repunte en la siguiente década asociado al nuevo sector agrícola de exportación a los Estados Unidos. Todo lo anterior crea intensas tensiones sociales en el campo mexicano al cerrarse los desfuegos demográficos más importantes al interior de la economía nacional. Al propio tiempo, la distribución del ingreso refleja disparidades enormes, mientras se acentúa la marginación y la pobreza. Eso explica el acrecentamiento de las presiones a la búsqueda de empleos en los Estados Unidos y la multiplicación de insatisfacciones y demandas del mundo campesino.

En 1996, los hogares mexicanos por debajo de la línea de la pobreza llegaban al 52% y los ubicados en situación de indigencia al 21%. Las cifras correspondientes al sector rural eran 62% y 32%. Entre 1996 y 2000, se reduce ligeramente la población pobre del país (41%), pero sigue muy alta la de los hogares rurales pobres (55%) y de los indigentes (28.5%). Estos últimos exceden en más de tres veces los porcentajes de la población urbana en la misma categoría. A partir de entonces, la situación continúa siendo grave a juzgar por un acentuado proceso de concentración del ingreso en el campo. En 1989, el 40% de los hogares más pobres recibían el 18% del ingreso rural, mientras el 10% más rico captaba el 27%. En el año 2000, la primera cifra baja al 15% y la segunda sube al 38%. Visto el mismo problema de otra manera: en 1989, el 34% de la población rural percibió apenas la mitad del ingreso medio también rural, para 2000 ese dato se eleva al 46%.⁷ Más aún, en la década de los noventa los empleos remunerados en

el país crecieron a razón del 2.2% anual, pero en el sector primario sólo lo hicieron al 0.3% y los trabajadores fuera de esa condición representan el 53% de la fuerza de trabajo rural.⁸

En parte, la concentración del ingreso es resultante de las respuestas de las distintas agriculturas a los cambios económicos. La apertura de fronteras y la desregulación ha empobrecido a los agricultores de subsistencia, pero no los ha hecho desaparecer, por cuanto se trata de grupos sin opciones que encaran una verdadera lucha de sobrevivencia, que cuentan con cierta diversificación de sus fuentes de ingreso y que reciben apoyos asociados a los programas oficiales de combate a la pobreza. Los estratos intermedios de agricultores, los que producen en tanto obtienen resultados mercantiles positivos, son los que más han resentido la competencia internacional y el desamparo del Estado, siendo, a la vez, los de mayor potencial para modernizarse.⁹ Por último, está el segmento de granjeros modernos con capacidad técnica y competitiva que incursionan en los nichos más rentables de la exportación o del abasto del mercado interno.

Otra observación desalentadora se refiere a que la pobreza y marginación rurales con alta probabilidad tenderán a perpetuarse en el futuro. Los niños menores de cinco años con talla baja por desnutrición alcanzaban el 17.7% en 1999, pero en las zonas rurales la cifra fue del 31.7%. De la misma manera, los niños campesinos con anemia representaron casi el 30% de la población hasta cinco años, y los urbanos el 26%.¹⁰ El promedio de estudios de la población campesina de 15 años o más, se redujo de 7.2 a 5.7 años entre 1984 y 2000, único caso de retroceso en 18 países latinoamericanos investigados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).¹¹

Quiérase o no, las demandas de los campesinos mexicanos difícilmente podrían satisfacerse --en medio de un proceso de ajuste productivo-- por la vía de los mercados

liberados. Acaso en el largo plazo, trabajando día con día, el problema encuentre solución económica; hoy por hoy, las principales aristas a limar son de orden social y político.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Un segundo problema medular del campo mexicano se relaciona con los efectos de la apertura comercial, en especial con los del intercambio derivados del TLCAN. Las cifras de la balanza agroalimentaria con el mundo señalan la duplicación de los déficit comerciales de 1.5 a 3.0 miles de millones de dólares entre 1990 y 2001 (véanse los cuadros 5 a 7). Con todo, el comercio con América del Norte explica menos de la mitad de ese desequilibrio. Puesto en otros términos más del 50% del desajuste comercial se origina en el intercambio con terceros países, con algunos de los cuales no se tienen convenios preferenciales.

El comercio de productos agroalimentarios con América del Norte ha crecido con rapidez, tanto del lado de las exportaciones (8.0% anual), como de las importaciones (8.5%), con saldos deficitarios pequeños (véase de nuevo el cuadro 7). Las compras de artículos agropecuarios han excedido a las ventas, dejando un saldo negativo (1.3 miles de millones de dólares en 2001) que ha revertido los pequeños excedentes de años anteriores. Las cuentas agroindustriales se han mantenido casi equilibradas a lo largo de los años noventa.

Los datos anteriores no parecen demasiado peligrosos. México ha penetrado mercados de exportación y ha debido aceptar volúmenes en ascenso de productos agropecuarios y agroindustriales importados. Hay alguna destrucción de los nexos interindustriales, pero el dilema principal se encuentra en las variaciones sustantivas de la

estructura del intercambio y de la producción que alteran a fondo la composición de los grupos de ganadores y perdedores del comercio sin fronteras.

En materia de exportaciones agropecuarias se beneficia principalísimamente un segmento de la agricultura moderna dedicado a la producción de legumbres y hortalizas, plantas, flores y frutas que representan (2001) el 77% de las ventas foráneas. En contraste, han perdido participación los productores de algodón, café y otros artículos tradicionales (véanse los cuadros 8 y 9).

Más específicamente ese impulso exportador proviene del mercado norteamericano. Las ventas de los principales productos agropecuarios con ese destino crecieron a más del 8% anual entre 1990 y 2001. Como es natural su composición determina la integración global de las ventas agropecuarias. Las hortalizas, legumbres y frutas destinadas a los Estados Unidos representan alrededor de dos tercios de las ventas agropecuarias totales. Se ha ganado acceso a los mercados foráneos, ha mejorado el uso de las tierras en las zonas de irrigación y la productividad.

En lo que toca a la venta en los mercados internacionales de productos agroindustriales, hay varios ganadores: los elaboradores de productos pesqueros, azúcares¹² y confites, de preparaciones de cereales o alimentarias (sobre todo de frutas y legumbres).¹³ Con todo, acaso los mayores progresos se ubican en el renglón de las bebidas alcohólicas que ascendieron hasta representar casi el 45% del valor de los artículos de origen agropecuario industrialmente procesados y vendidos al exterior.

De lo anterior cabe inferir que los beneficios de libre comercio y exportador se han concentrado en un número reducido de productores, mientras el grueso de los campesinos y agricultores o industrializadores de los productos primarios continúan dependiendo de un mercado interno de lento crecimiento e intensamente competido por

los abastecedores foráneos. El dualismo se acentúa y también las disparidades entre regiones, las prósperas y las rezagadas.

La comprobación del aserto anterior puede inferirse observando que el empleo directo (jornadas de trabajo) en los principales cultivos ha decaído en números absolutos a pesar de que la producción agrícola creció 18% a lo largo de la década de los noventas, merced a aumentos en la productividad y cambios en su composición. La contribución al empleo de los granos y oleaginosas se ha abatido del 60% al 55% del conjunto de las jornadas de trabajo entre 1990 y 2001. Por contra, los cultivos de legumbres, hortalizas, y frutales subieron su participación en la demanda de trabajo del 28% al 31% del total. La mayor caída se da en materia de fibras (algodón y henequén más del 50%), mientras las jornadas en los cultivos industriales (cacao, café, algodón, caña de azúcar y tabaco) se estancan desde 1994. En materia pecuaria, el número de jornadas trabajadas en el período 1990-2001, apenas creció 4%. Se perdieron puestos de trabajo en el manejo de bovinos y caprinos; pero se ganó mucho en avicultura y poco en porcicultura (véase el cuadro 10).

Las importaciones de mayor peso y más intenso crecimiento son las de los granos (maíz, trigo y arroz), las de oleaginosas (soya y semilla de algodón, etc.) y las de ganado vacuno junto a pieles y cueros. Esos productos absorbieron el 98% de las adquisiciones agropecuarias en 2001 y alcanzaron una tasa de crecimiento de 11% anual entre 1990 y el último año mencionado. Asimismo, en los artículos agroindustriales destacan las compras de carnes frescas o refrigeradas, los alimentos para animales, preparados alimenticios especiales, leche en polvo y bebidas alcohólicas con un peso del 72% de ese subtotal (véanse los cuadros 11 y 12).

Dado que el consumo aparente y la producción de granos y oleaginosas se ha expandido a una tasa inferior a la de las importaciones, cabe inferir el desplazamiento de los productores mexicanos a los cultivos que utilizan intensivamente mano de obra y que más inciden en la agricultura tradicional. La producción neta de maíz creció a razón del 1.6% anual y el consumo aparente al 1.9% entre 1990 y 2000, mientras las importaciones lo hicieron al 2.7%. Por tanto, el grado de dependencia de los abastos foráneos subió del 26% al 28%, a pesar de que el comercio de maíz sólo quedará plenamente liberado hasta 2008.¹⁴

El trigo presenta un caso agudo de desplazamiento, aunque deba reconocerse la formación de especializaciones posiblemente más eficientes en América del Norte. En ese período, la producción triguera decayó casi a razón del 3%, el consumo aparente subió al 10% y las importaciones al 23% por año; entonces, el grado de dependencia pasa del 31% a más del 90%. El arroz y el sorgo, arrojan una historia similar en que la dependencia de los suministros del exterior sube del 38% al 74%, en el primer producto y del 34% al 48%, en el segundo. Por último en la carne de bovino la dependencia asciende del 22% al 46%. El mismo fenómeno se observa en materia de sorgo y en cultivos dedicados a la industrialización, como el algodón o en diversos productos ganaderos (véanse los cuadros 13 al 16).

El ajuste productivo con su reconfiguración obligada de ganadores y perdedores del comercio sin fronteras, continuará en el futuro a paso y medida que se vayan cumpliendo los calendarios de liberación del TLCAN y absorbiendo sus efectos. Al respecto, se establecieron cupos arancelarios a la importación de una lista de productos sensibles que se dismantelarían gradualmente o en distintos períodos. Por ejemplo, el

trigo, la papa, la cebada, el arroz, los productos avícolas, las grasas de porcino habrían de ser liberados en un plazo de una década que ya venció a fines de 2002. Asimismo, se fijaron cupos arancelarios a eliminar en quince años que afectan al maíz, frijol, leche en polvo, carne de porcino y, desgravaciones paulatinas entre 1994 y 1999 (jamones, café instantáneo, etc.).¹⁵

La competitividad internacional del sector rural mexicano es muy limitada. El 77% de los productores nacionales de granos y oleaginosas tienen predios con superficie inferior a las 5 hectáreas, mientras el tamaño medio de los estadounidenses es de casi 200 hectáreas. El producto agropecuario de México por sujeto agropecuario es apenas el 5.4% del correspondiente a los Estados Unidos, las toneladas producidas el 3.2% y las hectáreas cultivadas el 5.3%.¹⁶ Los rendimientos medios por hectárea en el cultivo del maíz son de 2.3 y 8.7 toneladas (2001), respectivamente en los mismos países o los del arroz de 4.3 y 7.2 toneladas.¹⁷ Los Estados Unidos y Canadá disponen de 1.6-1.8 tractores por trabajador agrícola, mientras en México sólo hay uno por cada cincuenta trabajadores. La lista de inferioridades competitivas del agro mexicano podría alargarse casi indefinidamente. Baste señalar que el producto agropecuario de los Estados Unidos es siete veces el nuestro y ocupa tres veces menos mano de obra; es decir, tiene una productividad considerablemente mayor.

A lo anterior, se añade la creciente dependencia ya no sólo de la compra de bienes de capital, sino de insumos necesarios al funcionamiento del sector agroalimentario. Como se dijo, los desajustes comerciales se duplicaron entre 1990 y 2000 de 1.5 a 3.0 miles de millones de dólares. En esencia, el aumento del déficit no obedece al intercambio de artículos de consumo o de maquinaria y equipo, sino a la adquisición de

insumos importados. Estos últimos registraron un déficit de 4.7 miles de millones de dólares compuesto principalmente por forrajes, fertilizantes, insecticidas, herbicidas y refacciones (véase de nuevo el cuadro 5). A mayor abundamiento, la producción nacional de abonos ha bajado espectacularmente, poco más del 80%, entre 1987 y 2001.

En resumen, la instrumentación del TLCAN, ha exigido la transformación radical de las políticas comerciales y las asociadas a la agricultura, así como de las mismas realidades productivas del país. En términos agregados, las libertades en el intercambio han favorecido a las fuerzas del mercado consolidando algunas ventajas comparativas --a veces artificialmente subsidiadas-- en los tres países signatarios, así como fijado la orientación y cuantía de los flujos transfronterizos.

En el caso de México, todo ello ha facilitado la formación de un núcleo moderno de crecimiento de la agricultura nacional en la producción de verduras, hortalizas y frutas, así como en el procesamiento industrial de algunos artículos agropecuarios (carne de porcino y aves, bebidas alcohólicas). En contraste, ha debido cederse terreno en particular en materia de granos, oleaginosas y otros productos de la ganadería en que la desigualdad competitiva es mayúscula. Aquí, el dilema tiene graves repercusiones sociales por cuanto se trata de actividades donde se concentra la agricultura tradicional y el empleo rural y donde no avanza la reconversión productiva o de cultivos. El dilema social sería menos apremiante, si otros sectores de la actividad económica pudiesen ejercer mayor demanda de mano de obra que aliviase los excedentes demográficos del campo. Y también lo sería, si el gobierno destinara fondos más cercanos proporcionalmente a los que destinan nuestros socios comerciales o recibiese de estos apoyos el estilo de la Unión Europea para facilitar el acomodo transicional, la reconversión, de la agricultura mexicana.

En todo caso, visto en términos globales de balanza de pagos, el TLCAN ha elevado sensiblemente las corrientes del intercambio con saldos más o menos equilibrados. Lo que ha estado en buena parte ausente es una política interna de desarrollo sostenido que alivie las presiones demográficas en el campo, que impulse sistemáticamente su modernización y que suavice las dislocaciones de la transición productiva anejas al libre comercio.

Precios y subsidios

La producción nacional ha resultado desalentada, además, por la caída persistente de los precios y por los apreciables diferenciales entre los subsidios internacionales y los internos. En general, las políticas de los grandes productores agrícolas del mundo se orientan a proteger a sus agricultores y a penetrar los mercados foráneos con subsidios y presión bajista en los precios.

El desplome de los precios en dólares al productor de los granos entre 1990 y 2000 fluctuó, según el cultivo, entre el 26% y el 8%; y el de las oleaginosas entre el 33% y el 16%, si se exceptúan la copra y el girasol cuyas cotizaciones crecieron (véanse los cuadros 18 al 20). Asimismo han caído las cotizaciones de carne de ave, de porcino y de otros productos. En general, los precios medidos en pesos siguen tendencias análogas, pero alteradas por las devaluaciones y procesos intermedios de sobrevaluación del peso. Además, la secuencia de desgravaciones al comercio ha estado mal configurada desde el punto de vista de equilibrar la competitividad nacional frente al exterior. Baste un ejemplo: mientras la liberación del comercio de aves y porcinos se perfecciona en 2003, la del maíz, insumo forrajero esencial, tendrá lugar hasta el 2008.¹⁸

Una manera conservadora e imperfecta, pero ilustrativa, de medir la relación de intercambio entre los artículos agropecuarios y los que adquieren los agricultores, es comparar los precios recibidos por éstos últimos y el índice general de las cotizaciones percibidas por todos los sectores de productores del país o el índice nacional de precios al consumidor. Entre 1994 y 2001, los precios al productor agrícola se deterioraron 20% con relación al primer indicador y 18% con respecto al segundo. Es decir, la venta de artículos del campo en el mercado interno, proporciona una capacidad de compra, un quinto inferior a la que prevalecía diez años atrás o a la que beneficia a otros productores.

Al parecer, los agricultores mexicanos transfirieron la totalidad de las mejoras de productividad al mercado y, aún así, buena parte de ellos vieron mermados sus ingresos reales.¹⁹ Por otro lado, es dudoso que los consumidores hubiesen resultado plenamente beneficiados. Una comprobación parcial de lo anterior puede encontrarse observando que el subíndice de los precios de productos agropecuarios en venta en la ciudad de México subió a razón del 16% anual, entre 1993 y 2000, mientras los precios medios al productor agrícola se deterioraban. Las tijeras de la competencia externa y un sistema oneroso de distribución interna, empobrecen al productor nacional.

El proteccionismo del sector agropecuario de los países más avanzados del mundo parece ser especialmente persistente en cerrar fronteras a las naciones en desarrollo y en transferir subsidios del consumidor a los productores. Los aranceles agrícolas son varias veces superiores a los que se imponen a la importación de manufacturas de esos países (véase el cuadro 21). Además, los subsidios de todo tipo siguen siendo excesivos. En el período 1999-2001, las subvenciones agrícolas, sea al ingreso del productor o de otro género, otorgadas por el gobierno estadounidense --sin contar las aprobadas más recientemente que las elevan-- sumaron 95 mil millones de dólares, las de la Unión Europea 113 mil millones, 65 mil las del Japón y 21 mil las de Corea, frente a los 7 mil

otorgados por México.²⁰ Más específicamente en 2001, las transferencias fiscales de los gobiernos de Estados Unidos y de la Unión Europea sumaron 11 y 15 veces las otorgadas por México. En términos del valor de la producción agropecuaria esas subvenciones ascendieron al 10.8% en México, el 17.5% en Estados Unidos y el 24.3% en la Unión Europea. Aparte de lo anterior, los agricultores se benefician por transferencias implícitas de los consumidores, forzados a pagar precios superiores a los internacionales. Tomando en cuenta ambos tipos de beneficios, cada uno de los productores nacionales apenas recibió 720 dólares, frente a más de 16 mil dólares en Europa y casi 20 mil dólares en los Estados Unidos.²¹

Las subvenciones otorgadas por los países industrializados construyen una red de protección activa de corto y largo plazos en torno a la agricultura y los agricultores, frecuentemente, mediante la asignación de partidas presupuestarias multianuales. Hay apoyos destinados a completar la infraestructura, los servicios, el cuidado de la ecología, la investigación tecnológica o el acceso al crédito preferencial que alientan el progreso y la competitividad. Otros, se encaminan a proteger el ingreso campesino, sean con asignaciones directas, pagos contracíclicos, seguros o compensaciones al ajuste productivo del libre comercio. Aunque combatidos por la Organización Mundial de Comercio (OMC), también se han concedido y otorgan subsidios a la exportación, a la compra de insumos, a los precios o a la producción.

En México se utilizan varios mecanismos de subvención que están lejos de tener la profundidad y cobertura de los anteriores, o de compadecerse de la menor productividad de muchos productores nacionales. A través del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) se hacen transferencias de ingresos a los campesinos en función de las superficies sembradas --y no de la producción obtenida-- que ascendieron a un monto de 11.8 miles de millones de pesos en 2001 (840 pesos la

hectárea).²² PROCAMPO está diseñado para compensar a los agricultores por el desmantelamiento de los subsidios a los insumos, los precios de garantía y la protección arancelaria de cultivos específicos; también para garantizarles un ingreso a través de subsidios o de los mayores precios pagados por el consumidor nacional. Con timidez también se alienta la reconversión de cultivos a través de contratos estatales de producción.²³

Otra acción importante es el Programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) que cubre subsidios a una lista de granos y oleaginosas. Se quiere ordenar los mercados regionales, sustituir importaciones nivelando las desventajas competitivas de los campesinos, promover exportaciones y sustituir mecanismos anteriores de política económica. Los pagos están sujetos a la condición de haberse cubierto el importe de las adquisiciones al productor conforme un precio-objetivo. Los productores venden las cosechas a los intermediarios de primera mano a los precios internacionales y el gobierno transfiere a los primeros la diferencia entre ese precio y el precio-objetivo. Este último es un precio de referencia que toma en cuenta las cotizaciones internacionales y los costos de transporte. A lo anterior se añade la cobertura de precios en lonjas extranjeras. En 2001 se erogaron alrededor de 5.1 miles de millones de pesos para ordenar la venta, pignoración y transporte de los productos mencionados.²⁴

Esos programas se han incorporado en la Alianza para el Campo --hoy denominada Alianza Contigo-- alimentada con fondos federales, estatales y de productores (véase el cuadro 22). El objetivo primario consiste en buscar la elevación del binomio productividad-competitividad de la agricultura, así como facilitar la formación de capital a través de proyectos de mejoramiento de los sistemas de riego, integración de la cadena alimentaria, sustitución de cultivos, mecanización y mejoramiento de pastos.

La reconstrucción institucional

Los propósitos de la Alianza son buenos, pero los recursos magros, sobre todo frente a las apreturas fiscales y el proceso de desmantelamiento de las instituciones, mecanismos y ayudas que solían dar certeza a la oferta agrícola y garantizar ingresos mínimos a los productores.

Como era inescapable la sociedad campesina y el sector agropecuario no podían evadir los cambios paradigmáticos y de estrategias económicas que conducen del proteccionismo al libre cambio, de la ingeniería social al funcionamiento libre, desregulado, de mercados sin fronteras.

Los objetivos de la nueva estrategia parecían nítidos, atractivos: mejorar la asignación de recursos en la agricultura, procurar la eficiencia y la consolidación de las verdaderas ventajas comparativas; acrecentar el comercio exterior, particularmente de productos exportables, mientras que las importaciones llevarían a reducir los precios en beneficio de los consumidores, y a constreñir la oferta interna de artículos en los que el país no es competitivo; la desregulación y la supresión de subsidios aligeraría el costo fiscal del desarrollo agrícola; la mayor participación privada tendería a elevar la productividad y la liberación del comercio foráneo contribuiría a reducir el costo de los insumos sectoriales, así como a abaratar la oferta de bienes de capital.²⁵

Sin duda, el comercio internacional de productos agroalimentarios de México ha crecido considerablemente. También es cierto que en la mayoría de los casos los precios se han abatido, aunque es dudoso que hayan beneficiado al consumidor en proporción semejante. La productividad por hectárea ha crecido, sobre todo en los cultivos de exportación. En materia de granos, oleaginosas e industriales la situación es menos nítida: han subido los rendimientos de la caña de azúcar, el algodón y la cebada, se han estancado los del maíz, trigo y sorgo, y han bajado los de la soya y el arroz entre 1990 y 2001. Por lo demás, los productores de estos últimos cultivos se ven crecientemente desplazados por abastecedores foráneos.

Los precios de bienes e insumos agrícolas, acaso hayan declinado, pero la producción nacional representa una fracción decreciente de los abastos necesarios, es decir se han debilitado los eslabonamientos interindustriales entre la agricultura y otros sectores de la actividad económica, reduciendo la capacidad global de absorción de mano de obra del aparato productivo (véanse de nuevo los cuadros 18 y 19).

Muchos de los resultados esperados no se han materializado y otros no han tenido todos los efectos deseados. Las razones vistas *ex-post* parecen evidentes. El modelo de liberación estuvo fincado en el supuesto de la separación entre fenómenos económicos con respecto a los de orden social y político, supuesto que ha resultado en buena medida inválido. La inversión privada propia o extranjera resiente las turbulencias sociales o los enfrentamientos políticos. Más aún, implícitamente se postuló que el proceso de absorción de los excedentes de la mano de obra campesina, continuaría ininterrumpido con su transferencia a otros segmentos de la economía, lo cual pronto borraría la marcada segmentación entre la agricultura de subsistencia y las empresas modernas. Es decir, se abrazó la hipótesis de que la transición del cambio institucional y de políticas ocurriría sin costos mayúsculos de transacción y sin obstáculos mayores. Por último, acaso también se añadió el supuesto optimista de que las imperfecciones --proteccionismo, subsidios-- de la agricultura mundial serían suprimidas o compensadas con creces por las ventajas de la liberación de los mercados.

Sobre la base de tales premisas se procedió a mudar las reglas del intervencionismo estatal en el sector rural a las condiciones de los mercados libres y sus fronteras. Al efecto, se fortalecieron los derechos individuales de la propiedad,²⁶ mientras se desmanteló el régimen de protección tutelar a los campesinos, incluyendo los programas de seguridad alimentaria de la población. El Estado se retiró de la producción y de la regulación, pero los costos y beneficios de la transformación se reparten de modo desigual, acentuando el dualismo productivo y distributivo de las actividades agroalimentarias del país.

Contrariamente a ideas publicitadas hasta la saciedad, el traslado de funciones del Estado al mercado no consiste simplemente en derruir interferencias y trabas regulatorias. El mercado está constituido por una densa red de instituciones sin la cual no podría funcionar apropiadamente. A mayor abundamiento, esas instituciones no surgen espontáneamente; hay que crearlas y pagar los costos del aprendizaje y la consolidación.²⁷

En materia agropecuaria, es claro que recuperar un ritmo de crecimiento sostenido, semejante al del período 1945-1965, no reside sólo en abrir mercados a la competencia, al propio tiempo, habría que reedificar el sistema institucional y las redes de seguridad social hasta hacerlos compatibles con la liberación económica. En esa lógica se tendrían que reemplazar los mecanismos anteriores de la política proteccionista del campo por otros, más afines al funcionamiento de los mercados e instrumentar una estrategia adaptativa necesariamente gradual durante el inevitable período de transición.

No se trata de una tarea simple, por cuanto en el país conviven, ya se dijo, producciones agropecuarias marcadamente distintas desde los cultivos de subsistencia hasta las granjas modernas con la más diversa capacidad de sobrevivencia frente a la competencia internacional abierta.

Pese a ineficiencias y burocratismo, la política anterior imprimía un alto grado de certeza a los resultados de los productores. Los ingresos estaban asegurados por los precios de garantía y los mecanismos estatales de compra, apoyados en servicios complementarios de almacenaje y distribución. Las pérdidas por siniestros quedaban cubiertas por el seguro agrícola estatal; la coherencia de costos y precios de venta se lograba mediante subsidios en tasas de interés e insumos; el flujo de financiamiento a la

producción e inversión quedaba garantizado por la banca oficial o el redescuento de los créditos de la banca comercial.

En conjunto, se protegía a la economía campesina y se sobreprotegía, si se quiere, a los productores modernos o más eficientes. Había costos, pero se sostenía el empleo y se reducían las presiones demográficas. Y más allá de la esfera económica, ese régimen auspiciaba a las organizaciones campesinas, les otorgaba voz política en la defensa de sus intereses y mantenía diques al descontento social.

Cuando ese modelo fue descartado más o menos abruptamente, sus funciones no pudieron ser asumidas a plenitud por instituciones de mercado inexistentes o apenas en proceso de gestación.²⁸ Por lo demás, la configuración del modelo anterior de política agropecuaria no sólo atendía a problemas económicos, sino perseguía aliviar de inmediato y resolver a largo plazo la marginación campesina, funciones estas últimas que resultarían inabordables por las nuevas o viejas instituciones mercantiles; de ahí muchos de los desajustes en el proceso de crecimiento de la agricultura nacional.

A fines de la década de los ochenta, el sector público contaba con más de cien organismos y empresas involucradas en la regulación o el fomento agropecuario. Al término del siguiente decenio sólo quedaba un puñado (ciclo que culmina con el cierre de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), Conasupo y del Sistema BANRURAL),²⁹ por efecto de los procesos de desincorporaciones, privatizaciones o simplificaciones administrativas o presupuestarias. Se cambiaron radicalmente o se suprimieron el sistema de protección compuesto por los precios de garantía; los servicios de compra, comercialización y almacenaje de la Conasupo y de ANDSA; los mecanismos de aseguramiento de cosechas³⁰ y de acceso al crédito o a insumos frecuentemente subsidiados.

El crédito al sector agropecuario se ha venido reduciendo en proporción significativa. En parte la banca comercial no acaba de recuperarse de la crisis del Fobaproa-Ipab y en parte no ha desarrollado en medida suficiente las especializaciones que requiere el servicio al campo. También, el financiamiento de la banca de desarrollo se ha visto entorpecido, sea por razones de restricción presupuestaria o por la política de retirar al sector estatal del fomento a la producción.

A comienzos de la década de los ochenta, el crédito al campo representaba una proporción bastante mayor a su contribución al producto. Es decir, mientras el sector agropecuario aportaba poco más del 7% del valor agregado, recibía una fracción del financiamiento bancario cercano al 20%. Todavía en 1990, el campo tenía una asignación mayor a sus contribuciones al producto, 6.1% y 8.6%, respectivamente. A partir de ahí, los apoyos financieros caen más allá de la pérdida de peso de la economía agropecuaria: en 2001 apenas se le otorga el 3.8% de los créditos, aunque su producto representa el 5.2% del total. Más aún, mientras el crédito comercial no se acrecienta, el aporte de la banca de desarrollo desciende del 38% al 29% entre 1990 y 2001 del conjunto de los recursos canalizados al propio sector agropecuario, en particular, los créditos de avío del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) medidos a precios constantes caen 20% entre 1994 y 2002³¹ (véanse los cuadros 24 al 28) y los de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) se reducen 60% entre ese año y 2000.

A fines de 2002 se expidió la Ley Orgánica de la Financiera Rural que sustituirá al BANRURAL en el ofrecimiento de préstamos a los productores de tamaño pequeño o mediano, aunque sin excluir a negocios mayores. Se trata de un organismo público descentralizado, no de un banco, en el sentido de que no realizará operaciones pasivas de captación y cuyas finalidades son las de atender a la vieja clientela de BANRURAL y

frenar los crecientes desequilibrios financieros de este último, operando como institución de primero y segundo pisos. La financiera se alimentará con recursos presupuestarios tanto para sufragar sus gastos administrativos, como para otorgar créditos. Se espera por esta nueva vía propiciar la recuperación del crédito al campo y sufragar la liquidación de BANRURAL.³² Por lo pronto, en el presupuesto del 2003, se le asignaron poco más de 4 mil millones de pesos líquidos y se postula un tanto tardíamente que el conjunto de los apoyos estatales crecerán 7% real en ese ejercicio.

No acaban aquí los escollos financieros al desarrollo de la agricultura. Hay problemas sólo parcialmente resueltos sea en la concentración del acceso al crédito, por tipo de productores o regiones, en la deuda vencida de los segmentos azucareros y de las uniones de crédito, o en la insuficiencia de la oferta y cobertura del aseguramiento de cultivos (véase el cuadro 29).³³ Las funciones reguladoras y de previsión al futuro no han sido llenadas a cabalidad por las instituciones nuevas creadas *ex-profeso*. En particular, está la función de los precios de garantía en anticipar y regularizar los ingresos de los productores: las lonjas de productos no existen en el país, cuando más, a través de ASERCA se hacen operaciones colectivas indirectas en la bolsa de Chicago. Tampoco existen futuros de tasas de interés que despejarían incertidumbre entre los agricultores nacionales, sujetos de créditos comerciales de tasa variable, ni los mecanismos que los pusieran al alcance de productores poco duchos en materia financiera.

Si en materia de financiamiento quedan huecos no llenados por la banca privada, en lo que hace a la comercialización y distribución, hay innumerables deficiencias en el proceso de transferencia de funciones estatales al mercado. La compra de granos, oleaginosas y de otros cultivos, el almacenaje, el transporte y el ordenamiento de los mercados regionales, someten a agricultores y campesinos a costos y pérdidas significativos, tanto como a ineficiencias en la oferta de servicios esenciales.

En igual sentido, influye la reducción secular en el gasto público dedicado al sector agropecuario. También aquí se pasa de una situación en que el campo recibía asignaciones superiores porcentualmente a su participación en el producto a la posición inversa. En la década de los ochenta la agricultura se llevó casi el 10% en promedio de las erogaciones federales. Todavía en 1990, se le asignó una proporción análoga, que luego comenzó a caer hasta representar menos del 4% del presupuesto federal en 2001 (véase el cuadro 30).

Las circunstancias desfavorables en que ha venido desenvolviéndose la transición agrícola se reflejan nítidamente en un proceso declinante de formación de capital. La inversión bruta agropecuaria (incluyendo variación de existencias) ha caído de 4.1 a 1.0 miles de millones de pesos de 1993, entre 1990 y 2000, es decir, a una tasa negativa de casi el 14% anual. Por tanto, la inversión agrícola se reduce del 1.9% al 0.3% del esfuerzo nacional de formación de capital entre 1990 y 2000 (véase el cuadro 31). Aquí se conjugan dos hechos, la reducción de la inversión pública total³⁴ y en particular la destinada a la infraestructura agropecuaria, con la contención del esfuerzo privado de formación de capital, pese a la enmienda constitucional que permite la comercialización de las tierras ejidales.

El conjunto de la inversión estatal con respecto al producto se contrajo notablemente, del 9% al 3% entre 1980 y 2001. La inversión pública en el sector agropecuario se desplomó todavía más, hasta representar una fracción insignificante, 0.06% del producto en 2001. En términos de esfuerzo estatal de formación de capital, la inversión en el sector agrícola cayó del 5.4% al 2.2% entre 1994 y 2001 (véase el cuadro 32). Tómese el caso del agua. El país cuenta con 6.3 millones de hectáreas de riego pero sólo se han incorporado 223 mil hectáreas desde 1988. Además, las obras de infraestructura se encuentran en mal estado (mantenimiento insuficiente, defectuoso

revestimiento de los canales, construcciones incompletas, sistemas ineficientes de irrigación) y apenas permiten el uso del 75% de las superficies de riego. En situación análoga se encuentran las obras de protección de inundaciones en el trópico húmedo. A mayor abundamiento, la deforestación-desertificación del país avanza a pasos agigantados por ausencia de políticas preventivas y correctoras hasta hacer irreversibles muchos de los problemas ecológicos que aquejan al país.³⁵

Hay, en consecuencia, evidencias sobradas de que el Estado ha abandonado en alto grado la modernización de la infraestructura agrícola del país, función medular en una economía en desarrollo, inmersa en un profundo proceso de cambio estructural con un quinto de la población activa en el campo.

Quizás por razones análogas, la inversión extranjera directa ha eludido al sector agropecuario mexicano. Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) apenas el 0.2% de esos flujos acumulados entre 1994 y septiembre de 2002 se ha interesado en dicho sector primario de la economía mexicana. Mayor atractivo ha despertado el procesamiento industrial de alimentos, bebidas y tabaco, a donde se han canalizado inversiones por el 6.2% de la suma total del mismo período.³⁶

Algunas conclusiones

Los desajustes sociales de la marginación y el desamparo campesino difícilmente podrían atenderse sin la mediación de acciones estatales compensatorias por más que se trate de problemas estructurales de solución despaciosa.

En consecuencia, habría que instrumentar una doble política. Del lado de la producción, convendría expandir los programas de empleo *in situ* de la mano de obra, multiplicando obras de infraestructura postergadas y de alta prelación, como la

rehabilitación de los distritos de riego, los programas de riego-fertilización, las obras de protección de inundaciones o combate a la deforestación y la erosión, los caminos de penetración. Asimismo, se justifica reconstruir las instituciones de apoyo a la agricultura que se expresa en acceso al crédito preferencial, al seguro agrícola o ganadero, al almacenaje, el transporte y la distribución, la investigación y la asistencia técnica. No se trata de desplazar actividades empresariales, sino de concertar esfuerzos conjuntos públicos y privados.

En paralelo y con prioridad semejante habría que buscar la reconversión de la producción agrícola, la elevación de las inversiones, el crédito, la tecnificación de las actividades agropecuarias y el fortalecimiento de las articulaciones productivas entre los segmentos de la propia economía campesina y con la industria o los servicios nacionales. Tampoco cabe echar al olvido, sino buscar la inserción apropiada en la evolución tecnológica y de otro género en la transformación agrícola del mundo. Habrá que fortalecer los apoyos a las instituciones de investigación y desarrollo. Asimismo, habrá que explorar el cultivo de productos orgánicos, el desarrollo y uso prudente de productos transgénicos, la protección de la biodiversidad, son apenas algunos campos de modernización y de generación de ingresos en beneficio de los campesinos. En suma, se trataría de instrumentar un plan de largo plazo, subdividido por regiones y actividades, concertado, de modernización, con énfasis en el empleo de la fuerza campesina de trabajo y de emparejar el terreno de la competencia con los productores foráneos.

En el ámbito social propiamente dicho hay enormes lagunas a llenar. Atacar las secuelas del empobrecimiento campesino lleva a la conclusión inescapable de acrecentar la cobertura de programas que combinen servicios de educación, nutrición y salud a la población joven; de los que atienden al entrenamiento y tecnificación de campesinos y agricultores; del extensionismo y asistencia técnica comercial y financiera. Al propio

tiempo, habría que ensanchar gradual, pero sistemáticamente, la universalización de los servicios de salud a la población rural. Por razones semejantes, convendría intensificar las acciones de combate a la pobreza rural y a la protección ecológica, combinando esfuerzos federales, estatales y de organizaciones privadas.

Adviértase que la desigualdad no promueve el desarrollo, lo estorba. La difusión de la pobreza, de la exclusión, restan legitimidad a los gobiernos mientras auspician fenómenos antagónicos a la democracia. Además, como se observa día con día, aquí y en otras latitudes, la descomposición social suele ser incompatible con la inversión y el propio crecimiento.

Atender paso a paso, ese cúmulo de necesidades insatisfechas parecería irrealista dadas las limitaciones presentes del presupuesto público. Tornarlas viables exige de un golpe de timón a las estrategias económicas en boga y comenzar a alterar las prelaaciones nacionales hasta hoy volcadas en acomodar al país a las exigencias de la globalización, mientras se descuidan las demandas internas.

En el primer sentido, habría que dar mayor peso a los objetivos desarrollistas, a la política industrial --incluido el fomento agrícola y la fijación de mínimos de autosuficiencia alimentaria-- y menos a los equilibradores de precios; más a las medidas fortalecedoras del mercado interno y la inversión, y menos a la extranjerización de las mejores empresas nacionales y a otras exigencias foráneas. En particular, es inescapable procurar la elevación deliberada de los multiplicadores del empleo, sobre todo de los nuevos sectores dinámicos de la economía. La contribución de las maquiladoras, de la industria automotriz o de la agricultura de exportación, no debiera limitarse a la creación directa de puestos de trabajo. Habría que amplificar sus impactos con la creación de

empleos indirectos, fomentando la formación de empresas proveedoras de insumos o servicios, acrecentando el contenido nacional de las producciones.

En la segunda vertiente, en la de la especificación de las prelacións nacionales convendría subrayar el imperativo de alterarlas y remozarlas, no sólo en sentido macroeconómico, sino también microeconómico y social. Valgan unos cuantos ejemplos. El cambio de sistema de pensiones de un régimen solidarista a otro de carácter individual, cuesta y costará a las finanzas públicas entre el medio y el uno por ciento del producto durante un buen número de años. El salvamento bancario tiene costos que se extenderán por larguísimo tiempo y que se estiman entre el 20% y 25% del producto. El rescate carretero, la nueva nacionalización de ingenios son otras tantas instancias donde frente a las mismas astringencias presupuestarias se ha decidido ir adelante. O visto de manera más general, ¿por qué en aras de alcanzar a toda costa precios a la baja, incluso mediante sobrevaluación del tipo de cambio, se ha echado al olvido a los productores nacionales y a la política de empleos, insustituibles ambos para aliviar la marginación y las presiones demográficas del campo? Sin cuestionar en modo alguno la validez intrínseca de esas preferencias públicas, cabría preguntarse ¿por qué sistemáticamente se relegan a segundo término prelacións que beneficiarían a un quinto de la población activa ubicado en el sector rural?, ¿por qué se les sacrifica para hacer lugar a otras erogaciones y otras políticas?, ¿no podría haberse tomado un ritmo más pausado en las reformas aperturistas para dar tiempo a la adaptación de nuestra población y de nuestros productores?

El período de transición de la agricultura nacional a un mundo sin fronteras no se ha finiquitado por más que se aproxime la terminación de los períodos de gracia del TLCAN. Y no ha terminado por cuanto el atraso del campo no se presta a soluciones instantáneas y porque las instituciones del proteccionismo desarrollista no han sido

sustituidas por entero por instituciones funcionantes de mercado, ni estas últimas han sido asimiladas por los campesinos. En materia de financiamiento, comercialización, asistencia técnica, transporte o inversión, el sector privado está lejos de haber sustituido apropiadamente las funciones que sabía desempeñar el Estado. Hace falta llenar temporalmente esos huecos, con servicios y apoyos estatales, sin que ello pueda calificarse de salto atrás. El costo de no hacerlo sería el de seguir desamparando al sector campesino y someterlo a una competencia dispareja con productores extranjeros que por recibir apoyos considerables de sus gobiernos, hacen caricatura del libre comercio agropecuario en el mundo. Más aún, en vez de combatir y dismantelar a instituciones recias, como el ejido --que ha persistido con ropajes distintos desde la colonia--, ¿por qué no aprovecharlas de trampolín para crear unidades solidarias modernas en el sentido tecnológico, administrativo y financiero, pero enraizadas en tradiciones conocidas y aceptadas por la población rural?. No todo lo bueno se asocia a la copia, frecuentemente extralógica o forzada de modelos foráneos. Tan importante es conservar la biodiversidad como la diversidad institucional y cultural de los países, es decir, su capacidad de encontrar soluciones propias, sin disonancias, sino con solución de continuidad a sus antecedentes históricos.

Renegociar el TLCAN, acaso tuviese las ventajas de ensanchar los plazos del ajuste productivo y suavizar el acomodo de los desequilibrios del mercado de trabajo. Ese camino, sin embargo, ofrece riesgos innegables. En primer lugar, la naturaleza del problema rural no proviene del todo de la libertad de comercio, sino de políticas internas que no han sido capaces de reactivar el crecimiento de la economía y del empleo, o que no han fomentado la reconversión productiva del campo --ni de la industria-- al libre comercio. En segundo lugar, se arriesgaría el precio pagado durante una década de ajuste, así como las ventajas comparativas ganadas a través de la formación de un polo de

agricultura moderna que ofrece artículos de demanda internacional elástica y de mayor valor agregado.³⁷

En ese último sentido, debe subrayarse que los déficit del comercio agroalimentario no son exagerados, sobre todo cuando se les compara con el enorme superávit que registra el intercambio total de México con Estados Unidos. Estos últimos saldos favorables casi se han triplicado en el lapso de cinco años (1998-2002) al pasar de 9.8 a la suma astronómica de 30.6 miles de millones de dólares.³⁸ Es casi inútil señalar que la interrupción total o parcial de las corrientes transfronterizas con América del Norte, significarían un problema prácticamente inmanejable en términos macro y microeconómicos para el gobierno mexicano. Las cifras previas resaltan las sustanciales oportunidades de comercio abiertas por el TLCAN, pero a la vez tipifican nuestra subordinación, la mayúscula dependencia con respecto al comercio con América del Norte y los costos probables a enfrentar en cualquier renegociación significativa.

Por eso, parte del alivio a los problemas campesinos debiera encontrarse en la combinación de políticas aceptadas en el TLCAN y la OMC, con la instrumentación de estrategias internas, más completas y decididas en torno al desarrollo y modernización del sector agroalimentario nacional. Entre las primeras está el uso de las salvaguardas o de medidas de emergencia, sea en términos de actividades que experimentan daños y desajustes peligrosos o de la búsqueda de compensación por prácticas desleales de comercio o por decisiones de nuestros socios comerciales, opuestas a los términos del propio Tratado o de normas internacionalmente convenidas. También podría convenirse un protocolo complementario como los que firmaron en torno al medio ambiente o los temas laborales.

Las segundas se orientarían en un doble sentido: en el de atender a la marginación y el desempleo con políticas que alivien el acomodo de la producción y los productores al cambio y en el de ampliar los alcances y la cobertura de las redes de seguridad social

frente a los trastornos de la transición productiva y a las marcadas oscilaciones de los mercados sin fronteras. Aquí caben políticas aceptadas por los organismos internacionales, como la OMC, como apoyos al empleo, al ingreso campesino, a la prestación de servicios y asistencia técnica --singularmente importantes a los pequeños productores--, seguros, formación de reservas alimentarias, crédito, así como a la reproducción de acciones que los países avanzados emplean con el fin de promover o proteger a sus agricultores. Entre estas últimas destaca el uso de precios objetivo --en los hechos precios de garantía-- que imprimen certeza a los ingresos mínimos de los agricultores. Del mismo modo, cabe insistir en la necesidad de reconstruir, reemplazar o modernizar las funciones de las instituciones y mecanismos gubernamentales que por décadas dieron certeza al productor o procuraron sistemáticamente el desarrollo agropecuario. Singular importancia tendría la reactivación de los programas estatales de infraestructura física y social, rezagados por décadas; sin la ampliación y mejora de las redes de caminos, de las obras de irrigación, de los servicios de almacenaje, transporte, información y de orden educativo, será poco lo que pueda avanzarse en la modernización agropecuaria.

Como ha sido constante reiterada en la historia nacional, las demandas campesinas nacen de olvidos riesgosos, de los gobiernos. Y hoy constituyen también un llamado, para reintegrar política, sociedad y economía en el doble sentido de hacer valer los valores nacionales dentro de la globalización universal, así como de atender a los intereses de las élites sin pasar por alto los de los grupos mayoritarios de la población mexicana. Debiera reaprenderse la lección de nuestra primera inserción al mundo globalizado que se resume en el fracaso social del porfiriato.

BIBLIOGRAFIA

Anaya, J. C. (2003), "La apertura comercial y la competitividad en el campo", *Este País*, Núm. 143, pp. 24-28.

BBVA Bancomer (2003), *Informe Económico*, Núm. 1, México.

Calva, J. L. (1994), *Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988*, segunda edición Fontamara, México.

CEPAL (varios números), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

---- (2002), *Información básica del sector agropecuario, Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1990-2001* (LC/MEX/L.549) México.

CONAPO (2001), *La población de México en el nuevo siglo*, México.

Dussel, E. (2003) "Características de las actividades generadoras de empleo en la economía mexicana (1988-200)", *Investigación Económica*, Vol. LXIII, enero-marzo.

Eckstein, S. (1974), "La producción agrícola en la economía nacional", en Reyes Osorio, S. *et alia*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola*, Fondo de Cultura Económica, México.

Gómez M. *et alia* (2003), "México como abastecedor de productos orgánicos", *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 2, febrero.

Hubert, C. (2000), "Política neoliberal, estructura productiva y organización social de los productores", en *Los pequeños productores rurales en México*, A. Yunez-Nauade, compilador, El Colegio de México, México.

Ibarra, D. (1995), "Problemas institucionales y financieros de la agricultura" en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm. 9, septiembre, México.

---- (1996), *¿Transición o Crisis?*, Aguilar, México.

Immigration and Naturalization Service (2000), *1998 Statistical Yearbook*, Washington.

INEGI (2002), *El sector alimentario en México 2002*, México.

---- (varios números) *Encuesta Nacional de Empleo*, México.

Instituto Nacional de Salud Pública (2000), *Encuesta nacional de nutrición 1999*, México.

Krueger, A. (1991), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, The John Hopkins University Press.

Levy, S. y Van Wijnbergen (1992), *Mexican Agriculture in the Free Trade Agreement: Traditional Problems in Economic Reforms*, OECD Technical Papers, Núm. 63, París.

Lombardo, H. (2002), *Infraestructura hidráulica de México*, Círculo de Estudios México, mimeogr., México.

Nacional Financiera (2003), "Inversión extranjera directa en México al tercer trimestre de 2002", *El mercado de valores*, Núm. 12, LXII, pp. 51-59, México.

OECD (1997), *Examen de las políticas agrícolas de México*, París.

Paz, F. (2002), *La agricultura mexicana ¿sin campesinos?*, mimeogr., UNAM, México.

Pérez-Haro, E. (2003), "Crisis de la agricultura y desarrollo sustentable", *Este País*, Núm. 143, México.

Retana, J. (2003), "La Farm Bill y la Agricultura Mexicana" en *Economía informa*, Núm. 314, México.

Reyes Osorio, S. (2003), *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, mimeogr., México.

Rosenzweig, A. (2002-a), *Descripción del sector agroalimentario y características del medio rural*, mimeogr., México.

---- (2002-b), *Producción de carne de ave y porcino en México*, mimeogr., México.

---- (2002-c), *El sector agroalimentario mexicano dentro de la OMC*, mimeogr. México.

SAGARPA, Coordinación General de Apoyos a la Comercialización (2003), *Resultados principales del ejercicio fiscal 2002*, México.

SAGARPA-Procampo (2002), *Apoyos al campo, comparación México-USA*, mimeogr. México.

Secretaría de Agricultura (1999), *El TLCAN en el sector agroalimentario mexicano, 1994-1999*, México.

Secretaría de la Presidencia, Segundo Informe de Gobierno, 2002, México.

Yunez, A. (2002), *Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector*, El Colegio de México, mimeogr. México.

Zahniser, S. y Link, J. (2002), *Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy*, U.S. Department of Agriculture, WRS-02-1, Washington.

Zorrilla, L. (2003), "Las políticas mexicanas de desarrollo rural", *Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 2.

ANEXO ESTADISTICO

¹ En rigor, también hay desplazamientos poblacionales en el interior del país, hacia las ciudades, la faja fronteriza norte y los centros turísticos.

² Véase, Immigration and Naturalization Service (2000). El Consejo Nacional de Población tiene estimaciones más amplias. Según esta fuente, la emigración a los Estados Unidos promedio por década ha pasado de 1.20 a 1.55 millones en los setenta, de 2.10 a 2.60 millones en los ochenta y de alrededor de 3 millones en los noventa (véase, CONAPO (2001)).

³ Los problemas agrícolas de México han sido analizados desde distintos puntos de vista, véanse por ejemplo: Reyes Osorio, S. (2003); Secretaría de Agricultura (1999); Paz, F. (2003); Zahnizer, S. y Link, J. (2002); Ibarra, D. (1995); Calva, J. L. (1994); Yunez, A. (2002); Zorrilla, L. (2003).

⁴ Conforme a la Encuesta Nacional de Empleo del INEGI, la situación de empleo del campo es todavía menos favorable. La ocupación rural se redujo en más de 1 millón de personas. (Véase, Rosenzweig, A. (2002 -a).)

⁵ Situación análoga se da en la industrialización de los productos agropecuarios; la industria alimentaria creció a razón del 5.4% anual entre 1960 y 1980, y apenas alcanza el 3% en el periodo 1982-2000.

⁶ Véanse, Eckstein, S. (1974) y Calva, J. L. (1994), *op.cit.*

⁷ Véase, CEPAL (varios números).

⁸ Véase, Rosenzweig, A. (2002-a), *op. cit.*

⁹ Conforme al censo de 1991, ahí se registran superficies agrícolas no sembradas que exceden del 25% de las disponibles en ese segmento (véase, Hubert, C. (2000)).

¹⁰ Véase, Instituto Nacional de Salud Pública (2000).

¹¹ Véanse, INEGI (2002), *op,cit*, y CEPAL (varios números), *op. cit.*.

¹² En torno al azúcar y al comercio de edulcorantes subsisten problemas todavía no resueltos dentro del TLCAN, sea desde el ángulo de la exportación de excedente del primer producto o de la importación y producción interna de los segundos.

¹³ Aquí hay nichos de demanda dinámica a desarrollar más intensamente con producción y exportación de artículos orgánicos (café, cacao, frutas, legumbres, verduras, etc.). En el año 2000 ya se cultivaban más de 100 hectáreas de esos productos con exportaciones de 140 millones de dólares (véase, Gómez M. *et alia* (2003)).

¹⁴ Véase, CEPAL (2002).

¹⁵ En rigor, se convinieron dos clases de salvaguardas. Las generales --muchas de las cuales acaban de vencer--, en que se tiene un arancel-cupo con especificación de un volumen mínimo de importación (el

cupo se incrementaba o incrementa a razón del 3% anual en el intercambio con Estados Unidos). A la cuantía importada dentro del cupo se le fijaba un arancel preferencial y a los sobrecupos una tarifa base sensiblemente mayor. También se negociarán salvaguardas especiales que abarcan principalmente productos porcícolas, papa, café procesado y manzanas.

¹⁶ Véase, SAGARPA-Procampo (2002).

¹⁷ Las distintas agriculturas mexicanas quedan caracterizadas con el cultivo del maíz. Los rendimientos nacionales pasaron de 2.24 a 2.46 toneladas por hectárea entre 1996 y 2000. En las entidades federativas de agricultura predominantemente moderna (Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas) esos rendimientos subieron de 4.14 a 5.67 toneladas, esto es, con un ritmo anual del 8.2% en parte por mejoramientos genuinos y también por la reducción de las superficies cosechadas (29%) probablemente por dejarse de cultivar las tierras menos aptas con opciones más rentables. En la zona centro del país (Guanajuato, Jalisco, Estado de México y Michoacán) el desplazamiento de las siembras de maíz es menos intensa (15%) y los aumentos en los rendimientos anuales apenas suben de 3.01 a 3.11 toneladas por hectárea. Como es obvio, en las zonas donde prevalece la agricultura de subsistencia, la productividad se ve forzada a crecer aunque siga quedando por debajo de la media nacional (1.65 y 2.24 en 1996 y 1.98 contra 2.46), pero las superficies cultivadas y cosechadas siguen ascendiendo a pesar de la apertura parcial de los mercados al exterior (véase el cuadro 17).

¹⁸ En las granjas porcícolas los forrajes representan por lo menos el 53% de los costos de producción y en las avícolas el 64%. (Véase, Rosenzweig, A. (2002 -b)).

¹⁹ La caída de los precios agrícolas tiene una dimensión mundial. A fin de contrarrestar sus efectos en los ingresos y el empleo de los productores los gobiernos de Canadá y de los Estados Unidos han diseñado programas específicos de apoyo que, además, alivien los efectos de la transición al libre comercio. A título ilustrativo el gobierno estadounidense complementó los apoyos de la “*Market Transition Act*” en más de 20 mil millones de dólares entre 1999 y 2000. (Véanse, Zahniser, J. y Link, J. (2002), *op. cit.* y la Farm Security and Rural Investment Act of 2002-2011 del Congreso de los Estados Unidos.)

²⁰ Véase, BBVA Bancomer (2003).

²¹ Véanse, Rosenzweig, A. (2002-c) y Retana, J. (2003). Otros indicadores comparativos muestran que los subsidios otorgados en México son tan sólo el 12.2% de los estadounidenses; que los apoyos por sujeto agropecuario apenas ascienden al 5.3%, o los otorgados por tonelada producida al 79%. Sólo las subvenciones por hectárea en México exceden a las canalizadas en los Estados Unidos en 32%, debido a los enormes diferenciales en productividad. (Véase, SAGARPA (2002), *op. cit.*)

²² La forma de otorgar el subsidio tiende a favorecer a los propietarios o rentistas con mayor superficie de siembra, acentuando los problemas de la distribución del ingreso rural. (Véase, Paz, F. (2002) *op. cit.*)

²³ Véase, Anaya, J. C. (2003).

²⁴ Véase, SAGARPA, Coordinación General de Apoyos a la Comercialización (2003).

²⁵ Véanse, Levvy, S. y Van Wijnbergen (1992); Krueger, A. (1991); OECD (1997).

²⁶ En 1991/92 se modificó la Constitución a fin de suprimir la prohibición de comercializar las tierras ejidales (por la vía de venta, renta o asociación mercantil), formar un mercado de tierras y facilitar la inversión privada en el campo.

²⁷ Véase, Ibarra, D. (1996).

²⁸ Véase, Ibarra, D. (1995), *op. cit.* También consultar Pérez-Haro, E. (2003), y Anaya, J. C. (2003), *op. cit.*

²⁹ Dado que el Sistema BANRURAL --un banco nacional y doce bancos regionales-- tuvo impactos presupuestarios negativos, se le sustituyó por un organismo descentralizado denominado Financiera Rural.

³⁰ El sistema de aseguramiento agropecuario ha cambiado sustancialmente. El sistema anterior que descansaba en mecanismos directos a través de organismos estatales, hoy sólo realiza funciones de reaseguro de segundo piso y los subsidios se han reducido a cantidades pequeñas (347 millones de pesos en 1993).

³¹ En los años de 2001 y 2002 el Banrural apenas habilitó el 28% y el 24% de las superficies beneficiadas en 1980, cuando estaba en vigencia el Sistema Alimentario Mexicano. (Véase, Secretaría de la Presidencia (2002).)

³² Al parecer los recursos necesarios para la liquidación de BANRURAL y la creación de la Financiera Rural ascienden a cerca de 43 mil millones de pesos. (Véase iniciativa presidencial (2002), Ley Orgánica de la Financiera Rural, Cámara de Diputados, *Gaceta parlamentaria*, Núm. 1221-1, octubre, México.)

³³ La superficie asegurada ha venido fluctuando sin recuperar el nivel alcanzado en 1985, 72% superior al alcanzado en 2001. Más aún, el seguro de vida campesino que cubría apenas a 46 mil personas en 1996 ya sólo ampara a 2,500 en 2001. (Véase, INEGI (2002), *op.cit.*)

³⁴ La inversión pública total en relación al producto se ha reducido de 9% a 3% entre 1980 y 2001.

³⁵ Véase, Lombardo, H. (2002).

³⁶ Véase, Nacional Financiera (2003).

³⁷ Varios analistas y gremios de productores de Estados Unidos y Canadá se han manifestado partidarios de revisar el Tratado de Libre Comercio, obedeciendo a distintas motivaciones entre las cuales está la de evitar la competencia en ciertos productos con agricultores mexicanos. (Véanse, por ejemplo, las declaraciones de Mark Ritchie, Presidente del Institute for Agriculture and Trade Policy de Estados Unidos a *Excelsior*, el 20 de febrero de 2003).

³⁸ Aún así, las transacciones con otros países llevan a registrar un déficit comercial total entre 6 y 9 mil millones de dólares anuales. Es aquí donde nuestra posición negociadora es extremadamente sólida, pero no suele aprovecharse a cabalidad.