

Propuestas de política agropecuaria: por una vía campesina de desarrollo

Ana de Ita, coordinadora

Las propuestas de política agrícola que presentamos a las organizaciones campesinas para su análisis y discusión, son el resultado de un trabajo de investigación y síntesis y buscan construir una alternativa campesina de desarrollo.

Tienen como punto de partida el reconocimiento de que las políticas públicas no son neutrales, sino que se definen en función de intereses políticos.

La promoción del libre mercado en México, como en la mayoría de los países en desarrollo, no ha llevado a una apertura política ni a una mayor democracia, sino que la “modernización” se ha traducido en una mayor concentración del ingreso y el poder y en un aumento de la marginación y la pobreza.

En los países desarrollados el sector campesino, pese a su reducido número, mantiene un poder político significativo. En México, las políticas públicas recientes para el campo han sido orientadas hacia una “modernización excluyente” que pretende prescindir de los campesinos. La fuerza de este sector que conformó el pacto social del Estado posrevolucionario, sufrió una reducción paulatina agudizada por la puesta en marcha del modelo económico de ajuste y liberalización.

La importancia de proponer una alternativa campesina de desarrollo supone que una democracia que signifique algo, depende no sólo del logro de una democracia electoral, sino de la participación de los sujetos sociales en la definición de las políticas públicas.

Este documento rescata elementos de trabajos previos, principalmente del documento UNORCA, una propuesta para el movimiento campesino y de La sociedad rural como reserva de futuro y no como lastre del pasado: notas para un programa de desarrollo agropecuario de los Cuadernos del CECCAM No. 5. Incluye también propuestas y planteamientos de distintos especialistas y dirigentes de organizaciones campesinas cercanos a los enfoques del CECCAM: Pedro Alvarez Icaza, Kirsten Appendini, Armando Bartra, Fernando Celis, Fernando Fajnzylver, Arturo García, Alberto Gómez, José Juárez, Sergio Kurczyn, Ernesto Ladrón de Guevara, Pedro Magaña, Luis Meneses Murillo, Julio Moguel, Salomón Salcedo Baca, Kenneth Shwedel, Victor Suárez, Miguel Tejero, Peter Timmer y Alfonso Valenzuela. Fue coordinado por Ana de Ita y participaron en su elaboración Isabel Cruz Hernández, Alejandro García García, Luis Hernández Navarro y Patricia Ugalde. La responsabilidad final es del CECCAM.

El diagnóstico

A partir de 1983, el país experimentó una transformación profunda en el modelo de desarrollo económico. La crisis, los procesos de ajuste y las reformas estructurales, determinaron una política económica cuyo objetivo era pasar de una economía protegida y orientada al mercado interno, hacia una economía abierta, mayormente integrada al mercado mundial.

Tres han sido las líneas de política económica que han permeado todas las políticas sectoriales: apertura económica, reducción de la intervención estatal en la economía y desregulación del mercado, y ajuste fiscal.

Las políticas sectoriales —incluyendo la política agropecuaria— estuvieron subordinadas al control de las variables macroeconómicas tales como la inflación, el tipo de cambio, los precios y salarios.

El sector agropecuario es uno de los sectores más sensibles a los cambios macroeconómicos debido a los riesgos inherentes a esta actividad que depende de condiciones naturales; a las limitaciones para reconvertir la producción en el corto plazo y al control que ejercen los países desarrollados y las empresas transnacionales sobre los precios y los mercados internacionales.

Los diseñadores de la política agropecuaria del país apostaron a las fuerzas del mercado como directriz y motor para la modernización del campo. A este fin impulsaron diversas reformas —jurídicas, institucionales, económicas y de política— cuya finalidad fue permitir la intervención del mercado y los agentes privados sin regulaciones estatales.

Además se aceptó un papel subordinado para el sector agropecuario a partir de la observación empírica de que la participación del sector dentro del producto interno bruto global (PIB) y la población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura disminuyen conforme se alcanzan mayores niveles de desarrollo. El sector agropecuario por

tanto, no ha sido considerado como un posible eje del desarrollo económico y la disminución de su participación se adoptó como una consecuencia inevitable del mismo.

La producción del sector agropecuario

El PIB real del sector primario en el sexenio actual es inferior al alcanzado en la primera mitad de los años ochenta. La evolución del sector primario ha sido inferior al de la economía nacional.

Los subsidios pieza clave de la política agrícola

Tradicionalmente el desarrollo del sector agropecuario se soportaba en una política agrícola compensatoria, que fue desmantelada al reducir los recursos fiscales que la hacían posible. Ya que al campo se le había asignado la función de soporte del desarrollo industrial, era necesaria una política que compensara con subsidios los deteriorados términos de intercambio del campo con relación a los otros sectores. La inversión pública en investigación, extensión, asistencia técnica, capacitación, controles sanitarios, apoyos directos a la producción, comercialización y transformación y los subsidios a través del sistema de crédito, de los precios subvencionados y del gasto público en fomento eran la base del desarrollo agrícola, acompañado de la protección a la producción nacional y al mercado interno.

El ajuste fiscal implicó la desaparición o reducción de la mayor parte de los programas estatales de apoyo a la agricultura y la drástica reducción de los subsidios. Para 1980-81 la tasa de subsidios respecto al PIB agropecuario era del 22% y representaba el 1.8% del PIB global. Para 1987 los subsidios a la agricultura únicamente representaban 0.5% del PIB global. Procampo representa un subsidio equivalente a 1.4% del PIB.

La proporción del gasto público canalizado a la agricultura disminuyó rápidamente de 12% en 1980 a menos de 6% en 1989, a 5.3% en 1992 y mostró una ligera recuperación al aumentar a 6.6% en 1993. El gasto real en desarrollo rural se redujo 75% entre 1980 y 1992.

Financiamiento, inversión y crédito

La inestabilidad económica general afectó los procesos de inversión, de tal suerte que la inversión privada a pesar de la reducción de las regulaciones que la limitaban y de su promoción, no se interesó por ubicarse en el campo, ni por cumplir el papel de motor que los diseñadores de la política le habían asignado.

Los cambios macroeconómicos, sectoriales, y los ajustes en los precios relativos en el sector agropecuario han impactado negativamente la rentabilidad de las distintas líneas de producción.

La formación de capital fijo en la agricultura se mantiene a niveles sumamente bajos; la relación entre producto e inversión se encuentra actualmente en una proporción de 4:1 en favor del resto de la economía. En 1970 el sector agropecuario contribuía con el 11.2% del PIB, mientras que la inversión bruta fija sólo representaba el 1.5% del total nacional, porcentaje que se redujo a 0.7% en 1980. Para 1988 mientras el sector participó con el 8.1% del PIB la inversión bruta fue de 1.9%.

La política monetaria restrictiva provocó tasas de interés sumamente elevadas. El subsidio mediante tasas preferenciales de crédito disminuyó de 0.51% del PIB en 1986, a 0.09% en 1989.

Durante 1989, 1990 y 1991 el crédito otorgado al sector agropecuario representó alrededor del 8% del crédito total.

La estratificación de los créditos de acuerdo al tipo de productores restringió la acreditación por Banrural únicamente a productores potencialmente productivos para operar bajo criterios de rentabilidad y transfirió a los productores de bajos ingresos a ser atendidos por Pronasol. El número de acreditados se redujo drásticamente pues un gran número de ellos no fue atendido por ninguna institución.

El monto de crédito otorgado al sector aumento 51% en términos reales, entre 1988 y 1992. La banca comercial fue responsable de este incremento, al aumentar sus montos en 144% en tanto que la banca en desarrollo únicamente creció 1.6%.

La superficie habilitada de riego y temporal disminuyó significativamente entre 1988 y 1992, aunque la caída más drástica se observó en la superficie de temporal. En los principales cultivos básicos, la superficie habilitada de temporal disminuyó en 90%, mientras que en los de riego disminuyó en 59%. Banrural reorientó sus créditos hacia las áreas de riego y redujo su participación en el total de créditos otorgados.

A partir de 1988, la banca comercial aumentó su participación en el sector agropecuario, a la par que en este período se registró una elevación sustancial de la cartera vencida. Hacia 1991 la cartera vencida de Banrural representaba

el 40% de su cartera crediticia, su renegociación era indispensable. Para agosto de 1993, tenían cartera vencida con la banca comercial 29 652 productores y con Banrural 43,497.

El aumento de las carteras vencidas del sector tanto con la banca comercial como con la banca de desarrollo reflejan la caída de la rentabilidad, que acompañada por una política de altas tasas de interés, provocó que la mayoría de productores agropecuarios fueran incapaces de pagar sus créditos.

El mercado interno y externo para los productos agrícolas

La caída del tipo de cambio real y la apertura comercial afectaron los procesos de inversión, aumentando la presión de las importaciones de productos agrícolas y desalentando la competitividad de las exportaciones.

El déficit de la balanza comercial agropecuaria y de la balanza comercial ampliada (agroalimentaria) dan cuenta del aumento de las importaciones y la reducción de las exportaciones sectoriales en sus resultados negativos.

La balanza agropecuaria pasó de un superávit de 1 151.3 millones de dólares para 1986, a un déficit de (-) 792 millones en 1992. La balanza ampliada pasó de un superávit de 1 031 millones de dólares durante 1986 a un déficit de (-) 3 156 millones para 1992. (El año de 1986 marca la entrada de México al GATT y el inicio de la apertura comercial del sector agropecuario).

La apertura comercial unilateral e indiscriminada, a la que México se abocó fuertemente durante este sexenio ha repercutido en que un gran número de cultivos han visto cuestionada su viabilidad frente a la competencia de las importaciones, ocasionando serios problemas para la comercialización de la producción nacional aún en el mercado interno.

Las asimetrías estructurales del sector agropecuario mexicano frente a sus homólogos en Estados Unidos y Canadá han sido evidentes en la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC).

El TLC, uno de los proyectos más importantes del gobierno, constituye el corolario del nuevo modelo de desarrollo económico. México con el TLC no realizó únicamente un acuerdo comercial, sino un compromiso de mantener y profundizar la política económica reciente.

Los límites negociados en el TLC y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), definirán la política agrícola en el corto y largo plazo. El TLC determina los niveles de protección a los que estarán sujetos los distintos productos dentro del período de tránsito, misma que se irá reduciendo hasta llegar a cero en un plazo máximo de quince años. El TLC también prohíbe los permisos previos de importación que fueron el instrumento de protección para garantizar únicamente importaciones complementarias a la producción interna. Los subsidios son considerados en el TLC como un instrumento de fomento y se definen, así como en el GATT los niveles máximos a que pueden otorgarse y el tipo de subsidios permitidos. El cambio del subsidio implícito en los precios de garantía a subsidios desacoplados del precio, producto y volumen, como los que se darán a través de Procampo, responden a los acuerdos internacionales.

Un somero balance general de la negociación del TLC en la agricultura, permite afirmar que los sectores de granos básicos y oleaginosas, los productos forestales, la ganadería para carne, leche, avicultura y porcicultura se verán afectados negativamente por el Tratado. En tanto, los productos tropicales enfrentan actualmente el problema de la caída de sus precios internacionales provocada por la fijación de los mismos por los países consumidores. Las cartas fuertes de los negociadores del TLC fueron la de azúcar, los productos cítricos, y los vegetales. Sin embargo, al amparo de las cláusulas de aumento de la velocidad de desgravación para el caso de los cítricos, de los métodos de cuantificación para calificar como país excedentario, para el caso del azúcar y de las salvaguardas en caso de aumento por arriba de una cuota permitida en el caso de los vegetales, Estados Unidos logró proteger a sus sectores productores. Los propios analistas del ITAM, asesores en el diseño de las políticas, en su análisis sobre el impacto del TLC en la agricultura concluyen que los productores mexicanos de la mayoría de los subsectores agropecuarios deberían reconvertir sus cultivos hacia frutas y hortalizas, debido a la falta de competitividad con la producción de Estados Unidos y Canadá.

La actividad pecuaria utiliza el mayor porcentaje de suelo (53.7%), la forestal (21.9%), y la agrícola el (12.4%). Dentro del subsector agrícola los granos básicos y oleaginosas absorben el 68% de la superficie sembrada, aportan más del 50% del valor de la producción y aglutinan a 3.5 millones de productores; los frutales representan el 5.8% de la superficie sembrada y el 18.5% del valor; a las hortalizas se destina el 3% de la superficie sembrada en tanto absorben alrededor de 100 mil productores (17.5% de la PEA agrícola). Las hortalizas de exportación ocupan únicamente el 0.85% de la superficie y de su producción se benefician 22 000 productores.

Parece imposible plantear una política de reconversión de la mayoría de productos y de los cultivos mexicanos en aras de ser competitivo, además que dejar de producir este tipo de productos (muchos de los cuales son considerados

básicos por su importancia para la soberanía alimentaria) significa profundizar la dependencia y colocar a la seguridad alimentaria en una situación de fragilidad.

En este marco, un gran número de analistas concuerdan en que la política económica impulsada ha tenido un marcado sesgo antiagrícola, además de que no ha existido una política agrícola sino una serie de acciones inconexas que han provocado que la crisis estructural del campo se profundice.

Desde la perspectiva de los productores, aunque la crisis agrícola ha impactado a la gran mayoría (al afectar la rentabilidad y cuestionar la viabilidad de un gran número de productos agropecuarios), su impacto ha sido diferenciado por tipo de productor —debido a que la agricultura mexicana se desarrolló a partir de un esquema bimodal, en el que han coexistido unidades de producción de tipo campesino y empresarial— afectando más fuertemente a los pequeños agricultores campesinos y a sus organizaciones, que constituyen la mayoría de los productores del país.

La política agrícola reciente ha colocado a la economía campesina y a los productores campesinos en transición —ausentes de regulaciones estatales, y de las funciones de redistribución del ingreso y el bienestar que anteriormente había cumplido el Estado— en competencia desigual con los sistemas de producción de los países más desarrollados, frente a un mercado internacional de productos agrícolas, altamente distorsionado e inestable.

Aunado a ello se ha reformado el marco jurídico agrario —en concordancia con las transformaciones estructurales que el nuevo modelo plantea— definiendo una nueva estructura de relaciones para el sector campesino.

i. Modernización rural democrática e incluyente¹

Ningún país ha logrado despegar en su crecimiento industrial sin tener un sector agrícola fuerte que contribuya a su desarrollo como fuente de intercambio de ganancias, fuerza de trabajo para el sector industrial y mercado para los productos industriales. La creación de un sector agrícola fuerte en nuestro país requiere, sin embargo, de un proceso de modernización.

La modernización rural democrática e incluyente que México requiere debe cubrir los siguientes objetivos: garantizar la soberanía alimentaria, proporcionar bienestar a la sociedad rural, y abrir en el sector una vía de desarrollo plural donde la pequeña producción campesina tenga un espacio relevante.

La modernización rural debe llevarse a cabo bajo cuatro supuestos básicos:

- a) No implica urbanizar a los campesinos, sino generar un proceso de reformas que permita recrear a la sociedad rural incorporando las ventajas implícitas en la sociedad urbana al tiempo que recupera su especificidad. La modernización debe impulsar el desarrollo de una agricultura con campesinos y agricultores.
- b) De la misma manera, no implica exclusivamente el impulso del desarrollo de un modelo agropecuario basado en el uso intensivo de maquinaria, agroquímicos y en la compactación de la tierra, sino, la implementación de un proceso en el que, sin menospreciar las aportaciones de un proyecto de ese tipo, incorpore también, modelos de desarrollo sustentables que recuperen tecnologías tradicionales.
- c) Implica que los productores actúan en el marco de una diversidad cultural y regional de una complejidad irreductible.
- d) La producción y el desarrollo económico y social de los productores está ligado directamente al incremento en la productividad y la eficiencia productiva, a la integración vertical y horizontal de productores, recursos y actividades, al diseño de políticas públicas que lo favorezcan y a la construcción de instituciones que los hagan posible.

El incremento de la productividad agropecuaria es el resultado de, por lo menos, nueve factores:

- a) El aprovechamiento intensivo e integral de todos los recursos que intervienen en el proceso productivo.
- b) El desarrollo de una forma específica de relaciones que articule una integración vertical del proceso económico y una integración de sectores y agentes sociales potencialmente concurrentes a la producción agropecuaria.

¹ Este apartado fue elaborado por Luis Hernández Navarro.

- c) Una política de precios y subsidios que incentive el incremento de la producción y que dé certidumbre al productor sobre la rentabilidad de su esfuerzo.
- d) La existencia de canales de almacenamiento, transportación, comercialización y de información sobre mercados que permitan que los incrementos en la producción se traduzcan en ganancias reales para los productores directos y que den señales adecuadas sobre lo que es conveniente producir.
- e) Existencia de canales crediticios abundantes, baratos y oportunos que permitan el financiamiento adecuado de la actividad.
- f) El abasto de insumos, equipos y materiales, y artículos básicos a precios competitivos.
- g) La generación y apropiación de tecnologías adecuadas y la incorporación plena de los actores agrarios a su producción y difusión.
- h) Una nueva articulación de la investigación científica y tecnológica para el servicio directo de sistemas de producción.
- i) Inversión en infraestructura y en formación calificada de recursos humanos.

La modernización rural de México, para ser democrática debe partir de un nuevo pacto político con los campesinos que implica un cambio en la relación del Estado con la sociedad rural, determinado entre otros elementos por la participación de los campesinos en la definición de las políticas públicas que les conciernen.

La modernización del campo con campesinos significa que el modelo de desarrollo económico tiene como pilar su participación como principales sujetos económicos, políticos y sociales. La apuesta hacia una modernización del campo que se fundamenta en la extinción de los campesinos —a plazos más o menos largos— como vía para elevar la productividad económica ha demostrado sus límites políticos.

La vía campesina para la modernización del campo busca la formación de economías de escala a nivel de los pequeños productores, a partir de su integración económica y social endógena; pretende alcanzar el desarrollo de la economía campesina y no únicamente retardar su desaparición, innovando y recuperando formas de organización productiva existentes en este tipo de agricultura.

ii. Intervención estatal con señales de mercado

El proyecto de modernización del campo de la administración de Salinas partió de un diagnóstico centrado en que la excesiva intervención del Estado —durante décadas en el sector— había creado distorsiones en los mercados, con la consiguiente ineficiencia en la asignación de los recursos, limitando la inversión productiva y el crecimiento. Este planteamiento era consistente con las líneas de política económica impulsadas para transformar a México en una de las economías más abiertas y desreguladas del mundo.

La modernización del campo significaba la desregulación de la economía, con el fin de que el mercado ocupará los espacios dejados por el Estado al desvincularse de su papel productivo. El capital privado nacional y extranjero era considerado como el eje de reactivación de la economía rural. La política de privatización, de reducción de los subsidios, de eliminación de la protección a la producción nacional y al mercado interno, partían del supuesto de la autorregulación del mercado y de la eficiencia en la asignación de recursos de acuerdo a las ventajas comparativas y competitivas existentes.

Los resultados de esta política se observan en la evolución de los años recientes del sector agropecuario y en especial en las repercusiones que ha tenido en el desarrollo de la economía campesina y sus organizaciones.

La agricultura es un sector sustancialmente distinto al resto de los sectores económicos. Esta especificidad tiene su origen, entre otros factores, en la incertidumbre productiva que la acompaña (en donde el clima y el medio ambiente juegan un papel clave para el resultado final de la producción), en la limitación del principal medio de producción: la tierra, y en el efecto que la inestabilidad de precios y mercados tienen sobre los ingresos del productor.

El Estado interviene en los sectores agropecuarios de los países desarrollados y de los países en desarrollo para responder a las distorsiones de los mercados internacionales, a las características biológicas y de dependencia del clima de la agricultura, a los objetivos de seguridad alimentaria, de distribución del ingreso, de conservación del medio ambiente y de salud de la población. En los países desarrollados es el Estado y no el mercado, el planificador de la política agropecuaria.

La corriente internacional que plantea una mayor liberalización económica y de mercados, promovida por los países desarrollados y condicionada a los países en desarrollo por los programas de ajuste y estabilización económica de las instituciones financieras internacionales (FMI, BM y BID), no tiene correspondencia con las prácticas

de protección económica y comercial que los países desarrollados llevan a cabo. La receta a los países en desarrollo de economías abiertas choca con la realidad de los países desarrollados de mercados cerrados y alta intervención estatal de sus sectores agropecuarios.

Las políticas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) dan muestras de intervención estatal a niveles sectoriales, regionales y microeconómicos tales como: protección a partir de barreras arancelarias y no arancelarias, fomento a partir de subsidios en investigación y desarrollo, subsidios para reconversión productiva, incentivos fiscales, financiamiento blando, promoción a través de compras del sector público, rescate de empresas en situación financiera difícil, protección temporal a empresas líderes y a industrias nacientes, subsidios a pequeñas y medianas industrias para renovación de plantas.

Históricamente ningún país ha logrado despegar en su desarrollo industrial y de servicios sin contar con un sector agrícola fuerte del que provengan incrementos de productividad.

En México la intervención estatal adquiere mayor importancia debido al gran número de población que participa en esta actividad (23% de la PEA), a la mayor incidencia de la pobreza en la población rural, al mayor atraso del sector en cuanto niveles productivos y tecnológicos, y a la necesidad de no depender de importaciones de alimentos básicos debido a objetivos de seguridad nacional y de falta de divisas para adquirirlos.

En el modelo de desarrollo económico impulsado, el sector agropecuario no fue considerado como un eje estratégico de desarrollo, las políticas agrícolas buscaron únicamente aumentar su eficiencia a partir de las respuestas de los distintos agentes al mercado. La política agrícola atendió más al control de las variables macroeconómicas que a objetivos del propio sector agropecuario, pero además estuvo influenciada por las concepciones ideológicas de sus diseñadores. Sin embargo, la simple retirada del Estado y la ampliación del papel del mercado no bastan para crear un nuevo esquema de articulación social ni para lograr la modernización del campo.

ii. Elementos para una propuesta: hacia nuevas formas de regulación estatal en el agro

1. El Estado debe asumir un papel de conducción de la producción y de la forma de producir del sector agropecuario, a la que deben dirigirse los objetivos de las políticas agrícolas. Los instrumentos de política deben responder y ser consistentes con los objetivos de desarrollo del sector. La intervención estatal bajo objetivos de desarrollo, constituye la palanca que permitirá su modernización, en donde el gobierno tiene el papel de principal indicador para la asignación de los recursos en el campo. El carácter estratégico para el desarrollo del país de contar con un sector agropecuario fuerte, hace necesaria la planificación del sector agropecuario por el Estado, inclusive en un modelo de economía abierta.

2. Es responsabilidad del Estado construir un ambiente macroeconómico de soporte para la agricultura que lo fortalezca como un eje del desarrollo económico, que permita el crecimiento del sector y del ingreso en apoyo al ataque a la pobreza.

a) La protección estatal de la agricultura es necesaria en los primeros estadios de desarrollo, acompañada por inversión pública, hasta que los aumentos de productividad se hayan alcanzado. México ha estado por abajo de la protección permitida por los acuerdos internacionales.

b) El Estado debe proporcionar estabilidad en el ambiente para enfrentar las incertidumbres provocadas tanto por los riesgos inherentes a una actividad que depende para su realización del comportamiento benigno de la naturaleza, como por el comportamiento de los precios. Estos riesgos pueden ser corregidos con instituciones y políticas especializadas para atenderlos.

c) Dar respuesta a la pobreza —de la que los mercados no se ocupan— (en México, el ingreso rural promedio es el 25.6% del que se registra en las ciudades; de 100 individuos que viven en la pobreza extrema 76 radican en el campo). Si no se tienen instituciones y políticas para atenderla el desarrollo y el incremento de la pobreza caminan de la mano.

d) Invertir en servicios e infraestructura (infraestructura básica para la producción y el riego, electrificación, carreteras y comunicaciones, infraestructura comercial y creación de mercados regionales, etcétera).

e) Crear instituciones de fomento que incrementen la productividad y la competitividad del sector. Impulsar el desarrollo de investigación estratégica en biotecnología, nuevas fuentes de energía, aprovechamiento de la diversidad biótica del trópico, el semidesierto, de la producción de básicos en zonas de temporal errático, y en el reconocimiento de mercados estratégicos.

3. El cambio estructural transfiere recursos de sectores productivos en los que tienen baja productividad, hacia sectores en los que tienen una productividad más alta, pero no puede ser un proceso de aumento de la miseria. El

Estado debe intervenir para aumentar la movilidad de los factores de la producción, invirtiendo en el capital humano de las áreas rurales, en la infraestructura necesaria y en el aumento de la productividad del sector.

4. La heterogeneidad del sector rural en cuanto a tipo de productores y los mayores niveles de pobreza de la población campesina, obligan a que el Estado fomente a las unidades de producción más débiles para cerrar las brechas existentes entre la productividad y nivel de ingresos de la economía campesina y empresarial. Los subsidios diferenciados para aumentar el ingreso de los productores, la regulación de los mercados de productos, insumos y créditos, la intervención en investigación y tecnologías endógenas para el desarrollo, deberán orientarse a fortalecer a las unidades de producción campesina para elevar sus posibilidades de competencia en el mercado interno y externo. En las condiciones actuales, dejar a la economía campesina a las fuerzas libres del mercado implica su destrucción.

La intervención estatal debe realizarse, sin embargo, desde las señales del mercado. Orientar la producción con respecto al mercado y, en forma más específica con respecto al consumidor que la demanda permite identificar de antemano qué tipo de producto, de qué calidad, a qué precio y para qué condiciones de venta se debe producir. El Estado debe aportar información para la toma de decisiones en estos procesos productivos, al tiempo que orienta la oferta de los productores hacia la demanda.

Una economía dirigida únicamente por las señales del mercado se enfrenta actualmente a los mercados mundiales de productos agrícolas fuertemente deprimidos. Los mercados internacionales no son mecanismos autoregulados determinados por abstractas leyes de la oferta y la demanda, sino instituciones

activamente construidas por los principales agentes sociales. En particular el sistema agroalimentario mundial es el resultado, en gran medida, de las acciones internacionales de los grandes Estados y de los grandes capitales agroindustriales. Suponer que es el libre juego de las fuerzas del mercado el que debe determinar la asignación de los recursos entre las diferentes actividades económicas, en particular en un sector tan intervenido como el agropecuario, no es sólo ingenuo sino suicida. Es por ello que el nuevo tipo de regulación estatal en el sector debe ayudar a conducir la inserción de los productores en el mercado internacional y no abandonarlos a sus propias fuerzas.

Elemento central del replanteamiento de esta nueva regulación es la definición del tipo de estructura y agentes comerciales que el país requiere, en el contexto del retiro estatal de esta actividad. El Estado debe definir con claridad la asignación de papeles de los distintos agentes económicos y diseñar políticas en consecuencia. La ocupación “espontánea” de las fuerzas del mercado de estos recursos sin orientación estatal trae aparejado el riesgo de que los grandes comercializadores refuncionalicen la cadena a partir de los intereses exclusivos de los consumidores urbanos de mayores ingresos y o de las prioridades de la exportación, dejando de lado los intereses de la sociedad rural en su conjunto y de los consumidores de menores ingresos.

iii. Los acuerdos internacionales (GATT, OCDE y TLC) y la política comercial.

A partir de la crisis del modelo de desarrollo económico vía sustitución de importaciones, México buscó abrir su economía e insertarse al mercado mundial. La política de apertura comercial ha sido un eje fundamental de la política económica y desde 1986 el país participa en el GATT. El TLC y la membresía en la OCDE son los dos acuerdos internacionales más importantes concretados en este sexenio. Los tres acuerdos comparten la finalidad de liberalizar el comercio mundial.

Teóricamente el TLC pretende construir una zona comercial y geográfica que haga contrapeso a los bloques regionales que forman la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico. No obstante, las formas de integración han sido distintas. En la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico cada uno de los países integrantes ha tenido un papel que cumplir para la integración regional, además han logrado mantener sus objetivos nacionales de soberanía alimentaria y han buscado reducir las asimetrías económicas existentes mediante la intervención de los Estados nacionales, la definición de políticas públicas comunes, y de instrumentos de apoyo a los países más débiles como los fondos compensatorios. La política agrícola ha sido un elemento fundamental para la integración regional, que ha generado aumentos de productividad sustanciales. Por el contrario la negociación del TLC más que fortalecer una región buscó tener acceso a los mercados de los países miembros, aprovechando las ventajas que proporcionan las asimetrías existentes.

A partir del 1_ de enero de 1994, la puesta en marcha del TLC determina la política agrícola y comercial a la que estará sujeto el país en los próximos años. México en el TLC no negoció únicamente un acuerdo comercial sino la continuidad de una política económica. El Tratado es el corolario de la política de apertura y desregulación impulsada por el Estado mexicano que ha transformado las condiciones estructurales de producción y comercialización del sector agropecuario.

La negociación del TLC cuestiona la viabilidad económica de la mayor parte de la producción agropecuaria y forestal de México; cancela los objetivos de soberanía alimentaria, ya que los productos básicos serán fuertemente afectados por la competencia de productos de Estados Unidos y Canadá; y presiona a un gran número de productores y organizaciones hacia la reconversión de su producción a riesgo de ser expulsados del sector. La negociación del TLC partió de la fe en el mercado de los diseñadores de la política económica del país. Para México, a diferencia de Estados Unidos y Canadá, el TLC implica cambiar el patrón tradicional de cultivos. Los pocos productos mexicanos que en el Tratado habían logrado una negociación con ciertas ventajas —azúcar, cítricos y hortalizas— la perdieron a causa de la presión de los sectores productivos de Estados Unidos.

En el sector agrícola el TLC define las medidas permitidas de protección, los aranceles y cuotas, los plazos de desgravación de cada producto, los subsidios internos y externos, y las medidas fitozoosanitarias.

La agricultura mexicana se desarrolló a partir de medidas de protección —como los permisos de importación— que el TLC prohíbe. Los permisos previos de importación que permitían la entrada de producción complementaria han sido transformados en aranceles-cuota que desaparecerán en un plazo máximo de 15 años para los productos sensibles, y en plazos inmediatos, de seis o diez años, para el resto de productos. El comercio agropecuario quedará liberalizado totalmente en un máximo de quince años. Después de este período no se permitirán restricciones comerciales.

Los subsidios internos son reconocidos por el TLC como política de fomento al sector y deben buscar no distorsionar el comercio ni la producción y estar exentos de compromisos en el GATT. Estos subsidios son los canalizados a servicios generales de apoyo a la agricultura (investigación, control de plagas y enfermedades, servicios de capacitación, asesoría, inspección, promoción y comercialización, servicios de infraestructura incluyendo: electricidad, carreteras y vías de transporte, infraestructura en mercados y puertos); inventarios públicos con propósitos de seguridad alimentaria; apoyos a la oferta alimentaria doméstica; y pagos directos a los productores.

El objetivo de los pagos directos a los productores permitidos por el TLC y el GATT, puede ser apoyar sus niveles de ingreso y competitividad, siempre y cuando no estén vinculados ni a la producción, ni a los precios de los productos. La desaparición de los últimos precios de garantía y la adopción del esquema de subsidios de Procampo sigue los lineamientos del TLC y el GATT.

Además México —debido a su menor grado de desarrollo— tiene la posibilidad de otorgar subsidios sujetos a compromisos de reducción dentro del GATT en los niveles prevalecientes en el período 1986-1988. Dentro de esta categoría se incluyen los pagos directos no exentos: vinculados a la producción y a los precios, subsidios a los insumos, etcétera, que se permiten para compensar los subsidios otorgados por Estados Unidos y Canadá a productos sensibles como maíz, frijol, leche y derivados, trigo, sorgo, cebada y soya.

Los subsidios a los que México tiene derecho de acuerdo al GATT y al TLC son similares o mayores a los que tienen derecho los productores de Estados Unidos. México tiene el derecho de aumentar los subsidios directos en la totalidad de los productos agropecuarios, respecto a los montos que canaliza en la actualidad sin que ello ocasione sanciones o medidas compensatorias.

La Ronda de Uruguay del GATT concluida el 15 de Diciembre de 1993, señala que las barreras no arancelarias serán transformadas en aranceles (tarificación). Los países desarrollados reducirán los aranceles de cada producto en 15% y los países en desarrollo los reducirán en 10%. Estos porcentajes de desgravación son sustancialmente menores a los acordados en el TLC. Por ejemplo el maíz reducirá su protección de 215% a cero, en quince años.

En lo que se refiere a subsidios, en el GATT se acordó reducir para el año 2000 el promedio de todos los subsidios internos vinculados a la producción (teniendo como base el período 86-88). Los países desarrollados los disminuirán un 20% y los países en desarrollo un 13%. Los subsidios desacoplados no se incluyen en la medida global de ayuda ni están sujetos a reducciones.

En términos generales los compromisos adquiridos por México frente al GATT son menores que los condicionados por el TLC.

La entrada de México a la OCDE, lo compromete a impulsar la liberalización del comercio junto con los países miembros, buscando reducir los plazos de protección cuando no existan desacuerdos entre los países involucrados. Bajo este principio el periodo de tránsito acordado en el TLC podría reducirse sin que ello implique modificar la negociación, fortaleciendo para el caso de México, la ausencia de participación de los sectores productivos en la definición de las políticas públicas.

El marco de los acuerdos internacionales condiciona los márgenes de la política agrícola y las propuestas de las organizaciones de productores. La negociación del TLC no respondió a los intereses de los distintos sectores; la representación campesina tuvo solamente un papel formal. El sector agropecuario en el TLC es uno de los sectores perdedores y dentro de éste los campesinos y sus organizaciones son los que tendrán mayores dificultades.

Por ello hay al menos dos puntos de partida para una propuesta:

El primero parte de la revisión del capítulo agropecuario del TLC, (vía su reapertura o como resultado de la evaluación semestral prevista) de tal forma que éste considere los intereses de todos los sectores afectados, principalmente los de los campesinos que constituyen la población mayoritaria. El TLC debería ser un instrumento acorde al papel asignado al sector agropecuario y ser consistente con la política agrícola que busca orientarlo. El TLC negociado sacrifica al sector agropecuario y considera que el mercado definirá el comportamiento del sector. El objetivo de soberanía alimentaria no es compatible con el TLC negociado.

La revisión de la negociación del TLC buscaría impulsar un modelo distinto de integración comercial entre los países del área, que no tenga sus fundamentos en la apertura de los países a las fuerzas de la competencia, sino que permita beneficios mutuos, a partir de la intervención conjunta de los Estados nacionales, apoyando mediante instrumentos de cooperación trinacionales el fortalecimiento y crecimiento de la producción, el comercio y el empleo del sector agropecuario de México que es el más débil de los participantes.

Esta renegociación debería tomar en cuenta los intereses reales de los sectores involucrados y modificar el Tratado de acuerdo a los objetivos de política agrícola interna, disminuyendo la velocidad y profundidad de la liberalización.

El segundo toma como punto de partida el TLC negociado y propone los siguientes elementos:

1. Aprovechar el período de tránsito para impulsar una política de fomento, utilizando los pocos instrumentos permitidos (aranceles-cuota, salvaguardas, subsidios internos y externos, vinculados y desvinculados a la producción y a los precios, inversión pública, financiamiento público, compras gubernamentales, etcétera.), bajo la responsabilidad y orientación del Estado, buscando aumentar la competitividad del sector agropecuario en su conjunto, apoyando de manera especial a las unidades de producción campesinas más débiles.
2. El Estado tiene que proporcionar toda la información sobre los compromisos adquiridos en el TLC y el GATT y su impacto en cada uno de los productos y regiones; los montos máximos de subsidios permitidos por producto; las posibilidades de reconversión productiva, sus costos, la inversión pública requerida y los apoyos que proporcionará, los análisis financieros y de mercado de cada alternativa de reconversión y los instrumentos necesarios de acompañamiento.
3. Es responsabilidad del Estado apoyar la creación de mecanismos sociales de seguimiento y vigilancia de las negociaciones del TLC. La sociedad tiene que impulsar foros e instancias democráticas de evaluación de los impactos del TLC, que permitan adecuarlo a las condiciones.
4. Creación de fondos trinacionales para la cooperación y el desarrollo. México presenta grandes asimetrías económicas en relación a los otros dos países que es indispensable tratar de reducir. El establecimiento de fondos de cooperación y desarrollo, integrados por los tres países del área de libre comercio, que tengan como propósito explícito y normado impulsar el desarrollo, y reducir las asimetrías de México principalmente en el sector agropecuario.

Estos fondos cooperativos permitirían que las posibilidades de desarrollo mexicano no dependan exclusivamente de la capacidad económica interna. Fondos similares existen en la Comunidad Económica Europea y están destinados a los países menos desarrollados de la región (España, Grecia, Italia)

El impacto de la política comercial en el mercado interno

La comercialización de los productos agropecuarios se ha visto afectada negativamente por la entrada de importaciones. La mayoría de experiencias campesinas de comercialización organizada han retrocedido ante la competencia exterior de productores con altos niveles de productividad o subsidios y de empresas comercializadoras multinacionales. Los apoyos a la comercialización por parte del Estado han disminuido dejando intacta la estructura monopsonica de los mercados internos. La formación de grandes empresas transformadoras y comercializadoras de productos agropecuarios ha sido impulsada por el Estado, a través de varios instrumentos fuera y dentro de la legalidad que generalmente han funcionado como negocios especulativos, con altos costos para la economía regional.

Las propuestas para el comercio interior:

1. La política comercial deberá ser consistente con la política agrícola y orientarse hacia la formación de mercados regionales.

2. El Estado debe regular la participación de los agentes en el mercado, transformando las estructuras de control que han impedido la formación de mercados regionales y que sistemáticamente se apropian el excedente generado en la producción.

3. Los costos de comercialización, de apertura de mercados, de conocimiento comercial e infraestructura, necesarios para que las organizaciones sociales ocupen algunos de los espacios dejados por el Estado, deberán ser cubiertos por el gobierno y orientados por una política comercial que apoye especialmente a las organizaciones campesinas.

4. El mercado de productos básicos agropecuarios deberá mantener y operar instrumentos que permiten su regulación, de tal forma que el productor tenga la seguridad de poder comercializar su producción. Un precio piso para los productos básicos con garantía de compra es imprescindible para disminuir la presión de los productores para la comercialización de sus productos.

También deberá apoyar con programas especiales la formación de empresas comercializadoras campesinas que buscan el control de la oferta regional de sus productos.

5. Los pocos programas institucionales para la comercialización que aún se mantienen, deben permanecer con el objetivo de proteger y apoyar las experiencias de las organizaciones campesinas. La participación de Conasupo y Boruconsa es indispensable hasta lograr que las organizaciones campesinas se apropien de la función de comercialización.

iv. Política agrícola: producción, productividad y rentabilidad:reconversión y reactivación

La política agrícola reciente ha respondido a objetivos de control de las variables macroeconómicas, más que a objetivos del sector agropecuario; los diseñadores de las políticas agrícolas han señalado la importancia que tiene transformar el patrón de desarrollo agrícola tradicional —en el que la producción de granos básicos tiene gran importancia— hacia un nuevo modelo de desarrollo agropecuario, con preeminencia del sector exportador, que genere mayor valor agregado, permita el incremento de la inversión privada nacional y extranjera, y aproveche las ventajas comparativas existentes en la producción hortícola y frutícola. Buscan elevar la rentabilidad formando economías de escala a partir de compactar unidades de producción en las que está incluida la tierra. Bajo esta lógica, las regiones y unidades productivas que no logren niveles de competencia internacional, deberán reconvertir su producción.

1. Sin embargo, el Estado no ha realizado una evaluación de las supuestas ventajas comparativas de la producción en las condiciones actuales del campo mexicano (profundamente descapitalizado debido a su desarticulación del resto de los sectores económicos y a la transferencia constante de excedentes). Para que una estrategia de desarrollo centrada en el mercado externo llegara a funcionar requeriría de una fuerte regulación y protección estatal, orientada hacia el desarrollo de los productos de exportación, que proporcionara infraestructura, crédito y financiamiento, tecnología, capacitación y asistencia técnica, sistemas de transporte, normalización y comercialización, que la actual política condiciona a la disminución del gasto público, a la reducción del aparato estatal y a la apertura económica.

2. El sector privado no ha demostrado su interés en cumplir el papel de promotor de desarrollo del sector que el Estado le ha asignado. Pese a la liberalización agraria, la inversión privada nacional o extranjera -en un marco internacional de competencia por capitales escasos- no ha fluido al campo para cubrir los espacios que el Estado ha dejado vacíos. Las condiciones actuales disminuyen la competitividad del sector e incrementan los riesgos frente otro tipo de inversiones.

3. La vía de modernización del campo promovida afecta la producción interna de los principales cultivos alimentarios y a la gran mayoría de los productores, dentro de los que destacan los campesinos. Durante cinco décadas, el Estado orientó el patrón agrícola hacia la producción de granos básicos, que en términos generales no registran niveles de competencia en el mercado internacional, pero cubren el 68% de la superficie agrícola nacional, aportan el 50% del valor de la producción y absorben alrededor de 3.5 millones de productores. Los granos básicos y las oleaginosas son cultivos imprescindibles para la seguridad alimentaria nacional.

La política agrícola reciente prioriza los cultivos de exportación sobre los cultivos básicos; el sector de frutas y hortalizas absorbe actualmente el 8.8% de la superficie cultivada y cubre el 60% del mercado de productos de importación de Estados Unidos. La política no puede proponerse convertir la mayoría de la superficie cultivada a cultivos de exportación.

Reconvertir la producción agrícola nacional destinada al mercado interno, hacia cultivos de exportación, implica transformar el patrón de cultivos, incluir paquetes tecnológicos intensivos en capital —que reducirían la absorción de fuerza de trabajo— de alto costo económico y ecológico.

4. El modelo agrícola en curso ha polarizado las diferencias de producción, productividad e ingresos existente entre la agricultura campesina y empresarial. La economía campesina sin regulaciones estatales, se enfrenta a una competencia desleal en el mercado interno y externo, que ha aumentado su marginación y destruido sus avances organizativos y económicos. La agricultura campesina se desarrolló teniendo como eje al ejido y las comunidades, la estructura institucional que les daba soporte —crédito, insumos, comercialización, abasto, asistencia técnica, etcétera— fue desmantelada durante este sexenio, sin crear los apoyos necesarios para su sobrevivencia y desarrollo.

5. El modelo de desarrollo agrícola que se impulsa desde el Estado, es un modelo excluyente que considera únicamente criterios de eficiencia y productividad económica, sin atender los costos sociales, culturales, biológicos y ambientales. Profundiza la dependencia alimentaria del país, al priorizar los cultivos de exportación, en detrimento de la producción de granos básicos y productos pecuarios para el mercado interno. Deprime los niveles de vida de la población campesina, y expulsa importantes segmentos de población rural, aumentando el desempleo, la marginalidad en las zonas urbanas, y las migraciones ilegales transfronterizas. Atenta contra el equilibrio ecológico y destruye la biodiversidad, pues se propone alcanzar niveles de competencia a partir de paquetes tecnológicos intensivos en el uso de recursos naturales y con un alto contenido de agroquímicos no degradables. Reduce las posibilidades de desarrollo del campo a la participación del sector privado nacional y extranjero, marginando la participación del sector social y excluyendo la responsabilidad estatal.

Una propuesta de política agrícola desde la economía campesina

El sector industrial en México, ha demostrado de manera empírica su incapacidad para absorber el excedente de mano de obra del sector rural. El sector agropecuario seguirá cumpliendo un papel muy importante para el desarrollo económico del país, a pesar de la voluntad de los diseñadores de la política agrícola por reducir su participación en el producto y en la población económica activa como síntoma de su modernización.

La reducción de la participación del sector agropecuario implicaría un muy alto crecimiento de los otros sectores económicos, o su contracción con muy altos costos sociales y políticos.

La política agropecuaria mediante sus distintos instrumentos puede fomentar el tipo de agricultura deseada.

1. Potenciar al sector agropecuario como un eje del desarrollo económico del país, definiendo qué papel se le asigna y orientando hacia objetivos de desarrollo las políticas agrícolas e instrumentos. El Estado en su carácter de rector del desarrollo económico tiene la responsabilidad de orientar a través de las políticas de protección, regulación, fomento, financiamiento e inversión el desarrollo del sector agropecuario.

Es indispensable la articulación del sector agropecuario con el resto de los sectores (principalmente con el sector industrial), de tal forma que se modifique su inserción subordinada a la estructura económica.

2. Un modelo agrícola alternativo, que equilibre factores de conservación y desarrollo, bajo una concepción de agricultura sostenible, en el que se combinen criterios de productividad, no únicamente económica, sino también social y ecológica; que proteja la diversidad productiva, agronómica, biológica y cultural existente en el país; que impulse el desarrollo de la agricultura campesina y busque su fortalecimiento productivo a través de políticas diferenciadas y específicas.

3. La política agrícola deberá buscar el desarrollo de la economía campesina y no únicamente retardar su desaparición. La economía campesina, debe ser el núcleo fundamental del modelo de desarrollo agrícola y ser fomentada y protegida por el Estado.

a) Existen experiencias que demuestran que el desarrollo agrícola centrado en los pequeños productores permite un mayor crecimiento de la producción y el empleo. Las unidades campesinas de producción se caracterizan por retener mano de obra familiar, generar empleos articulados a la producción primaria y tener mayor potencial para elevar el ingreso, lo cual redundará en la disminución de la pobreza rural.

b) Las unidades campesinas garantizan la irradiación del progreso técnico y desarrollan núcleos endógenos de arrastre hacia distintas actividades económicas.

c) Una agricultura soportada en los pequeños productores, ha demostrado mayor estabilidad en términos de producción, al estar abocada a una diversidad de cultivos, además de disminuir los riesgos ambientales que los monocultivos implican.

d) La agricultura campesina produce un importante volumen de productos básicos alimenticios que aseguran la subsistencia de la mayoría de las comunidades rurales, además de abastecer amplias capas de población rural y urbana. Por otra parte, la agricultura campesina cultiva productos para la exportación, importantes en cuanto a ser fuente de divisas, tales como café, pimienta, vainilla, orégano, pimienta, cacao y algunas frutas tropicales.

Las unidades empresariales de producción están mejor capacitadas para enfrentar la competencia de mercados, por tanto, la política agrícola deberá orientarse hacia las unidades campesinas y compensar únicamente a los grandes propietarios.

4. La soberanía alimentaria debe ser un objetivo prioritario de la política agrícola; garantizar y fomentar la producción de bienes básicos para el mercado interno es una condición necesaria para mantener la independencia nacional. A pesar de los menores niveles de competencia de este tipo de productos en relación con los países de América del Norte, es imprescindible asegurar la oferta de bienes básicos a partir de la producción interna, por motivos de seguridad política. La política agrícola deberá incrementar su productividad, mediante la asignación de los montos de subsidios más altos permitidos, y de su protección incluyendo salvaguardas más estrictas. Una agricultura orientada exclusivamente hacia el mercado externo requeriría de un cambio profundo en el patrón de cultivos y atentaría contra la mayoría de unidades de producción campesina.

5. Es responsabilidad del Estado lograr la competitividad de la mayoría de las unidades económicas y la reconversión productiva de las que no puedan alcanzarla en el mediano y largo plazo. Fue el Estado quien definió la liberalización agrícola en los Acuerdos Internacionales. Esta política tiene que fundamentarse en análisis específicos de producción, mercado, financiamiento, inversión, tecnología, etcétera, buscando desarrollar y consolidar la producción y productividad en el campo.

6. El aumento del ingreso a los productores debe ser uno de los objetivos prioritarios de la política agrícola, su logro será consecuencia del aumento de rentabilidad de las actividades agrícolas y de centrar el desarrollo del sector y los apoyos del Estado en las unidades de producción campesinas. El objetivo explícito de redistribución del ingreso debe estar presente en la política agrícola para revertir la polarización social. Las estructuras de poder que permiten la concentración de la riqueza tienen que ser frenadas por el Estado.

Es importante que la política agrícola incluya apoyos directos al ingreso de los productores como los que se darán a través de Procampo, no obstante, éste no debe ser el único programa de subsidios, sino un instrumento de los muchos, que puede utilizar una política de fomento.

7. Integrar las actividades productivas y de servicios para formar economías de escala regionales. Las organizaciones campesinas regionales, impulsan el fortalecimiento de la agricultura campesina, partiendo de sus esquemas de multiactividad como generadores de una rentabilidad suma, tanto a nivel de los productores individuales como de los grupos de trabajo de las organizaciones. Las distintas actividades económicas de la región se inscriben como partes de un proyecto más amplio colectivo.

8. La política agrícola adoptará como estrategia concertar compromisos con las distintas unidades de producción y organizaciones campesinas, para lograr metas productivas en plazos determinados, en contrapartida a mecanismos de protección, regulación, fomento, subsidios y estímulos diferenciados.

9. Las organizaciones campesinas y de productores tienen un importante papel que cumplir en el desarrollo agropecuario, por lo que deben participar en la definición de la política sectorial nacional. La política agrícola deberá asegurar la participación del sector social, el desarrollo económico de sus organizaciones y el fortalecimiento de su autonomía organizativa, en un esquema que permita revertir su inserción subordinada en la estructura económica.

10. La certidumbre sobre la política agrícola, los compromisos del Estado, el comportamiento de los mercados y el nivel de ingresos permiten al productor tomar decisiones de producción e inversión necesarias para el crecimiento de su actividad. El Estado tiene que proporcionar la información necesaria, además de construir el macroambiente favorable a la agricultura que permitan al productor disminuir los riesgos.

11. La política económica seguida por el país implica decisiones que afectarán al sector agropecuario en el corto y largo plazo, no obstante, no han sido acompañadas por un plan de política sectorial. La política agrícola de largo plazo en los países desarrollados, se define a partir de los intereses de los distintos sujetos sociales y grupos de interés e incluye los compromisos que adquiere el Estado con los productores a manera de contraparte. La Ley Agrícola quinquenal (Farm Bill) de los EU y la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea dan certidumbre al productor y mecanismos de control social de la política agrícola.

Demandamos un Acuerdo nacional de política sectorial, con carácter de ley, emanado de los intereses de los distintos agentes productivos y sociales, concertado a nivel nacional, que exprese las propuestas de las organizaciones campesinas que representan los intereses de la mayoría productora nacional.

Este Acuerdo legislativo permitiría contar con una política integral para el sector y planear su desarrollo con base en escenarios previsibles. Este acuerdo debe hacer explícitas las definiciones de política agropecuaria y comercial, los mecanismos de regulación, fomento, inversión e instrumentos para su operación.

El carácter de ley dado a este acuerdo de política para el sector agropecuario, garantizaría su observancia y cumplimiento independientemente de los cambios en el aparato de gobierno, e impide un trato discrecional o coyuntural de la problemática del sector.

Este acuerdo garantizaría que los compromisos específicos y planeados -por y con las organizaciones de productores- de alcance de metas en los niveles de competencia por producto y región, estén soportados por una política real de fomento, inversión, financiamiento, investigación y desarrollo tecnológico, infraestructura, etcétera

En este Acuerdo se plasmarían las definiciones de la política interna para cada producto, los niveles de precios, de subsidios, de ayuda interna, de protección a la producción y comercialización nacional, las metas de producción y productividad regional, la velocidad de la apertura comercial y los mecanismos de fomento a partir de programas específicos de corto y largo plazo diseñados y concertados con las organizaciones de productores.

v. Política de fomento, regulación y subsidios

El Tratado de Libre Comercio recientemente negociado, limita las posibilidades de aplicación de instrumentos de política agrícola como aranceles, permisos previos a la importación y precios; los subsidios se convierten en los instrumentos principales permitidos por el Tratado para una política de fomento.

La evolución de los subsidios entre 1987 y 1992 mediados a partir de tres distintos indicadores, registran una disminución sustancial. El gasto para el desarrollo rural disminuyó una tercera parte entre 1987 y 1991; las transferencias al sector agropecuario se redujeron en una quinta parte entre 1987 y 1990 y el equivalente de subsidios al productor (ESP) que mide la diferencia entre los ingresos que recibe el productor y los que recibiría si el mercado actuara libremente han tenido un comportamiento heterogéneo, disminuyendo para el subsector agrícola y aumentando en el subsector pecuario.

Entre 1987 y 1989 los subsidios vía insumos baratos fueron los más importantes; entre 1990 y 1991 fueron los subsidios vía precios. En cambio para 1992 adquirieron importancia los subsidios directos (soya, trigo, sorgo) y los financieros (condonación de cartera vencida, crédito a la palabra).

Además de la reducción general de los subsidios en este periodo, su forma de aplicación ha reforzado la incertidumbre de los productores, no han tenido eficiencia en términos de producción, productividad y han sido regresivos al favorecer más a los productores con mayores niveles de ingreso.

En comparación con Estados Unidos y Canadá los subsidios que otorga México al maíz y a la soya son mayores, y son menores en el resto de los productos. Los niveles de subsidios han caído y se mantienen menores a los internacionales.

A raíz de la operación del TLC los últimos productos que mantenían precio de garantía —maíz y frijol— y permiso previo a la importación, han cambiado sus mecanismos de apoyo.

Procampo es un mecanismo de pagos directos a los productores que —frente al GATT— no está sujeto a reducciones, por considerarse que no distorsiona los precios ni la producción al estar desacoplado del producto, productividad y precio y que sustituye a los precios de garantía y otros tipos de subsidios.

El subsidio a través de Procampo es más redistributivo, pues permitirá que los productores de autoconsumo que no participan en el mercado de sus productos, no contratan crédito, ni utilizan insumos comerciales sean beneficiados por el subsidio. Sin embargo presenta algunos problemas que señalamos:

* Procampo tiene su origen en los compromisos adquiridos en el TLC y el GATT y parte de la concepción de que existen mercados perfectos que ordenan la asignación de recursos en la agricultura. Por tanto es un subsidio homogeneizante, que no considera las diferencias de producto, productividad, región y tipo de productores. No forma parte de una política agrícola de fomento planeada y con objetivos, por lo que no tiene componentes de producción ni productividad. Una de sus consecuencias puede ser la disminución de la producción interna de varios productos con el consecuente aumento de sus importaciones.

* Se otorgará únicamente a los granos básicos pues se considera serían muy afectados por la apertura que el Tratado implica, a los precios internacionales vigentes y con los subsidios internos que otorgan otros países a sus productores. A pesar de considerarse como una compensación, la definición de los montos no ha hecho referencia a los subsidios de Estados Unidos y Canadá, ni tampoco se ha informado claramente a los productores cuales serán las repercusiones en su ingreso de acuerdo al producto y rendimientos. El monto de subsidio definido toma como referencia al maíz por ser el principal producto nacional y quizá por ser el que tiene un subsidio más alto.

* El subsidio de Procampo es insuficiente para lograr una transición de la agricultura hacia una liberalización total. Los restantes sectores afectados: productos tropicales, pecuarios y forestales no están considerados dentro de este subsidio.

* No permite una mayor certidumbre al productor ya que aunque en teoría tendrá vigencia por quince años, no existe un compromiso legislativo que lo garantice. Además no será un precio objetivo como el que priva en Estados Unidos para compensar las fluctuaciones de los precios internacionales, sino un monto fijo que se sumará al ingreso obtenido por el producto sujeto a las variaciones de estos precios.

* Los costos de comercialización y los apoyos estatales hacia la misma que tienden a desaparecer, no han sido considerados para otorgar un subsidio a la comercialización de los productos.

Elementos para una propuesta

Los apoyos a los productores deberán establecerse en un horizonte de mediano plazo y contar con mecanismos claros, no discriminatorios y que garanticen la obligatoriedad del Estado en su aplicación. Tendrán que considerar el nivel de apoyos que reciben los productores de los principales países competidores.

Una real política de fomento tiene que incluir inversión pública, un nuevo esquema de financiamiento rural, subsidios vía pagos directos y subsidios vinculados a los precios de los productos sensibles —que son permitidos a México debido a su estatus como país con menor grado de desarrollo.

Los subsidios son el instrumento clave de la política agrícola, en las condiciones actuales, por ello es necesario inscribir su diseño y operación de acuerdo a los objetivos de la política agrícola.

Es necesaria una política de subsidios productiva, no únicamente compensatoria o asistencial, que permita aumentar la productividad para contar con un sector agropecuario fuerte.

El período de tránsito del TLC negociado es muy reducido, por ello, la política de fomento debe ser congruente con el papel que debe tener la agricultura como eje de desarrollo.

Los pagos directos a los productores son importantes como mecanismos de redistribución del ingreso y de compensación. Pero además se requiere una política de subsidios vinculada a metas de productividad que garantice la soberanía alimentaria y aumente la competitividad de los productos y productores definidos como estratégicos.

Es necesaria una política de subsidios diferenciados por tipo de productores, producción y productividad regional. Los subsidios deberán estar ligados a compromisos de productividad, de inversión productiva, de reconversión productiva o de cuidado ecológico y ser concertados con los beneficiarios de los mismos.

Los subsidios deberán apoyar en mayor medida a los productores campesinos buscando que incrementen su productividad relativa, o que reconviertan su producción tradicional.

Se deberán otorgar a los productores mexicanos los montos mayores de subsidios permitidos por el TLC y el GATT, apoyando en mayor medida a los productores campesinos.

La política de fomento y subsidios debe considerar al resto de actividades agropecuarias y otorgar subsidios a los productores campesinos de productos forestales, tropicales y pecuarios.

Los subsidios a la comercialización son imprescindibles para competir con los agentes comerciales en el mercado abierto.

vi. Financiamiento: inversión y crédito²

Notas y propuestas sobre el financiamiento rural.

El modelo de desarrollo económico determina las formas y fuentes de financiamiento. En la época de economía cerrada el principal actor financiero era el propio Estado a través de la inversión pública y el crédito. En la lógica de una economía abierta y de mercado el papel del Estado se ve disminuido y adquiere mayor relevancia la “iniciativa privada” sea de productores o de inversionistas privados.

1. Formas de financiamiento al campo

Las formas más comunes de financiamiento al campo son: inversión pública, privada y crédito. Esta diferenciación en formas de financiamiento también puede ser correlacionada con el efecto generalmente buscado. La inversión pública puede ser directa en capital de trabajo para proyectos (a través de programas de apoyo) o inversión en infraestructura para apuntalar la rentabilidad de la actividad. La inversión privada generalmente se dirige hacia proyectos en busca de una rentabilidad visible en el corto o mediano plazo. El crédito es una forma de financiamiento indirecto en donde los productores disponen de capital para inversión. Finalmente una forma de

² Este acápite fue elaborado por Isabel Cruz Hernández, coordinadora de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito (AMUCSS)

inversión más es la aportación individual de los productores, autofinanciamiento o consumo son sus formas más visibles.

La diferenciación de estas fuentes de financiamiento corresponde a la intervención de diversas fuentes con diferentes propósitos, pero en la práctica directa esas inversiones se entremezclan constituyendo en general el “problema del financiamiento al campo”.

2. Capitalización y financiamiento

Una diferenciación que es importante hacer es la relativa a la capitalización, se considera capitalización a todas aquellas formas de inversión que repercuten en el aumento del potencial de ingreso. Es decir a la infraestructura, a la tecnología a la maquinaria, a las técnicas productivas, al mejoramiento de suelos, etcétera. Es decir todo aquel financiamiento que aumenta la capacidad de producción y de ingresos de los productores.

Por otro lado hay una forma de financiamiento que simplemente reproduce el statu-quo es decir que apoya la reproducción del proceso productivo sin mejorarlo, esa forma de inversión es comúnmente conocida como capital de trabajo, o en su forma crediticia, crédito de avío.

Desde ese punto de vista más allá de las fuentes de financiamiento, lo importante es diferenciar el financiamiento por su impacto o efecto en el sector, más que por sus formas de presentación (crédito de avío, refaccionario, de consumo, inversión pública, subsidio, inversión privada, etcétera.)

3. Inversión pública, inversión privada y crédito agrícola

Como efecto del proceso de liberalización y desreglamentación del sector agropecuario, la inversión de capital fijo estatal en el sector bajó drásticamente, en 1989 representaba el 20.8% de la inversión de 1980. Los subsidios pasaron de 2 a 3% del PIB en 1982-86 a menos de 0.7% en 1991. (Fuente JLC, OCD)

Por el lado de la inversión extranjera que ha llegado al país, se presume en no más de 200 millones de dólares la inversión agropecuaria directa, o un 4% del total que ha entrado en México de 1975-1993. Se desconocen cifras de la inversión privada nacional, pero ha sido obvio que no es en el campo donde se ha concentrado.

El crédito agropecuario canalizado por la banca de fomento (FIRA y Banrural), representó en 1987 cerca del 2.13% del PIB contra 4.16% en 1980. Para 1990 el crédito agropecuario ascendió a 33,392 millones de nuevos pesos, 25,000 a través de la banca privada y 8,000 a través de la banca de fomento.

El efecto final de las políticas de financiamiento es la fuerte descapitalización del sector y de los productores. Frente a un proceso de globalización de la economía que exige competitividad regida por el mercado internacional, es un efecto contradictorio con las metas establecidas.

4. La banca de desarrollo

Los datos anteriores nos muestran la disminución dramática del financiamiento al campo, los efectos de esta disminución en montos varía al interior del sector. Es más o menos demostrable que la disminución del financiamiento afectó más a unos productores que a otros, siendo el sector social intermedio el más afectado, dado que el crédito agrícola se polarizó aún más como efecto de la reestructuración de la banca de fomento. En términos reales el crédito ha crecido en los últimos tres años, pero el número de productores atendido ha disminuido, esto nos habla de una concentración de financiamiento en los agricultores más desarrollados del país, lo que se confirma con los porcentajes de participación de la banca privada respecto a la de desarrollo en 1992 (75% contra el 25%), la que atiende sólo a medianos y grandes productores. En el mismo año Fira atendía 624,000³ productores, de 900,000 en 1990. Por su parte Banrural atiende en la actualidad 400,000 de 1.5 millones de productores que atendía hace 10 años.

Pronasol llegó a atender 2.5 millones de hectáreas y se estima que casi 1 millón de productores marginados, pero en un esquema de subsidio más que de crédito productivo.

No obstante lo anterior se calcula que alrededor de 3 millones de hectáreas se han dejado de financiar, en los últimos 10 años. Sin considerar el rezago acumulado a esa fecha. La mayor población afectada corresponde a la franja del sector social ejidal ubicada en la transición hacia la producción de mercado.

La reforma financiera en México. Uno de los aspectos más importantes de la política económica en este sexenio, fue la reestructuración del sistema de financiamiento. Bajo la lógica de la liberalización del mercado de crédito, la

³. De este porcentaje, según estimaciones de FIRA, el 65% eran productores en desarrollo, lo cual no es muy creíble si se compara con el crédito per cápita promedio de productores atendidos por FIRA a través de la Banca Privada y el porcentaje de participación de la Banca Privada en el descuento con FIRA (94% de los descuentos FIRA).

privatización de la banca, la reforma a la banca de fomento, y la reforma a todas las leyes que rigen el sistema financiero en México. Todo ello en la lógica del TLC y la apertura comercial.

La reforma de la banca de desarrollo tiene las siguientes características:

1. Disminución de recursos financieros canalizados por ella, en particular por Banrural, así como la eliminación de los subsidios canalizados vía crédito (con el desmantelamiento del sistema de aseguramiento y la maquinaria de corrupción crédito-seguro).
2. Reducción de la estructura operativa de 650 a 250 sucursales operativas de Banrural y adelgazamiento del aparato en su conjunto.
3. Fortalecimiento del circuito FIRA-Banca Privada como el más importante mecanismo canalizador de crédito agropecuario. Lo que significó el fortalecimiento de políticas de “atracción” para que la Banca privada atendiera a los pequeños agricultores, tales como altos porcentajes de intermediación, estímulos especiales compensatorios, reembolsos, garantía de inversión, etcétera
4. Separación de la función de subsidio (hacia Pronasol) de la función crediticia (FIRA-Banrural), segmentación y atomización de los productores para “desmontar” la vieja organización de acceso al crédito basada en el ejido.
5. El cambio en la concepción de las políticas de fomento. De crédito con tasas baratas, “sin garantías reales”, se pasó a un crédito donde la prioridad ya no es la tasa de interés sino la existencia misma del crédito basada en el ejido.
6. El establecimiento de reglas de mercado en el funcionamiento del crédito para devolverle una función económico-financiera.

No obstante es importante señalar que la reforma de la banca de fomento tuvo una orientación fundamentalmente financiera apegada a las grandes líneas de política económica y hubo una ausencia fundamental: una orientación productiva o un modelo de desarrollo agrícola a fortalecer.

La relación de crédito para la capitalización respecto al crédito de avío fue siempre desfavorable, aunque se hicieron esfuerzos por revertir las tendencias, esto no se logró fundamentalmente por la ausencia de un modelo definido y menos aún por la ausencia de líneas de inversión “rentables”.

5. Los nuevos actores

Uno de los elementos positivos derivados de las tendencias de liberalización del mercado fue la legitimación de nuevos actores en el mercado del crédito agrícola, las Uniones de Crédito agropecuarias aumentaron en número (de un total 286 operando a julio de 1993, 142 eran agropecuarias, contra 64 existentes en 1988). También aumentaron en importancia de recursos canalizados al sector. En FIRA por ejemplo pasaron de representar el 1.5% en 1988 al 6% en 1993 del total de recursos canalizados al sector. En FIRA por ejemplo pasaron de representar el 1.5% en 1988 al 6% en 1993 del total de recursos canalizados por ese fondo de fomento.

No obstante estudios recientes han mostrado que la importancia tradicional de las Uniones de Crédito Agropecuarias se ha visto superada por los sectores industrial, comercial y de servicios. Lo que muestra una mayor dinámica en esos sectores que en el agropecuario, pero sobre todo muestra un desigual esquema de fomento sectorial a estos nuevos organismos.

Las uniones de crédito, a pesar de los problemas que han enfrentado han demostrado su capacidad para ejercer un “crédito de proximidad” y una mayor eficacia en su operación con pequeños productores (medido en número de productores atendidos, porcentajes de recuperación y costos operativos respecto a la banca de desarrollo), tuvieron que enfrentar, sin embargo, una dura batalla para su aceptación en el sector. Enfrentan problemas derivados de su alta dependencia de las fuentes externas y sobre todo de la reproducción del esquema de operación crediticia de la banca de desarrollo. Esto es el enfoque sectorial del crédito agrícola.

6. La cartera vencida

No podemos realizar una evaluación del financiamiento rural en México sin mencionar el aspecto principal de su problemática: la generalización de la cartera vencida.

Derivada de la liberalización del mercado interno y la reducción de los precios de garantía, la cartera vencida es actualmente uno de los principales problemas del campo. Y no sólo por su monto, que ha absorbido importantes recursos de financiamiento para su depuración y reestructuración, más importante por el reto que plantea: la modernización del sector agropecuario a contracorriente de las tendencias e incertidumbres derivadas de la apertura comercial.

El problema de la cartera vencida esta lejos de resolverse con los dos principales programas de reestructuración impulsados este sexenio (Banrural-FIRCAVEN para los productores ejidales y FIRA-Asociación Mexicana de Bancos para los productores medianos y grandes). Se gana tiempo pero no habrá solución de mediano y largo plazo, ni aún para la cartera reestructurada, si no se logra impulsar estrategias de reactivación productiva y modernización del sector, partiendo de los rezagos existentes y la desigualdad de desarrollo que priva en el campo.

Líneas generales de propuesta en materia de financiamiento rural

A partir del breve panorama sobre financiamiento rural, sugerimos algunas líneas de propuesta en materia de financiamiento rural:

1. Una revolución productiva en México no se ganará desde modelos de desarrollo “globalizadores” (en el sentido de las estrategias), centralizados y desde las instituciones. Se requiere liberar la energía propositiva de las microregiones, con propuestas puntuales a nivel de región y productor.

Un aspecto relevante en esta estrategia estará determinado por la organización de productores, la cual está sumamente golpeada, atomizada y desintegrada.

2. Una modernización de la agricultura no se logrará sin una estrategia de financiamiento rural, más específicamente sin un sistema de financiamiento rural (léase rural, no agrícola). Que atienda el financiamiento al campo en su doble vertiente: aspectos económicos-productivos y aspectos de organización social y cultural. Estos dos aspectos son inseparables y mutuamente condicionantes.

3. La inversión pública en México debe organizarse bajo la estrategia de proyectos de desarrollo regionales, apuntalando los aspectos de capitalización más importantes: adaptación de tecnologías productivas, mejoramiento de suelos, investigación, infraestructura como caminos y presas que aumenten la rentabilidad de las inversiones regionales. Debe eliminarse el clientelismo político institucional y establecer unidireccional en las políticas y programas de financiamiento regional que permita distribución de recursos y apoyos en base a la potencial del proyecto y la capacidad de los productos para desarrollarlas. Además de lo anterior se requieren mecanismos de compensación; tratamientos diferentes (no desiguales) a condiciones diferentes de acceso a los recursos. Así como mecanismos más transparentes y equitativos de negociación de los proyectos de desarrollo.

4. Una política fiscal específica para un período de transición al sector que permita la reinversión de utilidades de las micro y pequeñas industrias rurales, así como de los organismos de financiamiento de base tales como las Uniones de Crédito, las cajas de ahorro, los fondos de autoaseguramiento y los fondos de garantía.

5. Desarrollar un nuevo sistema de financiamiento al campo con visión de largo plazo para modernizar al sector agropecuario y desarrollar sus potencialidades, las características de este nuevo sistema serían las siguientes.

a) Reforma de los instrumentos del Estado. Fortalecer la banca de desarrollo en su función de apoyo a los pequeños y medianos productores, cambiando totalmente su orientación en base a un modelo de desarrollo económico y planes de desarrollo regionales así como el objetivo de consolidar un sistema de múltiples organismos financieros de base de los productores, que funcionen como brazos operativos de la banca de desarrollo.

Que la evaluación funcional de esa banca no sean el número de hectáreas atendidas, sino el número de productores y sobre todo la consolidación y autosuficiencia que logren los organismos financieros de base.

En este aspecto se requiere reorientar la línea privilegiada de operación FIRA-Banca Comercial, para darle tanto o mayor prioridad al trabajo con organismos financieros de base.

b) Consolidación de un sistema de organismos financieros de base. Desarrollar y consolidar como prioridad del sistema de financiamiento rural diversas estrategias (o subsistemas) de organismos financieros de base (uniones de crédito, cajas de ahorro, fondos de garantía, uniones de uniones de crédito, fondos de autoaseguramiento, cajas de compensación, etcétera)

Para ello se requiere una legislación específica para este tipo de organismos; un conjunto de políticas de fomento y de capitalización, como indexar en exclusiva los créditos agrícolas de fomento, la canalización de subsidios, y las políticas fiscales de capitalización; mecanismos específicos de operación con la banca de fomento que gradualmente se convierta en mecanismo de segundo piso. Así como programas de formación de cuadros, inversión en sistemas de información y equipamiento.

c) Políticas sectoriales de fomento. Se requiere establecer en la política macro el sentido, la necesidad y prioridad de políticas sectoriales de financiamiento rural de capitalización y modernización de la agricultura. Se requiere trascender a los planes sexenales para asumir una política actual que apunte el largo plazo (20 a 50 años).

d) *Una nueva concepción del crédito rural.* Necesitamos desarrollar la concepción y operación del financiamiento rural, dejar las concepciones sectoriales del crédito agrícola para concebir lo que es un “crédito rural”, es decir un tipo de crédito que implica la atención a las múltiples necesidades de financiamiento rural, para la producción pero también para los habitantes del campo. Un crédito menos atado a los paquetes tecnológicos “sin margen” para la iniciativa de los productores, múltiples formas de financiamiento al consumo, a la micro empresa doméstica, a las pequeña industria rural, para las necesidades múltiples de los habitantes del campo.

Se requiere revertir la tendencia y porcentajes de operación del crédito de avío respecto al refaccionario: así como pensar en inversiones de mediano y largo plazo. Lo anterior implica modificar la visión de corto plazo en el financiamiento del campo restablecer proyectos de inversión con recuperaciones a largo plazo. El campo necesita que la banca de fomento y los inversionistas privados planifiquen a largo plazo.

Entre otras se requiere diversificar las fuentes y mecanismos de financiamiento, movilizand o la iniciativa de los habitantes del campo mediante diversas formas de organización financiera, basadas en el ahorro, la solidaridad y corresponsabilidad. Lo que implica un cambio cultural de enormes magnitudes.

e) *Un esquema de inversión privada.* La participación de la inversión privada directa o en asociación con los productores, será más importante en el futuro inmediato, esta forma de financiamiento es la que mayores condiciones propiciatorias ha tenido en las políticas de sexenio que termina. No obstante una gran parte de la inversión privada está esperando mayores incentivos del gobierno y mayores seguridades de estabilidad política y social. Bajo esta perspectiva, la ausencia de una estrategia para todo el sector incluyendo a los productores sociales, alimenta la incertidumbre sobre el futuro del sector, impidiendo una mayor fluidez en la reestructuración y la consolidación de las nuevas opciones de inversión, donde finamente deben coexistir los diversos estratos del campo.

f) *No hay un modelo único.* La enorme diversidad cultural, de desarrollo y geográfica de nuestro país hacen imposible un modelo único de financiamiento rural, resulta obvio decir que se deben impulsar diversos “subsistemas” apegados a esas realidades

vii. *Perspectiva ambiental campesina en México.*⁴

1. La sustentabilidad: un nuevo enfoque del desarrollo en regiones de pobreza rural

Alrededor de 28,000 ejidos y 2,000 comunidades que representan el sector social rural en México, se enfrentan a un doble reto: alcanzar un desarrollo que resuelva los mínimos de bienestar social de la población, y aprovechar de manera ordenada los recursos naturales. Situación nada fácil, debido a que los campesinos tienen enormes dificultades para lograr la sobrevivencia, en condiciones de franca inestabilidad ecológica.

El desarrollo agrícola sustentable es un proceso complejo cuyos factores principales son las limitantes naturales, como la capacidad de carga de los sistemas, para soportar perturbaciones y proveer aportaciones para balancearlo. Significa, en resumen, lograr sostener natural y socioeconómicamente los sistemas campesinos de manejo de los recursos, a la par de superar la pobreza concentrada en el sector social. En términos políticos implica la superación del atraso social, la reorientación tecnológica para amortiguar los impactos sobre los recursos naturales, y la redefinición de las políticas ambientales.

El buscar alternativas para la economía mexicana —y en particular para el sector rural—, presenta una serie de dificultades a causa de los recientes ajustes estructurales de la política económica: control estricto de las finanzas públicas, liberación del comercio, desregulación de la inversión extranjera, modernización y reorientación de los derechos de propiedad del sector agrícola, la desincorporación de empresas públicas, etcétera, que han generado que el sector rural —y en particular el social—, sea vulnerable a los cambios en las políticas de ajuste macroeconómico. El asunto es complejo, porque para que exista una agricultura campesina sustentable, tiene que existir una agricultura campesina, la cual hoy día se juega su existencia.

El reto para los campesinos y sus organizaciones de representación social, implica la búsqueda de soluciones, actuando en el campo político, económico y ecológico. Las demandas campesinas tendrán resonancia si se logra aglutinar sus propuestas a través de la reafirmación de sus territorios, sus formas productivas y de reproducción social, considerando la ventaja de su enorme diversidad cultural, y su experiencia de acción colectiva para enfrentar

⁴ Resumen elaborado con base en: Alvarez Icaza Pedro, *La perspectiva ambiental campesina en México.*

los retos de la modernidad sin vulnerar económica, productiva o ambientalmente sus sistemas de manejo de los recursos naturales.

La degradación de los suelos con vocación agrícola y la pérdida de los recursos forestales de las economías campesinas, se puede agravar con la apertura comercial internacional, debido a que sistemas económicos mucho más fuertes pueden provocar la aceleración de la degradación, en su afán de competitividad mundial.

El deterioro ambiental del planeta aumenta: el 25% de las tierras de labor presenta signos claros de erosión, cada año se pierden 6 millones de hectáreas de tierras cultivables, mientras que se espera un crecimiento de dos tercios de las superficies irrigadas para finales de este siglo; en tanto, se estima que un millón de hectáreas se saturan o salinizan cada año.

Es claro que en los ámbitos internacionales, el sector forestal ha presentado una mayor preocupación por el deterioro de los ecosistemas —que afectan directamente la vida de las sociedades humanas—, la erosión por escurrimientos superficiales, la disminución en la captación de humedad que repercute en el cambio climatológico mundial, etcétera, ya que un 50% de los bosques del planeta se encuentran degradados. Las causas directas son: la extracción de madera y la expansión de la ganadería, debido a que el bosque es visto como un banco de tierras agrícolas y ganaderas, donde el recurso forestal es valorado como material para extracción. En 30 años fueron deforestados 2 millones de km² en América Latina, lo cual además, no significó una mejoría en los niveles de bienestar de sus poblaciones.

La biodiversidad mundial está amenazada. Más de la mitad de las especies animales y vegetales se encuentran en bosques tropicales, que cubren actualmente el 7% de la superficie terrestre. En tanto que en los Estados Unidos existen 300 millones de hectáreas de áreas boscosas —el 30% de su país— sólo una tercera parte se encuentra en explotación. México, tiene una superficie boscosa que abarca 27 millones 200 mil hectáreas —el 14% de su territorio—, donde la superficie reforestada no abarca más de 4.5% de la superficie deforestada.

México y Brasil, son los mayores contribuyentes a la degradación ambiental —en buena medida debido a sus extensiones— por albergar las zonas más codiciadas para la ganaderización, lo que ha provocado principalmente el desmonte de las selvas tropicales del Amazonia y la Lacandona. Adicionalmente, su destrucción no significó un aumento total de las tierras arables, sino una transformación del espacio agrícola en grandes pastizales para ganado.

Por lo que podemos concluir que, la deforestación, la sobreexplotación de los recursos naturales y el uso de tecnologías —sobre todo en zonas de ladera— ha provocado la erosión de casi 16 millones de hectáreas y una cantidad duplicada, está en vías de entrar en ese proceso.

Las principales causas de deforestación en las áreas nacionales, son similares a las mundiales: en el caso de zonas templadas por cambios en el uso del suelo, incendios forestales en un 50%, la expansión de las áreas ganaderas en un 28% y por el aumento de la frontera agrícola en un 18%; en tanto que, para zonas tropicales, el 60% de la deforestación, es causada por la expansión de la ganadería extensiva.

La problemática ambiental de desarrollo rural, se agudiza a raíz de que las oportunidades productivas se restringen en la medida en que los recursos naturales se agotan. Algunos estudios nos indican que de un 30 a un 40 por ciento de la superficie del territorio nacional presenta severos grados de erosión.

Los movimientos campesinos vinculados a problemas ambientales, abarcan grandes regiones del país, tienen diferentes orígenes, aunque uno muy reciente: la lucha contra el proyecto modernizador, que se expresa en el cuestionamiento de las políticas de fomento agrícola ligadas a la aplicación de un paquete tecnológico, la lucha por la recuperación del territorio campesino, pero sobre todo, la autogestión en la toma de decisiones para la apropiación social de los recursos naturales.

En el contexto y efervescencia ambiental, la actual administración federal ha instrumentado proyectos de impacto en la opinión pública nacional e internacional. Se creó el programa de Ecología Productiva, a causa de las denuncias acerca del santuario de las Mariposas Monarca en Michoacán, se aprobó el Plan Ambiental Fronterizo y se creó la Secretaría de Desarrollo Social, con dos instancias desconcentradas: el Instituto Nacional de ecología y la Procuraduría Federal del Ambiente, así como la Comisión Nacional de la Biodiversidad.

Finalmente, la nueva legislación agraria nacional cambió radicalmente el contrato social para el campo mexicano: finiquitó el reparto agrario, fomentó la concentración de tierras para elevar la productividad, permitiendo la inversión privada nacional en las actividades económicas del campo, además de incorporar al mercado de tierras las parcelas ejidales, bajo el supuesto de formar un mercado de productos agropecuarios y forestales, para competir en los mercados internacionales.

2. Estrategias políticas para el desarrollo sustentable en las organizaciones campesinas e indígenas de México

1. El futuro del desarrollo sustentable en el sector rural depende más que nunca de su propia capacidad organizativa y autogestionaria, y de su presión para que las políticas de fomento rural, compartan los costos ambientales de la recuperación ecológica en zonas de pobreza rural, y en la instrumentación de estrategias políticas para un desarrollo rural sustentable en las organizaciones campesinas de México.

Muchas unidades campesinas han logrado superar las debilidades del minifundismo y del monocultivo del maíz a través de su organización en espacios más amplios de representación social como las Uniones de Ejidos, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, etcétera

2. Es importante lograr una mayor incorporación de criterios ambientales, por parte de los organismos internacionales promotores del desarrollo, para la aprobación de proyectos adecuados, tanto a través de los gobiernos, como a través de los mecanismos bilaterales o multilaterales de cooperación: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, FAO, UNDRIS, etcétera.

México, tiene ahora la obligación de aplicar medidas ambientales muy rigurosas para no ser sancionado comercialmente, en el contexto del recién firmado Tratado de Libre Comercio, a partir del llamado Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA).

3. La modernización desde una perspectiva campesina, debe partir fundamentalmente de evitar la vulnerabilidad de sus sistemas de producción, teniendo como base el mantenimiento de la diversidad productiva como sistema de autogasto regional, recuperar espacios ecológicamente degradados mediante la promoción de políticas preferenciales de financiamiento, y lograr proyectos suficientemente rentables para competir en el nuevo mercado de la agricultura orgánica, madera certificada, café solidario, etcétera

Algunas de las premisas fundamentales para la instrumentación de una política de desarrollo rural sustentable son:

- * Integrar de manera unívoca los factores ambientales con los socioeconómicos.
- * Incorporar los factores de marginalidad y grado de pobreza, a las causas de la degradación ambiental.
- * Reconocer un sector campesino suficientemente aglutinado en espacios geográficos determinados.
- * Instrumentar una estrategia financiera que incorpore los costos ambientales de la reestructuración, conservación y producción, diferenciados por sectores sociales y por grados de perturbación ambiental.
- * Otro aspecto favorable para la aplicación de políticas para el desarrollo de una agricultura socialmente sustentable del sector social es la captación de fondos internacionales directos, o bien el vínculo a proyectos universitarios que pretenden articularse con esta perspectiva campesina.
- * La apuesta a la autonomía absoluta de las organizaciones campesinas y sus aliados estratégicos es quizá poco viable y políticamente incorrecto en la perspectiva de compartir con el resto de la sociedad los costos del desarrollo sustentable, pero una alternativa independiente y concertada podría ser más acorde con la realidad de México.
- * Las políticas que estimularon la adopción de paquetes tecnológicos de alto impacto ambiental deben revertirse, además ya quedó demostrado que los servicios ambientales que han proveído, proveen y seguramente proveerán los sistemas campesinos en el futuro, deben plantear la necesidad de subsidiar la agricultura más allá del Procampo y quizá, en contra de la política económica dominante.

viii. Investigación para el desarrollo y transferencia tecnológica

El incipiente desarrollo tecnológico del campo mexicano, es resultado del papel subordinado al desarrollo industrial asignado a la agricultura en los modelos de desarrollo económico por los que ha transitado el país en distintas épocas de la historia económica reciente. La agricultura subsidió el crecimiento industrial y tuvo la responsabilidad de generar las divisas para la importación de los bienes de capital y los insumos intermedios requeridos por la precaria industrialización.

El crecimiento industrial no se articuló al desarrollo del sector agrícola y el progreso técnico resultante no se irradió hacia la agricultura, —salvo hacia los sectores empresariales que tuvieron recursos para allegárselo— sino que se mantuvo concentrado en los grandes centros urbanos. El campo se vio sometido a un proceso de descapitalización, de saqueo de los recursos naturales y de deterioro ecológico.

La tecnología agrícola moderna convencional, basada en los paradigmas que dieron lugar a la revolución verde, difundida en México a partir de la década de los años sesenta, incrementó la dependencia y subordinación de la actividad agrícola a la industria de insumos y maquinaria, y a la de conservación y transformación industrial,

ubicadas fuera de las regiones, e inclusive del país. Se incrementó en forma masiva la importación de equipo agrícola y agroindustrial, material genético, así como insumos para la producción agrícola (semillas y agroquímicos)

Este esquema tecnológico se caracteriza por la producción a gran escala, la especialización en monocultivos, la mecanización y el uso excesivo de agroquímicos; es adecuado para países que tienen escasez de mano de obra y una amplia disponibilidad de tierra y capital, aunque ha demostrado sus limitantes al ser muy extractivo y destructivo de los recursos naturales.

En México, la modernización de la agricultura ha sido un proceso polarizador, al aumentar la distancia en materia de tecnología y productividad entre el sector campesino y el sector empresarial moderno, no sólo por los avances logrados en este último, sino por el desplazamiento de los productores campesinos hacia áreas crecientemente marginales.

Propuestas

1. La estrategia de desarrollo tecnológico adecuada para un país, depende de su disponibilidad de recursos: tierra, fuerza de trabajo, capital, fuentes de energía, etcétera. No existen tecnologías válidas para todas las condiciones socio-económicas y naturales. En México, las limitaciones de tierra y de capital, y la amplia disponibilidad de fuerza de trabajo, orientan el desarrollo tecnológico hacia incrementar la productividad de la tierra y de los recursos biológicos, y al aprovechamiento de la iniciativa humana a través de la agricultura biointensiva y de tecnologías con alto grado de absorción de mano de obra.

2. La investigación para el desarrollo tecnológico tendría que ser capaz de generar economías de escala, a nivel de los pequeños productores, tanto en la rama agropecuaria como industrial, apoyando sus eslabonamientos. Generar y difundir técnicas de producción apropiadas a las heterogéneas condiciones agroclimáticas y socioeconómicas de las regiones.

3. El desarrollo tecnológico deberá tomar en cuenta el aprovechamiento integral de los recursos naturales disponibles, la posibilidad de producir los insumos en el interior de la región o de la unidad de producción y la articulación regional de las fases de la cadena agroalimentaria, permitiendo un despliegue regional de actividades primarias, secundarias y terciarias.

4. En las organizaciones campesinas regionales, se impulsa el fortalecimiento de la agricultura campesina, partiendo de sus esquemas de multiactividad como generadores de una rentabilidad suma, tanto a nivel de los productores individuales como a nivel de los grupos de trabajo de las organizaciones. Las distintas actividades económicas de la región se inscriben como parte de un proyecto más amplio colectivo, y las actividades productivas y de servicios se integran en economías de escala regionales. El desarrollo tecnológico buscará fortalecer estos modelos endógenos de integración regional.

5. La investigación y desarrollo tecnológico tendrán que fortalecer sistemas que recuperan el conocimiento campesino y su específica relación con el ambiente, con las prácticas sociales y comunitarias.

6. Es importante aumentar la inversión pública en investigación y desarrollo que actualmente asciende al (0.6% del gasto social) para generar las tecnologías apropiadas que el país, las regiones y el tipo de productores necesitan, la infraestructura técnica, administrativa y organizativa para su aplicación, las formas de organización productiva para implantarlas y la instrucción y capacitación a los productores encargados de aplicarlas.