

Situación Actual y Perspectivas del Campo en México

Lic. Guillermo Knochenhauer

Coordinador de Asesores de la Dirección General de Banrural



Presentación

A fin de identificar los desafíos y señalar líneas posibles de acción ante el rezago productivo, social y político de los campesinos y frente al avance del deterioro de los recursos naturales, es conveniente visualizar las relaciones del sector agropecuario nacional:

1) con el resto de la sociedad, particularmente a través del Estado y del mercado;

2) con la oferta agropecuaria internacional y

3) la nueva organicidad al interior del propio sector rural.

Cabe subrayar que los parámetros económicos de dichas relaciones muestran claras limitaciones para resolver, por sí mismos, los rezagos en bienestar material que afligen a la sociedad rural.

Que no quede duda: el mayor desafío que se contempla en el campo mexicano es el de mantener el combate a la pobreza; empero, aquí nos ocuparemos sólo de los temas ya indicados.

El campo ante el resto de la sociedad

Sabido es que las relaciones entre el sector rural y el resto de la sociedad le son desfavorables al primero en términos de oportunidades de empleo remunerativo y de acceso a mínimos de bienestar; también lo son en cuanto a la disponibilidad y manejo de recursos de capital y de financiamiento para la producción y, de manera destacada, en lo relativo al valor de sus intercambios comerciales.

Sobresalen tres causas de este desequilibrio, cuya solución es estructural y no cabe, plenamente, en el ámbito rural sino que lo trasciende al de la macroeconomía, al urbano y al internacional:

1) el desequilibrio existente entre un exceso de población y recursos naturales limitados;

2) el valor agregado en la industria y los servicios —lo mismo en la economía nacional que en el contexto internacional— se ha incrementado, históricamente, de manera mucho más acelerada que en las

actividades primarias, lo cual se refleja en el sistema de precios relativos. De ahí que las actividades primarias estén subsidiadas en casi todo el mundo y que veamos, en los casos exitosos, la integración de las actividades primarias en sistemas-producto que articulan cada una de las funciones de tipo productivo, técnico, comercial, organizativas e institucionales que se dan en cada fase del proceso de producción-consumo, es decir, desde la provisión de insumos, la producción primaria, su transformación industrial y la comercialización y distribución final del producto. La agricultura, la ganadería o la silvicultura, como actividades aisladas, no son rentables en ninguna parte del mundo;

3) una característica exclusiva de muchos de los países de industrialización tardía, con la notable excepción de los del sudeste asiático, es la subvaloración —también histórica— del trabajo campesino y de los recursos naturales. Tal subvaloración de aquellos factores, que todavía predominan sobre el capital en los procesos productivos del campo mexicano, conlleva la sobreexplotación de los recursos naturales y la concentración del ingreso. Igual que el segundo fenómeno señalado, éste se expresa en la formación de los precios, que el resto de la so-

ciudad paga por los alimentos.

Por otra parte, es innegable que la modernización de la industria y de los servicios en México requiere de una oferta suficiente de alimentos a precios comparables con los internacionales, que son más bajos que los vigentes internamente.

El gran desafío es, por lo tanto, armonizar ese objetivo con el aliento a la producción nacional.

El campo ante el TLC

La interacción comercial con la economía agropecuaria de Estados Unidos al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio, le impone a la de México la condición de elevar su eficiencia productiva, mientras que los desequilibrios internos le imponen objetivos de equidad social y cuidado de la naturaleza. La desventaja de México es que, aunque destina una proporción mayor de su PIB al subsidio agropecuario que el de los Estados Unidos —1.4% en 1991— no tiene el mismo impacto porque está dirigido al 27% de la población y no al 2.5% como allá. El caso es que ni el gobierno ni los consumidores mexicanos tienen capacidad para elevar la protección de los productores en la proporción que su actual rezago requeriría para igualar su ingreso con el de los agricultores estadounidenses.

De ahí que halla que concentrarse en elevar la eficiencia productiva. Sin duda, la regulación por el mercado abierto al exterior de la economía rural va:

1) a provocar una transformación acelerada de la estructura productiva —que será geográfica y por actividad— y

2) a precipitar la necesidad de desarrollar y difundir tecnologías apropiadas a la estructura agraria y a la disponibilidad de otros recursos a nivel regional.

Frente a la apertura, la agricultura norteña aparece como la más vulnerable, a pesar que allí se localiza la vanguardia y la dirigencia del nuevo movimiento campesino, la actividad empresarial más intensa y la inversión más alta.

Se trata, sin embargo, de una agricultura que el Estado creó para producir internamente cereales y oleaginosas, pero que, hoy por hoy, resulta muy alto el costo de oportunidad, de hacerlo, si se considera el valor de la infraestructura; ésta determina su orientación a producir alimentos de mayor valor en el mercado, exportables, cuyos precios, impredecibles, dependen de las condiciones de la oferta en el mercado estadounidense que, por cierto, se

mantendrá altamente protegido aun con el TLC.

Dentro de la producción cerealera, la agricultura del noroeste, que dispone de las grandes obras de riego que se han hecho en el país, tiene escasa competitividad con los precios internacionales: solamente 6% de los sembradíos del país, localizados mayoritariamente en Sonora, Sinaloa y Baja California, que arrojaron el 37% de la producción de maíz en 1992, fueron competitivos conforme a los parámetros de costo/rendimientos/precio que dominan el mercado internacional.

Para ello, utilizaron riego, agroquímicos y maquinaria, cuentan con grandes extensiones y obtuvieron un mínimo de 6 toneladas de cereal por hectárea.

Tres límites tiene el uso de esta tecnología en México:

1) la estructura agraria minifundista, cuya recomposición habrá de depender de las oportunidades alternativas de empleo remunerador que se generen en el campo;

2) el uso de variedades de semillas que requieren dosis elevadas de fertilizantes, plaguicidas y herbicidas, cuyos rendimientos son decre-

cientes, aunque sus costos son crecientes; y

3) la contaminación —grave en algunas regiones— que los agroquímicos han causado a la tierra y el agua.

Se requiere un radical cambio tecnológico que permita sustituir el uso de bienes de capital por el conocimiento sobre la manera de aprovechar el material genético y los recursos bióticos, así como el manejo de sus interacciones naturales. Implica un nuevo paradigma productivo en el que se persiga la eficiencia en el uso de los recursos humanos disponibles y los que ofrece la biodiversidad si se cuida su conservación natural.

En el sur del país sólo se pueden desarrollar procesos de producción que rompan con el esquema de alta inversión/altos rendimientos y que procuren la eficiencia que encierran los bajos costos/bajos rendimientos que pueden obtenerse en la estructura agraria de esa región con lo precario de sus recursos.

El nuevo paradigma productivo para la agricultura no puede ni tiene por qué renunciar a obtener el máximo volumen de alimentos posible, ni tampoco hacer más competitiva en precios frente a la oferta del mercado mundial ni menos ofrecer productos

de la mejor calidad; debe emplear con eficiencia los recursos disponibles a partir de la biotecnología y contar con los mismos apoyos compensatorios que reciben los exportadores al mercado mundial.

El reto para los próximos años, es que en el sur del país vive la mayoría de los campesinos y los peor organizados, el desarrollo empresarial está más atrasado, la infraestructura es más pobre y las relaciones caciquiles están más arraigadas; allá, la producción de autoconsumo es más importante y el minifundio más agudo.

El reacomodo de la estructura productiva regulada por el mercado, se expresará también por rama de actividad. La agricultura, principal actividad rural en términos de ocupación, inversión y atención pública, enfrenta límites territoriales que, sin cancelar, restringen su crecimiento.

Lo fundamental, con todo, es que la agricultura, por sí misma, no tiene la capacidad de ocupar a toda la población ni de aportar todos los ingresos que el desarrollo rural requiere.

Las actividades pecuaria, forestal y acuícola, que han recibido relativamente mayor atención, tienen un potencial de crecimiento más alto que la nueva inversión

deberá atender. Una de las fallas de los patrones de desarrollo seguidos hasta ahora, consiste en haber roto la relación entre agricultura, ganadería y bosques, en un afán de especialización como vía de eficiencia productiva; la maximización de las contribuciones productivas de cada región, deberá reconocer las posibilidades de integrar actividades agrícolas, pecuarias, agroforestales, silvopastoriles y forestales, inclusive dentro de cada unidad productiva.

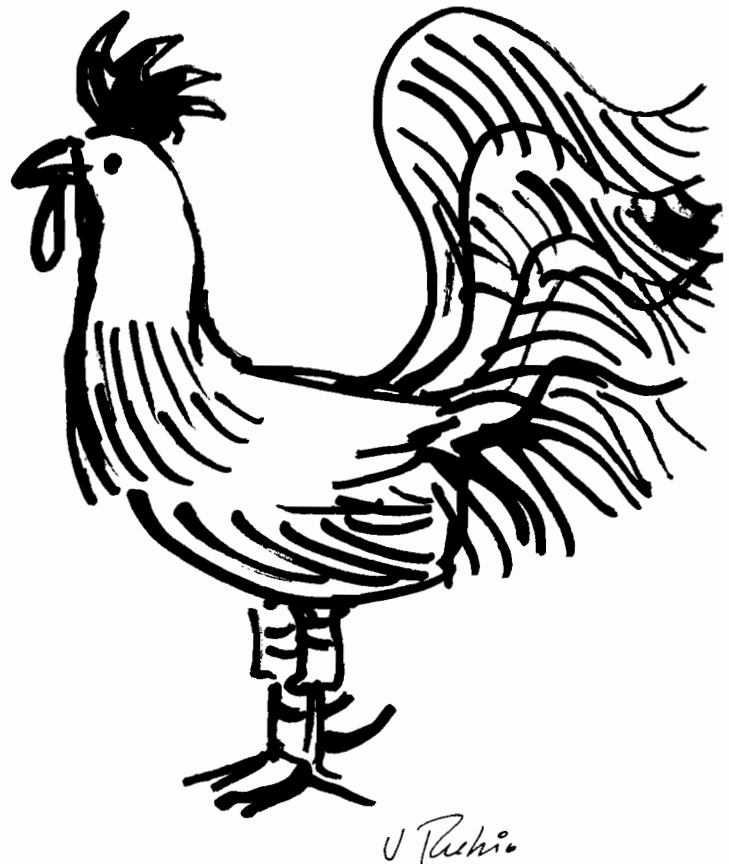
Reorientación de la política hacia el campo

Para impulsar el desarrollo productivo del campo en el contexto de mercados abiertos, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari ha reorientado la política hacia el sector a fin de que sea el productor quien tome sus decisiones y riesgos, atendiendo:

1) a políticas claras y estables de subsidios y aranceles, y

2) a las señales de un mercado de insumos y de productos finales cuya oferta y precios se acerquen gradualmente a las condiciones que prevalecen en el mercado internacional.

El sector público no renuncia a sus responsabilidades hacia el sector;



le corresponden funciones y responsabilidades fundamentales, tales como: ordenar la discusión sobre estrategias de desarrollo agropecuario; consolidar la seguridad jurídica de la propiedad de los recursos naturales; utilizar incentivos y desincentivos económicos y legales para cerrar la brecha entre costos y beneficios sociales e individuales, y garantizar la provisión de servicios financieros y de información tecnológica y de mercado.

En los dos apartados siguientes se consideran los pasos avanzados en la reforma jurídica e institucional, para dar mejor cumplimiento a esas funciones del gobierno federal.

Seguridad jurídica

Los retos que le plantea la apertura comercial al campo mexicano, requieren de su rápida y muy alta recapitalización; a la política y acciones del gobierno debe seguirla un proceso de inversiones con recursos privados, propios y externos al sector. Entre las condiciones básicas para que este proceso ocurra, destaca la seguridad en la tenencia de los recursos naturales y la reestructuración agraria del país.

La cuestión agraria es uno de los aspectos en la vida de los pueblos que, dada su estructura, o

bien les permite consolidar una vida armónica y productiva o puede provocar situaciones de injusticia que dan origen a movimientos sociales convulsivos.

La reforma del artículo 27 constitucional y de su ley relamentaria, promovidas a iniciativa del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, cambió a fondo el tipo y las formas de regulación de la tenencia de la tierra. De una regulación estatal se está pasando a una regulación a cargo de los propietarios rurales.

La regulación interna no es ilimitada: la nueva ley agraria restringe el latifundismo, brinda protección al ejido y la comunidad ofrece, a través de la Procuraduría y Tribunales Agrarios, la presencia de un aparato judicial eficaz y autónomo. Otra vez, el Estado no se retira sino que reorganiza su función y su presencia para atender a una nueva estructura agraria.

En la nueva situación, la lucha por la tierra adquiere una dimensión diferente: la de superar la insuficiencia de la propiedad para satisfacer las necesidades de la familia. Esta se expresará en dos vertientes: la reconcentración de la propiedad a través de mecanismos como la cesión de derechos ejidales, la renta, la aparcería; y la búsqueda

de mayor eficiencia productiva.

Estos dos procesos—reconcentración y productividad—deberán ocupar la actividad agraria campesina más intensa y eventualmente, dar lugar a la posibilidad de capitalizar al campo y diversificar sus actividades mediante la asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios externos al sector.

Reforma institucional

La nueva política y funciones del poder público requieren, para llevarse a la práctica, que siga la reordenación de las instituciones públicas de fomento agropecuario. Sus mandatos, estructura organizativa, métodos y procedimientos surgieron cuando imperaba una fuerte intervención gubernamental que se orientó:

- 1) a resolver los problemas de la comercialización de insumos y del producto agrícola final, con base en grandes subsidios tanto para el productor primario como para los consumidores industriales de esos bienes y

- 2) a tratar de incidir mediante el aprovisionamiento de insumos, de la asistencia técnica y de la investigación tecnológica, en la estructura productiva y en su evolución en productividad.

En contraste con ese esquema, se ha reorganizado el sistema de apoyos al campo para dejar de intervenir en la producción y comercialización de insumos y del producto final. Procampo reemplaza, mediante pagos directos por hectárea, los subsidios implícitos en los agroquímicos y semillas que dejó de producir el gobierno y los que se dedicaban a cubrir la diferencia entre los precios de garantía y los que pagaba el consumidor. Como se trata de un subsidio neutro—no relacionado con ningún producto en particular, sino una canasta de 9 básicos—tampoco influirá en las decisiones de qué producir en el campo. Procampo entró en su fase transitoria en el ciclo OI-1993-94 y estará en plena operación a partir del OI-1994-95 hasta el año 2008.

Procampo no desplaza a las instituciones públicas de fomento. Un paso fundamental en la evolución de éstas, es su descentralización y coordinación administrativa; dado que muchos de los temas del desarrollo rural son de carácter intersectorial, deben ser manejados por comisiones interinstitucionales ejecutivas con asiento regional o local; para que esto resulte, son necesarias varias condiciones:

1) contar con una clara definición de las

funciones de cada dependencia;

2) formular un temario básico del quehacer institucional permanente;

3) involucrar a los tres niveles de gobierno—el municipal, el estatal y el federal—para asegurar la pertinencia regional y local de los planteamientos y decisiones;

4) asegurar la participación comprometida de las asociaciones de productores locales, estatales y regionales y

5) adoptar la metodología que da la perspectiva del sistema-producto.

Ello deberá permitirle al sector público cumplir eficientemente con su intervención, que debe concretarse, entre otras, en las siguientes acciones:

1) incrementar su gasto en inversiones de infraestructura, el cual, entre 1982 y 1991, se contrajo en 12.7% real cada año y para 1992 volvió al nivel que tenía en 1989;

2) canalizar de manera suficiente y eficiente los subsidios necesarios en el marco de una economía abierta en la que operan distorsiones ocasionadas por los subsidios agropecua-

rios que otorgan otros países;

3) aplicar normas regulatorias, no inhibitorias, de las relaciones de mercado, particularmente en los intercambios internacionales en lo relativo a las salvaguardas previstas en el TLC y la protección ante precios “dumping”;

4) ofrecer información de mercado de manera amplia, veraz y oportuna;

5) proporcionar apoyo tecnológico en sus aspectos de asistencia y capacitación y

6) desarrollar la disponibilidad de servicios financieros; Banrural es ahora un instrumento de primer piso que ha saneado su operación y la dirige a la capitalización y diversificación rural; junto con los Fira como instituciones de descuento, son las instancias indispensables para canalizar ahorro externo al campo y ofrecerle el financiamiento adecuado a los plazos largo, mediano y corto que requiere una economía que debe capitalizarse y diversificarse.

La organización de los campesinos

La reforma legal e institucional cambia radicalmente el esquema de interlocución política de los campesinos y sus aso-

ciaciones. La negociación, ya fuera en términos de alianza o confrontación de los campesinos, se daban exclusivamente con el Estado, lo mismo con propósitos agrarios, productivos, sociales o políticos. La reforma rompe este esquema y obliga a una interlocución múltiple y variada.

Empero, hay que reconocer que los ejidos y comunidades agrarias que posean recursos suficientes constituyen la excepción; ello explica el nuevo liderazgo campesino —tanto el natural como el habilitado— sólo realice acciones y tenga presencia dentro de ese reducido sector y que la mayoría de los campesinos pobres carezcan de dirección política.

De ahí que la reestructuración productiva que ha de provocar el TLC —geográfica y por actividad— coloca al nuevo movimiento campesino en una situación paradójica:

si no se desplaza del norte —donde está más desarrollado pero la economía es más vulnerable— hacia el sur —donde se aprecia la situación opuesta— la modernización en esa parte del país puede adquirir la forma de enclaves, de plantaciones autocontenidas que no generan desarrollo regional y pueden originar desigualdad y conflicto.

Para finalizar, hay que señalar que la inversión privada en el campo, en cualquiera de sus modalidades, generará crecimiento cuantitativo de las relaciones laborales de trabajo. Para que el crecimiento económico no se traduzca en mayor desigualdad, también deben cambiar cualitativamente las relaciones de trabajo en el agro mexicano.

El rezago legislativo, organizativo y social en este terreno es muy acentuado y requiere de la más alta atención.