

PROGRAMA SOBRE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DESARROLLO

DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 1-05

**Lineamientos de una estrategia alternativa de desarrollo
para el sector agrícola**

Alejandro Nadal
Enero 2001

El Colegio de México
Mexico D.F.

Lineamientos de una estrategia alternativa de desarrollo para el sector agrícola¹

Alejandro Nadal
Programa sobre ciencia, tecnología y desarrollo (PROCIENTEC) y
Centro de Estudios Económicos
El Colegio de México

Introducción

Desde 1987 se ha buscado aplicar una estrategia de desarrollo económico y social basada en la premisa de que el mercado asigna más eficientemente los recursos, que el Estado debe reducir al mínimo su intervención en la esfera económica, y en la rápida y casi total apertura de la economía, tanto en lo comercial como en lo financiero. Los objetivos de esta estrategia es claro: alcanzar tasas adecuadas de crecimiento para generar los empleos productivos que demanda la población mexicana, y todo ello con equilibrio en las cuentas externas y en las principales variables macroeconómicas (baja inflación y equilibrio fiscal).

Pero la economía mexicana no ha podido crecer de manera sustentable a un ritmo adecuado, los desequilibrios en las cuentas externas se han seguido presentando, y las crisis recurrentes han sido cada vez más severas.

La suerte del sector agropecuario está en el medio de esta larga crisis de la economía mexicana. Al iniciarse la década de los años setenta, el sector agropecuario naufragaba en una fuerte recesión que para muchos analistas marcó el principio del fin de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. El papel del sector agropecuario en el período 1940-1965 había permitido financiar la adquisición de bienes de capital, proveer de materias primas a la industria nacional y de alimentos baratos a la creciente urbanización, de mano de obra abundante al proceso de crecimiento y acumulación de capital. Por esa razón, su estancamiento fue percibido como uno de los elementos clave de la crisis del MISI.

¹ Este ensayo forma parte de una investigación más amplia, denominada "Diseño de una nueva estrategia de desarrollo para México", que se trabaja colectivamente en PROCIENTEC, con el apoyo de la Fundación John D. And Catherine T. MacArthur.

La efímera recuperación que sobreviene entre 1976-1982 es vista como un signo más de que la crisis del sector agropecuario representaba el agotamiento terminal de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. A partir de ese diagnóstico equivocado se concluye que el MISI debía ser abandonado y que el papel estratégico del sector agrícola debía cambiar. De ahora en adelante debía basarse en sus ventajas comparativas (cultivos intensivos en mano de obra y cultivos tropicales, etc.) y dejaría de ser una carga para el fisco.

En estos veinte años de crisis en el campo, las ciudades han crecido de manera anárquica sin poder absorber la población expulsada del campo. El desastre ambiental en las ciudades no es mas que el otro lado del proceso de destrucción desatado contra el campo. En los últimos doce años el sector agropecuario ha sufrido un abandono cada vez más claro y el resultado ha sido la creciente importación de granos básicos, de productos de la industria alimentaria, y hasta una contribución importante a la inflación debido al incremento en el precio de la tortilla, alimento básico.

Hoy la crisis del sector agropecuario está marcada por tres rasgos distintivos. Primero, el entorno macroeconómico es más desfavorable y eso se traduce en múltiples efectos negativos (política monetaria restrictiva que significa ausencia de crédito, política fiscal restrictiva que significa mayor rezago en la inversión, etc.). Segundo, se presenta un retiro casi completo del apoyo estatal en todos los renglones. El repliegue de los apoyos del Estado incluso adopta formas extremas, como la destrucción de la CONASUPO que debía desempeñar un papel importante en los períodos de transición fijados en los acuerdos comerciales. Tercero, la crisis del sector agropecuario estalla precisamente en el marco de una apertura acelerada, indiscriminada y que se aplica de una manera irresponsable, rompiendo los compromisos que el gobierno había adquirido con los productores nacionales. Las recomendaciones de política que se presentan a continuación implican actuar sobre todos estos tres frentes.

En este trabajo la premisa básica es que la política para el sector agropecuario debe cambiar de derrotero para alcanzar un patrón de crecimiento adecuado para el país. El sector agropecuario puede ser una palanca de desarrollo en lugar de tener un papel pasivo o ser un lastre. Desde el

punto de vista de la dotación de recursos y aún bajo una perspectiva de ventajas comparativas, el sector agropecuario tiene la capacidad para convertirse en un motor de crecimiento.

En una primera parte se examinan los principios que deben regir una nueva estrategia de desarrollo del sector agropecuario. En la segunda sección analiza las razones de corte macroeconómico que justifican una política de apoyo decidido para el sector agropecuario. En la tercera sección se presentan recomendaciones de política a nivel sectorial. Estas medidas van desde la aplicación del régimen de la apertura comercial hasta las medidas relacionadas con la intensificación del uso del suelo y el fortalecimiento de la productividad agrícola. En la cuarta sección se examina lo que debiera ser una política sobre conservación dinámica de recursos genéticos en el sector agrícola y, más especialmente, en el sector maicero. Las conclusiones incluyen una reflexión sobre lo que sucederá si no se adoptan estas recomendaciones de política. En especial, se incluye un análisis de los efectos sobre la política ambiental del gobierno federal de no revertirse el deterioro del sector agrícola. El mensaje central es que algo más que cambios de maquillaje en la política del sector agropecuario son necesarios si se busca alcanzar una pauta de desarrollo sustentable.

PRIMERA SECCION

Los principios de una estrategia alternativa de desarrollo del sector agropecuario

El diseño de una estrategia de desarrollo alternativa para el sector agropecuario debe responder a cinco principios básicos. El *primero* es que su objetivo central debe ser mejorar el nivel de vida de los productores del sector agropecuario y sus familias. De este objetivo se desprenden todos los demás. Esta es una opción política de primer orden que de manera deliberada coloca a los productores del campo en el centro de la estrategia de desarrollo.

El *segundo* principio es que la política para el sector agropecuario incluye cambios importantes en la política macroeconómica. Es decir, no se puede concebir una política agrícola (política sectorial) sin tomar en cuenta el carácter de la política macroeconómica. Las variables de política monetaria, crediticia y fiscal tienen una fuerte incidencia en los productores del campo y eso condiciona el marco de la política del sector agropecuario. La política agropecuaria que aquí se analiza es una condición *sine qua non* del desarrollo sustentable de México, *la política*

macroeconómica debe adaptarse a los requerimientos de esta política sectorial y no al revés.

El *tercer* principio es que esta nueva política del sector agropecuario debe ser introducida gradualmente y respetando los lineamientos del Acuerdo sobre agricultura derivado de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Este es el acuerdo marco que rige la política agrícola de la gran mayoría de los países, desarrollados y no desarrollados. Los compromisos adquiridos en este acuerdo multilateral no son un obstáculo insuperable para el diseño y aplicación de una política agropecuaria como la que aquí se describe. Sin embargo, el caso del Tratado de libre comercio para América del norte (TLCAN) es distinto y debe tratarse de otra manera.

El *cuarto* principio básico es que la estrategia del sector agropecuario debe estar basada en la diversificación de la actividad productiva. En las últimas cinco décadas la política agrícola se ha mantenido concentrada en un número muy reducido de cultivos. De hecho, los granos básicos, maíz, trigo y arroz, y el frijol, son los cultivos que han acaparado la atención de la política oficial hacia este sector. Y aún al interior de estos cultivos, por ejemplo en el caso del maíz, la atención se ha centrado más sobre los productores medianos y los de gran potencial de explotación comercial, dejando al margen a un número muy importante de productores pobres y de menor potencial. Ese patrón sigue manteniéndose en la actualidad.

Es importante señalar que el heterogéneo complejo de condiciones agro-ecológicas que marca la geografía física de nuestro país ha sido percibido por los cuadros técnicos responsables de diseñar la política agrícola en los últimos años como un obstáculo, en lugar de un activo, para alcanzar el desarrollo del sector agropecuario. Esta visión distorsionada de lo que constituye el entorno topográfico, climático, pluviométrico y edafológico proviene de una fuerte ignorancia

Esta perspectiva distorsionada de la realidad proviene no solo de un sesgo anti-rural, sino de una admiración ciega por la idea de que la producción debe buscar la homogeneidad y la gran escala (Calva 1993). Pero el régimen de producción flexible, en el caso de la manufactura, ha mostrado que la producción diversificada y heterogénea es más eficiente. En el caso de la agricultura algo similar es factible. La búsqueda de un desarrollo sustentable pasa por una apreciación más rigurosa y sofisticada de lo que constituye la dotación de recursos naturales de México. También

debe pasar por un reconocimiento del potencial productivo de estos recursos en regiones que han sido dejadas de lado por los programas de inversión oficiales. El proyecto de política para el sector agropecuario que se presenta en este trabajo busca alejarse de esa visión oficial miope.

El *quinto* principio básico es que la nueva política del sector agrícola debe tener un horizonte temporal de larga duración. Los instrumentos de esta política para el sector agropecuario deben transmitir claramente una señal de estabilidad para los productores del campo. De esta manera, serán interpretados correctamente como un incentivo para que los productores del campo puedan invertir sus recursos en el desarrollo de la actividad productiva y en la conservación del medio ambiente. La inversión en obras de infraestructura hidro-agrícola es, evidentemente, uno de estos instrumentos, pero también lo es la inversión en vivienda, salud y obras destinadas a la educación. Su impacto sobre el bienestar de la población en el sector agropecuario es probablemente el detonador más saludable y robusto de una política y una práctica de manejo de recursos y ambiental que sea compatible con el desarrollo sustentable en este sector.

SEGUNDA SECCION

Justificación macroeconómica de los apoyos al sector agropecuario

La apertura comercial del sector agrícola de la economía mexicana ha sido justificada como respuesta adecuada al deterioro del entorno macroeconómico. Especialmente importante en esta argumentación es la idea de que los subsidios al sector agropecuario representaban una carga gravosa e intolerable para el resto de la economía. Este punto es la clave para entender la forma en que se organiza y define la apertura, y la manera en que de hecho se aplica el régimen establecido para el sector agropecuario en el TLCAN. Aquí está la llave para entender cómo la política del sector agropecuario se pliega a las necesidades de una macroeconomía orientada a servir los intereses de los agentes económicos con acceso a la esfera financiera.

El argumento de que la apertura era necesaria porque se necesitaba reorientar la agricultura hacia los cultivos en los que residen las ventajas comparativas de México en realidad ocupa un lugar secundario en la definición de la estrategia para el sector agrícola. La apertura busca desplazar un componente importante de la fuerza de trabajo ocupada en la producción maicera hacia el resto de la economía, manteniendo una baja en los salarios para hacer más “competitiva” a la

economía mexicana y ayudar al proceso de acumulación de capital. En otras palabras, la noción de “ventajas comparativas” ocupó un lugar muy secundario en el conjunto de objetivos estratégicos relacionados con la apertura comercial.

En esta sección se invierte el razonamiento del modelo neoliberal y se explica por qué el apoyo al sector agropecuario sí tiene sentido desde el punto de vista macroeconómico. Esencialmente, se presentan tres vertientes en este análisis relacionadas con el sector externo, con la inflación y con el empleo y la demanda agregada.

II.1 Efectos sobre el sector externo

El desequilibrio de las cuentas externas de la economía mexicana ha sido un problema serio desde hace ya más de dos décadas. El anterior modelo económico organizado alrededor de una estrategia de sustitución de importaciones no fue capaz de garantizar una tasa de crecimiento adecuada sin desestabilizar la balanza comercial. Pero el modelo de economía abierta ha fracasado en el mismo terreno.

La liberalización o apertura comercial no ha generado el crecimiento que necesita la economía mexicana, y tampoco han surgido de manera espontánea las ventajas comparativas que se supone son intrínsecas al sector agropecuario mexicano. El desempeño del PIB sectorial ha sido mediocre para todo el período de referencia: la tasa de crecimiento sectorial entre 1994-1999 es cercana al 1% y puede describirse mejor como un estancamiento.

Por otro lado, las ventajas comparativas que se supone son inherentes a este sector no se han traducido en una postura saludable en el sector externo. La balanza comercial sectorial ha acumulado un déficit significativo que gravita de manera negativa sobre las cuentas externas de México. Entre 1989 y 1999 el déficit comercial acumulado del sector agropecuario es superior a los 2,674 millones de dólares. El déficit acumulado de la balanza agro-alimentaria entre 1989-1999 alcanza la cifra descomunal de 15,205 millones de dólares. Un solo cultivo, el maíz, para el cual la apertura comercial se ha desarrollado de manera completamente irracional, es responsable de una aportación descomunal al déficit de la balanza comercial. En síntesis, ni crecimiento, ni ventajas comparativas bien desarrolladas, parecen ser la suerte del sector agropecuario.

La experiencia reciente del sector agropecuario revela que un apoyo directo vía precios más altos pagados directamente al productor conduce a una respuesta vigorosa de la oferta. Pero un apoyo directo vía precios tendría que adoptar la forma de un subsidio y eso ha sido considerado un lastre gravoso e innecesario sobre las finanzas públicas. Por eso es posible observar que la apertura comercial se hizo más para responder a un objetivo de política fiscal que fines estrictamente relacionados con las ventajas comparativas de nuestra economía.

Sin embargo, cualquier ventaja que puede obtenerse en el ámbito fiscal se cancela ipso facto por el hecho de que de manera simultánea se tiene que financiar un déficit creciente del sector agropecuario. El mecanismo de transmisión de este efecto negativo sobre la balanza comercial al ámbito de las finanzas públicas puede adoptar varios canales. Uno de ellos es inmediato: el mayor déficit comercial repercute sobre el déficit en la cuenta corriente y debe ser financiado con entradas de capital. Si el déficit en la cuenta corriente es muy abultado, las necesidades de flujos de capital serán mayores, presionando las tasas de interés al alza. El impacto sobre el costo financiero de la deuda se mantendrá alto, con consecuencias negativas sobre el déficit en el balance económico.

En la medida en que se deteriore el saldo de la balanza comercial se debe recurrir a los flujos de capital de corto plazo para financiar el creciente déficit. El costo de esta modalidad de financiamiento es una tasa de interés alta y una paridad estable. Lo primero afecta de manera negativa la inversión productiva. Lo segundo conduce a un régimen de tipo de cambio semi-fijo y a una apreciación cambiaria. Ambos fenómenos intensifican el deterioro en la balanza comercial por debilitamiento del aparato productivo nacional y por el abaratamiento de las importaciones. El costo directo e indirecto de la contribución negativa del sector agropecuario al déficit comercial supera con creces el costo directo de un programa de apoyos adecuados para el sector agropecuario.

Un ejemplo de lo anterior lo proporciona el caso del sector maicero. El costo de las importaciones de maíz en los últimos cinco años alcanzó la cifra récord de tres mil quinientos millones de dólares. El pronóstico es que este nivel histórico seguirá creciendo a medida que

avance el proceso de apertura previsto en el TLCAN.

En la actualidad, entre el 10% y el 18% del déficit comercial del país se explica por las importaciones de maíz, dependiendo de los precios internacionales de maíz. El costo de esas importaciones todavía se mantiene por debajo del nivel de gasto de los programas dedicados al desarrollo del sector agropecuario durante el período de referencia (aproximadamente unos cinco mil millones de dólares). Sin embargo, los recursos utilizados para cubrir las compras de maíz en el exterior crecerán hasta alcanzar un nivel estable de aproximadamente 9-10 millones de toneladas anuales. A los precios internacionales que se pronostican para los próximos años, de alrededor de \$170 y hasta \$220 dólares la tonelada, las importaciones anuales de maíz pueden tener un costo anual total de entre mil quinientos a dos mil doscientos millones de dólares. En la cota superior de esta estimación se trataría de una suma equivalente al 20%-25% de las exportaciones petroleras del país. Esta sería la contribución más abultada de un solo producto al déficit comercial del país.

La pregunta para el futuro inmediato es entonces la siguiente: ¿qué tiene más sentido, asignar divisas a importar maíz, o dotar a la economía mexicana de un programa de apoyo para los productores agropecuarios y sus familias?

Esta pregunta y sus implicaciones no han sido bien entendidas porque se asume que al incluirse el maíz en el TLCAN México quedó *obligado* a realizar esas importaciones de maíz. Eso es falso. Al incluirse un sector en el TLCAN o en algún otro convenio comercial no significa que se debe abandonar dicho sector a su suerte y bajo el influjo de las fuerzas del mercado. De hecho, en el caso del maíz la apertura se impuso bajo la promesa a los productores domésticos de que durante un lapso de quince años se mantendría un apoyo significativo por parte de las autoridades económicas. Y sobre todo, durante esos quince años se estarían cobrando los aranceles previstos en el régimen de arancel-cuota del maíz para las importaciones que excedieran la cuota libre de arancel. A través de este mecanismo, se aseguraría que los precios domésticos alcanzaran el nivel internacional sólo en un lapso de quince años. México adquirió un compromiso internacional en relación a las importaciones y los aranceles, pero también se adquirió un compromiso con los productores nacionales. De haberse mantenido esos apoyos al

productor nacional, quizás un hubiera cambiado mucho el volumen de producción nacional ofertado en el mercado doméstico. Pero un apoyo más decidido permitiría sin duda aumentar la producción total a niveles muy superiores a los 20 millones de toneladas, como se puede desprender de los datos actuales sobre producción de maíz en el período 1994-1999 y las estimaciones de potencial productivo de (Turrent 1986). Regresamos sobre este punto en la sección sobre políticas a nivel sectorial.

Lo que se ha dicho aquí sobre maíz es aplicable *mutatis mutandis* a los recursos gastados en importaciones del sector agropecuario en general. Y se puede afirmar que esos recursos servirían para atenuar la caída en el gasto público para el desarrollo agropecuario. Además, la asignación para apoyar a los productores nacionales de los recursos que ahora y en el futuro cercano se gastarán en esas importaciones tendrían no sólo una serie de repercusiones en el ámbito de la balanza comercial, sino también en el terreno del mercado doméstico.

II.2 Efectos sobre la evolución del nivel general de precios

Uno de los objetivos de la apertura comercial del sector agropecuario es la reducción de las presiones inflacionarias. La competencia del extranjero en productos finales, junto con la liberalización comercial de maquinaria e insumos, traerían aparejada una presión a la baja en los precios. En el caso específico del maíz, la apertura traería consigo una reducción en el precio de la tortilla y otros productos finales que utilizan al maíz como insumo primario. Este es un objetivo importante si se considera la importancia del maíz en la dieta de la población mexicana.

¿Qué sucedería en el terreno de la lucha contra la inflación si se regresa a los calendarios originales del TLCAN, si se cobran los aranceles a la sobrecuota, y si se revisan hacia arriba algunos aranceles o se invocan las cláusulas de salvaguarda (o medidas de emergencia) previstas en el TLCAN? Y ¿qué pasaría si se regresa a una política que contenga un componente importante de soporte de precios al menos durante los años de transición de algunos cultivos sensibles, como el maíz?

La primera consideración es que el objetivo de reducir la inflación a través de la liberalización comercial no se logró plenamente. El control de la inflación se alcanzó a través de tres

mecanismos: la estabilidad cambiaria que ha conducido a la sobrevaluación del tipo de cambio, la contención de la demanda agregada a través de la represión salarial, y una política monetaria restrictiva. Y si bien es cierto que en un principio la apertura comercial se presentó como un poderoso instrumento anti-inflacionario, la carga de la lucha contra el aumento en el nivel general de precios ha descansado más en la sobrevaluación cambiaria y en la represión salarial.

El balance en materia de control de la inflación es mixto. Es posible observar que a los períodos de estabilidad en la lucha anti-inflacionaria, se suceden períodos en los que la inflación retorna con virulencia cuando se lleva a cabo un ajuste cambiario, como sucedió en 1995. Es decir, cuando el desequilibrio externo se torna insostenible, se tiene que recurrir al ajuste cambiario y se sacrifican las metas y los logros en materia de inflación. Por si eso fuera poco, también se puede observar que en México el salario real sufre un descenso pronunciado en el período 1989-1999. En conclusión, el bienestar de la población sufre un deterioro a pesar de que se logra controlar la inflación.

En el caso de productos específicos como el maíz, el objetivo de lograr un descenso en los precios de productos finales asociados al uso de este grano básico como materia prima no se logró. A pesar de que las importaciones superaron de manera importante los niveles de la cuota libre de arancel, y de que los aranceles correspondientes no se cobraron, el precio de la tortilla no dejó de incrementarse. En la actualidad, el precio de la tortilla ha sido liberado y los incrementos superan el 280% en lo que va de vigencia del TLCAN.²

¿Por qué se han mantenido rígidos a la baja los precios de un artículo como la tortilla, siendo que el precio del maíz sufrió una caída cercana al 45%? Las explicaciones van desde las imperfecciones de mercado, asimetrías de información y la segmentación de mercados locales, hasta las estrategias de los grupos corporativos. En el caso de empresas como MINSA y GRUMA los niveles de rentabilidad dependen de varias líneas de producción y de las actividades de las diferentes empresas del grupo. La rentabilidad del grupo es lo que importa y no tiene

² Las autoridades económicas de México argumentaron que los aranceles no se cobraban para evitar que se trasladaran a aumentos en precios al consumidor final. Se argumentó que de cobrarse dichos aranceles, la SECOFI tendría que pagar subsidios por un monto equivalente para evitar ese aumento de precios. Pero la realidad es que se dejó de cobrar los aranceles y, además, se pagaron subsidios a empresas como GRUMA y MINSA, por lo menos

sentido hablar de la rentabilidad de una unidad de producción o subsidiaria individualmente considerada. Todas las unidades deben contribuir a la rentabilidad del grupo y la empresa matriz es libre de transferir rentabilidad de una unidad a otra en función de los intereses estratégicos de todo el grupo. El desarrollo de nuevas inversiones y desarrollo de nuevos mercados juega un papel determinante en esos objetivos estratégicos.³ En síntesis, contrario a los supuestos simplistas que rodearon la negociación del TLCAN, los precios de bienes finales, como la tortilla, no dependen exclusivamente de la apertura comercial y de importaciones de insumos.

Si en la actualidad se cobran los aranceles previstos en el sistema arancel cuota del maíz, y si se restablece un mecanismo para asegurar precios superiores a los productores nacionales, el precio al consumidor final de la tortilla probablemente mantendría los aumentos que se han presentado en estos años, pero no necesariamente se dispararían. Existen fuerzas por el lado de la oferta que incidirían para mantener estable el precio de la tortilla. Los aumentos en productividad y rendimientos de los productores nacionales de maíz estarían asociados a un incremento en la oferta del grano y contribuirían a mantener el precio final estable. Aunque no existen estudios confiables que midan la elasticidad precio de la oferta de maíz, los déficits de maíz se harían menos severos en muchas regiones, con lo cual los precios del grano descenderían. En caso de aplicarse una política de apoyo al sector agropecuario en su conjunto, haciendo hincapié en la diversificación de cultivos, se revertiría la caída en el PIB per capita del sector agropecuario y el impacto sobre la oferta de alimentos en México acarrearía un efecto positivo sobre la estabilidad de precios.

II.3 Empleo y mercado doméstico

En la retórica oficial la liberalización comercial tuvo como objeto reasignar los recursos productivos de actividades menos productivas a sectores en los que el país tiene una ventaja comparativa. Dentro de los supuestos de la apertura comercial en el TLCAN para el sector

hasta 1998.

³ MASECA, por ejemplo, anunció recientemente planes de inversión para penetrar el mercado de pan blanco en México, tanto en las líneas convencionales como en las de pan dulce. Este mercado es percibido por el grupo como un mercado muy lucrativo a mediano plazo, pero eso requiere superar las barreras a la entrada y consolidar las empresas del grupo en este sector. La empresa necesita realizar cuantiosas inversiones para dar a conocer y establecer sus marcas y canales de comercialización. Líneas de producción como las de la tortilla, durante mucho tiempo la principal actividad de la empresa, pueden ser vistos como generadores de recursos para el desarrollo de nuevos proyectos e inversiones.

agropecuario, se consideró que los recursos productivos controlados por los productores nacionales podrían ser reasignados a otros usos y sectores sin mayor problema. Quizás habría problemas friccionales durante la transición, pero el resultado final debía corresponder a una asignación más eficiente de recursos.

Desde luego, el recurso productivo más importante que sería objeto de una reasignación más eficiente es la fuerza de trabajo. Pero en el sector agropecuario también habría una reasignación de tierra y capital hacia los cultivos más rentables o en los que se supone se encuentran las ventajas comparativas de México.

En este contexto, es particularmente importante observar que la noción de que la fuerza de trabajo desplazada en la agricultura por las fuerzas económicas desatadas por el TLCAN puede encontrar un empleo productivo en la horticultura carece de fundamento. El sector hortícola de México no tiene la capacidad de absorción necesaria. En primer lugar, porque la parcela del mercado de productos hortícolas en Estados Unidos que es capturado por los productores mexicanos se acerca a su límite. Aunque México ya absorbe el 60% de las importaciones hortícolas totales de Estados Unidos, esta cantidad apenas representa el 2% del mercado total norteamericano (Gómez Cruz y Schwentesius 1993). En segundo lugar, aún si esta parcela del mercado puede crecer, el cambio técnico en la producción hortícola trae aparejada la sustitución de factores y tiende a hacerse menos intensiva en mano de obra. Los aumentos en la producción no se van a realizar como resultado de una expansión de la superficie cultivada en horticultura, sino a través de mejores rendimientos que se lograrán con progreso técnico en semillas, fertilizantes, mecanización y mejores técnicas de irrigación. Aún cuando en la fase de cosecha se puede requerir un aumento en la contratación de mano de obra, este aumento estará lejos de poder absorber la cantidad de fuerza de trabajo que se pretende desplazar del sector granos básicos.

¿Puede ser absorbida por la economía mexicana la fuerza de trabajo liberada del sector agropecuario? Se puede pensar que al crecer la economía mexicana y generarse los empleos necesarios, los trabajadores desplazados del sector agropecuario por las fuerzas de la apertura comercial podrían encontrar una ocupación bien remunerada en otros sectores. Sin embargo, se

ha estimado que la economía mexicana necesita crecer a tasas de por lo menos el 5% anual para generar los 1.2 millones de personas que ingresan al mercado laboral anualmente. Pero en los últimos años la economía mexicana ha estado creciendo a tasas muy por debajo de esos niveles, y cuando ocasionalmente ha alcanzado tasas que se aproximan o incluso rebasan ese ritmo, las cuentas externas se han deteriorado de manera significativa y se ha provocado una situación crítica en el sector externo. De este modo, no es dable pensar que la economía mexicana va a alcanzar tasas de crecimiento adecuadas para las necesidades que se considera enfrenta el mercado laboral.

Es importante aclarar que normalmente, cuando se utilizan estas cifras sobre necesidades de nuevos empleos en la economía mexicana, se limita la demanda de nuevos empleos a la que proviene del ingreso de cada nueva cohorte al mercado laboral mexicano. Es decir, esa cifra comúnmente citada se refiere exclusivamente a la demanda de nuevos empleos por la presión demográfica de hace catorce o quince años. La realidad del mercado laboral en México es todavía mucho más dramática porque hay que tomar en cuenta el rezago acumulado en años de mal desempeño en el crecimiento del PIB. Además, hay que contabilizar también a los nuevos empleos que deben ser creados para reabsorber a los productores desplazados por el ajuste derivado de la apertura comercial. El ritmo de crecimiento para absorber todo este cúmulo de nuevos empleos es mucho mayor al 5% anual. El resultado final es que la economía mexicana es incapaz de generar los empleos requeridos por la sola dinámica de la población, y tampoco puede crear los empleos necesarios para absorber la población que se pretende desplazar de la agricultura como producto de la apertura.

En otro trabajo en este mismo volumen hemos presentado las razones por las cuales no se justifica esperar que la economía mexicana pueda crecer a una tasa que permita generar esas cantidades de empleo. Las contradicciones internas del modelo neoliberal constituyen un impedimento formidable para lograr de manera sostenida esas tasas de crecimiento. En consecuencia, la promesa de que la fuerza de trabajo desplazada del sector agrícola podría ser absorbida en el resto de la economía quedará sin cumplirse. Y continuar con un proyecto basado en la premisa falsa de que sí se puede absorber esa fuerza de trabajo desplazada en los cultivos intensivos en mano de obra o en el resto de la economía simplemente se va a traducir en una

presión adicional en las congestionadas zonas urbanas de México, en su infraestructura deficiente y sobre el deteriorado medio ambiente urbano.

Una advertencia es importante. Es posible que el sector agrícola presente una resistencia mayor a la esperada por los arquitectos del TLCAN al desplazamiento de fuerza de trabajo. Un indicador de esta resistencia a abandonar el campo se encuentra en el aumento en la superficie cultivada dedicada al maíz. A pesar de que el precio del maíz descendió 45% entre 1994-1999, la superficie cultivada creció y la producción total de maíz se mantuvo estable en el nivel de los 18 millones de toneladas. El aumento en la superficie cultivada se dio en casi todas las entidades federativas, no sólo en los estados con potencial productivo comercial importante como es el caso de los estados de Sinaloa, Sonora y Nayarit (Nadal, 2000). En estados en los que la producción de autoconsumo es importante también se presentó un incremento en la superficie cultivada. Además, los rendimientos cayeron en casi todos los estados en los que aumentó la superficie cultivada en maíz.

La conclusión de estas consideraciones es que la respuesta de la población que depende directamente de la producción de maíz ha buscado mantenerse en contacto con el recurso productivo tierra. En un contexto de crecimiento económico mediocre, de un entorno macroeconómico en el que los términos de intercambio del sector agrícola con el resto de la economía han sufrido un deterioro significativo, y en un marco de incertidumbre por la profundización de los efectos de la apertura comercial en el campo, la población agrícola ha preferido mantenerse cerca del recurso tierra. Lo anterior no significa que sus condiciones de producción son satisfactorias, como lo demuestran las estadísticas sobre rendimientos.

El punto importante es que si bien las condiciones de vida de la familia campesina promedio se han deteriorado, no se ha producido el éxodo que se pensó podría producirse una vez que los efectos del TLCAN se dejaran sentir. La estrategia de supervivencia campesina no se ha traducido en un flujo migratorio de las magnitudes esperadas inicialmente. Sin embargo, frente a la caída en los ingresos provenientes de la actividad agrícola, las familias campesinas han recurrido a estrategias de supervivencia en las que el ingreso no agrícola cobra mayor fuerza y es de esperar que esa tendencia sea más importante, con lo cual aumentará la presión sobre el

mercado laboral.

Un programa de apoyo adecuado para la agricultura mexicana sería el mayor generador de empleo productivo en toda la economía. En la actualidad, aunque la participación del PIB agrícola en el PIB total es de apenas 5.7%, el sector agrícola es responsable de más del 24% del empleo total. Esto está ligado al hecho de que la productividad en el sector es muy baja, lo cual hace que se considere a la agricultura como un sector muy ineficiente. En la actualidad se necesita un programa de apoyo a la agricultura y que genere incrementos a la productividad sin que necesariamente ocurra un desplazamiento masivo de la fuerza de trabajo ocupada en este sector. Este objetivo se podría lograr a través de un importante esfuerzo de inversión pública en el campo.

El mejoramiento de los niveles de vida de la población agrícola tiene el efecto adicional de que se estimula la demanda de bienes producidos en el mercado doméstico. La población rural en México no representa una alta demanda de bienes importados, y si bien el consumo de bienes importados se ha incrementado en el medio rural, todavía se está lejos de alcanzar los niveles de la demanda proveniente de estratos urbanos. En consecuencia, el mejoramiento del nivel de vida de la población rural no tendría un efecto negativo sobre la balanza comercial. Además, los recursos invertidos en este programa tendrían un efecto multiplicador importante en el mercado doméstico que alcanzaría a toda la economía mexicana debido a la importancia del volumen de empleo en el sector agrícola.

Un programa de apoyo a la agricultura incrementaría el empleo temporal, y eso ayudaría a muchas familias campesinas que recurren al empleo no agrícola para complementar su ingreso. Pero, sobre todo, un programa bien diseñado de inversión pública en obras de infraestructura (camino, presas y canales de drenaje e irrigación) enviaría una clara señal a los productores del campo de que el programa de inversión pública no sería un programa de propaganda sexenal, y que, por el contrario, su continuidad estaría asegurada. Este mensaje podría contribuir a reducir los incentivos a la migración y ayudaría a retener en las actividades agrícolas una parte significativa del empleo rural.

TERCERA SECCION

La apertura en el sector agropecuario

La primera recomendación en este terreno es revisar el régimen de la apertura para el sector agropecuario. En las disposiciones sobre el sector agropecuario en el TLCAN se otorga un trato a la agricultura mexicana análogo al de cualquier otro sector económico. Pero el Acuerdo sobre agricultura emanado de la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales y ratificado en Marrakesh en 1994 contiene provisiones que reconocen el papel estratégico del sector agrícola y su importancia con asuntos no relacionados con el comercio. Este papel estratégico del sector agrícola se manifiesta en el terreno de la soberanía alimentaria, la conservación del medio ambiente y hasta en los aspectos culturales. Por esas razones, el Acuerdo sobre agricultura (en especial su Anexo 2) permite conservar apoyos importantes para el sector agropecuario.

Si bien es cierto que el TLCAN establece que en el caso de conflicto entre sus disposiciones y las de otros acuerdos o tratados, deben prevalecer las del TLCAN, México debe pugnar por una interpretación más amplia de las rígidas disposiciones sobre agricultura en el tratado con América del Norte. Esta es una de las prioridades para renegociar el TLCAN y el texto del Acuerdo sobre agricultura debe proporcionar una plataforma segura para los negociadores mexicanos.

Además, el caso del maíz debe ser reconsiderado debido a que se trata de la espina dorsal de la agricultura mexicana y a que los ritmos originales de la apertura para este grano básico no han sido respetados. En lugar del período de quince años previsto para la plena apertura comercial, la transición se truncó y duró aproximadamente 36 meses.

En efecto, los precios domésticos se alinearon con los precios internacionales en ese lapso debido a que los aranceles correspondientes a las importaciones por arriba de la cuota libre de arancel nunca se cobraron. Además del efecto sobre las finanzas públicas que ya se ha mencionado arriba, esta omisión del gobierno mexicano condujo de manera inmediata a colocar una gran presión sobre los precios del grano en el ámbito nacional. El resultado final es que en 36 meses a partir de la entrada en vigor del TLCAN los precios domésticos ya estaban alineados con los precios internacionales. Y en ese breve lapso de tiempo, el productor nacional se encarar

un entorno macroeconómico adverso y además tuvo que enfrentar el repliegue de los apoyos del Estado.

En el caso de que el maíz no pueda ser retirado del TLCAN, por lo menos debe respetarse el acuerdo original y regresar a los tiempos y calendarios iniciales. El régimen de arancel cuota que se estableció inicialmente fue considerado como una aproximación razonable de las necesidades de importaciones de maíz para la demanda nacional, y además el arancel previsto fue establecido para servir de amortiguador durante el ajuste. En consecuencia, por lo menos debe buscarse mantener las importaciones en niveles cercanos a la cuota prevista y los aranceles para la sobre cuota deben ser cobrados puntualmente.⁴ Los recursos fiscales así recuperados deben ser asignados directamente al programa de apoyos del sector agropecuario.

Si el maíz no puede ser retirado del TLCAN las autoridades mexicanas deben contemplar recurrir a la aplicación del Capítulo Octavo del TLCAN sobre salvaguardas. Este capítulo establece la posibilidad para un país signatario del TLCAN de suspender inmediatamente la desgravación arancelaria y regresar a los niveles arancelarios anteriores a la entrada en vigor del TLCAN siempre y cuando un sector de su economía haya sufrido un daño serio o esté amenazado de sufrirlo por el aumento de las importaciones. El retorno a los niveles arancelarios anteriores al TLCAN puede mantenerse durante un período de hasta tres años.

Esta posible vía de acción debe ser vista como algo normal en la evolución del TLCAN y no como una ruptura radical con el acuerdo comercial. Además, de adoptarse esta medida debería ser acompañada de las acciones sugeridas en este análisis, en especial de un programa vigoroso de inversión pública. Por último, invocar las cláusulas de salvaguarda deberá ser visto como el primer paso para retornar al calendario de transición y los compromisos originales del gobierno mexicano con los productores nacionales.

⁴ De acuerdo con la legislación fiscal mexicana, un crédito fiscal expira en cinco años. La mayoría de las obligaciones fiscales que no se han cobrado en el marco del régimen de arancel cuota para maíz, frijol y cebada siguen vigentes y pueden ejercitarse por las autoridades hacendarias.

CUARTA SECCION

Instrumentos de política macroeconomica

IV.A Política fiscal

La apertura comercial es parte de un programa de política económica más ambicioso y general. En ese paquete de política, la reducida intervención del Estado constituye uno de los objetivos de política más importantes. La explicación es que todo el paquete neoliberal está firmemente anclado en la creencia de que el mercado desempeña mucho mejor su tarea de asignación de recursos en ausencia de la intervención gubernamental. Aunque esta creencia está más relacionada con una necesidad de eliminar o reducir al mínimo el marco regulatorio y la intervención en los mercados debido a un supuesto efecto distorsionador en los precios, también se ha hecho extensiva a las finanzas públicas y a la necesidad de mantener presupuestos balanceados o incluso superavitarios. Este objetivo está asociado a la idea de que el excesivo endeudamiento del sector público coloca una presión indebida sobre los mercados de capital, empujando las tasas de interés al alza y excluyendo a la inversión privada del proceso de financiamiento. Desde luego, existen numerosas experiencias en la historia de la política económica reciente en México que confirman este diagnóstico. Sin embargo, esos ejemplos no justifican el que se lleve al extremo el razonamiento. La conclusión es que se debe mantener un balance adecuado entre niveles de gasto que son necesarios para asegurar el desarrollo del país, y los ingresos fiscales y los niveles de endeudamiento que son requeridos para no desequilibrar los mercados de capitales.

En ese balance deben ser tomados en cuenta los términos de referencia bajo los cuales se aprobó el TLCAN y los compromisos que se adquirieron frente a los productores nacionales. De hecho, hay que tomar en cuenta que los períodos de transición en los sectores sensibles de la agricultura mexicana fueron aceptados precisamente en función de los compromisos de inversión que el gobierno definió para cada sector.

En los últimos años, como el desempeño de la economía mexicana ha sido relativamente pobre, los ingresos fiscales no han experimentado un crecimiento importante. Bajo estas condiciones, la única manera de mantener un presupuesto equilibrado ha sido a través de recortes en el gasto

corriente y en las nuevas inversiones. Los recortes han estado del lado del presupuesto programable debido a que el gobierno no controla (por definición) el presupuesto no programable. En lo que concierne el balance económico (que incluye el pago del servicio de la deuda) el gobierno ha tenido que sportar un déficit de manera constante. Por esa razón los recortes han estado esencialmente en el presupuesto primario y la práctica de recortar el gasto en el presupuesto programable ha tenido como objetivo primordial liberar recursos para asegurar el servicio de la deuda pública (incluyendo en estos últimos años, las cargas financieras ocasionadas por el rescate bancario).

Esta práctica es lo que explica el estancamiento de la inversión pública para el sector agropecuario, la erosión o estancamiento en términos reales de programas como PROCAMPO y Alianza para el Campo, así como la aceleración en los ritmos y secuencia de la apertura comercial. En realidad, se puede afirmar que la apertura comercial respondió tanto a la necesidad de liberar recursos públicos para servir la esfera financiera, como a buscar el desarrollo de las ventajas comparativas del país. Probablemente sirvió más para el primer objetivo que para el segundo.

Entre los países de la OECD México tiene uno de los niveles más bajos de gasto público como proporción del PIB. La recomendación sobre el déficit público tenía algo de saludable inicialmente, pero se ha distorsionado y convertido en una receta dogmática para aplicar recortes indiscriminados en el gasto público, amenazando proyectos de infraestructura necesarios para el desarrollo, y manteniendo en un nivel peligrosamente bajo el gasto en rubros como educación, salud y vivienda. Estas inversiones eran indispensables en el proceso de transición hacia un régimen de economía abierta, y desde ese punto de vista, el régimen de recortes fiscales representa incluso una amenaza para los objetivos de la apertura comercial.

IV.B Crédito

Una de las prioridades centrales de la política para el sector agropecuario es el restablecimiento de niveles adecuados de crédito. Hasta 1999 el crédito para el sector agrícola ha descendido en términos reales y alcanzó niveles estadísticamente despreciables si se toma en cuenta indicadores tales como superficie cultivada bajo algún tipo de crédito. Además, la cartera vencida en el

sector agropecuario siguió presentando un grave problema. Estos obstáculos formidables no deben ocultar que sin una recuperación del crédito en la agricultura, el futuro del sector será negativo.

Este problema está íntimamente relacionado con las reformas al sector bancario y el sector financiero de México durante el período 1989-1993. Entre otras cosas, esas reformas descansaron en el supuesto de que la desregulación de la cuenta de capital (mercado bursátil, mercado cambiario y de divisas, mercados de dinero) llevaría a mayores flujos de capital. Por su parte, la desregulación del sector bancario, conduciría a mejores servicios bancarios, menores tasas de interés a los usuarios de crédito, además de mejores y más variados instrumentos, con lo cual mejorarían las oportunidades para los ahorradores. Entre las medidas adoptadas en la desregulación bancaria, figura la abolición de los cajones selectivos de crédito, desapareciendo así una de las formas de asignación de crédito al sector agropecuario. Finalmente, al empeorar las condiciones del sector agropecuario, el problema de la cartera vencida en el campo comenzó a crecer y el crédito en este sector siguió su camino descendiente.

En la actualidad, se necesita un esfuerzo decidido para reconstruir la banca nacional de desarrollo especializada en el sector agropecuario. Las líneas de crédito para el campo deben incluir créditos subsidiados a tasas de interés preferenciales, y deben contar con una flexibilidad adecuada en términos de la entrega de los recursos a los usuarios del crédito. En cuanto a garantías, las reformas al Artículo 27 Constitucional no han generado una recapitalización del campo, como se suponía sería el caso. En este sentido, el sistema de garantías puede seguir funcionando sobre la base de créditos subsidiados otorgados sobre bases preferenciales. En el caso de productores que prefieran usar los nuevos esquemas permitidos por las reformas al Artículo 27 Constitucional, la nueva banca de desarrollo debe saber acomodarlos.

Es importante aclarar que la cantidad de recursos que se necesita para arrancar el papel de la banca de desarrollo puede ser generado por la economía nacional. En la primera sección de este ensayo señalamos que uno de los principios de la política para el sector agropecuario es que el marco de referencia macroeconómico debe estar adaptado para apoyar a los sectores reales de la economía, y no al revés. Con frecuencia se repite el argumento de que no existen recursos en la

economía mexicana para seguir apoyando a los sectores agropecuario e industrial, o que no hay recursos para apoyar un buen programa de áreas naturales protegidas, y que por eso es necesario privatizarlo todo. Pero ese análisis está equivocado. La macroeconomía mexicana es capaz de generar los recursos necesarios para arrancar y sostener un programa adecuado de apoyo al sector agropecuario. Basta con señalar que los programas de apoyo a los agentes económicos de la esfera bancaria y financiera, a los grupos corporativos que se embarcaron en los esquemas de nuevas carreteras, y más recientemente a la industria azucarera privatizada, constituyen una suma verdaderamente asombrosa de recursos. De haberse canalizado una parte de estos recursos al sector agropecuario y a programas de inversión en obras de infraestructura, el resultado habría sido un aumento de la oferta de productos del campo, y un significativo aumento en el bienestar de millones de personas.

IV.C Inversión pública

En el medio rural, la inversión pública debe cumplir varios objetivos al mismo tiempo. En primer lugar, es imperativo reorganizar y modernizar los esquemas de irrigación. No basta con arrancar un esquema que en teoría permite un mayor control de los usuarios de agua en los distritos de riego tengan mayor control y mayor participación en la toma de decisiones. Se necesita además iniciar un ambicioso programa de inversiones en obras de infraestructura hidro-agrícola de pequeña y mediana escala. Este programa es de una importancia estratégica sobre todo en la mitad sur del país, en donde se concentra la mayor parte de la precipitación pluvial cada año, pero en donde existe una marcada escasez de obras de infraestructura.

Históricamente la inversión en infraestructura para la agricultura de irrigación ha permanecido rezagada en las regiones en las que la orografía no permite abrir grandes superficies a la irrigación a partir de un mismo proyecto. En el noroeste del país, la conformación del terreno permitió abrir grandes superficies a la irrigación con un número relativamente reducido de proyectos. Pero en el sur del país, a pesar de que existe un régimen pluviométrico más intenso, no se puede lograr el mismo resultado. En lugar de recurrir a una estrategia distinta de inversiones, en las que se debió privilegiar a los proyectos medianos, se prefirió limitar esas inversiones al mínimo y aprovechar mejor el potencial hidroeléctrico para privilegiar, una vez más, a los centros urbanos. En la actualidad existe un potencial de irrigación inexplorado en una

parte considerable del país.

En el altiplano y en los valles en las sierras, los pocos proyectos de infraestructura que alguna vez fueron construidos han sido abandonados y sólo se llevan a cabo operaciones de mantenimiento irregularmente. En muchos valles fértiles los canales de drenaje permanecen casi permanentemente azolvados y no pueden cumplir su función. Eso provoca inundaciones en las mejores tierras, mientras las obras de conservación de suelos que pueden prevenir el excesivo azolvamiento permanecen abandonadas. En muchos casos, el caudal de aguas torrenciales permanece sin control por falta de los más elementales sistemas de captación y canalización de aguas. Estos proyectos son necesarios para aplicar diferentes sistemas de humedad y distintos cultivos. Algunos de estos cultivos pueden estar relacionados con nuevas oportunidades para productores del campo que no podrán ser aprovechadas sin las inversiones necesarias. Además, esas inversiones son necesarias para controlar o limitar los riesgos de erosión (especialmente cuando sean utilizadas con técnicas vegetativas) y pueden constituir herramientas clave en el manejo de cuencas hidrológicas. Desde luego, este programa de inversiones necesita de un esquema participativo de las comunidades en todas las fases de los proyectos.

En segundo lugar, se necesitan inversiones adecuadas para reconstruir y expandir el sistema de infraestructura de caminos en el campo. La reducción de las inversiones públicas en la construcción de carreteras se acompañó en México de una serie de grandes proyectos de autopistas financiadas por grupos del sector privado. La red caminera construida por el sector público fue relegada a un segundo lugar y, consecuentemente, ha sufrido un deterioro considerable. El daño que ha experimentado esta red caminera en la mitad sur del país es mucho más severo por el impacto de las lluvias. Los caminos en las sierras del sur de México son particularmente vulnerables a este tipo de daños y muy poco se ha invertido en obras de mantenimiento. El costo en términos de tiempo y daños a vehículos son soportados directamente por aquéllos agentes que viven directa o indirectamente de la producción agrícola, así como sus dependientes.

La reconstrucción de la red carretera es una prioridad muy importante. Pero eso debe complementarse con un programa de construcción de nuevos canales de comunicación de

mercados locales y regionales. La construcción y reparación de caminos debe fusionarse de manera eficiente con la reconstrucción de caminos alimentadores a la red troncal con el fin de vincular mercados. Estas obras de infraestructura proporcionan vínculos importantes que sirven para reducir los aumentos arbitrarios en los precios de muchos productos al convertir a las estructuras de mercados en sistemas menos asimétricos.

Si uno de los objetivos es retener a la población del campo en sus lugares de origen, por lo menos mientras llega el momento en que la economía mexicana puede generar todo el empleo necesario, también se requiere enviar una señal clara de que estos programas de inversiones no son un asunto temporal que puede ser abandonado al terminar un sexenio. Esa señal se puede enviar complementando las inversiones en caminos con inversiones en todos los aspectos de los servicios sociales y municipales, comenzando con vivienda, salud y drenaje, y prosiguiendo con la reconstrucción de escuelas. El rezago de la inversión en estos rubros durante los últimos quince años ha crecido de manera alarmante.

Estas inversiones deben realizarse tomando en cuenta las condiciones locales (clima y patrones de lluvias) y deben buscar involucrar de la manera más completa posible a las comunidades. Esto es necesario para evitar imponer soluciones artificiales en donde existen problemas reales. En especial, esto implica eliminar el viejo esquema en el que las inversiones en infraestructura eran concebidas como la simple “construcción” de una obra, y todo el proyecto era visto como algo rígido y limitado a su manifestación material.

Las inversiones en investigación científica y desarrollo tecnológico también deben fortalecerse. La incorporación de progreso técnico en la producción agrícola es uno de los instrumentos más poderosos para incrementar la productividad. En el futuro, muchos de los incrementos por el lado de la oferta provendrán del cambio técnico y mucho menos de la incorporación de nuevas tierras a la producción. Pero las inversiones en este sector deberán complementarse con las nuevas formas de producción agrícola y no pretender replicar el modelo de producción intensivo en capital. En especial, deberán tomar en cuenta los programas de conservación *in situ* de recursos genéticos.

También deben dedicarse recursos suficientes para fortalecer los servicios de extensión sin repetir los viejos esquemas. En el pasado reciente se redujo de manera brutal la inversión en extensionismo y se dejó en manos del sector privado. Pero ese esquema responde a una distorsión profunda de lo que es la misión del extensionismo. Las empresas del sector privado que ofrecen servicios de comercialización de sus productos (fertilizantes, semillas, plaguicidas) no están ofreciendo un canal de transferencia de tecnología. Están construyendo una relación comercial con clientes presentes y futuros. Los servicios de extensión agrícola tienen una misión diferente y buscan construir un puente entre la investigación científica realizada con fondos públicos y las capacidades locales de producción. Los servicios de extensionismo pueden responder a todo tipo de metas, tales como la diseminación de información sobre prácticas de agricultura sustentable, o la consolidación del papel del productor como principal responsable del proceso de producción. En cambio, los servicios de comercialización proporcionados por empresas privadas responden a intereses que buscan, casi de manera explícita, despojar al productor del control sobre las decisiones de producción.

IV.D Política de ingresos

El apoyo al sector agropecuario demanda un tipo de política de ingresos, ya sea directamente a través de mejores precios para los productos del campo, ya sea a través del programa de apoyos directos a los ingresos de los productores. Los apoyos directos han sido escogidos como el canal más idóneo ya que se supone reduce la distorsión sobre los precios relativos. Esto se debe a que los apoyos directos a los ingresos de los productores están desvinculados de las decisiones sobre cultivos, cantidades y tecnologías de producción. De este modo, en teoría los productores rigen su conducta económica exclusivamente por las señales del mercado.

En México el mecanismo de apoyo directo a los ingresos de los productores, PROCAMPO, no ha cumplido con los objetivos que se le asignaron desde un principio. En lo que concierne al apoyo a los ingresos de los productores agrícolas durante el período de transición contemplado en el TLCAN, el PROCAMPO no pudo compensar las pérdidas en los ingresos de los productores debido a la apertura ya que en los primeros cinco años de vida del TLCAN el valor real de PROCAMPO cayó aproximadamente 40%. Además, desde sus orígenes, varias ambigüedades rodearon la aplicación del programa de apoyos directos. Los pagos se estuvieron

realizando en relación a ciertos cultivos solamente y no a todos los productores del campo. A lo largo de los últimos cinco años, las autoridades responsables también han estado vinculando la realización de pagos al resultado de una supervisión estrecha sobre si hay o no producción. Pero justamente, la racionalidad de PROCAMPO era que estarían los pagos desvinculados de las decisiones sobre producción.

La falta de crédito en el campo ha conducido a PROCAMPO a convertirse en un elemento clave en las estrategias de producción del campesino mexicano. Los pagos de PROCAMPO se han convertido en una línea de crédito de corto plazo. Bajo la figura jurídica de la cesión de derechos, las compañías productoras de semillas, fertilizantes y plaguicidas, han obtenido los derechos para cobrar directamente los cheques de PROCAMPO con el fin de cubrir el costo de los paquetes tecnológicos que ponen a disposición de los productores.

Es evidente que el valor real de los recursos que recibe cada productor a través de PROCAMPO debe restituirse a los niveles de 1994. Además, una estrategia de apoyos adecuados al sector agropecuario debe contemplar un aumento sustancial en los recursos asignados al PROCAMPO. El valor total de PROCAMPO es de apenas una pequeña fracción de los recursos asignados a pagar la parte real de los intereses devengados por el FOBAPROA. Esta injusta y absurda desviación de recursos debe revertirse. El desarrollo del sector agropecuario, y el bienestar de las familias que dependen directa e indirectamente del campo son una prioridad por encima de la cual no se puede colocar a los intereses de unos cuantos banqueros.

La necesidad de incrementar el ahorro doméstico es una de las prioridades en la retórica oficial. Sin embargo, la concentración del ingreso y los elevados índices de pobreza hacen casi imposible que la gran mayoría de la población pueda ahorrar. El establecimiento de un programa adecuado de apoyo al sector agropecuario permitiría incrementar los ingresos de muchas familias y su capacidad de ahorro se vería fortalecida. Y esta capacidad de ahorro puede ser desarrollada con instituciones que hoy están ausentes en el medio rural. El ahorro así captado puede ser canalizado a actividades productivas en el sector agropecuario o en el resto de la economía.

IV.E Políticas para el uso intensivo del suelo y aumento de productividad

Las políticas de apoyo al sector agropecuario deben estar firmemente ancladas en un programa de inversiones para intensificar el uso de la tierra de manera sustentable. Estas inversiones permitirían retener empleo productivo en el sector agropecuario, y además redundarían en aumentos en la oferta de productos agrícolas, con lo cual se reducirían las presiones inflacionarias.

Los datos del estudio de González Acuña, Turrent y Aveldaño (1991) sobre las provincias agronómicas en México pueden ser utilizados como base para estimar el potencial de las ganancias de productividad derivadas de la aplicación de políticas dirigidas a incrementar los coeficientes de cultivo en distintas regiones.⁵ México tiene 23.8 millones de hectáreas de superficie cultivable, de las cuales 18 corresponden a tierras de temporal y 5 de tierras irrigadas. De las tierras bajo régimen de temporal, 3.6 millones de hectáreas tienen suelos profundos (más de un metro de profundidad), y son excelentes para cultivos básicos en el ciclo primavera-verano. El régimen pluviométrico de estas tierras les proporciona coeficientes precipitación/evaporación de entre .9 y 2.0. En el otro extremo, hay 2.6 millones de hectáreas de tierras marginales utilizadas en la actualidad para cultivos anuales. La mayor parte de estas tierras marginales se ubica en las regiones del norte árido y semi-árido de México y tienen suelos muy secos y poco profundos, casi inadecuados desde el punto de vista de la producción agrícola, sobre todo sin obras de infraestructura hidro-agrícola porque el régimen de lluvias apenas proporciona un coeficiente de precipitación/evaporación inferior al 0.5.

Entre estos dos extremos, hay dos provincias agronómicas con más de 8 millones de hectáreas que tienen niveles buenos a medios de productividad, con combinaciones de suelos profundos y someros, pero con coeficientes de precipitación/evaporación de entre 0.5 y 2.0. Finalmente, hay una provincia agronómica de baja productividad cuenta y que abarca más de 3 millones de hectáreas y con coeficientes de precipitación/evaporación inferiores a 0.5. Aproximadamente el 60% de la tierra sujeta a un régimen de temporal presenta inclinaciones de más de 4%.

⁵ Los datos del estudio siguen siendo válidos y han servido de base a uno de los mejores análisis sobre el potencial productivo del sector agropecuario (Turrent 1993).

El aumento en los índices de utilización de la tierra entraña el incremento del número de cosechas en la misma superficie. El análisis de Turrent (1993) muestra que una primera línea de acción consiste en la intensificación de los coeficientes de uso de la tierra. En general, el coeficiente de cultivo de las tierras bajo temporal es de 0.83, lo que significa que el 83% de la tierra cultivable en secano es cosechada una vez al año, y que el 17% restante es puesta a descansar.⁶ Lo más probable es que una buena proporción de las tierras de temporal cosechadas son cultivadas hasta dos veces por año, mientras que el resto lo es una sola vez.

Las tierras irrigadas tienen un coeficiente de cultivo de 0.94, lo cual es bastante bajo. Desde luego, la limitación central aquí es la disponibilidad de agua de riego. Pero existen datos alarmantes sobre el desperdicio de agua durante las operaciones de riego y, sobre todo, en lo que se refiere a la red de distribución y el uso final. La Comisión nacional del agua calcula que el nivel de desperdicio en los grandes sistemas de irrigación en el noroeste oscila entre el 66 y 76%. Aproximadamente 40% de las pérdidas se registran en la red principal, en donde probablemente la inversión en infraestructura nueva sería más costosa. Pero hay otras fuentes de desperdicio que no se han comenzado a atacar y para cuya solución no se necesitan grandes inversiones. Por ejemplo, las prácticas de irrigación en el noroeste mexicano frecuentemente no buscan reducir los efectos de evaporación (la irrigación por gravedad o por aspersión se hace en horas del día en que los efectos del calor son más fuertes).

En el caso de las tierras cultivadas bajo temporal el coeficiente de cultivo puede aumentarse en las provincias agronómicas de productividad media, buena y muy buena. Esto se puede lograr tanto en el ciclo primavera-verano, como en el ciclo otoño-invierno. Es evidente que aumentar los coeficientes de uso de la tierra de labor bajo condiciones de secano necesita de plantas que pueden resistir la presión abiótica de la falta de humedad adecuada, pero hay muchos cultivos y variedades de semillas que permiten alcanzar este resultado. El caso del maíz es bien conocido, pero también existen buenas posibilidades para los casos de frijol, garbanzo y algunas oleaginosas que pueden ser utilizadas como segunda cosecha (Turrent 1993). Desde luego, se necesita invertir en servicios de asistencia técnica, extensionismo y proporcionar fuentes

⁶ Los coeficientes de cultivo se determinan multiplicando la superficie física (real) de la tierra por los coeficientes observados y por el recíproco del índice de siniestro.

adecuadas de crédito.

Es probable que las tierras de mala calidad y con productividad baja hayan alcanzado los límites de tolerancia en lo que se refiere a riesgos de erosión. Si bien los coeficientes de uso son bajos, las posibilidades de aumentarlos no son buenas. El riesgo de siniestro es alto debido a la mala calidad de suelos, el patrón errático de lluvias y el riesgo de heladas. En muchos casos las pendientes son superiores al 30%. Y por esa razón, las llamadas tecnologías vegetativas (muros vivos, cultivo en contornos, bordos y terraceo, pasto vetiver, etc.) pueden desempeñar un papel muy importante en una estrategia de conservación de suelos y de mejoramiento de las condiciones de producción.

De acuerdo con los datos utilizados en Turrent (1993) es posible aumentar el margen agrícola interno en un equivalente a más de 8.3 millones de hectáreas. Esta expansión de la capacidad productiva contrasta notablemente con el crecimiento del margen extensivo que la agricultura mexicana ha experimentado en los últimos cinco años. Y la producción total de cultivos como maíz, trigo, sorgo, frijol, soya o algodón aumentaría de manera significativa.

Es importante destacar que el objetivo de política consiste en intensificar el uso de la tierra que ya está siendo cultivada, no en expandir la frontera agrícola. El vínculo entre los objetivos de aumentar producción y conservar la bio-diversidad es muy fuerte.

IV.F Políticas para la conservación *in situ* de recursos genéticos

Uno de los cambios en la política del sector agropecuario más importantes implica revertir la tendencia a castigar a los productores pobres del campo mexicano por una supuesta ineficiencia productiva. Esta visión está teniendo efectos particularmente nefastos en el caso del maíz. Una proporción elevada de productores pobres descansa en la variabilidad genética del maíz. Esta estrategia productiva convierte a estos productores en los curadores de estos recursos genéticos. Si estos productores son obligados a salir del sector maicero se perderán recursos genéticos de gran valor, no sólo para México, sino para el mundo entero.

El sistema de bancos de germoplasma no garantiza la plena conservación de los recursos

genéticos que se perderán al expulsarse a estos productores del campo. Aunque estos bancos prestan un servicio importante, no representan la solución de este problema. Los recursos genéticos pueden ser conservados durante un largo período, los problemas inherentes a la conservación de muestras en los bancos de germoplasma impiden preservar esos recursos genéticos. La colección del banco del CIMMYT es de unas 13,200 accesiones, y de unas 1,000 accesiones de *Tripsacum* en su campo de Tlaltizapán, Morelos. El banco de germoplasma del INIFAP cuenta con unas 10,000 accesiones de variedades criollas coleccionadas a lo largo de los últimos cincuenta años. La infraestructura del banco del INIFAP deja mucho que desear por la falta de inversiones adecuadas. Pero en ambas instalaciones se presentan problemas similares que conducen a una erosión genética.

El primero de esos problemas es la deriva genética proveniente de los cambios en las frecuencias de alelos en poblaciones pequeñas. Como es sabido, en poblaciones grandes las frecuencias de alelos neutrales permanecen estables durante generaciones. Pero en poblaciones que son reducidas, como en las muestras individuales de un banco de germoplasma, las fluctuaciones al azar en las frecuencias de alelos conducen a sesgos en la distribución de frecuencias.

Aún si se busca reducir el alcance de estos problemas, el reemplazo de las semillas en cada accesión normalmente se lleva a cabo en estaciones experimentales en las que solamente algunas de las condiciones de los agroambientes en que se originó la variedad en cuestión están representados. En consecuencia, las condiciones de reemplazo son muy diferentes y su impacto sobre las poblaciones es fuerte: a la larga, las características originales de las semillas así conservadas no pueden sobrevivir inalteradas.⁷

En consecuencia, se necesita aplicar una política de conservación *in situ* de recursos genéticos para el caso de productores mexicanos. El primer paso es distinguir claramente entre lo que es conservación *in situ* y lo que puede describirse como conservación estática. En un estudio sobre

⁷ Existen muchas otras razones por las cuales los sistemas de conservación *ex situ* de germoplasma son insatisfactorios. La información sobre cada accesión casi siempre es incompleta y con frecuencia ni siquiera se recaban todos los datos sobre los agroambientes de origen, los usos y las condiciones de cultivo idóneas. Además, un número sorprendentemente pequeño de accesiones ha sido utilizado en programas de mejoramiento fitogenético. Y los principales beneficiarios de los sistemas de conservación *ex situ* son las grandes compañías semilleras. Para una descripción detallada de los problemas existentes en los bancos de germoplasma, véase Nadal (2000).

la conservación *in situ* del género *Zea* en la sierra de Manantlán, estado de Jalisco, Benz (1988) desentraña las diferencias entre ambas formas de conservación. La conservación estática se refiere a una visión conservacionista en la que se considera que las variedades criollas permanecen inalteradas y no sufren los efectos de un proceso evolutivo. En sentido estricto, la conservación *in situ* de germoplasma corresponde a un proceso esencialmente dinámico.

La diversidad de variedades criollas proviene de procesos utilizados por productores desde hace siglos en los cuales el potencial genético de las variedades es puesto en interacción con los agroecosistemas. En este proceso, las variedades están sometidas de manera constante a un proceso de selección, mezclas, migraciones y mutaciones por los productores mismos. Por esta razón, en las zonas en las que existe una gran variedad genética, es posible describir a los productores como los curadores o conservadores y *promotores del desarrollo* de estos recursos genéticos.

Las ventajas de la conservación *in situ* pueden ser sintetizadas siguiendo a Dempsey (1996). En primer lugar, la evolución continua entre cultivos y sus parientes silvestres genera nuevas variedades y las adapta a presiones bióticas y abióticas. Preservar el germoplasma de los cultivos solamente, dejando de lado los demás elementos del sistema ecológico en el que evolucionó conduce a patrones evolutivos distorsionados. En segundo lugar, los sistemas científicos formales no pueden aspirar a mantener un seguimiento integral de cada agro-ecosistema en el mundo, y por lo tanto, es mejor descansar en el conocimiento de los productores directos siempre que eso sea posible. La razón más importante para establecer programas de apoyo a la conservación *in situ* es que ésta es la única forma de preservar el cúmulo de conocimientos sobre patrones cultivo en los nichos ambientales creados por suelos y climas locales.

Los sistemas de conservación dinámica son la clave para la supervivencia de los productores que no tienen acceso a sistemas de riego o a fuentes de crédito, semillas mejoradas e insumos productivos. En la medida en que se desatan fuerzas económicas que socavan las bases sociales asociadas a la conservación dinámica, la pérdida de recursos genéticos será irremediablemente el resultado.

Cada año, alrededor de 1.5 a 2 millones de campesinos que siembran en el ciclo primavera-

verano (y en menor medida en el ciclo otoño-invierno) se abocan a la tarea de seleccionar las semillas que utilizarán en el siguiente ciclo. Esta tarea requiere de un conocimiento fino sobre semillas y características agro-ecológicas. No todos los miembros de una familia de productores del campo, o de una comunidad, poseen el conocimiento necesario para desempeñar esta tarea. La información ha sido transferida gradualmente de una generación a otra, pero esa cadena de transmisión se ve amenazada por las condiciones de pobreza y la presión económica. Es decir, en la medida en que el bienestar del productor agrícola se deteriora, se pierde la posibilidad de continuar la delicada misión de conservación y desarrollo *in situ* de recursos genéticos.

Además de los lineamientos generales de apoyo al campo que se han examinado en este trabajo, un programa de apoyo a la conservación *in situ* de recursos genéticos se debe ofrecer inmediatamente un premio adicional equivalente a por lo menos el 50% de los pagos de PROCAMPO. Este pago podría hacerse utilizando las técnicas ya conocidas y aplicadas para enfocar la ayuda oficial en los programas de combate a la pobreza. Todos los productores pobres, sobre todo en las regiones en donde hay más uso de la variabilidad genética del maíz en las estrategias de producción, serían candidatos a recibir este pago. El objetivo sería reducir en forma inmediata la presión a la migración y a expandir la frontera agrícola (lo cual conduce a mayor deforestación).

En segundo lugar, se debe aplicar un ambicioso programa de asistencia técnica para restablecer la capacidad de manejo de estos recursos genéticos entre las comunidades en las cuales se puede detectar un deterioro de la base técnica. Desde luego, como la selección de semillas es producto de formas de conocimiento que solamente están presentes en las comunidades, y no es dable esperar que los técnicos participantes en estos programas reemplacen los conocimientos perdidos o amenazados. Pero pueden ayudar a revertir las tendencias negativas y a enviar las señales adecuadas sobre el compromiso del Estado para con los productores que prestan este servicio ambiental. La conservación *in situ* está relacionada con otras prácticas de conservación de suelos y manejo de recursos, y los técnicos pueden hacer una contribución importante en este terreno.

En tercer lugar, el régimen de propiedad intelectual sobre recursos genéticos debe ser adaptado a las necesidades de estos productores del campo. Los derechos de los productores, sobre todo en

lo que concierne a sus formas de conocimiento deben ser protegidos. El primer paso es desarrollar una campaña de explicación orientada a los productores sobre el funcionamiento y alcances de estos sistemas. El segundo paso consistirá en el diseño de mecanismos para que los productores mexicanos puedan utilizar los instrumentos de la legislación sobre propiedad intelectual y los del régimen de derechos de obtentores de nuevas variedades vegetales, para proteger sus derechos.

Conclusión

La política de apoyo al campo debe estar basada en la premisa de que el sector agropecuario desempeña un papel clave en el desarrollo de México. Este papel está relacionado con sus funciones como proveedor de alimentos, divisas y materias primas, así como un generador clave de empleo productivo. También depende de la capacidad de los productores agropecuarios y sus familias para desempeñar de manera adecuada los servicios de cuidado ambiental que se encuentran asociados a su bienestar y condiciones de supervivencia.

En la coyuntura actual, es claro que el modelo de economía abierta no resolverá el problema de marginación y pobreza de gran parte de la población. Los mecanismos de exclusión social inherentes a esta estrategia impiden que la mayoría de la población pueda beneficiarse.

Referencias

Benz, Bruce F. (1988)

“In Situ Conservation of the genus *Zea* in the Sierra de Manantlán Biosphere Reserve”, en *Recent Advances in the Conservation and Utilization of Genetic Resources*. Proceedings of the Global Maize Germplasm Workshop. México: CIMMYT.

Calva, José Luis (1993)

“El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la ley agraria y el TLC”, en *Alternativas para el campo mexicano* (Calva, J.L. editor). México: Fontamara-UNAM. [15-42]

Gómez Cruz, Manuel Angel y Rita Schwentesius Rindermann (1993)

“El sistema hortofrutícola en México frente al TLC”, en *Alternativas para el campo mexicano* (Calva, J.L., editor). México: UNAM-Fontamara. [93-134]

González Acuña, I. J., A. Turrent Fernández y R. Aveldaño Salazar (1991)

Las provincias agronómicas de la tierra de labor en México. Chapingo, México: Instituto nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP).

Nadal, Alejandro (2000)

Zea Mays. The Social and Environmental Implications of Corn in NAFTA. Ginebra, Suiza: World Wild Fund for Nature (International) y OXFAM (Inglaterra).

Turrent Fernández, Antonio (1993)

“Aprovechamiento de la tierra de labor, tecnologías y posibilidades de autosuficiencia alimentaria”, en *Alternativas para el campo mexicano* (Calva, José Luis, editor). México: Fontamara-UNAM. [77-106]

--- (1986)

Estimación del potencial productivo actual de maíz y frijol en la República Mexicana. Colegio de Posgraduados, Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Oficina de asesores del Presidente de la República. México.