

Balance de diez años de modernización del campo

Bernardo Olmedo Carranza*

El pasado mes de diciembre de 1993* se llevó a efecto la décimo-tercera versión del Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, evento que ha logrado destacar como importante espacio de análisis y debate sobre los problemas de ese sector primario de la economía nacional e internacional.

El objeto de esta última versión del Seminario fue realizar un balance de los últimos diez años así como de la aplicación de políticas de modernización en el campo. En estas condiciones, el ejercicio ofreció un interés particular. La importancia de la temática del evento se vio acrecentada por los sucesos que tres semanas después sacudieron a la región de los Altos de Chiapas, una de las regiones más pobres de nuestro país, en donde el estado de su economía agrícola y de sus habitantes fue, quizá, uno de los elementos más importantes para explicar el estallido de la inconformidad social. Otro elemento para resaltar su oportuna realización, lo cons-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

* Del 6 al 10 de diciembre de 1993.

tituyó también la entrada en operación, tres semanas después, del Acuerdo Trilateral de Libre Comercio, identificado por las siglas TLC.

El seminario contó con la participación de destacados especialistas, tanto nacionales como extranjeros, representantes de diversas instituciones académicas, funcionarios de instituciones públicas, representantes de organizaciones de productores, asesores, legisladores, y se desarrolló a lo largo de cinco sesiones con temáticas particulares.

Estructura productiva y política agrícola

Mucho del esfuerzo de las dos últimas administraciones públicas se centró en las políticas de apertura y de ajuste estructural de la economía. Para ello se instrumentaron diversas políticas tendientes a controlar y estabilizar las variables macroeconómicas hasta el punto de crear condiciones para llevar a cabo lo que se ha dado en denominar la reforma macroeconómica, es decir, llevar a la economía de la producción los beneficios de una estructura macroeconómica estable y controlada. Sin embargo, el ajuste estructural y la reforma macroeconómica se realizaron en detrimento de la sociedad que se sustenta en la microeconomía. De ahí que no sólo la agricultura haya resultado la más afectada, sino también la industria y otras actividades que hoy se encuentran igualmente en crisis.

Después de haber logrado desarrollar una agricultura con un crecimiento superior al de la población durante dos décadas continuas (de 1944 a 1965), cuando incluso se logró producir excedentes de granos básicos para la exportación, gracias al desarrollo de una amplia infraestructura que permitió abrir nuevas tierras al cultivo, la política agrícola sufrió un cambio, se redujo la inversión pública para la agricultura, pero se incrementaron los apoyos a la ganadería privada con objeto de reducir el déficit nacional en cárnicos y lácteos. Ello marcó el comienzo de la declinación de la agricultura nacional, a lo que se sumó posteriormente una errática política de apoyos que propiciaron que, en el período de 1966 a 1980, la agricultura creciera a una tasa inferior a la de la economía en general. La crisis se profundizó en el período 1982-1988 en el que se comenzaron a aplicar tanto la política neoliberal co-

mo las políticas de ajuste estructural. Ello se manifestó en un crecimiento de la agricultura inferior al crecimiento de la población, en una reducción del consumo personal de granos básicos y en el agravamiento del deterioro de los niveles de nutrición de la población más afectada.

La actual política agrícola pretende lograr la recuperación de la crisis de productividad en el campo mediante la incorporación del capital privado, nacional y extranjero, el fomento a las agroasociaciones en el campo y pretende diseñar y poner en operación diferentes mecanismos de apoyo a los aplicados anteriormente, como es el caso del llamado Procampo, cuya intención es la de otorgar un subsidio a los productores comerciales y de autosubsistencia para lograr un incremento de la productividad, programa que se prevé sea aplicado desde 1993 hasta el año 2009. Según el análisis de algunos especialistas que participaron en el Seminario, este programa no logrará fomentar la rentabilidad, la productividad y la competitividad de los productores, aun la de los más eficientes, con lo que la política oficial para suavizar los efectos directos de la apertura comercial resultado del TLC sobre la producción de granos, no logrará su objetivo.

Entre otras consideraciones hechas se mencionó que este instrumento de la política agrícola da idea de la concepción que el gobierno tiene respecto de la agricultura nacional, en vista de que soslaya la importancia de la soberanía alimentaria y la autosuficiencia en la producción de alimentos. Ello resulta un contrasentido pues la experiencia histórica enseña que los países altamente desarrollados han debido construir una agricultura fuerte para sustentar su crecimiento y desarrollo económico. Para tal efecto, las políticas de apoyo integral han jugado un papel de primera importancia, entre ellas la de subsidios sustanciales a los productores, tanto en Estados Unidos como en Canadá y Europa, lo cual ha asegurado a sus productores el mercado interno. En este sentido, el Procampo no significa un programa de apoyo real, ni mucho menos el medio para revertir la crisis de la agricultura mexicana. Se considera asimismo que ello provocará la destrucción de la base productiva del país e incrementará nuestra dependencia alimentaria respecto de Estados Unidos. De ahí que se concluya que es necesaria la aplicación de una política de apoyo integral a la agricultura que permita su capitalización, el mejoramiento y la ampliación de obras de infraestructura, el incremento de la rentabilidad

y la productividad, la recuperación de la capacidad de autosuficiencia alimentaria, el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población dedicada a la actividad así como del entorno ecológico, la recuperación de las formas sociales de la producción (ejidos, comunidades) y otras más.

Reglamentación jurídica para la modernización

A todo momento de cambio en la estrategia económica ha correspondido una adecuación de las normas jurídicas. La política modernizadora y de apertura del campo en México ha requerido de consecuentes ajustes y cambios en el marco jurídico regulatorio de la actividad agrícola.

Un rasgo que ha caracterizado a los dos últimos gobiernos del país es una reforma del Estado que, en términos de la política neoliberal, ha significado un redimensionamiento y una redefinición de su capacidad, de sus funciones, atribuciones y responsabilidades. En este sentido, fueron expresadas algunas opiniones en el sentido de considerar que, en aras de esta reforma, el gobierno ha cedido la función de la rectoría del desarrollo nacional a la iniciativa privada, expresamente a los grupos oligárquicos nacionales y trasnacionales, y que ello constituye una clara violación al contenido del artículo 25 de la Constitución mexicana, pues las reformas económicas adoptadas, particularmente desde el inicio de la actual administración pública tienen, entre otros, el objetivo de que el Estado abandone áreas estratégicas de producción que han servido de sustento para el desarrollo del país.

En lo que concierne particularmente al campo, se expresó que las políticas aplicadas por los últimos gobiernos son violatorias de la Carta Magna, específicamente de la fracción XX del artículo 27 pues éstas, lejos de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, favorecieron la reducción del presupuesto destinado a la inversión pública en el campo en un 76% durante el período 1982-1990, que en el mismo lapso recortó en 71% el gasto público para el sector y los créditos cayeron en más de 50%, además de que el índice de precios de los productos agrícolas no creció en la misma proporción que el de otras mercancías y que la producción per cápita de los principales granos, carnes y leche disminuyó en promedio 37%, etcétera.

De cara a las negociaciones y puesta en marcha del TLC, el ejecutivo de la Nación envió en 1991 una iniciativa de ley con el propósito de reformar el artículo 27 Constitucional para, entre otras cosas, liberalizar el régimen de propiedad de la tierra como una de las medidas complementarias de apoyo a la modernización del campo. Tal iniciativa fue aprobada en 1992 y se considera que a prácticamente dos años de su reforma, el nuevo contenido del artículo 27 ha resultado sólo retórica. Esta aprobación hecha en función del TLC originó un nuevo marco jurídico para el campo que, en lugar de incluir leyes vinculadas con el derecho agrario, mezcla otras que son parte del derecho privado, además de que rompe con el pacto político establecido en la Constitución de 1917 y desconoce la importancia económica y social del ejido y la comunidad agraria; por otro lado, da fin al reparto agrario y propicia la desaparición del ejido, de las comunidades y del minifundio alentando la formación de neolatifundios.

No obstante, en el evento se expresaron pronunciamientos en favor de la nueva legislación agraria a la que se considera un conjunto de medidas de carácter tan profundo que contribuyen a solucionar los problemas estructurales del campo, otorgando autonomía y seguridad a los productores y a los inversionistas, pero cuyos efectos se podrán apreciar sólo en el mediano y el largo plazo. Consideraron, asimismo, que la nueva normatividad representa un avance frente al marco jurídico anterior.

Desarrollo y cambio tecnológico, medio ambiente y sustentabilidad

Un aspecto de indudable importancia para el desarrollo de la agricultura es, sin duda, la tecnología. Hoy, ante los retos del TLC, el incremento de los rendimientos, de la productividad y del nivel de competitividad en el mercado nacional y extranjero, se vincula necesariamente al tipo de tecnología por utilizar. Un aspecto fundamental son los esfuerzos en investigación y en la formación y capacitación de recursos humanos a diferentes niveles que, en el caso de nuestro país, se ha descuidado.

Según se señaló, nuestro país no se ha caracterizado precisamente por la innovación tecnológica ni por el desarrollo y comercialización de nuevos productos. En este sentido, la biotecnología

agrícola puede representar una solución al deterioro de la agricultura nacional, pues su gran potencial para incrementar la producción de alimentos, el uso más racional de los subproductos agrícolas y su carácter menos contaminante y agresivo hacia el medio ambiente, favorece sistemas agrícolas, aun orgánicos, económica y ambientalmente autosustentables. Sin embargo, la heterogeneidad de los productores del campo nacional constituye un factor que hace más compleja la tarea de seleccionar el tipo idóneo de tecnología para desarrollar y utilizar.

La cuestión de las opciones tecnológicas se complica si se consideran una serie de factores:

- a) la diversidad de productores agrícolas y de procesos tecnológicos desarrollados, que van desde las todavía generalizadas prácticas ancestrales de cultivo y cosecha hasta las tecnologías más avanzadas;
- b) las necesidades de los productores de autoconsumo y de los agricultores y empresas que producen para la exportación;
- c) la actual política de educación y de ciencia y tecnología;
- d) la descapitalización del campo, la escasez de créditos y la existencia de programas de apoyo que han dejado mucho que desear.

Sin embargo, se estima que se debe avanzar en el conocimiento de las prioridades del campo a fin de redefinir las prioridades de la investigación y el desarrollo tecnológico, mismas que, según algunos, deben ser conceptualizadas en función de la seguridad alimentaria, de reducir la dependencia del exterior en este renglón, de articularse con el resto de los sectores de la economía y de lograr producir en condiciones de competencia.

No obstante, al problema del rezago tecnológico general en el campo habría que añadir las limitaciones para asimilar y explotar las tecnologías emergentes, lo que de hecho se manifiesta en un mayor atraso tecnológico respecto de los países altamente desarrollados quienes dedican elevadas sumas a la investigación y desarrollo. De ahí que haya surgido la inquietud por enfatizar el imperativo de llevar a cabo una reestructuración educativa. Esta tarea permitiría enfrentar los retos que implica el cambio tecnológico para crear un núcleo endógeno, generando su propia base tecnológica que permita una inserción conveniente en la nueva división internacional del trabajo.

Hubo asimismo propuestas en el sentido de reconsiderar las potencialidades de los recursos nacionales: la tierra, su gente y su potencial tecnológico. En este sentido, se habló de las posibilidades de nuestro país para desarrollar una agricultura orgánica capaz de ser competitiva y desarrollada justamente en las regiones marginales donde se hallan todavía recursos naturales aún no explotados y cuya tecnología forma parte de las culturas campesinas de esas zonas, aun cuando ello puede implicar correr serios riesgos. Sin embargo, hubo referencias respecto de la multiplicación de este tipo de agricultura orgánica en diversos puntos del país, ya que resulta también una alternativa energética en el campo de la producción de alimentos.

Por otra parte, ante los bajos niveles de nutrición en las zonas rurales se externó una alternativa para estimular los sistemas de producción animal de traspato o solar como manera de incrementar el consumo de proteína animal y elevar el nivel nutricional de esa población.

Queda claro que, a la luz de los acontecimientos en Chiapas, el problema de la crisis en el campo adquiere una especial relevancia y sin duda obligará a dar respuestas frontales a las demandas de los campesinos, de los indígenas y de los más pobres del campo, no sólo de Chiapas sino de todo el país. De ahí que eventos de la talla de este Seminario constituyen una base importante de reflexión, no sólo a nivel académico sino de cualquier otro sector social, particularmente por las perspectivas que el problema adquiere y las recomendaciones que de estos eventos pudieran surgir en beneficio de nuestra sociedad.