

## Desafíos de la agricultura mexicana ante el cambio de sexenio

*Susana Edith Rappo Miguez*

---

*Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XI, Números 31-32, Enero - Abril y Mayo - Agosto de 2006

A partir del próximo sexenio, la agricultura puede iniciar un cambio importante si se modifica el actual patrón de acumulación de corte neoliberal y este cambio debería estar asociado a una nueva alianza de clases que desde el Estado modifique la dinámica de la acumulación, priorizando el bienestar de la población, la generación de empleos y el cuidado del medio ambiente, partiendo de un proyecto incluyente que potencie la energía social de los pequeños productores y sus recursos, que frene el deterioro ambiental y que garantice la alimentación de los mexicanos.

De las propuestas y compromisos planteados por las distintas fuerzas políticas, solamente la propuesta que sustenta la candidatura de López Obrador tiene un planteamiento que implica una ruptura con las políticas de corte neoliberal y un proyecto incluyente del campesinado, planteando “un programa integral de fomento agropecuario” que abarca la revaloración de cultivos y tecnologías tradicionales olvidadas, fortaleciendo, desde abajo y con la gente, la economía de las familias campesinas. La realización de dichos cambios supone que desde el poder del Estado mexicano se impriman modificaciones sustanciales a la dinámica de la acumulación capitalista, donde el incremento de la producción y de las exportaciones se apoye en la generación de empleos rurales, el aumento de los ingresos campesinos, el mejoramiento de la alimentación y el freno al deterioro de los recursos naturales.

### *Challenges of Mexican Agriculture Facing the Change of Presidential Period*

*Beginning the next presidential period, the agriculture can initiate an important change if the present pattern of accumulation of neoliberal cut modifies and this change would have to be associate to a new alliance of classes that from the State modifies the dynamics of the accumulation, prioritizing the well-being of the population, the generation of employment and the care of the environment, starting of a including project that harnesses the social energy of the small producers and its resources, that restrains the environmental deterioration and that guarantees the feeding of the Mexicans.*

*Of the proposals and commitments raised by the different political forces, only the proposal that sustains the candidacy of Lopez Obrador has an exposition which implies a rupture with the policies of neoliberal cut and a including project of the peasantry, raising «an integral program of farming promotion» that includes the forgotten re-valuation of cultures and traditional technologies, fortifying, from down and with people, the economy of the families farmers. The accomplishment of these changes supposes that from the power of the Mexican State substantial modifications to the dynamics of the capitalist accumulation will be done, where the increase of*

*the production and the exports leans in the generation of rural employments, the increase of the income of the farmers, the improvement of the feeding and the braking to the deterioration of the natural resources*

### *Introducción*

La agricultura al igual que la economía mexicana puede iniciar a partir del próximo sexenio un viraje importante si se modifica el actual patrón de acumulación de corte neoliberal, que ha imperado en las últimas dos décadas.

La posibilidad de ese cambio se asocia a una nueva alianza de clases que desde el Estado modifique la dinámica de la acumulación, priorizando el bienestar de la población, la generación de empleos y el cuidado del medio ambiente.

Lo anterior y en materia rural supone un proyecto incluyente que potencie la energía social de los pequeños productores y sus recursos. Que frene a partir de la modificación de los sistemas de producción el deterioro ambiental y garantice la alimentación de los mexicanos, partiendo de reconocer la gran heterogeneidad presente en el campo mexicano, que obliga a valorar de manera diferenciada las acciones que una política activa de Estado en la materia deberá incluir.

Requiere un cambio profundo en las políticas impuestas durante varias décadas y, sobre todo, exige hacer a un lado la vieja concepción que privilegió al sector industrial como motor del crecimiento, marginando a la agricultura y fortaleciendo el sesgo urbano.

### *A manera de antecedentes*

La salida de la crisis de endeudamiento de

1982 sometió al país a una serie de reformas estructurales, negociadas con organismos internacionales e inició el cambio hacia un nuevo patrón de acumulación de corte neoliberal, basado en la liberalización de los mercados, un mayor énfasis en la inversión privada, un nuevo papel del Estado en las actividades económicas y una mayor integración a la economía mundial.

En materia agropecuaria los embates que sufrió el sector fueron parte de los cambios de la economía en su conjunto, donde las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional plasmadas en las políticas de ajuste y de estabilización generaron un entorno recesivo durante el resto de la década, sentando las bases para la nueva política de modernización.

A fines de esa década, el diagnóstico gubernamental en materia agropecuaria, partía de considerar signos de debilitamientos muy claros, reflejados en el estancamiento en el nivel de actividad productiva, los déficit recurrentes en la balanza comercial y el fuerte deterioro ecológico, siendo el problema más grave la pobreza.

Las reformas, entre ellas la liberalización y la apertura comercial, buscaban alterar esa situación para el conjunto de la economía, orientando la agricultura hacia la exportación, basada en la gran empresa con inversión privada nacional y extranjera y explotando las ventajas

comparativas existentes en ciertos productos hortofrutícolas.

La firma del Tratado de Libre Comercio de México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1993, se ubica en ese contexto así como en los procesos de globalización e integración a nivel mundial. En materia agrícola, los procesos de reordenamiento en el ámbito mundial se asocian al poderío en materia alimentaria de los países industrializados y a la estrategia de los mismos de estimular los procesos de apertura de las economías del mundo con el fin de ser sus proveedores de alimentos, garantizando la realización de sus excedentes.

Sin embargo las reformas no fueron suficientes para dinamizar las actividades productivas; la economía mexicana ha mostrado desde los ochenta una situación de lento crecimiento, acompañada de fluctuaciones cíclicas. Esta situación se reproduce en la mayor parte de las actividades productivas y se expresa de manera diferenciada en cada una de las regiones del país, dependiendo tanto de la base física y material con que se cuenta como de la estructura productiva de las mismas.

En materia agropecuaria, los impactos de mayor gravedad son los que contribuyen a agudizar una serie de rasgos estructurales, ya que a la desigual y concentrada distribución de la tierra y el agua, la orientación que asume el conjunto de la política vuelve a sumar nuevos elementos diferenciadores. El proceso de modernización se limita a un reducido número de agricultores y a determinadas áreas geográficas y rubros productivos, reduciendo a los estratos ampliamente mayoritarios de pequeños productores rurales, a los objetivos de la política social.

Antes, los subsidios a los insumos, los llamados “paquetes tecnológicos”, al agua, al crédito y a las tarifas de diversos servicios favorecieron a quienes usaban más intensamente esos insumos y servicios. Resultaron así favorecidos los productores empresariales de dimensión media y grande, orientados preferentemente a la exportación y a la producción con destino agroindustrial, así como las grandes explotaciones productoras de alimentos para el mercado interno. La mayoría de los pequeños productores campesinos no utilizaba esos insumos y servicios, por lo tanto no pudieron compensar los bajos precios de sus productos a través de la disminución de sus costos de producción; los bajos precios perjudicaron a todos los productores, pero los menores costos sólo beneficiaron a los productores de tipo empresarial. Por eso, la polarización se vio considerablemente agudizada, agravándose la diferenciación social.

Hoy, además de esa diferenciación se ha sumado la que es producto de la economía global, de la lógica exportadora, de las ventajas comparativas, de la liberalización y de la pasividad estatal ante la lógica del mercado. Lamentablemente no se levantó el censo agropecuario del 2000, que nos permitiría avanzar en la comparación de aspectos estructurales en el medio rural, lo que sí es claro aunque cuantitativamente no lo podamos valorar es este movimiento contradictorio de expulsión y atracción, que explica la migración por un lado, pero la permanencia por el otro, de unidades de producción campesinas, vitales para la sobrevivencia familiar. Además, permite entender aunque lento y deteriorado el crecimiento del sector a partir de una mayor

producción, que sigue constituyendo una significativa aportación para la alimentación nacional, pero que es incapaz de resolver las necesidades de ingreso de la mayoría de los productores.

Estudios recientes muestran que las fuentes de ingreso de las familias rurales en México suelen ser muy variadas; pocas de ellas se dedican únicamente a las actividades del sector primario. El número y la diversidad de las actividades cubiertas por las familias dependen de sus recursos, del número de sus miembros y de sus capacidades y oportunidades. El ingreso rural no agrícola ha crecido en el pasado más rápidamente que el agrícola y constituye en la actualidad la principal fuente de ingreso de las familias rurales, provenientes de actividades como el trabajo asalariado, el comercio, el autoempleo, las remesas de la emigración y las transferencias.

En algunas investigaciones basadas en encuestas de los ingresos y gastos de los hogares en México (Davis et al., 1999, de Janvry et. al. 2000 y Yúnez- Naude et.al., 2000), se puede observar que a medida que las familias carecen de recursos generadores de ingresos, crece la importancia del ingreso no agrícola, en particular el ingreso por salarios. Siendo más importantes los ingresos provenientes de fuera de las actividades agropecuarias que los ingresos por salarios agrícolas.

Además y según el último Censo Nacional de Población y Vivienda, la mayor parte de la población rural no tiene acceso a la tierra; de los 24.5 millones de personas consideradas por la estadística como población rural en México, 10.7 millones son consideradas como población rural económicamente activa. De esa población, 3.1

millones son productores con tierra; 6.6 millones son trabajadores sin tierra y 0.9 millones son productores sin tierra. Aportando el sector rural, sólo el 44 por ciento del ingreso total. (Sagarpa, 2002)

La composición del empleo y el ingreso de las familias rurales, depende del acceso a los recursos naturales. Las familias minifundistas viven de la agricultura pero sobre todo de ingresos extra-parcelarios. Por ejemplo, en México los campesinos con menos de 2 hectáreas derivan de la agricultura sólo el 23 por ciento de su ingreso mientras los que cuentan con más de 5 hectáreas lo hacen en un 42 por ciento y con más de 18 hectáreas de temporal en 62 por ciento.

Por ello, transformar las condiciones del campesinado como la propia existencia del minifundio, en un proyecto que nos incluya a todos, implica necesariamente cambios que van más allá del sector rural, pero que comienzan por ahí reconociendo la importancia que las unidades de producción campesinas tienen para garantizar una parte del sustento de las familias.

Las profundas reformas gubernamentales iniciadas desde los noventa intentaron modificar el entorno en que la actividad se reproduce, pero en la que subyace una concepción excluyente del campesinado. Los ideólogos del cambio estructural, parecieron haber olvidado que la existencia del minifundio en el país es producto de factores estructurales diversos y de una política agraria, que respondió a condiciones de desigualdad y de polarización social y que difícilmente desaparecerán si no se alteran las relaciones de poder existentes, pero que todavía hoy es indispensable para entender la reproducción y sobrevivencia

de un segmento significativo de productores.

Por eso, el movimiento indígena y campesino surgido desde el sureste permitió canalizar una serie de demandas de diferentes grupos sociales que refrendaron así, su derecho a existir en una nación que los había y sigue intentando dejarlos fuera. En 2003, un nuevo movimiento de nuevas y viejas organizaciones de productores demandó un cambio en la política hacia el campo, mayores apoyos y la revisión del TLC; se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo, aunque poco se avanzó en los compromisos pactados, justamente porque implica modificar la visión y el patrón de acumulación dominante.

#### *Las reformas*

Si bien con la adhesión de México al GATT en 1986, comienza un proceso de liberalización en materia comercial, la concepción más amplia y acabada de lo que podemos considerar como reformas estructurales se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, del periodo salinista. En materia agropecuaria, los lineamientos que sintetizan la nueva política hacia el sector, se presentan en el Programa Nacional de Modernización para el Campo (PRONAMOCA), que proponía constituir un sector agropecuario y forestal más abierto, más competitivo y menos protegido por las políticas públicas.

A partir de ocho objetivos generales y quince particulares el programa establece la estrategia de modernización, la cual comienza por la necesidad de establecer certidumbre en la tenencia de la tierra, continúa con el financiamiento y el seguro, donde se establece que “ las políticas de

crédito y seguro al campo dejarán de ser vías de subsidios indiscriminados” y se plantea que el sistema financiero dará un tratamiento diferente a los productores, dependiendo de su nivel de ingresos y de su potencial productivo. Se tipificará a los productores en tres grandes estratos: *a)* de zonas marginadas; *b)* con potencial productivo y *c)* productores que actúan dentro de la agricultura comercial. Los primeros serían atendidos por el Programa Nacional de Solidaridad mientras que la reestructurada banca de desarrollo y la banca comercial destinarán recursos para los otros segmentos de productores.

En el renglón de insumos (fertilizantes, plaguicidas, maquinarias y semillas) el PRONAMOCA plantea la importación y la forma en que los productores tendrán acceso a los mismos, para los cuales establece la eliminación de los permisos previos a la importación de acuerdo a la política comercial y la adecuación de la política arancelaria, además de la desregulación y desincorporación de las empresas que el Estado operaba. Propone estimular la creación de infraestructura a partir de la inversión privada que permita un mejor abasto y comercialización de los productos del campo mientras que en materia de comercio exterior se sitúa dentro de la estrategia general de integración de la economía nacional a los flujos internacionales de comercio.

Plantea fortalecer la industria rural y la agroindustria ya que contribuyen a la generación de empleos productivos, agregando valor a los productos primarios y permitiendo obtener una mejor comercialización de los mismos.

Destaca el proyecto para el desarrollo de corredores agroindustriales en diferen-

tes regiones del país, cuya localización estará determinada por la cercanía con los centros de abasto de insumos y principalmente por las posibilidades de acceso a los mercados de exportación.

En materia de precios, todavía el programa plantea una cierta regulación que tome en cuenta a los productores, industriales y consumidores, así como el comportamiento de los mercados internacionales dentro del marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los márgenes de protección a los productores del campo y los subsidios a la producción que otorgan otros países. Como recordamos, en 1989 se cerró un capítulo importante en materia de precios de garantía ya que sólo mantuvieron su vigencia para maíz y frijol, mientras que los precios de los otros granos fueron sustituidos por “precios de concertación”, donde las cotizaciones internacionales pasan a constituirse en la referencia fundamental. Se fijó un arancel cero para el sorgo, soya y demás oleaginosas; mientras que en el caso del arroz se estableció un arancel del 10 al 15 por ciento, dependiendo de su grado de industrialización. Este esquema será el que prevalezca hasta 1992, cuando se abren las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio.

Finalmente, el programa propone emprender acciones en materia de educación superior, ciencia y tecnología, asistencia técnica; organización y capacitación; participación de los organismos gubernamentales y desincorporación. En los primeros casos vemos la transformación asociada a la privatización de los fondos públicos y en los segundos, la transformación de la participación estatal y el nuevo papel de los

organismos públicos en la sociedad rural. Con el Tratado, la liberalización y la apertura se profundizarán, pero también la tendencia a reproducir políticas y esquemas prevalecientes en Estados Unidos, que buscan sustituir los prevalecientes en México, fortaleciendo el proceso de integración.

*Profundización de la política de modernización: cambios de formas, no de fondo*

El cambio de gobierno en 1994 y la crisis financiera a fines de ese año, impondrán algunas modificaciones a la política pública en el corto plazo, manteniendo los objetivos globales en lo general.

La Alianza para el Campo, firmada el 31 de octubre de 1995, es congruente con los objetivos planteados en la Alianza para la Recuperación Económica y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, donde se establece de manera general hacer crecer la economía y crear empleos, mediante el crecimiento del ahorro interno y la inversión y, en específico para el sector agropecuario: recuperar la rentabilidad, hacer crecer la producción más rápido que la población, combatir la pobreza, corregir el déficit en la balanza agroalimentaria y proporcionar a la población alimentos a precios competitivos.

En particular y en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Alianza plantea la federalización de la misma, estableciendo que en 1996 “se transferirán a los gobiernos estatales los Distritos de Desarrollo Rural y el 85 por ciento de las 126 funciones operativas de la Secretaría”, sin embargo el gobierno federal “conservará la formulación



de políticas, la evaluación, supervisión, la sanidad animal y vegetal y la coordinación de los programas especiales”.

Se plantea la promoción de un amplio proceso de transferencia tecnológica a través de la creación de Fundaciones, mismas que serán operadas por los productores y se constituirán a partir de la transformación del INIFAP.

El Procampo, puesto en marcha en octubre de 1993, se estableció de manera definitiva, a quince años y se crea el Produce, bajo tres modalidades: para la capitalización, para la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales. La reconversión estará orientada por el mercado, tanto nacional como internacional y, la rentabilidad.

Por su parte, en el Programa de Desarrollo Rural y Agroalimentario 2001-2006, del gobierno del cambio, no existen planteamientos novedosos, sino la profundización de la política anterior que en materia agropecuaria propone una mayor industrialización del campo, a partir del enfoque de cadenas productivas.

#### *La posibilidad de cambio*

Este año habrá elecciones federales para renovar el poder legislativo y ejecutivo. De las propuestas y compromisos planteados por las distintas fuerzas políticas, sólo la que sustenta la candidatura de López Obrador, tiene un planteamiento que implica una ruptura con las políticas de corte neoliberal y una propuesta incluyente del campesinado.

Se plantea “un programa integral de fomento agropecuario, instrumentado de manera concertada con los productores rurales y bajo un criterio incluyente en las

tareas y los beneficios del desarrollo. Se trata de armonizar y apoyar, al mismo tiempo la producción de autoconsumo, la producción para el mercado interno y la producción para exportar. El principal actor del cambio es el pequeño y mediano campesino, en donde radica el potencial de crecimiento” (50 Compromisos de AMLO)

Una agricultura de exportación dinámica no se contrapone a una agricultura fuerte para el mercado interno, pero la cual necesita para operar un “nuevo sistema de precios de garantía o generalizar el sistema de ingreso-objetivo, que fue introducido en México a raíz de las movilizaciones campesinas de 2003, pero haciéndolo extensivo a todas las regiones del país y a productos básicos que hoy están excluidos”.

“Habría que promover el fortalecimiento de la economía de autoconsumo y el potencial de la agricultura de pequeña y mediana escala. El propósito es que, con pequeños apoyos, se fomente las actividades productivas tradicionales, pero elevando su productividad. El rescate del campo supone revalorar la importancia que tiene la unidad de producción campesina.”

“Es básico revalorar cultivos y tecnologías tradicionales que hemos venido olvidando, debido a una mal entendida modernidad. ... Específicamente, podríamos fortalecer desde abajo y con la gente, la economía de las familias campesinas. Por ello, se convocaría a una gran cruzada nacional a favor del campo, incorporando a la actividad promotora a más de 20 mil agrónomos desempleados o subocupados fuera de su profesión, con criterio de servicio social y sensibilidad a las realidades agropecuarias y culturales de nuestras comunidades rurales”

“Apoyar estas actividades debe signifi-

car una mejoría en la alimentación, el ingreso, la autosuficiencia, el bienestar y fortalecer la identidad cultural.” (50 Compromisos de AMLO)

Lo anterior supone una nueva alianza de clases, que incluye al campesinado, y que desde el poder del Estado mexicano, imprima modificaciones sustanciales a la

actual dinámica de la acumulación capitalista en México, donde el incremento de la producción y de las exportaciones tenga como fortaleza la generación de empleos rurales, el aumento de los ingresos campesinos, el mejoramiento de la alimentación y el freno al deterioro de los recursos naturales.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional para el Campo, (2003) Por el desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria,
- Andrés Manuel López Obrador (2005) *50 Compromisos*, México, mimeo.
- Encinas, Alejandro, Coord. Juan de la Fuente, Horacio Mackinlay y Emilio Romero, Compiladores (1995) *El Campo Mexicano en el Umbral del Siglo XXI*. Ed. Espasa. México.
- Grammont, Humberto (1995) “Nuevos actores y formas de representación social en el campo” en Prud’homme, Jean Francois, Coord. *El Impacto Social de las Políticas de Ajuste en el Campo Mexicano*. México, Eds. ILET y Plaza y Valdés
- Prud’homme, Jean Francois, Coord. (1995) *El Impacto Social de las Políticas de Ajuste en el Campo Mexicano*. México, Eds. ILET y Plaza y Valdés..
- SARH. (1990) *Programa Nacional de Modernización para el Campo. 1990-1994*.
- (1993) *Procampo*
- SAGAR (1995) *Alianza para el Campo*
- SAGARPA (2001) *Programa de Desarrollo Rural y Agroalimentario 2001-2006*
- Salcedo, Salomón (1999) *Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes*, Serie Desarrollo Productivo 57. Cepal. Chile.
- Rappo, Miguez Susana (1998) “El sector agropecuario y la modernización del campo”, en *Puebla, modelo para armar*. Jaime Ornelas Delgado y Germán Sánchez Daza (coordinadores). Colección Pensamiento Económico. México. UAP.
- Rello, Fernando (2000) *Estrategias campesinas frente al ajuste*, Investigación Económica, México, julio-septiembre, No.233, México.D.F.
- Téllez Kuenzler, Luis (1994) *La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal*. México, Ed. F.C.E.