

LA MODERNIZACIÓN DEL CAMPO, ¿LIBERTAD O SUJECCIÓN DEL CAMPEÑO?

Alma Alicia Aguirre Jiménez

ANTECEDENTES DE LA MODERNIZACIÓN

Desde la década de los sesenta, la dinámica industrial en los países avanzados comenzó a manifestar signos evidentes de estancamiento. Fue entonces cuando Estados Unidos y Europa propiciaron la modernización de su producción mediante el uso extensivo de crédito y de insumos industriales para el campo. El desarrollo de su agricultura no sólo dio un impulso vigoroso a la industria, sino que convirtió a esos países en los principales exportadores de alimentos, desplazando del mercado internacional a las naciones en vías de desarrollo.

En México, la estrategia fue a la inversa. Se buscó fortalecer al sector industrial mediante la transferencia de recursos desde la agricultura, mediante la permanencia inalterable de los precios de los productos agrícolas durante el periodo 1963-1972,¹ situación que condujo al sector rural a una gradual descapitalización.

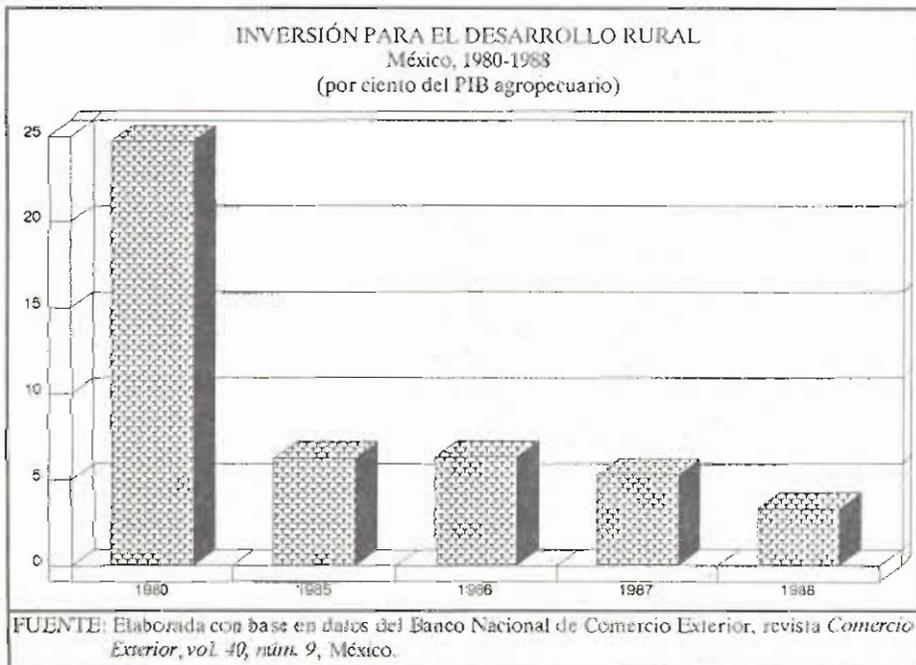
Cuando la producción agrícola empezó a perder dinamismo, se trató de impulsar al campo reactivando el proceso de distribución de la tierra y recurriendo a préstamos internacionales para tecnificar e incorporar nuevas áreas a cultivos comerciales. Esta tecnificación originó una polarización en la agricultura mexicana; se generó un grupo minoritario de alta productividad ligado a las tierras de riego y a una sofisticada tecnología, pero sujeto a cuotas de exportación, restricciones fitosanitarias y barreras arancelarias.

Por otro lado, se formó en las áreas de temporal un subsector de baja productividad subordinado a las "bondades" de las políticas agropecuarias de la administración en turno, originando con ello la servidumbre que requería el modelo de desarrollo para el desenvolvimiento de las áreas urbanas.

De esta manera, la crisis agrícola se agudiza en los años ochenta. La incapacidad para producir alimentos condujo al país a la dependencia del exterior, teniendo que recurrir a crecientes importaciones;

en 1989 se alcanzó la cifra de 9.5 millones de toneladas de alimentos, con una erogación superior a los tres mil millones de dólares.²

¿Cuáles fueron los factores que provocaron esta crisis? En el ámbito internacional, las políticas proteccionistas y de restricción monetaria en los países industrializados impulsaron la elevación de las tasas de interés internacionales provocando a México un incremento en su carga financiera por deuda externa, lo que ocasionó, entre otros fenómenos, recesión, inflación y desempleo.



Esta crisis generalizada, debida a un ambiente macroeconómico inestable, afectó en gran medida al sector agropecuario; por un lado, el gasto público destinado a este sector se contrajo de manera muy significativa, y el proceso inflacionario provocó una relación de intercambio negativa en relación con los demás sectores de la economía, incluyendo el comercio exterior.

Mediante políticas específicas, el gobierno mexicano trató de impulsar al sector a través de bajos precios en el fertilizante, el seguro agrícola y la electricidad, así como con reducidos costos financieros y un régimen impositivo preferencial. Sin embargo, estos apoyos se distorsionaron y no produjeron los beneficios esperados.

En general, la agricultura mexicana durante los ochenta se desarrolló sin un enfoque global, ya que los programas implementados no tuvieron continuidad y frecuentemente se privilegió a la producción de faltantes, o los recursos se destinaron a programas de contingencias cuando las condiciones meteorológicas fueron adversas; por ello, los alcances de la política agrícola nacional fueron inadecuados e insuficientes.

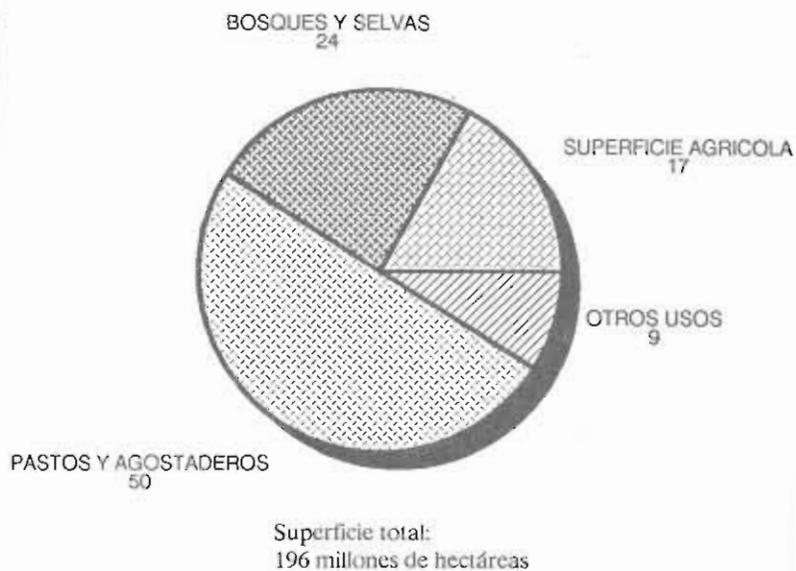
ALGUNOS ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA MODERNIZACIÓN DEL CAMPO

Al inicio de la presente administración, la reactivación de la economía nacional era apremiante. México asumió una política tendiente a intensificar y consolidar sus relaciones comerciales internacionales, y emprendió un proyecto de modernización, implantando un modelo de desarrollo enfocado principalmente al comercio exterior.

En materia agropecuaria, la modernización se enfocó hacia el objetivo fundamental de aumentar la producción y la productividad del campo; con ello se busca garantizar el abasto nacional y restituir al país su soberanía alimentaria.³ Con base en este objetivo, se formuló el Programa Nacional de Modernización al Campo 1990-1994, el cual pretende imprimir com-

VOCACIÓN DE LA SUPERFICIE NACIONAL

México, 1990
(por ciento)



FUENTE: Elaborada con base en datos del Banco Nacional de Comercio Exterior, revista Comercio Exterior, vol. 38, núm. 7, México.

petitividad al sector; alentar su potencial exportador, impulsar la inversión privada nacional y extranjera, eliminar los vicios y las distorsiones que habían venido limitando su capacidad productiva, así como preservar los recursos naturales y diversificar sus actividades.

Para alcanzar estas metas, el Estado propuso una serie de políticas y estrategias, entre las que destacan: a) la eliminación de las rigideces de la legislación agraria que permita garantizar y estimular la inversión privada; b) vincular la agricultura nacional al comercio exterior, y c) desregular el proceso de comercialización de insumos y de la producción para el mercado interno. Con esta serie de estrategias, la administración pública pretende que la participación económica de los agentes privados y de los productores adquiera una mayor preponderancia, tratando de imprimir al sector rural una dinámica de economía de mercado; por su parte, el Estado también plasma la transformación de su intervención privatizando y reestructurando las empresas públicas ligadas al sector, suprime los subsidios generalizados que se administraron en el pasado, transformándolos en estímulos temporales dirigidos de manera selectiva hacia los productores de alto potencial productivo y de esta

manera disminuir la carga financiera del gasto público. En general, el conjunto de estas políticas están encaminadas a capitalizar la actividad agropecuaria para, que a través de esta condición, se vuelva más eficiente y genere la rentabilidad que le permita permanecer en los procesos de intercambio comercial.

Estos objetivos son los deseables, y podrían lograrse siempre y cuando el país contara con un potencial agroecológico homogéneo y altamente productivo. Sin embargo no es así, ya que México tiene restricciones en sus áreas potencialmente agrícolas, las cuales están conformadas por tan sólo 33 millones de hectáreas, que representan el 17 por ciento del territorio nacional. De esta superficie cultivable, sólo 6 millones de hectáreas cuentan con sistemas de irrigación y éstos presentan un bajo nivel de eficiencia; la propia Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en su programa de Irrigación y Drenaje 1990-1994, contempla reestructurar estos sistemas de manera tal que en 1.9 millones de hectáreas se pretenden llevar a cabo trabajos de modernización en las cuales de alguna manera se podrá sostener una rentabilidad constante por sus condiciones actuales de operación y en donde posiblemente se tenga en el corto plazo una mayor afluencia de capitales privados.

Pero, ¿qué pasa con las 4.1 millones de hectáreas de riego restantes, donde se requiere llevar a cabo trabajos de rehabilitación tanto en la infraestructura de riego como en los suelos? En esta superficie el nivel de eficiencia no es mayor de 60 por ciento a pesar de que desde hace 34 años el gobierno ha venido canalizando inversiones para este tipo de trabajos. Con este antecedente, se visualiza que en el corto y mediano plazo las acciones sólo quedarán en rehabilitar y transmitir las áreas de riego a los propios usuarios, creándose las condiciones operativas que se requieren para el desarrollo de una agricultura de corte comercial que permita alentar el potencial exportador. Ello es fundamental para que las áreas de riego sean las generadoras de divisas que el sector requiere para su fortalecimiento.

Por otro lado, de acuerdo con las directrices de la modernización, la autosuficiencia alimentaria del país se está buscando en la explotación de áreas de temporal; se estima que en estas condiciones se encuen-

tran 27 millones de hectáreas, de las cuales 11 millones han sido clasificados como de buen temporal, y los 16 millones restantes su ubican en zonas de regular a mal temporal.

Una estrategia para impulsar la producción de cultivos básicos ha sido la implementación de un programa de estímulos dirigidos y temporales con paquetes tecnológicos específicos para zonas de alto potencial productivo. El desarrollo de este programa ha reflejado incrementos en los volúmenes de producción; sin embargo, por las características mismas del programa y las restricciones económicas impuestas al sector, no ha sido posible cubrir, como sería lo deseable, en su totalidad las áreas potencialmente productivas del país y de esta manera consolidar una base para la producción de alimentos.

Hasta aquí las perspectivas son positivas. El punto débil, y quizá el más preocupante por sus repercusiones sociales, son las zonas de regular a mal temporal, las cuales abarcan 16 millones de hectáreas (casi el 50 por ciento de la superficie cultivable del país); en ellas las cosechas no dependen de la tecnología empleada, sino que en gran medida son el resultado del temporal de lluvias. En estas áreas, los productores han quedado al margen de las obras de infraestructura, de los estímulos a la producción, del sistema de financiamiento, del seguro agrícola y de la asistencia técnica, situación que los deja sin posibilidades de integrarse al proceso de modernización. Lo anterior les deja como única alternativa el Programa Nacional de Solidaridad, el cual no alcanza a beneficiar al total de productores de este subsector, por lo que dependen de su precaria capacidad económica para producir alimentos de subsistencia; ello provoca que, en los casos más extremos, se vean obligados a ofrecer su fuerza de trabajo en las áreas urbanas, con las consecuencias sociales negativas que ya se han dejado sentir.

Con las recientes reformas al Artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria en materia agraria, el gobierno ha tenido el cuidado de dar certidumbre a la tenencia de la tierra en sus distintas modalidades. Sin embargo, la problemática del campo es mucho más compleja y no puede verse desde un ángulo unilateral, ya que existen otros factores de mayor peso relativo que han impedido su desarrollo.

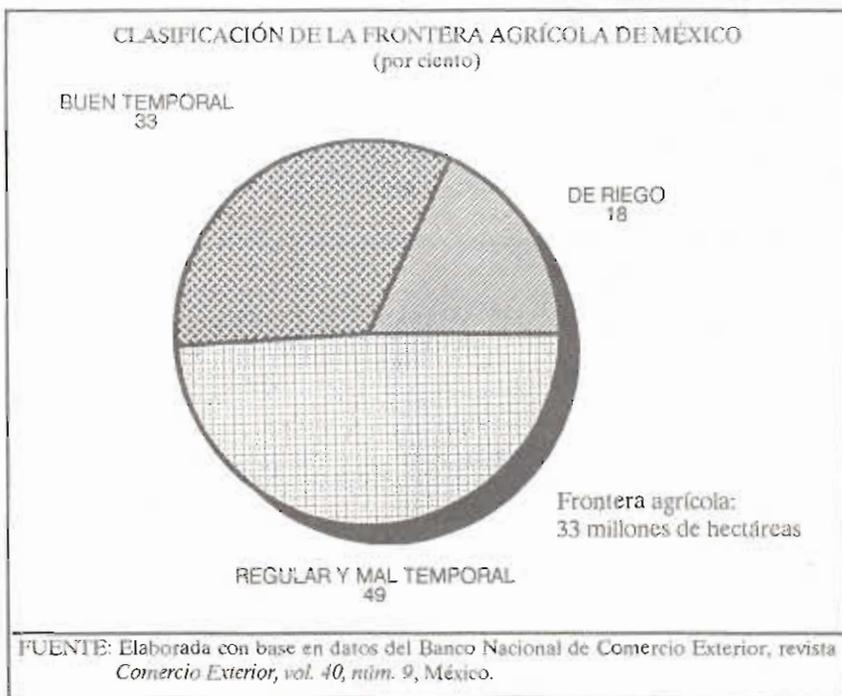
Con la promulgación de estas reformas quedaron cerradas las acciones de restitución y dotación de tierras a nuevos núcleos de población, se le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio a la propiedad social, en tanto que la propiedad privada queda debidamente protegida. Es importante no perder de vista que el propio Artículo 27 de la Constitución establece el principio de que la propiedad original de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden a la nación, precepto que amplía la capacidad rectora del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de los recursos naturales del país.

Como puede apreciarse, el enfoque de la nueva política agraria podría considerarse como un avance en materia agropecuaria al restituir la libertad al campesino para decidir sobre el dominio y destino de su parcela y considerar como objeto de garantía el usufructo de la misma. Pero cabe preguntarse, en el caso de los productores localizados en zonas de baja productividad, ¿cómo se va a garantizar con el usufructo de su parcela? Si en la misma ley no se contempla una política de financiamiento y su inexistencia obligará a este tipo de productor a privatizar en un futuro su derecho agrario, por lo que la naturaleza jurídica de la propiedad social del país tenderá a desaparecer.

En la actualidad se dice que la propiedad privada es la mejor manera de utilizar las riquezas naturales y que la utilización de éstas no solamente redunda en beneficio del propietario, sino también en beneficio de toda la colectividad. Sin embargo, aquí es necesario aprender de la historia. No hay que olvidar que en México se promulgó la Ley de Desamortización en 1856, y en 1859 la Ley de Nacionalización de Bienes de la Iglesia; posteriormente, entre 1883 y 1894, se emitieron las Leyes de Colonización y Baldíos. Con esta serie de ordenamientos legales se trató de generar una propiedad privada más dinámica que cambiara el uso del suelo y que reactivara los niveles de producción del campo; sin embargo, se logró únicamente la formación de grandes latifundios de tierra. En la actualidad, con el nuevo enfoque de las recientes reformas al Artículo 27 constitu-

cional y de acuerdo con las condiciones prevalecientes en el ámbito financiero internacional, es poco probable la formación de nuevos latifundios físicos; posiblemente en las áreas de alto potencial productivo donde se localizan las grandes obras de infraestructura del país se lleguen a formar latifundios financieros. En este caso, a quienes al controlar los mercados consumidores, los medios de transporte y los financiamientos, les interesará el usufructo de las tierras con cultivos de exportación altamente rentables para sus inversiones y difícilmente canalizarán capitales hacia la producción de alimentos básicos para el abasto nacional.

También es cierto que con el Programa de Modernización los niveles de producción y productividad en las zonas de alto potencial productivo se verán incrementados, que se establecerán nuevos sistemas productivos integrados a nivel regional y que se tendrá un progreso sostenido sustentado en las decisiones de los ejecutivos de las empresas y en el uso intensivo del suelo. Aquí, se visualiza la necesidad de que en los contratos de coinversión o de participación entre empresarios y productores se normen los aspectos de transferencia de tecnologías y de inversiones para la conservación de las obras de infraestructura y de los recursos naturales, ya que la degradación de éstos ha implicado altos costos sociales debido a que los beneficios obtenidos por su uso no se han canalizado a su



conservación, teniéndose que recurrir a créditos externos, agravando con ello la dependencia financiera y el peso de la deuda externa la cual viene a recaer finalmente en la sociedad en su conjunto.

Además de estas necesidades jurídico-administrativas, es necesario que el productor tenga verdadera libertad para seleccionar los mejores agentes de la producción que permitan la disminución de costos y el aumento de la capacidad competitiva aprovechando las oportunidades que presenta la apertura comercial; cabe recordar que en la agricultura de exportación, los productores se han visto sujetos al suministro de insumos por parte de las transnacionales y en el caso de la agricultura de abasto interno, durante mucho tiempo también los productores estuvieron sujetos al suministro de insumos por parte de las instituciones oficiales, aspectos que provocaron la ineficiente productividad agrícola. Los aspectos políticos no deben ser olvidados en el sentido de que esta modernización debe tener una correlación entre la participación efectiva de la sociedad agropecuaria, los empresarios y el gobierno.

Por último, dadas las condiciones de la actual política agropecuaria, se percibe claramente la continuidad de una dualidad de la agricultura mexicana, donde quedarán excluidos del proceso de modernización los productores con bajo potencial productivo, cuyo problema no estriba en la seguridad en la tenencia de la tierra, ni en la formación de empresas agropecuarias para su desarrollo, sino en factores de tipo natural, como son calidad del suelo, agua y clima; económicos, como crédito y financiamiento, así como una carencia de asistencia técnica y capacitación.

Para atenuar estas limitantes, y a fin de que en el mediano o largo plazo se vean fortalecidos estos productores, al menos para garantizar sus niveles de autosuficiencia, es necesario que se contemplen dentro de la legislación agraria aspectos redistributivos mediante transferencias de valor de las áreas modernizadas a las marginadas de este proceso; es decir, que el excedente de valor generado sea revertido en el propio sector agropecuario para que ayude su capitalización y de esta manera poder llevar justicia social a las familias de los productores, como lo establece el objetivo principal del Programa Nacional de Modernización del Campo. \square

NOTAS

¹ Véanse precios reales y nominales de garantía 1953-1989, *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, pp. 930-931.

² "El gran desafío", revista *Tiempo*, núm. 2490, p. 6.

³ Objetivo del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, SARH.

BIBLIOGRAFÍA:

Rebollo T., José Guillermo. *La tenencia de la tierra en México*. Secretaría de Recursos Hidráulicos, México, 1972.

SARH, Subsecretaría de Planeación, *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*, México, 1990.

SARH, Comisión Nacional del Agua, *Programa Nacional de Irrigación y Drenaje 1990-1994*, México, 1990.

Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 3 de enero de 1992.

Diario Oficial de la Federación, "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria", 23 de febrero de 1992.

Este espacio puede ser suyo

Anúnciese en la Carta Económica Regional

Informes al teléfono: (91-3) 624-26-72