

POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Alma Alicia Aguirre Jiménez

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta algunas reflexiones relacionadas con la supremacía del Estado en la instrumentación de las actuales políticas agrícolas y agrarias y su injerencia en la administración del desarrollo. Las observaciones se centran en los impactos de estas políticas en los esquemas de producción, así como en algunas consideraciones relativas a la identificación de externalidades que podrían influir en la puesta en vigor de estrategias para lograr un desarrollo agrícola sostenible; lo anterior desde la perspectiva de la incursión de México, y de su sector agrícola, en la globalización económica.

ANTECEDENTES

Ante un Estado sobredimensionado, con una crisis de divisas por deuda externa y la necesidad de aumentar la competencia interna —entre otros factores—, México se orientó hacia una liberalización en materia de política económica, siguiendo la megatendencia ya generalizada en los países industrializados de mayor integración a la economía mundial (Arroyo y Aguirre, 1994: 2).

Las pretensiones de apertura del país conllevan la renovación de misiones, razonamientos y nuevos métodos y prácticas administrativas. Inicialmente, el Estado se abocó a realizar ajustes estructurales basados en estrategias rígidas en relación al gasto público, privatización de empresas paraestatales, reducción del crédito, disminución de salarios reales, mantenimiento de la tasa cambiaria y, finalmente, la apertura al comercio exterior.

Esta última medida fue antecedida por el ingreso de México al GATT en 1986 y permitiría, en 1988, que la economía se encaminara aceleradamente hacia un modelo de economía abierta, regida por los principios de libre cambio y de las ventajas comparativas (Fritscher, 1991: 91). Las pretensiones de este paradigma neoliberal tuvo efectos negativos en la producción agrícola y en los esquemas financieros de los productores rurales, derivados de algunas consideraciones como: a) el reducido margen arancelario a las importaciones de productos alimenticios; b) la supresión del régimen controlado de importaciones, y c) la eliminación de precios de garantía para la mayoría de los pro-

ductos agrícolas, excepto para maíz y frijol.¹

Estas dificultades forzaron de nuevo a la reflexión, reorientando al sector agropecuario en la perspectiva de un proceso de modernización que lo hiciera más competitivo sustentándolo en el redimensionamiento de las políticas agrícolas y agrarias, así como en la renovación de funciones del aparato estatal y su participación en el proceso de modernización del sector agropecuario.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO AGRÍCOLA

La reorientación del desarrollo agrícola se sustentó en los lineamientos de política del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, que para el logro de este objetivo planteó cuatro directrices principales: 1) transformación de las instituciones públicas de fomento agropecuario; 2) actualización del marco jurídico del sistema agrario mexicano; 3) democratización y fortalecimiento de las organizaciones de productores, y 4) modernización de los instrumentos de política rural.²

Con estos lineamientos el gobierno conformó un Estado con participación más restringida y estableció una política agraria basada en la apertura de espacios a capitales privados y a inversionistas rurales. La evolución prevista hasta hoy se manifiesta en las reformas al Artículo 27 constitucional y a las leyes en materia agraria y de aguas, las cuales circunscriben los conceptos de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la consolidación de figuras asociativas de carácter comercial o mercantil necesarias para la reconversión productiva y económica del campo, dejando que los factores de producción y la oferta y demanda de productos agropecuarios teóricamente sean autorregulables por las fuerzas del mercado.

Asimismo, para facilitar este desarrollo, la estrategia se dirige a la modernización de los instrumentos de política rural, destacando entre ellos la aplicación de estímulos selectivos a través del Programa Regional de Alta Productividad para maíz, trigo y frijol, y la subsistencia de precios de garantía para estos productos hasta el ciclo agrícola otoño-invierno 1994-1995.

El aumento en los precios de maíz y frijol a partir de 1990 y la instrumentación del programa regional de alta productividad, propiciaron una alteración en la estructura productiva y en los sistemas de producción, modificando sustancialmente los patrones de cultivos; sin embargo, los altos costos de tec-

nologías de punta, aun con precios de garantía internos superiores a los precios internacionales, no han permitido la consolidación del proceso de reconversión productiva, dejando al margen la reconversión económica.

El sector privado ha mostrado aversión al riesgo productivo que representa la agricultura. Aunado a esto, las reservas y el escepticismo de inversionistas nacionales y extranjeros se han dado en torno a una escasa capacidad competitiva del sector, requerida para insertarse favorablemente en el mercado internacional; al respecto existe consenso en cuanto a que el peso se encuentra sobrevaluado respecto del dólar desde 1989, lo que encarece los productos mexicanos en los mercados externos y los hace menos competitivos y afecta directamente los niveles de exportación, desalentando la inversión privada en esta rama productiva (Arroyo y Aguirre, 1993: 118).

De lo anterior se infiere que la problemática agrícola no se deriva como muchos especialistas afirman de la cuestión jurídica de la tenencia de la tierra, sino que a ésta se le asocian variables de tipo económico y elementos de sistemas de información de mercados que permitan una adecuada planeación de la producción conforme a sus potencialidades.

Es necesario evitar caer en los extremos, como ha sido el caso de la pretendida contracción de la intervención estatal en las actividades agri-

colas, visualizando que una injerencia predominante de la inversión privada en estas actividades no ha sido viable, esta podría darse en la medida en que el Estado otorgue mecanismos compensatorios al riesgo que representa invertir en estas actividades

EXTERNALIDADES Y DESARROLLO AGRÍCOLA SOSTENIBLE

La aparición de nuevas políticas de intercambio comercial a nivel internacional hacen más apremiante la demanda de un desarrollo agrícola "sostenible"³ en el cual los inversionistas emprendan proyectos sustentados en criterios económicos basados en la eficiencia que requieren las inversiones, pero sin descuidar la conservación del medio ambiente; de ahí que se deben identificar tecnologías capaces de aumentar la productividad sin seguir deteriorando los sistemas ambientales.

Los recursos son necesarios, no sólo para la conservación ambiental, sino también para la rehabilitación de los recursos agrícolas cuyo deterioro actual es de consideración. Asimismo, la infraestructura física y administrativa para instrumentar la reforma y modernización demandará cantidades fuertes de recursos financieros. El sector privado, como se ha venido argumentando, tendrá una participación tal vez marginal en donde ya existe alta rentabilidad, infraestructura hidroagrícola, etcétera, pero don-

de es más necesario el apoyo financiero de este sector. La concretización de las reformas al Artículo 27 tomará tiempo. Queda claro que un desarrollo agrícola ecológicamente sostenible está muy lejos de alcanzarse en la mayor parte de las regiones agropecuarias (Arroyo y Aguirre, 1993: 122).

Desde esta perspectiva, la participación gubernamental en las actividades agrícolas desempeña un papel estratégico en la creación de condiciones favorables para el desarrollo sostenible y que, asociada su intervención a las ventajas que pueda ofrecer el sector privado, se podrán generar externalidades⁴ benéficas que determinen los precios de mercado y sus propias posibilidades de consumo y de producción.

Los criterios de intercambio comercial del tratado de libre comercio,⁵ y la política interna de sostener los precios de garantía del maíz y frijol hasta el ciclo agrícola 1994-1995, que será sustitui-



da por la liberación de precios tomando como referencia los internacionales, se convierten en externalidades que hacen indudable la necesidad de reevaluar internamente los instrumentos de fomento en torno a la agricultura.

Así, el vínculo entre política económica e inserción de las actividades agrícolas en el marco de la globalización, hacen suponer la alteración de la estructura productiva nacional y la necesidad de encontrar nuevos sistemas de producción en el agro mexicano. El subsector agroexportador tradicional tendrá la necesidad de encontrar nuevas especializaciones en sus productos para el comercio exterior. Los productores de granos básicos en zonas de alto potencial productivo, de continuar con sus actuales patrones de producción, estarán supeditados a instrumentos de política agrícola como el PROCAMPO, el Programa de Alta Productividad y la selección de otros subsidios directos como instrumentos de apoyo que presenten un bajo costo económico y político y permitan compensar las fluctuaciones de precios agrícolas dentro de un contexto de libre competencia.

La prioridad de una agricultura enfocada hacia el mercado interno con objetivos de autosuficiencia alimentaria requiere también destinar subsidios alternativos a los productores de bajo potencial productivo, ya que estas áreas no son atractivas para los inversionistas priva-

dos; la importancia de estos campesinos y su propia existencia estriba en el desempeño y sostenimiento de sus actividades agrícolas, que están enfocadas principalmente a su autoconsumo.

NOTAS

¹ Programa de Ajuste del Sector Agropecuario, SARH, p. 4; citado en Fritcher, 1991: 105.

² Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, SARH, 1990.

³ Se entiende como desarrollo agrícola "sostenible" el manejo de los recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico, de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas y la preservación de los ecosistemas.

⁴ Existe una externalidad (positiva o negativa) en la producción agrícola cuando las decisiones de una rama productiva, de los consumidores o del ambiente externo influyen en las posibilidades de desarrollo de la producción de otra rama o sector productivo.

⁵ En materia agrícola se propone mejorar y asegurar el acceso al mercado, reducir los subsidios que distorsionan el comercio interno, como el de exportación, y establecer un marco de derechos y obligaciones para las medidas sanitarias y fitosanitarias. Michael Gilford, negociador canadiense del TLC ante la Cámara de Comunes, citado en "Canadá y las negociaciones agropecuarias del TLC: un conflicto de prioridades", Comercio Exterior, vol. 44, núm. 1, México, 1994.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Jiménez, Alma A., y Arroyo Alejandro, Jesús, "Impactos de las políticas agrícolas recientes en la emigración rural", ponencia presentada en la II Reunión del Grupo de Trabajo de la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE), Chapala, enero de 1994.

Fritcher, Magda, "La reforma agrícola del salinismo", en *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991.