

# Estado y campo en el neoliberalismo: apuntes sobre el proyecto foxista

Magda Fritscher Mundt\*

*Lejos quedaron los tiempos de autosuficiencia alimentaria, cuando se podía satisfacer con producto nacional más de 80 % los requerimientos de granos. Hoy el campo se presenta deteriorado, con escasa rentabilidad y cadenas productivas resquebrajadas, todo esto producto, entre otras cosas, de una paulatina pérdida de los instrumentos de protección que le ofreció el Estado. Los subsidios –en sí la transferencia de recursos– fueron el motor durante los años cincuenta de la llamada “revolución verde”, pero las estructuras creadas en esta forma de crecimiento fueron también un pesado lastre que entrada la década de los ochenta se convirtió, junto con la apertura unilateral del mercado, en el acabóse del campo. En el siguiente texto se presenta una revisión de ese proceso de deterioro del campo, sus retos y un análisis de la política agropecuaria de Vicente Fox, donde se exponen debilidades, similitudes con programas anteriores; y sobre todo una reflexión sobre la apuesta foxista a la reconversión de cultivos y a la nueva organicidad del sistema de producción agrario.*

## Introducción

El campo mexicano fue profundamente afectado por las transformaciones estructurales de los años noventa. De haber sido en el pasado uno de los sectores más protegidos de la econo-

\* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

mía nacional, hoy ha perdido sus prerrogativas y no cuenta con los recursos para hacer frente a los inmensos desafíos que plantean el libre comercio y la globalización. Ello es así porque el Estado ha retirado la mayor parte de sus instrumentos de protección (aranceles, apoyos, regulación), sin propiciar los elementos para construir un orden nuevo más acorde con los principios de competitividad por los cuales aboga. Asimismo, las políticas gubernamentales poca atención dedican al hecho de que el mundo que nos rodea y sobre todo el país vecino, con el cual tenemos la mayor parte de las relaciones comerciales, no han roto de la misma forma que México con su sistema previo de apoyos, situación que deja un sorprendente testimonio sobre la unilateralidad de la acción mexicana.

Por otra parte, asimetrías estructurales de gran magnitud en el terreno agrícola con respecto a los socios comerciales norteamericanos completan este cuadro poco afortunado para la parte mexicana.

La puesta en marcha del nuevo modelo ha tenido múltiples impactos sobre el sistema productivo agrícola y la sociedad rural. Una precaria tasa de crecimiento anual del producto interno bruto sectorial, inferior a los índices de incremento demográfico, junto con una tendencia regresiva en la superficie de cultivos básicos importantes, la desarticulación de las cadenas agroindustriales, la preferencia por los alimentos importados, la agudización de los fenómenos de pobreza y de migración de la población rural son algunas expresiones de la condición crítica del sector.

Los programas compensatorios puestos en marcha por las dos pasadas administraciones han sido insuficientes para contrarrestar el impacto negativo sobre los productos o para fortalecerlos ante el nuevo contexto a través de un proyecto alternativo con sustentabilidad en el largo plazo. Hoy día, la administración foxista debe enfrentar los retos de esta difícil situación con nuevas estrategias.

Este trabajo busca seguir el trazo de las modificaciones a que estuvo sujeto el agro en la última década para posteriormente evaluar el contenido, las perspectivas y la factibilidad de las iniciativas del nuevo gobierno en el ámbito que nos ocupa. Nuestra preocupación se centra en el análisis del sector granero, mismo que ocupa una posición central frente a otros cultivos, sobre todo en los que respecta a superficie y productores involucrados, y que en el pasado había sido uno de los más amparados por la acción tutelar del Estado.

## Los antecedentes

Las políticas agrícolas del México moderno, sobre todo después de los años cincuenta, tuvieron como preocupación central construir un sistema alimentario que pudiera responder a la creciente demanda de una población que se urbanizaba aceleradamente. Con ello también se apostaba a la capacidad de autosuficiencia del país al considerar

que las importaciones de alimentos debían constituir un recurso de última instancia, dado que las divisas debían orientarse preferentemente a satisfacer las necesidades de la industrialización. Fue por ello que, junto con las grandes obras de irrigación construidas en el norte del país, se fue creando paulatinamente una compleja red de instancias estatales que procuraban dar respuesta a las necesidades de modernización agrícola a través de los procedimientos de la entonces consagrada revolución verde.

La creación de un banco de desarrollo oficial, junto con una aseguradora que pudiera responder en caso de pérdidas, era una primera acción encaminada a dar respuesta a las necesidades de transformación en los procesos productivos agrícolas. Con ello fluían los modernos agroquímicos a los productores, ya que se trataba de créditos administrados en parte en especie. Otro espacio estratégico de la acción estatal fue la creación de una empresa encaminada a regular los precios y a comercializar la producción –Conasupo–, encargándose del acopio y traslado de los granos a los principales centros de consumo del país, sobre todo desde aquellas regiones excedentarias que no disponían de un mercado cercano para la totalidad de sus productos. Posteriormente dicha empresa asumiría también el encargo del procesamiento industrial de varios productos, expandiendo fuertemente su acción en el curso de las últimas décadas. Esta situación, más cercana al caso de los granos, se reprodujo en forma similar en el caso de varios otros productos, como el café, el tabaco y el azúcar, entre otros, que disponían de agencias estatales específicas encargadas de su financiamiento, la administración de los insumos, la compra de las cosechas y finalmente de su procesamiento industrial.

Otras empresas estatales cooperaron en el esfuerzo institucional por promover una agricultura orientada al mercado interno. Así, Petróleos Mexicanos (Pemex) canalizaba al campo subproductos como la gasolina y el diesel a bajo precio, Ferrocarriles Nacionales realizaba el transporte de los bienes agrícolas a un costo sumamente reducido y las compañías estatales de electricidad operaban con tarifas preferenciales que permitían usar el riego a bombeo en forma intensiva. Otras empresas más, como Fertilizantes de México (Fertimex) y Pronase, proporcionaban los fertilizantes y las semillas a un precio inferior al internacional (FIDA–IICA, 1995). A su vez, el costo del agua –recurso administrado de igual forma por instancias estatales– compartía características similares. Conasupo acopiaba, almacenaba y transportaba los granos en forma gratuita, además de que pagaba por los granos precios que en varias ocasiones eran superiores a las cotizaciones internacionales. Finalmente, los productores recibían subsidios a través del crédito y el seguro al usufructuar tasas de interés y primas subvencionadas (OECD, 1997).

Por otra parte, los procesadores industriales de los granos provistos por la empresa estatal también eran contemplados con precios inferiores a los de mercado. Al final de la cadena, los precios alimentarios estaban controlados. Con todo ello, se logró la reconversión de los productores con capacidad mercantil a la revolución verde, sin que ello implicara mayores costos para los sectores urbanos, habiéndose controlado las altas tasas

de inflación que acompañaron el arranque industrializador de los años cuarenta. Otro logro importante fue la reducción en varias partes del país del peso de los agentes monopólicos en la intermediación de los alimentos.

Para que el sistema descrito funcionara, se requerían enormes transferencias estatales, ya que las empresas públicas proveedoras de servicios y bienes, enfrentadas continuamente a pérdidas, no podían sostener un ritmo de capitalización sin el aporte gubernamental. Por otra parte, era necesario mantener las fronteras cerradas. Las importaciones de alimentos contemplaban tan sólo aquellos faltantes no cubiertos por las cosechas nacionales. En el periodo que va de los años sesenta a los ochenta, el grado de autoabasto de los productos principales de la dieta de la población, si bien oscilante, era bastante elevado: de cien por ciento en trigo, arroz y carnes y de más de ochenta por ciento en maíz y frijol (OECD, 1997). El control de las compras externas de los bienes básicos era ejercido en su mayor parte por Conasupo, dada su función como reguladora en el abasto alimentario en el país.

Este sistema funcionó con mayor o menor éxito hasta fines de los años ochenta. Dado que dependía intrínsecamente de los recursos gubernamentales para operar, era la capacidad financiera del país en cada momento histórico la que regulaba sus alcances y limitaciones. Así, en los años setenta, cuando los recursos internacionales fluyeron sin restricciones, la red estatal creció enormemente en su cobertura, buscando incluso la incorporación de sectores del universo campesino hasta entonces al margen de los apoyos gubernamentales. De igual forma, entre 1980 y 1981 el "milagro petrolero" dio curso a un proyecto sumamente ambicioso, conocido como el Sistema Alimentario Mexicano, que exigió de las arcas públicas las transferencias más elevadas en la historia del país (Moguel *et al.*, 1990). Inmediatamente después, al estallar la crisis de la deuda en 1982, el presupuesto público registró una severa contracción que se prolongó a lo largo de toda la década y que presagió las políticas neoliberales que sobrevendrían años después.

Así, el flanco débil del sistema alimentario creado en los años cincuenta, ampliado y perfeccionado en las décadas subsiguientes, era su dependencia excesiva de los subsidios gubernamentales. De igual forma, la estructura de un sistema alimentario en el que las empresas paraestatales poseían un papel estratégico como articuladoras de los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria era frágil, pues dependía para su funcionamiento de instancias exógenas. Dentro de este sistema, los agentes privados, productores y consumidores estaban en gran medida desvinculados entre sí, sin capacidad para innovar o imponer conductas más autónomas. Si bien la experiencia de una agricultura fuertemente intervenida por el Estado era compartida por gran parte de los países del mundo durante esa época, también es cierto que en varios de ellos se desarrolló un fuerte movimiento cooperativo que asumió una gran parte de las tareas de intermediación que en México fueron atribuidas al Estado. Por otra parte, cuando la carga estatal se hizo demasiado onerosa en la primera mitad de los años ochenta, algunos países, como Esta-

dos Unidos de América, pudieron trasladar exitosamente funciones de comercialización de las empresas estatales a los agentes privados, no sin antes fortalecer la condición de los productores para hacer frente a la nueva situación (Cramer, 1994).

## Ruptura y debacle del modelo alimentario

Hacia los últimos años de la década de los ochenta, el patrón descrito empieza a fracturarse con el advenimiento de políticas adversas a la participación estatal en la economía y al modelo endógeno de agricultura. Si bien desde la crisis de la deuda, a principios de los años ochenta, el país caminaba hacia la apertura y la desincorporación estatal, la agricultura había quedado exenta de las dinámicas aperturistas ya presentes en sectores como el industrial. Los recursos públicos habían languidecido, pero su estructura era en los aspectos básicos aún la misma de décadas anteriores. Las fronteras permanecieron cerradas y las principales instituciones que daban coherencia a su desempeño no fueron tocadas hasta avanzada la década. Cuando México ingresó al GATT, en 1986, sus compromisos de apertura comercial no incluyeron la agricultura debido a que, por esas fechas, la normatividad multilateral aún contemplaba exigencias de liberalización para el sector en contraste con lo que ocurría con otras ramas.

Esta situación cambió dramáticamente hacia 1988 con el advenimiento del salinismo, cuando el sector fue insertado de golpe en una nueva dinámica que privilegiaba el modelo global y las ventajas comparativas. A partir de ese entonces se fueron suprimiendo los distintos soportes que permitían el desempeño de la actividad. La frontera se abrió anárquicamente para una serie de productos, a la vez que se suprimieron los precios de garantía y la compra estatal para varios productos retrocedió. Conasupo perdió su función reguladora en el abasto interno de básicos al dejar de adquirir las cosechas internas, controlar las importaciones y formar reservas internas. Dichas prerrogativas sólo se preservaron para el maíz y el frijol. Asimismo, las empresas proveedoras fueron restructuradas o pasaron a dominio privado, suprimiéndose con ello la provisión fácil y subsidiada de fertilizantes, semillas, combustibles, agua, etcétera. En el terreno financiero, la banca oficial vio reducido su presupuesto, por lo que tuvo que cancelar la mayor parte de su amplia clientela anterior, situación que en una proporción similar impactaría a la aseguradora estatal. Con ello desaparecía un jugoso subsidio al productor, constituido no sólo por transferencias a través de tasas de interés preferenciales, sino también por aquellas contenidas en las prácticas recurrentes de condonación de deudas. También se ponía fin al fraude sistemático en el cobro del seguro agrícola bajo el alegato, no siempre verdadero, de pérdidas por desastre climático.

Dichas medidas buscaron dismantelar en forma abrupta el aparato construido y reforzado en las décadas anteriores con la intención de orientarse hacia un nuevo tipo de

economía basado en normas exclusivamente mercantiles. Competitividad y ventajas comparativas fueron las nuevas banderas que reemplazaron las de autosuficiencia alimentaria y justicia social.

Años más tarde, el proyecto de integración norteamericana a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) vino a refrendar el móvil del libre comercio al dar visos de permanencia a las reformas de los años anteriores. La agricultura fue incluida en el acuerdo sin cortapisas de ninguna naturaleza, aun cuando México se presentaba en este escenario en una posición extremadamente desventajosa. Pese a que el acuerdo contemplaba inicialmente niveles de protección elevados para los productos más vulnerables de la canasta básica y un plazo más largo para su desgravación, el gobierno mexicano desconoció este compromiso y desde los primeros años de vigencia del Tratado aceptó importarlos sin ningún gravámen. Así, la apertura de fronteras, que en un inicio se dio en forma más bien casuística e irregular (con avances y repliegues según la fuerza de las presiones sociales), se convirtió en un hecho consumado a partir de 1994.

## La búsqueda de equilibrios: el salinismo

El cuadro apenas expuesto habla de un modelo en proceso de profunda desarticulación en momentos en que México se inserta en el contexto norteamericano, inicialmente en forma unilateral y luego a través del TLCAN. A causa del impacto causado sobre los productores afectados por las nuevas políticas, el régimen buscó implantar estrategias compensatorias de carácter temporal que le permitieran relativizar el desgaste social y político que sobrevendría sin un mínimo de concesiones. Tal como veremos, ninguna de dichas estrategias resolvía a fondo el problema de la desarticulación ni contribuía a preparar a los productores para afrontar la emergente competencia respecto de los productos del norte.

En este contexto, se abrió una novedosa línea de crédito para los productores desplazados por Banrural (más de un millón), a través del sistema de "créditos a la palabra" del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que hacia 1993 y 1994 se acercó bastante al presupuesto ejercido anteriormente por la primera institución. En 1994 tuvo inicio el Programa de Apoyos para el Campo (Procampo), sistema de subsidios alternativos administrado por unidad de superficie, a diferencia del anterior sistema, cuyo referente era la tonelada. Ambos programas, sin embargo, atendían más bien a los productores más empobrecidos no ligados con el universo mercantil. El primero era dirigido al sector de productores no viables a los cuales la banca oficial, en su dinámica reestructuradora, transfería a un programa de carácter asistencial, como era el Pronasol. El segundo, si bien estaba orientado a la totalidad de productores de granos del país, dirigía cincuenta por ciento de su cobertura a productores de menos de cinco hectáreas, mismos que representaban 88 % de los productores de todo el país (OECD, 1997), la mayor parte de los cuales

había estado hasta entonces al margen de los principales apoyos agrícolas. En la actualidad se sabe, según información del coordinador general de Procampo, que del actual padrón de productores beneficiados por el programa, 87 % siembra para el autoconsumo (ver periódico *El Financiero*, 25/1/01). Así, si bien la otra mitad de los recursos de Procampo se canaliza a productores vinculados en forma más estrecha al mercado (alrededor de 13 % de los beneficiarios actuales), éstos son insuficientes para dar cobertura a sus necesidades frente al retiro de las fuentes tradicionales de aprovisionamiento y en momentos de apertura de fronteras para productos sumamente competitivos. El presupuesto del programa destinado a los productores con más de cinco hectáreas era muy inferior a los apoyos anteriores ahora cancelados, administrados por la vía de los precios de garantía, los insumos, las tasas de interés, la prima de seguro, los gastos de comercialización, etcétera. En términos de costos de producción, dicho presupuesto cubriría sólo una fracción pequeña de los gastos en el caso de los productores más capitalizados.

Así, si bien los nuevos programas acogieron a una parte importante de los productores de menor capacidad y vinculados a una agricultura de autoconsumo, los beneficios para los productores vinculados al mercado no fueron tan claros. Cuando la agencia oficial de comercialización, Conasupo, se retiró del mercado de trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo, algodón y otras oleaginosas entre 1988 y 1991 (CNA, 1999), emergió con fuerza la crisis en el ámbito de la comercialización al acumularse grandes acopios de excedentes invendibles. La apertura comercial había llevado a que los industriales prefirieran los productos importados, creándose la primera gran brecha entre ambos actores. Frente a ello, el Estado creó una instancia mediadora, Aserca, destinada a establecer convenios de compra-venta y acuerdos de concertación entre productores y consumidores para dar curso al proceso de comercialización. Ello se hacía a través de subsidios a los industriales para que adquirieran directamente de los productores los excedentes a precios más elevados que los de mercado (precios internacionales más los gastos de internación y transporte al lugar de consumo), razón por la cual, entre los años 1992 y 1994, los recursos dirigidos a este fin alcanzaron entre 200 y 350 millones de dólares (OECD, 1997). No obstante, este mecanismo era insuficiente y selectivo, puesto que no abarcaba todas las zonas productoras del país y se hacía más presente ahí en donde se registrara mayor presión social para la intervención estatal. Por lo general, los subsidios a la comercialización se otorgaron en forma preponderante a las zonas excedentarias de maíz, trigo y sorgo, en el norte y noroeste del país, en especial a Sinaloa, Sonora y Tamaulipas (periódico *El Financiero*, 1/2/01).

Finalmente también cabe destacar que Conasupo siguió actuando en el terreno del maíz y el frijol, elevando en forma importante su cuota de participación en estos mercados: en maíz entre 1990 y 1994 incrementó su captación de 16 a 45 % y en frijol de 10 a 40 por ciento. Estos productos además siguieron contando con las prerrogativas de los años anteriores a 1994: precios de garantía (muy superiores a los internacionales) y

ausencia de competencia externa, dado que los mercados estaban cerrados. Esto llevó a que un número importante de productores del país se volcara al cultivo de estos granos, dadas las ventajas de que disponían frente a aquellos expuestos a las medidas neoliberales. Quizá fue éste el mecanismo más eficiente para generar equilibrios. No era, sin embargo, más que un recurso de carácter transitorio, implantado para evitar una fuerte desestabilización en el campo pero que también generaba una fuerte distorsión productiva y comercial, cuando lo que se requería era un tránsito progresivo y lo menos desestabilizador posible hacia los mecanismos de mercado.

Ninguna de estas medidas estaba dirigida a proporcionar equilibrios permanentes para un escenario futuro marcado por la apertura comercial. Así, la reconversión de otros productos distintos al maíz y al frijol proporcionó sólo un alivio transitorio, ya que estos granos fueron relevados de su estatuto privilegiado a partir de 1994. A su vez, el Procampo no condujo a los productores a elegir cultivos más propicios frente al nuevo contexto. Las medidas de Aserca tampoco trascendieron el objetivo inmediatista de colocación de excedentes, por lo que no contribuyeron a la creación de un vínculo más estable entre productores y consumidores.

## **El periodo zedillista: ¿fractura de los equilibrios?**

A partir de 1995, el proyecto trazado por Salinas y relativizado en su gestión por el uso de compensaciones adquiere contornos más nítidos. Desaparece el estatuto protegido para el maíz y el frijol, cancelándose con ello el nicho sustitutivo que habían encontrado los productores para refugiarse de las medidas aperturistas que afrontaban los demás cultivos. Conasupo reduce paulatinamente sus compras y fija precios mínimos para adquirir las cosechas de los productores. Si bien su desaparición ocurre hasta 1999, desde 1997 es notorio su decaimiento (Presidencia de la República, 2000). Ello implica que la crisis en la comercialización se extiende ahora a todo el universo productivo, recayendo sobre Aserca la responsabilidad de encontrar compradores para los granos excedentes. Sin embargo, el presupuesto destinado al agro, reducido en más de cincuenta por ciento en 1995 debido a la situación de crisis que asola el país, se eleva en 1996, pero queda muy abajo del vigente durante la gestión salinista. Con ello los pagos directos promovidos por Aserca en sus tareas de intermediación para la compra-venta de las cosechas también se contraen, pese a sus nuevos encargos (Sagar, 2000). Este es el momento cuando intervienen en forma agresiva las megaempresas alimentarias transnacionales, encabezadas por *Cargill*, en el campo de la comercialización en el mercado mexicano.

Finalmente, los aportes al Procampo, disminuidos con la crisis, se elevaron en los dos últimos años del sexenio, con lo cual el programa se convierte en la fuente más importante de los subsidios agrícolas al cubrir en 1999 casi setenta por ciento de los

mismos (Sagar, 2000). De hecho, el único programa novedoso de esta etapa es el titulado "Alianza para el Campo", cuyo fin era intensificar la productividad agrícola a través de apoyos gubernamentales. Con recursos federales y estatales, además del aporte de los beneficiarios, contempla un sinnúmero de programas, de los cuales los más importantes en términos presupuestarios son la ferti-irrigación, la mecanización, la transferencia de tecnología y el fomento pecuario y lechero, los cuales se dirigen a productores que en su mayor parte cuentan con capacidad económica, pues se desarrollan principalmente en zonas de riego con potencial productivo reconocido, o en áreas de ganadería especializada. Estos programas también requieren de solvencia económica por parte de los beneficiarios, dado que éstos deben aportar una parte importante de la inversión (en algunos programas, el aporte supera el cincuenta por ciento de los recursos federales y estatales). Otro subprograma de mayor alcance social dentro de este proyecto, ya que cobija a productores temporales (de hasta 5 hectáreas), es el llamado "kilo por kilo", que consiste en proporcionar a los productores en forma gratuita semillas mejoradas a cambio de semillas criollas (Espinoza Ramírez, 1999). También el subprograma de Desarrollo Rural alcanzó a un gran número de productores, si bien contó con un presupuesto *per cápita* muy inferior al de los primeros programas citados (Presidencia de la República, 2000).

Alianza para el Campo fue impulsado de manera importante durante el sexenio, al grado que llegó a duplicar su presupuesto entre 1996 y 2000 (*ibid*). Sin embargo, pese al esfuerzo que ello representó, su efecto fue focalizado y no logró un efecto de compensación importante para aquellos sectores afectados por las nuevas políticas, en especial los productores de cultivos básicos.

En respuesta a todo ello, la crisis de los productores tendió a profundizarse, en especial a partir de 1997. Esto fue así, porque si bien el campo sufrió las restricciones impuestas por la debacle de 1995, los efectos se retrasaron debido sobre todo a dos factores. Por un lado, la devaluación redujo el volumen de las importaciones, situación que produjo un alivio temporal a los productores respecto a la competencia de los granos externos. Aunque esta condición fue transitoria, otro factor coyuntural también contribuyó a amortiguar la crisis durante el bienio 1995-1996: la súbita elevación de los precios de los granos en el mercado internacional, situación que se reflejó en el mercado interno. Sin embargo, a partir de 1997, los problemas se intensificaron al sobrevenir una fuerte desvalorización de los granos a nivel mundial, situación que se prolonga hasta la fecha. En el plano interno, esta situación coincide con el repliegue de Conasupo, la baja en los presupuestos de Aserca para hacer frente a las crisis de comercialización y al hecho de que las agroindustrias del país recurrieran a las importaciones alimentarias facilitadas a últimas fechas por la presencia de las grandes comercializadoras transnacionales. Este es el periodo en que más se incrementan los saldos negativos de la balanza comercial agroalimentaria con EUA (USDA, 2000).

## El legado de la desestructuración

Tal como se expuso anteriormente, la experiencia de las dos últimas gestiones dejó un saldo destructivo para la agricultura en la medida en que la desactivación de los programas anteriores no fue acompañada de proyectos renovadores tendientes a proporcionar nuevos equilibrios en las estructuras y las prácticas productivas. De hecho, el Estado nunca se propuso enfrentar el dilema de cómo hacer que sus productores pudieran afrontar un nuevo entorno en el que la competitividad internacional fuera el referente fundamental. Ello hubiera significado un monumental esfuerzo para reconvertir la agricultura a través de la sustitución de cultivos, mejorar la capacidad productiva y la construcción de enlaces más firmes entre producción y consumo. Por el contrario, salvo el programa Alianza para el Campo que, como se indicó, tuvo un ámbito restringido, los demás programas se concibieron para "apagar fuegos" o con fines más bien asistencialistas. El discurso oficial refrendaba una y otra vez la recomendación de cambiar la estructura de cultivos al inclinarse por los que incorporaban ventajas comparativas, en especial los horto-frutícolas. Si bien en ciertas zonas de riego fue factible esta reconversión, la receta no podía aplicarse al conjunto de los productores de granos, por una serie de razones estructurales y financieras que hacían inviable esta propuesta. Así, no es posible cultivar hortalizas en zonas temporaleras, en donde no hay la humedad ni los microclimas requeridos, como tampoco se puede pretender que productores descapitalizados emprendan un cambio productivo que requiere de fuertes inversiones en infraestructura y gastos operativos sin apoyos estatales de gran magnitud. La propuesta de reconversión en los términos planteados por el gobierno no era así más que una falacia.

En consecuencia, la agricultura mexicana enfrenta hoy un sinnúmero de problemas, de los cuales se apuntan a continuación algunos que se consideran prioritarios.

Con una cadena alimentaria totalmente desarticulada, la actividad agroindustrial se nutre en forma preferente de importaciones en vez de hacerlo de la producción nacional. Se sabe hoy que esta preferencia por el producto externo responde a varios factores, entre los cuales destacan la calidad y diversidad del producto externo, la flexibilidad en su entrega en términos de fechas y cantidades, evitando con ello los elevados gastos por el almacenaje, y lo fácil y expedito que resulta utilizar las redes de importación frente a las dificultades que implica negociar con los productores del país. Así también, el otorgamiento de créditos de parte de Estados Unidos a los importadores de sus bienes alimentarios en condiciones ventajosas es una oferta por demás atractiva para ser rechazada. Otro factor desventajoso para muchos productores nacionales es la ubicación de las zonas productoras en lugares distantes de la actividad agroindustrial, dado que el costo que implica el traslado del producto es en ocasiones superior al que representa el del producto estadounidense.

La agricultura ha perdido rentabilidad. Los costos de producción que en el pasado eran extremadamente bajos en comparación con su referente internacional (dado que

los subsidios ahí se concentraban) hoy, por el contrario, se han elevado más allá de los costos internacionales. Ello es así debido a que el sistema financiero no ha podido revertir su situación de debacle en los años noventa, por lo que exige tasas prohibitivas de interés. Además, el dinero difícilmente concurre al campo a causa de lo riesgoso de la actividad, la falta de garantías para su recuperación y los costos de su administración dada la dispersión de los productores, con lo que se eleva aún más el costo del crédito. Por otra parte, los agroquímicos producidos en el interior del país también han revertido su signo positivo y se han convertido en una pesada carga para los productores. Así, por ejemplo, ocurre que para los combustibles no hay libre comercio y deben ser adquiridos en Pemex, empresa que, a causa de la situación de excepción que vive, cobra a sus clientes precios de monopolio mucho más elevados que los ofrecidos por los proveedores internacionales. De igual forma, la producción de varios componentes de los fertilizantes requiere del gas natural provisto por dicha empresa, hecho que los encarece en forma extraordinaria y enfrenta a la industria con la amenaza de quiebra o de cierre.

Por otra parte, la desaparición de precios de garantía o de cualquier modalidad que se le asemeje (que tenga como referente los costos internos) y la adopción de los precios internacionales como reguladores del mercado, lleva a una situación caótica, la cual se profundiza en estos momentos debido a la baja en los precios internacionales. En otros países como EUA, en cambio, aún prevalece un sistema de subsidios que toma considera un precio objetivo "implícito", esto es, que toma en cuenta un margen de rentabilidad promedio para el productor, mismo que debe ser restituido en caso de un declive prolongado en los precios. El gobierno mexicano no ha considerado que el mercado internacional está distorsionado por el uso de subsidios y que en vista de este fenómeno debe actuar en consecuencia, ya sea compensando a los productores en correspondencia o impidiendo el ingreso de estas mercancías al mercado mexicano sin un impuesto adicional.

El sistema de crédito y aseguramiento da sólo cobertura a una parte mínima de los productores. Así, en cuanto a los granos, la banca estatal cubre sólo quince por ciento de la superficie sembrada, mientras que el seguro agrícola se administra únicamente con 8.7 % de ésta. Al operar con una cartera vencida muy elevada, es difícil que se amplíe su capacidad de financiamiento. Una gran parte de los productores depende de ingresos adicionales, que no provienen de su actividad agrícola, o incluso de la usura para hacer frente a sus necesidades financieras. Por su parte, la banca comercial ha ampliado su cobertura, pero la dirige exclusivamente hacia aquellos productores que poseen una rentabilidad garantizada, situación que por el momento es excepcional dentro del universo de los productores.

No hay infraestructura adecuada de comercialización ni prácticas que la sostengan. Los sistemas de almacenaje son precarios y poco eficientes, lo que genera elevadas pérdidas. Además, no se contempla el uso generalizado de financiamientos o prácticas de pignoración que permitan al productor tener liquidez hasta el momento de venta de su mercancía. Los

costos de estos servicios son hoy extremadamente elevados, lo cual los hace inaccesibles. Donde se ha intentado proporcionar servicios de esta naturaleza, éstos han sido erosionados por la competencia de los intermediarios que, con productos importados a gran escala, conducen a la quiebra cualquier intento de esta naturaleza. Los sistemas de información son precarios y sólo pocos productores tienen acceso a ellos. El transporte es también costoso, en gran medida debido al alto costo de los peajes y de los combustibles.

Los subsidios son insuficientes en el caso de la agricultura comercial. Esto se debe a que, a pesar de que se argumenta que su administración obedece a la intención de compensar a los productores frente al uso generalizado de estos recursos en otros países, de hecho cubren sólo una fracción mínima de sus costos de producción, como ya se advirtió. De esta forma, Procampo es insuficiente para compensar las distorsiones comerciales en condiciones de apertura comercial. Por otra parte, los subsidios a la comercialización otorgados por Aserca cubren únicamente cuatro productos (arroz, trigo, maíz y sorgo), de los cuales sólo un porcentaje reducido de las cosechas es beneficiado (20.5 % del maíz y 30 % del sorgo producidos en el año 2000). Tal como se dijo anteriormente, más de ochenta por ciento de estos subsidios se concentra en tres estados de la República.

Como consecuencia de lo anterior, los resultados productivos son preocupantes. Así, el PIB agropecuario ha crecido a una tasa promedio anual menor en casi cincuenta por ciento al incremento de la población; la superficie cosechada de los principales granos no se ha movido, en tanto la producción registra sólo un crecimiento de 0.8 % anual. En lo que respecta a la ganadería, los rebaños bovinos son hoy inferiores que a inicios de 1990, mientras la producción de carne bovina ha crecido únicamente en 0.8 % anual y la porcina en 1 %. Las importaciones agrícolas, por otro lado, han tenido una tasa de incremento anual de doce por ciento. (Presidencia de la República, 2000; CNA, 1999)

## El proyecto foxista

Si bien no existe a la fecha una propuesta actualizada de políticas para el sector que se haya dado a conocer públicamente, el documento titulado *Propuesta de desarrollo rural y agroalimentario, 2001-2006*, elaborado por el Equipo de Transición Agropecuario, es una guía útil para conocer la orientación del nuevo gobierno en cuanto al tema que nos ocupa. Así también, una serie de entrevistas y pronunciamientos públicos de los titulares del ramo nos permiten ampliar la información al respecto<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nuestra evaluación considera los aspectos más importantes del proyecto foxista dados a conocer a través de los documentos citados y de diversas notas periodísticas aparecidas sobre todo en el periódico *El Financiero*. No se propone, en cambio, evaluar aspectos ligados a su implementación, debido tanto al hecho de que se trata de un proyecto en construcción, como a la escasez de la información generada al respecto.

El documento citado inicia con un cuestionamiento de las anteriores gestiones y considera que el enorme rezago del campo obedece a la vigencia de un entorno institucional y legal contrario a su desarrollo. Plantea que las políticas empleadas han sido discontinuas, desarticuladas y de corto plazo, lo que ha causado incertidumbre en el productor. Los productores carecen de insumos adecuados, de un sistema financiero eficiente, así como de instrumentos de cobertura de riesgos vigentes en otros países. De igual forma les hace falta una infraestructura de almacenaje, procedimientos adecuados para financiar la comercialización, sistemas de certificación de los productos en términos de calidad y conocimiento de las normas internacionales. Las políticas de Estado no contemplan un marco legal como en otros países, lo que genera cambios bruscos de orientación y provoca la incertidumbre en el medio rural. Asimismo, éstas se encuentran fragmentadas en su concepción y operatividad debido a que proceden de distintas secretarías, lo que origina duplicidad de funciones, ineficiencia y no pocas veces parálisis, debido a orientaciones divergentes. Los subsidios y transferencias se generan dentro de este mismo entorno desarticulado, ya que proceden de distintos organismos gubernamentales. A esta falta de estrategia integral se añade la falta de consistencia en el manejo de las instituciones, e incluso algunas que son de carácter estratégico para el sector, simplemente se suprimen. También la inseguridad jurídica es otro desafío pendiente. Por otra parte, la infraestructura de los sistemas de información, caminos vecinales, carreteras, almacenes, refrigeración, presas, redes hidráulicas y de riego enfrentan de igual forma un enorme rezago. La diversidad biológica del país se está perdiendo, lo que se refleja en los índices alarmantes de deforestación, erosión y salinización de las tierras. Por su parte, la población carece de servicios básicos, como educación, salud, alimentación, capacitación, etcétera. Su organización para la producción y para la toma de decisiones a nivel comunitario es precaria, en la que predominan los moldes del control político y corporativo. Las políticas estatales han generado una sociedad "peticionaria", más que participativa y con capacidad de autogestión.

Frente a este cuadro crítico, el nuevo equipo propone buscar un desarrollo rural integral que propicie el bienestar de la población a través de la provisión y el acceso a los servicios básicos, pero sobre todo por medio de una actividad económica, que si bien tendría en lo agropecuario su eje central, contemplaría además actividades en los sectores de servicios, comercio, ecoturismo, maquila, artesanías y otros. Con respecto a la agricultura, se procurará "satisfacer con eficiencia las necesidades del mercado interno y buscar el acceso a los mercados externos, cuando esto sea redituable, buscando la seguridad alimentaria y una balanza agroalimentaria favorable". Además, "tener una orientación que privilegie las cadenas productivas que vaya desde la planeación de la actividad de cada una de las unidades mínimas hasta la entrega del producto al consumidor final... con el propósito de optimizar cada uno de los eslabones de la cadena, buscando su competitividad nacional e internacional y que el productor retenga la mayor parte del valor agregado que sea posible en esta integración". En el terreno

administrativo se promoverá la federalización de los recursos y las decisiones, buscando por otro lado concentrar en la secretaría del ramo los instrumentos, recursos y decisiones para hacer frente a las necesidades que plantean sus estrategias de desarrollo integral. Asimismo se considera de importancia proporcionar un marco jurídico a las principales orientaciones y políticas con el fin de dar seguridad a los involucrados en el quehacer agropecuario.

Con respecto a la producción para el mercado interno, el equipo considera que urge una transformación de fondo que la haga competitiva frente al producto exterior, sobre todo cuando el marco del TLCAN define una apertura total para el año 2008. Para ello se requieren varias medidas de corte estructural, como son la promoción a la reconversión productiva, según la vocación de las tierras y las características de la demanda, la integración de cadenas agroalimentarias, la construcción de un sistema de comercialización eficiente, así como un nuevo modelo financiero y de administración de riesgos para el campo. Con respecto a los subsidios, se plantea la bursatilización de Procampo y la creación de un novedoso sistema de apoyos a la rentabilidad. Veamos.

### **La producción**

Con respecto a este rubro, a diferencia de las gestiones anteriores, la presente administración apuesta en una reconversión que no se fundamenta tan sólo en la sustitución de granos por hortalizas, sino que contempla el reemplazo de unos granos por otros, siguiendo la vocación de las tierras, así como las necesidades de los mercados locales y regionales. En este sentido valoriza la posibilidad de hacer de la producción granera un sector útil dentro del elenco de cultivos rurales, pese a que siempre ha sido considerada un ámbito condenado a desaparecer por su escasa competitividad frente al producto importado. Para ello se requiere emprender un estudio a fondo de las regiones que registre su vocación productiva en términos de suelos y sus ventajas comparativas en cuanto a mercados y consumidores. Desde esta perspectiva, hay cultivos cuya sustentabilidad es precaria en el mediano plazo, ya que se desarrollan en zonas poco propicias en términos agroambientales. Por otra parte, aquellas zonas agrícolas cuya producción se encuentra demasiado distante de los centros de consumo debe buscar una reconversión, pues la lejanía es contraria a su competitividad, en tanto incrementa los costos y dificulta su inserción en un entorno agroindustrial. Varias de las superficies graneras localizadas en el norte del país afrontarían esta problemática.

El nuevo criterio lleva también a observar la calidad del producto ofrecido, ya que éste es uno de los elementos que inclina la preferencia del agroindustrial hacia el producto importado. Desde esta perspectiva, se recomienda que el grano venga limpio, sin impurezas y con buena presentación, características que están presentes en el produc-

to estadounidense. También se pretende que el producto contenga el máximo grado de elaboración posible, incrementando así su valor agregado y con ello su remuneración. El nuevo gobierno pretende crear una nueva cultura de certificación que considere la calidad del grano, otorgándole pagos diferenciados según el tipo del producto, su presentación y grado de elaboración, situación que busca beneficiar tanto al productor como al consumidor, eliminando la desconfianza del industrial hacia el producto nacional. De igual forma se pretende inducir al productor a cultivar las variedades con más salida en el mercado, a la vez que abandonar aquellas que, con la apertura comercial, quedaron relegadas por las preferencias del público. Así ocurre con ciertas variedades del frijol negro cultivado en Zacatecas, el trigo duro de Sonora que no encuentra compradores nacionales, ciertos tipos de fruta, como la piña de gran tamaño, que pierde espacio frente a la de menor porte. Por otra parte, el maíz blanco es cultivado en exceso, de lo que se deriva un estado permanente de sobreoferta, mientras que la demanda por el maíz amarillo asciende fuertemente dadas las necesidades forrajeras de la ganadería y las nuevas industrias, como los almidones y otras. Esta variedad, en contraste con la primera, no se cultiva en México, lo que explica las elevadas importaciones de este producto de Estados Unidos en el último quinquenio. La producción del algodón, a su vez, debe ser recuperada en la medida que existe un enorme mercado interno derivado de la demanda textil y de la industria del vestido, cadena que cobija 7 millones de empleos.

### La comercialización

Desde la perspectiva de esta actividad, la mejor opción es la agricultura de contrato, ya que proporciona seguridad a ambos polos de la cadena agroalimentaria. Pese a que por lo general esta modalidad ha tenido poco éxito en el rubro de granos, se pretende fomentarla a través de la formación de consejos en los cuales participen todos los actores involucrados en la producción, comercialización y transformación de un producto determinado. Las cadenas sistema-producto serían así una de las formas elegidas para enfrentar el reto de la desarticulación presente en los mercados del sector.

Por otro lado, se pretende atender la comercialización a través de procedimientos comunes en otros países, pero inexistentes en México. Se trata de crear capacidad de acopio para los granos a través de un sistema moderno de almacenaje que permita al productor retener su producción hasta el momento en que, pasada la cosecha, los precios enfrenten mejores condiciones. Para ello se contempla la creación de una infraestructura adecuada, con almacenes especializados que cuenten con una administración profesional, requisitos necesarios para garantizar la conservación del producto por el mayor tiempo posible. Asimismo se requiere un sistema de pignoración y de certificados de depósito que otorguen al agricultor la necesaria liquidez para em-

prender una nueva cosecha o actividad en tanto no se venda su grano, lo que a su vez exige como soporte el financiamiento bancario. Las instalaciones, en manos del sector social o de particulares, serán también supervisadas y certificadas para garantizar que el producto tenga un óptimo estado de conservación. De igual forma, se impulsarán las "redes en frío" requeridas para cierto tipo de productos, hoy prácticamente inexistentes en México. Asimismo se pretende ofrecer un sistema de información de mercado que apoye la toma de decisiones productivas y comerciales. Este sistema contendrá información sobre quinientos productos que contempla costos, precios, avances en las siembras, pronósticos de producción, disponibilidad de insumos, etcétera. Su rango abarca el escenario regional, nacional y mundial. Se trata así de construir toda una infraestructura de comercialización que permita al productor mexicano competir en forma más favorable con el producto importado.

### Las importaciones

Este conjunto de opciones apenas contemplado en términos de valorización y reconversión de la producción interna, junto con los nuevos esquemas de comercialización, requiere como condición *sine qua non* que las importaciones no sigan inundando el país. Para ello, si bien el equipo no pretende cuestionar o renegociar el TLCAN, se compromete a respetar la agenda de desgravación pactada, gravando los sobrecupos con los aranceles pactados, siempre y cuando exista una oferta interna de los productos demandados. Esto tiene como objeto detener las importaciones, ya que su costo se elevaría drásticamente si se cobraran las tarifas pactadas en dicho documento. Esta decisión pasa por una reformulación administrativa que implicaría una autonomía de la secretaría del ramo en lo referente a la autorización de los cupos, hoy en manos de la Secretaría de Economía, antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi). De no cumplirse con esta condición, será imposible lograr los objetivos de reconstrucción del aparato productivo y comercial en el campo, tal como señalan los nuevos lineamientos.

El nuevo programa también incluye la preocupación por crear instancias ágiles para defender a los productores mexicanos en el rubro de controversias internacionales, en especial con los demás integrantes del TLCAN.

### Los subsidios

Con respecto a los subsidios, el Procampo se mantiene, pero deberá ser reestructurado. Así, en el caso de los productores con más de cinco hectáreas, se tiene el proyecto de

bursatizarlo. Esto significa que se entregará en un pago único el valor total del programa (correspondiente a los próximos ocho años) de manera que el productor cuente con recursos que permitan su capitalización. Esta situación se hará posible a través de un préstamo internacional (otorgado por el Banco Mundial), pagadero en ocho años con recursos fiscales del Estado. El productor beneficiado tendrá la posibilidad de elegir cultivos diferentes al de los granos, o incluso optar por una actividad alternativa en el terreno de los servicios, la microindustria u otros.

Con respecto a los subsidios a la comercialización entregados anteriormente por Aserca a través de subastas o convenios con los industriales, el gobierno pretende convertirlos en subsidios a la rentabilidad, otorgándolos directamente a los productores. La nueva modalidad contempla un pago directo a éstos últimos, siempre y cuando tengan pérdidas o no logren un mínimo de rentabilidad en su ciclo productivo. Este pago se establece tomando en cuenta los promedios de los costos de producción, incluidos los efectos inflacionarios y las tasas de interés de capital y la tierra, los rendimientos, los precios comerciales y la utilidad media. El apoyo se entregará por tonelada producida, independientemente de los rendimientos que obtenga el productor. Con ello se regresa a un tipo de apoyo que otorga una garantía mínima, el cual había sido abandonado por las administraciones anteriores. Si bien el anterior subsidio a la comercialización contemplaba valorizar el producto con un sobreprecio, de hecho sólo algunos productores lo lograban, en especial aquellos localizados en el norte del país cuya presión política era más fuerte. Ahora se pretende que este nuevo procedimiento abarque todas las regiones del país. También es evidente que una parte del subsidio era embolsado por las empresas compradoras, pues de otra forma no hubiera habido estímulos para sustituir con compras internas las importaciones. Finalmente, cabe agregar que estos apoyos se otorgarán no sólo a los granos contemplados anteriormente, sino a aquellos que componen la canasta de "productos estratégicos por entidades federativas".

### Hacia un sistema financiero rural

Con respecto al financiamiento el equipo foxista también tiene un proyecto definido. Se trata de sectorializar las distintas instituciones estatales que operan a este nivel, arraigados en el momento presente en el Banco de México (FIRA), la Secretaría de Hacienda (Banrural) y Nafinsa (Focir), con el fin de construir un sistema financiero rural integrado. El proyecto inicial (contenido en el proyecto de transición) incluye la transformación de FIRA en un banco de desarrollo de segundo piso, la desaparición de Banrural y la transformación de Focir en un banco de inversión, así como el establecimiento de bancos regionales y de una banca social constituida por cajas populares o cooperativas de crédito rurales en zonas hoy carentes de crédito formal. Comprende también el servicio

de seguro agrícola, antes administrado por Agroasemex, así como nuevas fórmulas de administración de los riesgos.

Se tiene contemplado que el banco de desarrollo funcione con aportaciones del capital inicial de FIRA, del gobierno federal y de las instituciones de primer piso, bancarias y no bancarias. En una primera etapa tendrá como tarea central el ampliar sus fondos a través de créditos internacionales y la emisión de bonos de deuda en el mercado de capitales, con el aval del gobierno mexicano. En un segundo momento, procurará que el sistema se extienda y consolide con la captación de fondos de los usuarios, volviéndose autofinanciable en el mediano plazo. Con respecto al banco de inversión, contemplará proyectos de largo plazo que requieren capital de riesgo para su operación. Operará con recursos propios, aportes institucionales del país e internacionales, así como de "inversio-nistas estratégicos privados".

El sistema de seguro agrícola también será reformulado al suprimir la empresa estatal Agroasemex, a causa de su situación de insolvencia e ineficiencia. Se pretende construir un sistema de seguros de carácter privado en donde los fondos de aseguramiento y las instituciones de seguros tengan un papel preeminente. El Estado participará con aportes iniciales para favorecer la capitalización de los proyectos, con subsidios a las primas de los productores y con una cobertura para eventos catastróficos. Se buscarán esquemas ágiles y novedosos, como los que hoy prevalecen en otros países, cuya meta es asegurar al productor frente a pérdidas por problemas climáticos y por la caída en los ingresos derivada de oscilaciones en los precios. Estos seguros funcionarán a la vez como factor de garantía para los bancos, convirtiendo así a muchos productores antes marginalizados del financiamiento en sujetos del crédito bancario.

El proyecto del equipo de transición plantea también una serie de propuestas respecto al uso del agua, los recursos naturales, la educación, la capacitación, la investigación, la transferencia tecnológica, la organización de los productores y el ordenamiento de la propiedad territorial, mismas que por razones de espacio no podremos tocar en este trabajo

## Una reflexión crítica

Tal como observamos anteriormente, las políticas neoliberales habían desestructurado la actividad al retirar del circuito agropecuario muchas instancias estratégicas para su *modus operandi*. Así, los regímenes precedentes dejaron el agro sin servicios adecuados de crédito, seguro y comercialización, además de que no contemplaron para los productores programas adecuados de reconversión productiva. El nuevo sistema de subsidios no fue capaz de suplir los apoyos anteriores dejó sin rentabilidad a una gran parte de productores vinculados con la agricultura comercial. Y lo peor de todo es que fue en este momento

caótico cuando se abrieron las fronteras para productos generados en naciones con un alto grado de competitividad. Quizá el efecto más dramático de la nueva condición fue la desarticulación entre los productores nacionales y el mercado agroindustrial, volcado ahora hacia el producto importado, junto con el impacto social que generó.

Desde esta perspectiva, el proyecto del equipo foxista significa un paso adelante al buscar construir los eslabones perdidos y al procurar darle al sector una nueva organización. La apuesta de la nueva administración de que es posible recrear una producción competitiva para el mercado interno, incluso en la rama de los granos básicos, es novedosa en la medida que el discurso anterior daba poca credibilidad a esta posibilidad. Su preocupación central, más que la elevación focalizada de la eficiencia productiva (como lo plantea Alianza para el Campo), está puesta en la reconversión de cultivos y sobre todo en los servicios poscosecha, en los enlaces del mercado y en las cadenas productivas, poniendo con ello de manifiesto una concepción más integral de lo que debe ser el desarrollo de la actividad agrícola. Por otro lado, frente al abandono previo del sector, en que éste ocupaba un lugar menor en las jerarquías económicas, incluso delegándose atribuciones tan importantes como el grado de apertura a las importaciones a los responsables de otra Secretaría, el nuevo equipo tiene entre sus metas fundamentales retomar el mando sectorial. En este sentido, si antes la política gubernamental priorizaba el abasto alimentario sin preocuparse de sus orígenes, hoy parece empeñada en que éste provenga en lo sustantivo de los agricultores nacionales. La creación de una nueva fórmula de subsidios destinados a la "rentabilidad" es también expresiva de este empeño reconstructivo en la medida que deja de lado los pruritos antidistorsionantes de las administraciones pasadas y reconoce que la actividad agrícola demanda una atmósfera de certidumbre, dados los riesgos específicos a que está expuesta. Con ello responde también a una serie de preocupaciones por las asimetrías que separan el sector agrícola mexicano del entorno exterior, en especial el norteamericano, en especial en lo que atañe a los costos de producción.

En relación con el papel que jugará el Estado en este nuevo modelo, ya no se trata de la función empresarial del pasado, sino del papel de promotor y facilitador de las nuevas tareas que deben ser cubiertas básicamente por actores privados, empresas, financieras, aseguradoras y las organizaciones de productores. En este sentido, se observa un énfasis especial en los proyectos de capitalización de los productores a través de la obtención de fondos internacionales por medio de instituciones financieras, sin que esto implique una carga adicional de deuda para el país (bursatilización de Procampo y emisión de bonos de deuda). También destaca el énfasis puesto en la promoción de modalidades nuevas en el campo de la administración de riesgos, sobre todo en un escenario donde las arcas gubernamentales no disponen de los recursos necesarios para afrontar la reconstrucción de la actividad agrícola. Así, si bien el marco conceptual que orienta las nuevas políticas es contrario a la intervención directa del Estado en la economía, estamos muy lejos de la parálisis que caracterizó las gestiones gubernamentales anteriores.

Sin embargo, pese a estos elementos que consideramos positivos, también surgen muchas interrogantes sobre la viabilidad del modelo desde una óptica técnica, económica y sobre todo política. Incluso habría que preguntarse si tal como está presentado, podrá ser puesto en marcha o, en caso de requerir modificaciones a su planteamiento inicial, qué tanto impactarían la estructura del modelo propuesto.

En primera instancia, está el hecho de que se trata de un proceso de largo aliento que implica una virtual recomposición del sistema agrícola. Si se tiene en cuenta los varios obstáculos e inercias que enfrentará en su recorrido, ¿es factible que tal transformación ocurra en el lapso de tan sólo ocho años? Esta fecha es inapelable, porque en el año 2008 se abrirán totalmente las fronteras con Estados Unidos de América y el equipo gobernante no contará ya con el recurso proteccionista bajo cuya cobertura requiere apoyarse para concretar sus reformas. Dado que el gobierno foxista ha sido tajante en su afirmación de que no renegociará el TLC con el vecino país, el plazo del que dispone para concretar sus proyectos es extremadamente exiguo. Se conoce de sobra el impacto desestructurador que causan las importaciones sobre el contexto agrícola, sobre todo en momentos en que a éste le faltan los instrumentos adecuados para funcionar adecuadamente. Y aun cuando se haya avanzado en el camino de la reorganización propuesta, ¿podrá el sector resistir a la competencia de los productos importados, sobre todo de EUA, más cuando éstos posiblemente sigan incorporando subsidios más elevados que los adjudicados en nuestro país? ¿No sería más conveniente condicionar la apertura agrícola a que los subsidios de ambos países sean equivalentes, tal como lo ha hecho Canadá respecto a Estados Unidos en el marco del mismo TLCAN? En este sentido, ¿cuál es la razón por la cual se niega el presente gobierno a revisar un acuerdo que precisamente se aleja de los principios de una competitividad "sana" al avalar un intercambio que acepta el *dumping* como práctica recurrente?

Un segundo aspecto de no menor relevancia es la oposición política a la que tendrá que hacer frente el proyecto gubernamental. El veto presidencial a la Ley de Desarrollo Rural<sup>2</sup>, aprobada en diciembre del pasado año por los partidos de oposición, en especial por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el PRI, causó una fuerte inconformidad no sólo en el seno de estas instancias, sino también entre varios sectores de la sociedad civil que la apoyaban, sobre todo las organizaciones de productores cercanas a estos partidos. El veto respondió al hecho de que el proyecto implícito en la ley defendía caminos diferentes para la reconstrucción agrícola, sobre todo al reivindicar una participación estatal mucho más directa, fuertes transferencias a los productores por la vía de subsidios y una postura proteccionista mucho radical que la pactada en el TLCAN. También planteaba una revisión quinquenal de este acuerdo. Más allá de la pertinencia

<sup>2</sup> Esta Ley fue aprobada por la Cámara de diputados el 27 de abril de 2000 y por el Senado el 27 de diciembre del mismo año. Defiende la soberanía alimentaria a través de la producción nacional de alimentos, el subsidio compensatorio al productor relativo a sus asimetrías con los demás países, la rectoría estatal y la revisión quinquenal del capítulo agropecuario del TLC entre otros rubros.

de este proyecto alternativo (cuyo análisis no podemos incluir en este ensayo), es un hecho que su veto generó un ambiente de animadversión en contra de la causa foxista, situación que provocará ciertamente dificultades para su avance. Tal como vimos, muchas de sus propuestas requieren transformarse en leyes para contar con una mayor certidumbre, además de que ciertamente demandarán recursos presupuestales adicionales o reformas administrativas que deberán ser avalados por el aparato legislativo. En el actual contexto de confrontación partidaria, el proyecto foxista posiblemente enfrentará muchas dificultades en su proceso de legitimación.

Por otra parte, el proyecto agrícola foxista cuenta también con obstáculos al interior del mismo aparato gubernamental en la medida que requiere para su éxito de una reorganización administrativa que contemple concentrar las decisiones sobre el ámbito agrícola en la secretaría del ramo. Ello implica redistribuir en su favor funciones antes pertenecientes a otras dependencias, de igual forma que "sectorializar" instituciones que corresponden a otros ámbitos. Así, por ejemplo, en los últimos años, ha sido la Secofi, hoy Secretaría de Economía, la encargada de administrar los cupos de importación de alimentos, función que cumplía al atender en primera instancia metas de abasto y buscar una oferta alimentaria lo más abundante posible, sin importar los estragos que ello causara en el campo. Hoy día se pretende que esta asignación corresponda a Sagarpa, dado su carácter estratégico para el nuevo proyecto, pero no está claro que lo logre, una vez que la preocupación antinflacionaria sigue siendo uno de los ejes de la Secretaría de Economía. Por otra parte se busca crear un sistema financiero rural controlado por la Sagarpa, situación que tampoco se presenta muy factible frente a la Secretaría de Hacienda, que se propone un férreo control sobre su terreno de adscripción, o el Banco de México, encauzado hacia metas similares. Así, aún no se define el destino de FIRA, que debería convertirse en el núcleo central del modelo financiero diseñado por la nueva secretaría, pero que a la fecha sigue arraigado en el Banco de México. Así las cosas, la intención de suprimir Banrural parece haber sido relegada.

Con respecto a los subsidios también surgen varias dudas. La primera, ya tocada por otros analistas, es la relativa a la bursatilización del Procampo, que si bien se presenta como una medida ágil e inteligente, encaminada a obtener una fuerte cantidad de recursos en un corto plazo para así capitalizar a los productores, ¿habrá en este momento opciones reales de inversión y capitalización de estos recursos? ¿No habrá el peligro de un consumo improductivo de éstos? ¿Cuáles son los candados para que ello no ocurra?

Por otra parte, todo indica que es en los subsidios a la rentabilidad donde se concentra la mayor parte de las dudas. La primera pregunta que surge es: ¿a qué productores están reservados? ¿Se impondrá un nuevo criterio de selectividad? Considerando que, de un modo general, el campo no es hoy una actividad rentable, ¿qué cantidad de recursos habrá que inyectarle para que se revierta su condición deficitaria?

Si antes estos recursos se destinaban a la comercialización y se distribuían básicamente entre los productores de tres estados (con una tajada para los compradores) y ahora se pretende destinarlos a todas las entidades en donde se registren problemas para comercializar las cosechas, ¿será posible hacerlo con el presupuesto de comercialización, que en el presente año equivale a 4.7 mil millones de pesos? Además, en el momento presente todavía habrá cosechas invendibles en las zonas antes beneficiadas por estos apoyos. ¿Cómo atenderlas si las nuevas premisas son contrarias al procedimiento de otorgar apoyos a productores por la vía de las subastas? Hoy en día se conocen movilizaciones de los productores sinaloenses en favor de los métodos anteriores de distribución de los subsidios, pues se acercan las cosechas y con ello un panorama de incertidumbre frente a las posibilidades de comercialización. Además, se sabe que el país todavía cuenta con excedentes no comercializados de granos de las cosechas previas, factor que, al bajar los precios de mercado, impulsará a un alza en las necesidades de subsidios. Por otra parte, cabe destacar también que los procesos de reconversión productiva y de modernización de la infraestructura comercial requeridos para mejorar las condiciones de comercialización son, desde luego, de largo plazo, por lo cual se presume que los excedentes se seguirán acumulando en ciertas regiones. El proyecto de la nueva administración no explica cómo atender esta situación conflictiva y a qué alternativas pretende recurrir en sustitución de las subastas, a través de las cuales fluían los anteriores subsidios.

Finalmente, dado que el presupuesto requerido por los subsidios a la rentabilidad fue otorgado por la Cámara de Diputados bajo la etiqueta de "comercialización", un cambio en su condición debería recibir la aprobación legislativa. Sin embargo, en las condiciones presentes, marcadas por un profundo descontento frente al veto presidencial de la ley, es probable que esta sanción también enfrente a dificultades.

Así, el camino trazado por el foxismo para el campo parece afrontar varias encrucijadas y su viabilidad depende en gran medida de los acuerdos políticos que logre generar con las fuerzas hoy contestatarias al interior del sistema político, pero también de su habilidad para convencer de su pertinencia a los principales afectados por la acción gubernamental: los productores.

## Bibliografía

- Consejo Nacional Agropecuario (1999), *Estadísticas Básicas del Sector Agropecuario 1989-1998*, México.
- Cramer, G. y E. Wailes (1994), *Grain Marketing*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.
- Equipo de Transición Agropecuario (2000), *Propuesta de Desarrollo Rural y Agroalimentario, 2001-2006*, México, 31 de octubre.

- Espinosa Ramírez, A. (1999), "La Alianza para el Campo. Políticas y Resultados", en *Mercedo de Valores*, Nafinsa.
- FIDA-IICA (1995), *Reformas del Sector Agrícola y Campesinado en México*, San José, Costa Rica.
- Moguel, J., Fritscher, M. y Azpeitia H. (1990), "Auge y crisis del modelo de autosuficiencia alimentaria", en *Historia de la Cuestión Agraria. Los tiempos de la crisis 1970-1982*, México, Siglo Veintiuno Editores, CEHAM, tomo IX, primera parte.
- OECD (1997), *Examen de las Políticas Agrícolas de México*, París.
- Presidencia de la República (2000), *VI Informe de Gobierno, año 2000*, México.
- Reyes, P. y H. Muñoz (1997), *Cadenas de Productos Agrícolas Básicos en México*, CIDE, México.
- SAGAR (2000), *Informe de Labores*, México.

El presente estudio se realizó en el marco de un convenio de colaboración entre el Centro de Estudios Científicos (CECyC) y el Departamento de Biología de la Universidad de Chile, en el año 1970. El objetivo principal de la investigación fue determinar el efecto de la contaminación atmosférica en la calidad del agua de los ríos que atraviesan la zona de estudio. Para ello se realizaron muestreos periódicos de las aguas de los ríos Mapocho y Maipo, en las zonas de influencia de las ciudades de Santiago y Valparaíso, respectivamente. Los resultados obtenidos indican que la contaminación atmosférica tiene un efecto significativo en la calidad del agua, especialmente en los niveles de oxígeno disuelto y en la presencia de materia orgánica en suspensión. Estos hallazgos son importantes para la toma de decisiones en materia de gestión ambiental y para la implementación de medidas de control de la contaminación atmosférica en las zonas urbanas.