

POLÍTICAS AGROPECUARIAS, FORESTALES Y PESQUERAS



Análisis Estratégico para el Desarrollo



FACULTAD DE ECONOMIA
BIBLIOTECA



188209

NAL DE UNIVERSITARIOS

José Luis Calva

Coordinador

Adolfo Álvarez Macías

Belem Dolores Avendaño Ruiz

José Luis Calva

Beatriz A. Cavallotti V.

José I. Cortés Flores

Alejandro Espinosa Calderón

Juan José Flores Verduzco

Luis Ramiro García Chávez

Manuel Ángel Gómez Cruz

Laura Gómez Tovar

María del Carmen Hernández Moreno

Leobardo Jiménez Sánchez

Yolanda Massieu Trigo

Georgel Moctezuma López

César Adrián Ramírez Miranda

Gerardo Reyes Guzmán

Héctor Manuel Robles Berlanga

Alejandro Sánchez Vélez

Rita Schwentesius Rindermann

Darcy Victor Tetreault

Juan de Dios Trujillo Félix

Antonio Turrent Fernández

Alejandro Villamar Calderón

POLÍTICAS AGROPECUARIAS PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y EL DESARROLLO SOSTENIDO CON EQUIDAD

JOSÉ LUIS CALVA*

En este capítulo se analizan las orientaciones y resultados de los programas neoliberales de “reforma estructural” aplicados en el campo mexicano durante las tres últimas décadas. En un análisis prospectivo, se examina la relevancia y viabilidad de una estrategia de desarrollo agropecuario con campesinos, así como las funciones que el sector agropecuario puede desempeñar en el desarrollo futuro de la economía nacional. Finalmente, a la luz de nuestra experiencia y de las realidades del entorno agrícola internacional, se analizan los instrumentos viables de política agropecuaria para que el campo mexicano cumpla eficazmente sus funciones en el desarrollo.

I

LA REFORMA NEOLIBERAL DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS EXPECTATIVAS Y RESULTADOS REALES

“Los pueblos que no aprenden su historia están obligados a repetirla”, reza la máxima. En el campo mexicano, los programas neoliberales de “reforma estructural” comprendieron un proceso de liberalización en tres grandes vertientes: 1) la apertura comercial unilateral y abrupta que –realizada a marchas forzadas a partir de 1984– fue amarrada mediante la inclusión completa del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; 2) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción activa del desarrollo económico sectorial; 3) la reforma de la legislación agraria que liberalizó la propiedad campesina ejidal y comunal, abrien-

* Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

do múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción.¹

La reforma neoliberal representó un viraje radical respecto a la estrategia de desarrollo agrícola aplicada desde los años treinta del siglo XX. Después del reparto agrario realizado por el presidente Lázaro Cárdenas –en el marco del pacto social de la Revolución mexicana, cuyo antecedente agrario primordial fue el Plan de Ayala de Emiliano Zapata–, el campo mexicano experimentó una época de bonanza. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años sesenta del siglo XX, el PIB agrícola –utilizando promedios móviles trienales para este análisis de largo plazo– creció a una tasa media de 5.5% anual entre el trienio 1939-1941 y el trienio 1964-1966; y el PIB agropecuario, forestal y pesquero creció a una tasa media del 4.6% anual durante el mismo lapso. El llamado “milagro agrícola mexicano” significó una pródiga fuente de divisas que financiaron la importación de bienes de capital para la industria (más de la mitad de nuestras exportaciones de mercancías provinieron entonces del sector agropecuario); satisfizo la creciente demanda interna de alimentos de una población que crecía aceleradamente (a una tasa media del 2.7% anual) y mejoraba continuamente sus patrones alimenticios; y proveyó las materias primas agrícolas demandadas por una industria que crecía a una tasa media del 7% anual.²

El “milagro agrícola” fue el resultado de una consistente política agrícola que incluyó los típicos instrumentos de fomento económico sectorial (aplicados íntegramente en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933, en la Comunidad Europea después del Pacto de Roma de 1958, así como en otros países con agriculturas exitosas): la construcción pública de infraestructura; la investigación agropecuaria y la transferencia de tecnología; el crédito pre-

¹ Véase Blanca Rubio, “La política agropecuaria neoliberal y la crisis alimentaria”, en José Luis Calva (coord.), *El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*, México, Juan Pablos/CIESAAM/UACH-UNTA, 1997; Hubert Carton de Grammont, “Política neoliberal, estructura productiva y organización social de los productores: una visión de conjunto”, en Antonio Yunez-Naude (comp.), *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*, México, El Colegio de México, 2000; y J.L. Calva, “El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC”, en J.L. Calva (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, México, PUAL-UNAM/Friedrich Ebert Stiftung/Fontamara, 1993.

² Véase Eckstein, Salomón, “La producción agrícola en la economía nacional”, en Sergio Reyes Osorio et al, *Estructura agraria y desarrollo agrícola*, FCE, México, 1974, Puente Leyva, Jesús, “Acumulación de capital y crecimiento en el sector agropecuario en México, 1930-1967”; en Martínez, Ifigenia (comp.) *Bienestar campesino y desarrollo económico*, FCE, México, 1971; Gómez Oliver, Luis “El papel de la agricultura en el desarrollo de México”, en *Estudios agrarios*, núm. 3, México, 1996, entre otros. Para tasas de crecimiento del PIB, cálculos propios con base en Banco de México, *Indicadores económicos. Acervo histórico e INEGI, Estadísticas Históricas de México*, México, 2003; y para población, con base en Conapo, *Estimaciones y Proyecciones de Población 1930-2050*, México, 2002.

ferencial y el seguro agropecuario apoyados con recursos públicos; subsidios a insumos agrícolas seleccionadas; y –como diamante de la corona– un sistema de precios de garantía o soporte que otorgó certidumbre a la rentabilidad de la producción agrícola.³

A mediados de los años sesenta, esta política sufrió una metamorfosis. El sistema de precios de garantía dejó de utilizarse como instrumento de fomento productivo y pasó a utilizarse como ancla antiinflacionaria. En consecuencia, los precios de garantía nominales fueron congelados, provocándose una caída de la rentabilidad agrícola. Además, se desaceleraron la inversión y el gasto promocional del desarrollo agropecuario. El resultado fue un descenso del crecimiento agrícola a una tasa media del 2% anual entre el trienio 1964-1966 y el trienio 1974-1976; y el crecimiento agropecuario, forestal y pesquero se redujo a una tasa media de 2.9% anual en igual periodo.⁴

Sin embargo, el campo volvió a levantarse. Con el relanzamiento de la política agrícola a mediados de los años setenta –y con mayor fuerza bajo el Sistema Alimentario Mexicano, instrumentado a partir de 1978–, los precios de garantía volvieron a ser redituables y crecieron los recursos públicos destinados al fomento rural. El campo respondió: el PIB agrícola creció a una tasa media del 4.1% anual entre el trienio 1974-1976 y el trienio 1980-1982; mientras que el PIB agropecuario, forestal y pesquero creció a una tasa media del 3.9% anual durante el mismo lapso.⁵

Después, el campo mexicano fue convertido en un enorme laboratorio de experimentación de los programas neoliberales de “reforma estructural”. Sus promotores y ejecutores aseguraban que dichos programas –que dejaban a los agentes privados y a las fuerzas del mercado la asignación de los recursos productivos– conducirían al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias.⁶ Pero lo que ha ocurrido es exactamente lo contrario: el campo se hundió y no ha vuelto a levantar cabeza.

Para empezar, el PIB agrícola apenas creció a una tasa media del 1.3% anual entre el trienio 1980-1982 y el trienio 2008-2010; y el PIB agropecuario, forestal y pesquero sólo creció a una tasa media del 1.4% anual durante

³ Para un análisis de estas políticas véase José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México 1983-1988*, Fontamara, México, 1988; CESPA-SARH, *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas*, México, 1982; además de las fuentes citadas en la nota anterior.

⁴ Véase José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México. op. cit*; y para las tasas de crecimiento, cálculos propios con base en fuentes estadísticas citadas en la nota 2.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Véase Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994; y SARH, *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC*, México, 1992.

el mismo lapso, por debajo del crecimiento demográfico que fue del 1.7% anual en igual periodo. En consecuencia, en valores per cápita, el PIB agropecuario, forestal y pesquero en el trienio 2008-2010 resultó 12.1% menor que el observado durante el trienio previo al experimento neoliberal (1980-1982). En kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos en el trienio 2008-2010 resultó 11.8% inferior que la cosechada durante el trienio 1980-82; la producción per cápita de carnes rojas se redujo 33.6% durante el mismo lapso; y la producción forestal maderable per cápita en 2008-2010 resultó 36.7% inferior que la conseguida en el trienio 1980-1982.⁷

Como contraparte –no obstante la reducción del consumo alimentario de millones de hogares mexicanos que cayeron en la pobreza y la indigencia–, las importaciones de alimentos se dispararon de 2 755.7 millones de dólares anuales durante el trienio 1980-1982 a 21 490.7 mdd anuales durante el trienio 2008-2010, y ascendieron a 27 066.9 millones de dólares en 2011.⁸

Los principios e instrumentos esenciales de la reforma neoliberal de la política agrícola debían necesariamente desembocar en ese resultado.

En primer lugar, la *apertura comercial unilateral y abrupta*, que de manera recurrente se ha combinado con una política de peso fuerte que utiliza el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y desemboca en sobrevaluaciones sistemáticas de nuestra moneda (fenómeno que se observó durante el sexenio 1989-1994 y nuevamente en los años 1997-2011), ha provocado –conjuntamente con la supresión del sistema de precios de garantía o soporte– un abrupto descenso de los precios reales de los productos agropecuarios en los que México tiene notorias desventajas competitivas (los cuales pasaron a regirse por los precios internacionales). Durante el trienio previo al reciente encarecimiento internacional de los alimentos, los cultivadores de maíz (sumando al precio de venta el subsidio del Procampo equivalente por tonelada, instituido en 1993 como un instrumento para compensar el deterioro de precios derivado de la liberalización comercial en el TLCAN) perdieron el 62.1% del poder adquisitivo de su grano en el trienio 2003-2005 respecto al trienio 1980-1982; los agricultores trigueros perdieron el

⁷ Cálculos propios para PIB con base en: para PIB, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Base 1980, 1993 y 2003, con ensambles en 1988 y 2000; para productos agropecuarios y forestales, Sagarpa, *Sistema de Información Agroalimentaria y de Consulta 2010* y *Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera*, México, 2012; para población, 1982-2000, Conapo, *Estimaciones y proyecciones de población 1930-2050*. México. 2002; y para población 2001-2010 estimaciones propias con base en Conapo, *op. cit.* e INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

⁸ Cálculos propios con base en INEGI, *El Sector Alimentario en México*, ediciones 1996 y 1998; Sagarpa, *Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera*, consultado en marzo de 2012.

48.6% del poder de intercambio de su grano; los productores de frijol perdieron el 46.2% y los productores de soya 60% de su poder de compra.⁹ Después del reciente encarecimiento de los alimentos en los mercados internacionales, los precios reales al productor de maíz en México durante 2008 resultaron todavía 45.1% menores que en el trienio 1980-1983; los del trigo, 1% mayores; los del frijol, 30% menores; los de soya, 43.2% menores, etcétera.¹⁰ Ergo, el incremento de los precios internacionales sólo parcialmente se ha transmitido a los precios medios rurales de México

De manera paralela al deterioro de la rentabilidad agrícola, se observó un severo escaseamiento del capital de trabajo disponible en forma de crédito. Por una parte, el Banco Nacional de Crédito Rural, que en el trienio 1980-1982 habilitaba 6.6 millones de hectáreas por año, redujo el área habilitada a sólo 1.9 millones de hectáreas por año en el trienio 2000-2002, hasta ser desaparecido en marzo de 2004 por el gobierno de Vicente Fox. Por otra parte, el crédito otorgado por la banca comercial, que en el trienio 1980-1982 ascendía a 82 397 millones de pesos a precios constantes de 2010, se contrajo a 33 532.6 mdp en el trienio 2008-2010, lo que representó una caída de 59.3%.¹¹ En conjunto, el crédito canalizado al sector agropecuario por el sistema bancario (comercial y de desarrollo) cayó de 179 723.1 millones de pesos anuales durante el trienio 1980-1982 a 33 967.4 MDP anuales en 2008-2010 (a precios de 2010 en ambos casos), de modo que se redujo 81.1% durante las casi tres décadas de experimentación neoliberal.¹²

Para colmo, los programas neoliberales de “reforma estructural” comprendieron también el abrupto repliegue del Estado de sus demás funciones en el desarrollo económico sectorial. En particular, la inversión pública en fomento agropecuario ejercida durante el trienio 2008-2010 resultó 89.9% inferior a la ejercida durante el trienio 1980-1982¹³, lo que afectó la necesaria expansión de la infraestructura (v.gr. la superficie anual abierta al cultivo irrigado disminuyó de 115.567.7 hectáreas anuales en el trienio 1980-1982,

⁹ Cálculos propios con base en *Sistemas de Información Agropecuaria y de Consulta 2010*; y Sagarpa, *Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera*. Para deflactor, INPC de Banco de México, *Indicadores de Política Monetaria e Inflación*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ En saldos a diciembre de cada año, deflactados con el INPC. Cálculos propios con base en Banco de México, *Estadísticas del sistema financiero*; y Banco de México, *Estadísticas de política monetaria e inflación*. Online.

¹² *Ibidem*.

¹³ Cálculos propios con base en INEGI, *El Ingreso y el Gasto en México*, edición 1994; Banco de México, *Estadísticas de Finanzas Públicas*; SHCP, *Cuentas de la Hacienda Pública Federal*; y *Estadísticas de Finanzas Públicas 2001-2010*; para deflactar del PIB, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, Bases, 1980, 1993 y 2003, con ensambles en 1988 y 2000.

a 15 694.6 hectáreas anuales en 2008-2010).¹⁴ Además, el gasto público global en fomento agropecuario ejercido en 2008-2010 resultó 61.5% inferior al ejercido en 1980-1982 (o bien, si descontamos –como debe hacerse para que las cifras sean comparables– la bolsa del *Procampo*, que fue diseñada para compensar a los productores por el deterioro de los precios reales de los granos que se esperaba por efecto del TLCAN, la caída del gasto público en fomento rural fue de 69.3%),¹⁵ afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etcétera, y cancelando apoyos específicos, como ocurrió con la supresión de importantes programas como el de maquinaria agrícola. Ergo, no sólo se desplomó el gasto público sectorial sino que también se deterioró su calidad, al reducirse de manera especialmente brutal las partidas que mayor incidencia tienen en la elevación de la productividad agropecuaria en el mediano y largo plazos.¹⁶

Paradójicamente, el achicamiento de las funciones del Estado en la promoción directa del desarrollo económico sectorial, se realizó en México a contracorriente de lo ocurrido en los países desarrollados con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Unión Europea, etc.), que reforzaron su intervencionismo gubernamental en el campo, llegando hasta la guerra de guerrillas de subsidios.

Precisamente por ser tema candente en las negociaciones comerciales internacionales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha cuantificado desde 1986 el costo de las políticas agrícolas, tanto en los países miembros de la OCDE como en otros países.¹⁷ El cuadro 1 resume las enormes brechas entre México y su principal socio y competidor comercial en el sector agropecuario. Los apoyos totales a la agricultura (Total Support Estimate: TSE) representaron durante 2010 el 39.4% del valor total de la producción agropecuaria (VTPA) en Estados Unidos, mientras que en México

¹⁴ Cálculos propios con base en MMH, *Quinto informe de gobierno. Anexo estadístico*, México, 1987; y FCH, *Quinto informe de gobierno. Anexo estadístico*, México, 2011.

¹⁵ Cálculos propios con base en INEGI, *El Ingreso y el Gasto en México*, edición 1994; Banco de México, *Estadísticas de Finanzas Públicas*; SHCP, *Cuentas de la Hacienda Pública Federal*; y *Estadísticas de Finanzas Públicas 2001-2010*; para deflactar del PIB, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Bases*, 1980, 1993 y 2003, con ensambles en 1988 y 2000.

¹⁶ Hasta el Banco Mundial lo reconoce como una realidad en México: “los programas productivos sobre bienes públicos (tales como infraestructura, investigación y desarrollo y otros similares) no cuentan con financiamiento suficiente. Dos tercios de los programas productivos son programas de bienes privados (subsidios a personas y familias, transferencias monetarias, etc.), y menos de un tercio del gasto en bienes públicos se destina a programas productivos” (Banco Mundial, *Informe N°. 51902-MX, México. Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*, Washington, D. C. 2009).

¹⁷ Véase Economic Research Service, United States Department of Agriculture, *Agriculture in the Uruguay Round. Analysis of Government Support*, ERS-USDA, Washington, 1988; OECD, *National Policies and Agricultural Trade*, OECD, París, 1987.

CUADRO 1
APOYOS A LA AGRICULTURA: MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS
ESTIMACIONES DE LA OCDE PARA 2010
(MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

Conceptos	México	Estados Unidos
Valor total de la producción agrícola (VTPA)	47,094.0	339,075.0
Apoyos al Productor Estimados (PSE)	6,245.5	25,551.0
Apoyos basados en la producción de commodities	1,738.3	1,886.0
Pagos basados en uso de los insumos	3,166.1	9,568.0
Pagos basados en área sembrada*	61.5	5,638.0
Pagos basados en programas de apoyos históricos	978.9	5,852.0
Otros apoyos	61.5	8,246.0
PSE como % de la VTPA	13.3 7.5	
PSE como % de TSE	83.3	19.1
Apoyos en Servicios Generales a la Agricultura (GSSE)	820.1	69,849.0
Investigación y desarrollo	130.5	2,293.0
Infraestructura	224.8	4,297.0
Mercadeo y promoción	72.7	60,018.0
Servicios de Inspección	40.3	1,065.0
Otros apoyos**	302.2	2,175.0
Escuelas de agricultura	271.0	0.0
GSSE como % de VTPA	1.7	20.6
GSSE como % de TSE	0.9	52.3
Apoyos al Consumidor Estimados (CSE)	-1,700.0	35,390.0
Transferencia de los consumidores a los productores	-1,652.4	-1,500.0
Otras transferencias de los consumidores	-432.8	-1,160.0
Transferencias de contribuyentes al consumidor	377.3	38,050.0
Costo excedente de piensos	7.8	0.0
Total de Apoyos Estimados (TSE)	7,496.2	133,450.0
Transferencias provenientes del consumidor	2,085.2	2,660.0
Transferencias provenientes del contribuyente	5,843.8	131,951.0
Ingresos fiscales por importaciones	-432.8	-1,160.0
TSE como % de VTPA	15.9	39.4

* o números de animales.

** En el caso de México incluye las escuelas de agricultura.

FUENTE: elaboración propia con base en OECD, *Agricultural Policies Monitoring and Evaluation 2011, OECD Countries and emerging economies*, París, 2011 y para tipo de cambio, Banco de México, *Indicadores económicos*, en línea.

sólo representaron el 15.9% del VTPA. Sin embargo, la mayor diferencia se encuentra en la calidad de los apoyos: en México el 83.3% de las transferencias a favor de la agricultura son apoyos que los productores reciben de ma-

nera individual¹⁸ (Producer Support Estimate: PSE), mientras que en Estados Unidos estos apoyos representan apenas el 19.5% del TSE.

Por el contrario, los apoyos que la OCDE agrupa en la categoría de *Apoyos en Servicios Generales* (*General Services Support Estimate: GSSE*), que incluyen medidas orientadas al desarrollo tecnológico, la productividad y la competitividad del sector agropecuario, en Estados Unidos representaron el 20.6% del valor total de la producción del sector, mientras que en México representaron apenas el 1.7% del VTPA.

Ergo, la diferencia en el gasto público agropecuario entre México y su principal socio y competidor agropecuario no sólo es abismal como porcentaje del valor de la producción, sino también por su calidad. Por eso, hasta el Banco Mundial –después de haber promovido durante las décadas de 1980 y 1990 el achicamiento del Estado en el sector agropecuario, apegándose rigurosamente a uno de los dogmas fundamentales del Consenso de Washington^{–19} ahora recomienda a México: “Aumentar considerablemente la asignación de recursos para bienes públicos, tales como mejora y gestión de los sistemas de riego; infraestructura de drenaje y transporte; otras obras de infraestructura rural [...] actividades de investigación, extensión y capacitación; servicios sanitarios y fitosanitarios”,²⁰ entre otras. La rectificación se agradece, aunque no cubra los costos del experimento neoliberal.

Para el futuro, la cuestión crucial consiste precisamente en resolver si el campo mexicano debe seguir siendo utilizado como un enorme laboratorio de experimentación neoliberal, o si hemos de reformular nuestra estrategia de desarrollo agropecuario, desplegando un programa integral de política económica sectorial que abra los cauces del desarrollo sostenido con equidad en el campo mexicano.

II

DESARROLLO AGROPECUARIO CON CAMPESINOS

En un vuelco sorprendente, al término de las dos primeras décadas de perseverante aplicación de los programas neoliberales de “reforma estructural”

¹⁸ Concentrados principalmente en el estrato de agricultores de más altos ingresos: más de la mitad de los recursos públicos destinados a la agricultura son acaparados por el 10% de los productores más ricos (véase Jonathan Fox y Haight Libby (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2010)

¹⁹ Veáse John Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C. 1990).

²⁰ Banco Mundial, *Informe No. 51902-MX, op. cit.*

en el sector agropecuario mexicano, el Banco Mundial reconoció: “Este sector ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de controles de precios, la reforma constitucional sobre la tenencia de la tierra), pero los resultados han sido decepcionantes: estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural”.²¹ En consecuencia, el Banco Mundial concluyó que el sector agropecuario de México “no está preparado para la competencia que se aproxima bajo el TLCAN”.

Unos meses después estallarían las protestas y movilizaciones campesinas –demandando la renegociación del capítulo agrícola del TLCAN y la instrumentación de una política integral de desarrollo agropecuario– que se convirtieron en el foco de inquietud social más sobresaliente en México durante diciembre de 2002 y los primeros meses de 2003. Desde luego, el motivo inmediato de la efervescencia campesina fue la ronda de liberaciones comerciales de importantes productos pecuarios y agrícolas que entraría en vigor en 2003 como parte del TLCAN, sobre todo porque esta ronda de liberaciones se produjo después de la puesta en operación de la *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* en Estados Unidos, que incrementó significativamente los subsidios y apoyos al sector agropecuario de ese país, acentuando la desventaja competitiva de los productores mexicanos. En perspectiva histórica, sin embargo, ambos eventos (*Farm Bill 2002* y ronda de liberalizaciones) constituyeron, en realidad, una suerte de gotas de agua que derramaron el vaso de la paciencia campesina después de dos décadas de *reformas estructurales*.

En este contexto, unas semanas antes de las movilizaciones campesinas, el entonces secretario de Agricultura, Javier Usabiaga señaló: “Estamos planteando para los productores de granos y todo tipo de cultivos *una disyuntiva: o te vuelves eficiente con los parámetros internacionales o te buscas otra cosa*”. “Sus advertencias –cuestionó la sagaz reportera Lourdes Rudiño– van dirigidas a la gran mayoría de los productores”. “Si, efectivamente, pero ese género de productores –insistió Usabiaga– tiene que enfrentar el reto”. “Los agricultores contarán con un periodo de cinco años para hacerse competitivos”; y “*el que no lo entendió* –remarcó Usabiaga– *no lo quiso entender.*”²² Los productores rurales habrían podido replicar a Usabiaga: *¡o te vuelves eficiente como secretario de Agricultura mexicano con los parámetros nacio-*

²¹ Banco Mundial, *Memorandum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo, sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos, Unidad para Colombia-Méjico-Venezuela*. Informe N°. 23849-ME, 2002.

²² Lourdes Rudiño, “Agricultores eficientes o que se dediquen a otra cosa: Usabiaga”, en *El Financiero*, 21/XI/02.

nales –es decir, con las realidades sociales y económicas del México rural de hoy– o te buscas otra cosa! Porque actualmente existen en México alrededor de cuatro millones de pequeños agricultores (que con sus familias conforman una población cercana a los veinte millones de mexicanos), los cuales no muestran disposición de morirse ni de irse al mar; y en el corto o mediano plazo tampoco es objetivamente viable que alcancen “la eficiencia con parámetros internacionales” (que en el marco del TLCAN significa la equiparación tecnológica y productiva con Estados Unidos y Canadá), ni que, masivamente, se dediquen a otra cosa.

Ciertamente, esta historia no comenzó con Usabiaga. Para dimensionar su postura tecnocrática permítasenos recordar una anécdota: se cuenta que Woody Allen preguntó a un superdotado deportista cuánto tiempo le tomaría igualarlo en complejión. La respuesta –dura, pero realista– no se hizo esperar: unas cinco o seis generaciones.

En contraste, la historia cuenta de un país subdesarrollado –llamado México– donde los rendimientos de maíz por hectárea (durante el quinquenio 1985-1989, previo al inicio de las negociaciones del TLCAN) eran de 1.7 toneladas, mientras que su poderoso vecino del norte –llamado Estados Unidos– obtenía 7.0 toneladas de maíz por hectárea; además, en México eran necesarias 17.8 jornadas de trabajo para producir una tonelada de maíz, mientras que en Estados Unidos bastaban 1.2 horas de trabajo para producir una tonelada de maíz.²³

Entre las razones explicativas de esas asimetrías en productividad (que permanecen hasta el presente, como veremos adelante), destacaba la disposición de 1.3 tractores por trabajador ocupado en Estados Unidos, mientras que en México apenas teníamos 2.8 tractores por cada 100 trabajadores agrícolas.

Además, mientras Estados Unidos disponía de 61.4 hectáreas de cultivo por trabajador agrícola, de las cuales 5.9 eran irrigadas, más 79.0 hectáreas de pastizales y 86.7 hectáreas de bosques; México sólo contaba con 2.7 hectáreas de cultivo por trabajador agrícola, de las cuales apenas 0.6 hectáreas eran de riego, 8.1 hectáreas de pastizales (en su mayoría de mala calidad) y 5.9 hectáreas de bosques.

Por si fuera poco, la calidad de las tierras maiceras –en términos termopluviométricos, edafológicos y topográficos– era (y es) también superior en Estados Unidos.²⁴

²³ Para las fuentes básicas de estas cifras véase José Luis Calva, *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, Fontamara, México 1991, donde también pueden encontrarse las fuentes originales de las cifras citadas en los dos párrafos siguientes.

²⁴ Mientras que en México tenemos problemas topográficos (laderas y pendientes) en dos terceras partes de nuestras tierras agrícolas, los Estados Unidos disponen de inmensas planicies

Finalmente, la ventaja competitiva de Estados Unidos en políticas agrícolas también era (y es) apabullante: los apoyos totales a la agricultura (durante el periodo 1986-1988), representaban en Estados Unidos el 44.7% del valor bruto de la producción agropecuaria, contra 8.2% en México.²⁵

Sin embargo, como el país subdesarrollado de esta historia era gobernado por una tecnocracia neoliberal ansiosa por entrarle al libre comercio con Estados Unidos, tales asimetrías fueron desdeñadas. A juicio de la tecnocracia, la liberalización comercial traería consigo una “sustitución de cultivos en los segmentos tradicionales de baja productividad, a favor de productos con un potencial mayor orientado al mercado externo”. Para los productos más vulnerables –maíz, frijol, leche y azúcar– se establecieron “plazos extralargos (15 años) de desgravación”, suponiendo que eran los “adecuados para lograr la reconversión y ajuste de la producción agropecuaria en el país”. Desde luego, la tecnocracia jamás planteó qué ocurriría si estos supuestos resultaban equivocados.²⁶

No obstante, investigadores universitarios habíamos alertado oportunamente sobre la falsedad de tales supuestos.²⁷ Hoy día, los errores de cálculo de la tecnocracia están corroborados: aunque los rendimientos maiceros de México aumentaron a 3.0 ton/ha durante el quinquenio 2004-2009, en Estados Unidos ascendieron a 9.7 ton/ha en ese lapso;²⁸ pasamos a tener 3.8 tractores por cada cien trabajadores agrícolas, pero Estados Unidos pasó a tener 1.7 tractores por un trabajador ocupado,²⁹ etcétera; y, desde luego, se mantienen las asimetrías en políticas agrícolas (en Estados Unidos los apoyos totales a la agricultura representaron en 2010 el 39.4% del valor bruto de la producción agropecuaria, mientras que en México sólo representaron

(en su cordón cerealero y en otras regiones) que son ciento por ciento mecanizables y representan el arquetipo natural de las tierras para la aplicación integral de los paquetes tecnológicos modernos. Además, en su enorme cordón cerealero cada año caen del cielo 1 489 milímetros de agua, mientras que en las mejores tierras temporaleras de México, la precipitación pluvial es de apenas 865 milímetros por año; y durante la época de la floración del maíz, cuando la planta consume mayor cantidad de luz solar, en el cordón cerealero estadounidense el sol sale a las cuatro de la mañana y se oculta después de las diez de la noche; mientras que en México, situado dos paralelos abajo en el globo terráqueo, no hay días tan largos (véase J. L. Calva, *Probables efectos de un TLC en el campo mexicano*, op. cit.).

²⁵ Calculos propios con base en OECD, *Agriculture Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, París, 2002; y OECD, *Examen de las políticas agrícolas de México*, París, 1997.

²⁶ Véase SARH, *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC*, México, 1992; Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994.

²⁷ De hecho, las asimetrías antes descritas fueron ampliamente analizadas en mi libro *Probables efectos de un TLC en el campo mexicano*, publicado en 1991, cuando apenas comenzaban las negociaciones del TLC AN.

²⁸ Cálculos propios con base FAO, Dirección de Estadística, FAOESTAT, 2010, online.

²⁹ Ibidem.

el 15.9%).³⁰ En consecuencia, en lugar de la esperada “sustitución de cultivos en los segmentos tradicionalmente de baja productividad a favor de productos con un mayor potencial”, más de tres millones de familias campesinas continúan dedicadas al cultivo de maíz y frijol.³¹

No obstante la resiliencia campesina, característica del “México profundo” (Bonfil), en lugar de instrumentar una estrategia de desarrollo agropecuario acorde con nuestras realidades sociales, la visión de la tecnocracia neoliberal continúa siendo excluyente de los pequeños productores agrícolas. Como han observado Jonathan Fox y Libby Haight: “los principales responsables de formular las políticas agrícolas son muy contundentes en cuanto a dar prioridad a los grandes agricultores. Relegan a los productores campesinos a los programas de asistencia social, antes que ser sujetos adecuados de una estrategia de desarrollo económico. De hecho, recientemente el nuevo Secretario de Agricultura de México [Francisco Mayorga, durante la discusión del presupuesto en 2009: JLC] hizo la recomendación al Congreso de que su Secretaría debería recortar el financiamiento de su único programa “que en apariencia se centra en un apoyo a la inversión para los productores de bajos ingresos”, porque otros productores sugieren “que separemos más la parte que tiene viabilidad económica [de] la parte que necesita un enfoque más de asistencia social”.³²

Las posturas de los secretarios de agricultura de los gobiernos del PAN (Usabiaga y Mayorga) no son extraordinarios en México. De hecho, una postura más radical de exclusión de los campesinos se observó durante los gobiernos neoliberales previos, cuando prevaleció la visión según la cual existe un exceso de población en el campo, de modo que la elevación de la productividad y el crecimiento acelerado de la producción agropecuaria sólo serán factibles mediante la salida de la actividad agrícola de la mayoría de los pequeños agricultores. De manera puntual, esta visión fue aducida como argumento nodal en la iniciativa de reforma neoliberal de la legislación agraria;³³ y constituyó una de las hipótesis subyacentes en la postura mexicana

³⁰ Con base en OCDE, *Agricultural Policies Monitoring and Evaluation 2011. OECD Countries and Emerging Economies*, París, 2011.

³¹ De hecho, el número de unidades de producción con actividad agropecuaria en vez de reducirse ha aumentado de 3 823 063 en 1991 a 4 069 957 en 2007. (Véase INEGI, *Censo Agrícola-Ganadero 1991*, México, 1994; e INGE, *Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*, México, 2010).

³² Jonathan, Fox y Haight, Libby (2010), “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto”, en Fox y Libby (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Centro de Investigaciones y Docencia Económica y University of California, Santa Cruz, México.

³³ “En México la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto”. “La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene

durante las negociaciones del TLCAN.³⁴ También fue reafirmada en medio de la efervescencia campesina de principios del 2003: durante el Seminario *Comercio y Agricultura: México en la Encrucijada*, realizado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, llamó la atención el consenso de funcionarios y exfuncionarios del gobierno federal en el sentido de que “el problema del campo es la gran cantidad de población que depende de él”, de manera que “la solución del problema rural está fuera del campo”. En México, el sector rural –precisó Luis Téllez Kuenzler– comprende el 22% de la población económicamente activa (PEA) y tan sólo genera el 7% del PIB nacional, mientras que en Estados Unidos sólo 2% de la PEA se ocupa en el campo”.³⁵

En rigor, la tesis de la excesiva población agrícola en el México actual se basa en una translación extralógica y en una apreciación ahistórica de las actuales proporciones de la PEA agrícola en México y Estados Unidos. En 1930, cuando Estados Unidos tenía un PIB nacional per cápita de 6 423 dólares (a precios de 2000: véase cuadro 2), similar al que México alcanzó en 2010 (6 858.8 dólares a precios de 2000: véase cuadro 1), la población ocupada en la agricultura estadounidense representaba en 1930 el 22.7% de la ocupación total, proporción incluso mayor que la ocupación agrícola de México en 2010 (19.6% de la ocupación total). En 2000, la ocupación agrícola estadounidense había descendido al 1.8% de la PEA total, pero el PIB nacional per cápita de ese país había alcanzado los 35 525 dólares, lo que implicó un acelerado crecimiento de los empleos industriales y de servicios, que absorbieron a buena parte de la población agrícola.

En México, es absurdo esperar en el mediano plazo una reducción de la población agrícola hasta una proporción similar a la que Estados Unidos alcanzó en el curso de cinco décadas (1950-2000), después de cruzar en 1920 el umbral del descenso absoluto de la PEA agrícola, que México ni siquiera ha claramente alcanzando.³⁶ Porque saltar de un PIB nacional 7 368.9 dólares

hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia... también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión” (Presidencia de la República, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma del Artículo 27 Constitucional*”, noviembre de 1991).

³⁴ El artículo 501 propuesto por México del borrador del TLCAN discutido en Dallas, señaló: “las partes acuerdan que su objetivo principal es lograr la mayor eliminación de barreras y subsidios... con el propósito de promover la competitividad, elevando la eficiencia a través de aumentos en la escala de la producción”, es decir de la concentración de las tierras y el desahucio de los campesinos, para lo cual también se propuso “un programa gubernamental claramente definido para la reprivatización de la tierra agrícola”. Para un análisis más amplio de estos tópicos véase José Luis Calva, *La disputa por la tierra*, Fontamara, México, 1992.

³⁵ Lourdes Rudiño, “La solución del problema rural fuera del campo: Téllez Kuenzler”, en *El Financiero*, 17/I/03.

³⁶ La tendencia al descenso continuo de la participación relativa de la agricultura en el empleo es una ley general del desarrollo de las economías de mercado. Conforme se desarrollan la división



CUADRO 2
ESTADOS UNIDOS
EMPLEO AGRÍCOLA^a Y DESARROLLO ECONÓMICO

<i>Años</i>	<i>Población ocupada en la agricultura^a</i>		<i>PIB Agrícola^c</i>	<i>PIB nacional per cápita^d</i>
	<i>Miles Personas</i>	<i>% del Total^b</i>		
1930	10 340	22.7	7.7	6 423
1940	9 540	20.1	5.8	7 824
1950	7 160	12.2	6.4	11 749
1960	5 458	8.3	3.5	13 993
1970	3 463	4.4	2.3	18 618
1980	3 364	3.4	1.8	22 739
1990	3 223	2.7	1.3	28 482
2000	2 464	1.8	0.7	35 252
2010	2 206	1.6	0.9	37 490

^a Ocupados en el sector agropecuario, forestal y pesquero.

^b Respecto a la población ocupada en la economía nacional.

^c PIB agropecuario, forestal y pesquero como porcentaje del PIB nacional a precios corrientes.

^d En dólares constantes de 2000.

FUENTE: elaboración propia con base en: para población ocupada US Census Bureau, *Statistical Abstract, 1901-1994*; para 1930 a 1970, y US Census Bureau, *Statistical Abstract, 1995-2012* para los años 1970 a 2010. Para PIB agrícola como porcentaje del PIB nacional con base en BEA, *National Income and Product Accounts Tables*, online. Para PIB per cápita en dólares de 2000, con base en BEA, *loc. cit.* para 1930-1970 y para 1980-2010, con base en FMI, *World Economic Outlook Database, April 2012*.

a precios de 2000 que México tiene actualmente un PIB per cápita de 35 252 dólares (que Estados Unidos tenía en 2000, cuando su PEA agrícola era el 1.8% de la total) no es posible hacerlo en cinco años (plazo fijado por el entonces secretario de Agricultura, Javier Usabiaga para que los campesinos mexi-

social del trabajo y la productividad, las ocupaciones industriales y de servicios absorben una proporción creciente de la población económicamente activa. Sin embargo, esta tendencia sólo se manifiesta en forma de un *descenso absoluto* de la población agrícola cuando las naciones alcanzan un grado considerable de industrialización y desarrollo económico general. Más aún, en fases previas a este umbral, la población agrícola continúa creciendo en números absolutos, no obstante su descenso relativo. Como se muestra en el cuadro 2, en México todavía no cruzamos claramente ese umbral, mientras que en Estados Unidos, país que los tecnócratas gustan tomar como modelo, la población agrícola continúa creciendo en cifras absolutas hasta 1910, después de un siglo de acelerado desarrollo industrial, decreciendo aceleradamente después de 1930 (véase cuadro 1).

CUADRO 3
MÉXICO
EMPLEO AGRÍCOLA^a Y DESARROLLO ECONÓMICO

<i>Años</i>	<i>Población ocupada agricultura^a</i>		<i>PIB agrícola^c</i>	<i>PIB nacional per cápita^d</i>
	<i>Miles personas</i>	<i>% del total^b</i>		
1960	6 097	54.1	15.1	2 456.0
1970	5 004	37.5	10.3	3 488.7
1980	5 670	28.0	7.5	6 224.5
1990	6 230	24.0	7.1	4 245.8
2000	6 286	19.6	5.9	6 858.8
2010	6 135	17.2	6.0	7 368.9

^a Ocupados en el sector agropecuario, forestal y pesquero.

^b Respecto a la población ocupada en la economía nacional.

^c PIB agropecuario, forestal y pesquero como porcentaje del PIB nacional a precios corrientes.

^d En dólares constantes de 2000.

FUENTE: elaboración propia con base en: para población ocupada INEGI, *Estadísticas Históricas de México, México, 2009*, para 1960 a 1980, e INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México Base 1993 y Base 2003* para los años 1990 a 2010. Para PIB a precios corrientes con base en Banco de México, *Cuentas de Producción* para 1960 y 1970; e INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Base 1980, 1993 y 2003*. Para PIB per cápita en dólares de 2000 Banco Mundial, *Indicadores Económicos*, <<http://datos.bancomundial.org/indicador>> para 1960 y 1970; para 1980-2010, con base en FMI, *World Economic Outlook Database, April 2012*.

canos “se vuelvan eficientes con parámetros internacionales o se busquen otra cosa”). Desde luego, bajo la visión igualmente tecnocrática del actual secretario de Agricultura, Francisco Mayorga, cabe la opción de dejar que los productores campesinos permanezcan en el campo, pero relegados de las políticas de desarrollo agropecuario.

Por el contrario, el Banco Mundial del siglo XXI –después de la noche oscura del Consenso de Washington, que se extendió desde la década de 1980 hasta los primeros años de la década de 2000– propone ahora un desarrollo agropecuario incluyente de los campesinos: “Cuando se utiliza la agricultura para generar desarrollo, el principal camino de salida de la pobreza consiste en mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de la explotación agrícola en pequeña escala”.³⁷ Las evidencias empíricas

³⁷ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C., 2007. El Banco Mundial se pregunta: “¿Cómo se logra esto?” Y responde: “Se puede emplear una amplia gama de instrumentos de política (muchos de los cuales se aplican

internacionales –de países en desarrollo con densas poblaciones campesinas (*vid infra*)– corroboran esta afirmación.

En México, simplemente hay que escuchar las autenticas voces de nuestra sociedad rural. Como afirmó el Congreso Agrario Permanente en su defensa campesina contra el proyecto de reforma neoliberal del artículo 27 Constitucional: “La experiencia de diversos países muestra que una explotación intensiva, con aportaciones sustanciales de capital y de trabajo familiar, puede volver altamente productivas las unidades de producción pequeñas en superficies. En un país como el nuestro con grandes déficits nutricionales, un incremento de la producción de las pequeñas unidades minifundistas podría aportar cantidades sustanciales de leche, carne, aves, porcinos, frutas y legumbres y también, con nuevas tecnologías, un aporte sustancial de productos básicos. Lo que ha hecho falta es un nuevo criterio de planeación productiva y recursos de crédito, capital e infraestructura para modernizar las pequeñas explotaciones campesinas: es el tiempo de hacerlo y es, también, una de nuestras mejores opciones”.³⁸

Ciertamente, las evidencias universales indican que, *en igualdad de condiciones agroclimáticas y tecnológicas*, la pequeña agricultura es tanto o más eficiente que la gran unidad de producción en el uso de la tierra y el capital, aunque significativamente menos eficiente en el aprovechamiento del factor trabajo, donde la gran explotación resulta más eficiente que la pequeña.³⁹ Por consiguiente, en las naciones donde escasea el factor trabajo y abundan la tierra y el capital, sin duda el modelo idóneo de desarrollo agropecuario es el basado en unidades de producción de gran tamaño, que maximizan el rendimiento del factor trabajo. Por el contrario, en naciones donde abun-

de modo distinto ya sea que se trate de pequeños agricultores comerciales o de los que se dedican a la agricultura de subsistencia) para lograr lo siguiente: 1) Mejorar los incentivos de precios e incrementar la calidad y cantidad de la inversión pública; 2) Mejorar el funcionamiento de los mercados de productos; 3) Ampliar el acceso a los servicios financieros y reducir la exposición a los riesgos contra los cuales se carece de seguro; 4) Mejorar el desempeño de las organizaciones de productores; 5) Promover la innovación a través de la ciencia y la tecnología; 6) Lograr que la agricultura sea más sostenible y provea servicios ambientales”.

³⁸ Congreso Agrario Permanente, *Bajo las banderas de Zapata; una posición campesina unificada ante la propuesta presidencial de reformas del artículo 27 constitucional*, México, 1992.

³⁹ Véase Albert R. Berry y William R. Cline, *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1979; U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1978 *Census of Agriculture*, Washington, 1979; Ministerio de Agricultura de España, *Red contable agrícola nacional. Resultados empresariales*, Madrid, 1982; FAO, *Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuaria*, Roma, 1993; José Luis Calva, “Principios fundamentales de un modelo de desarrollo agropecuario adecuado para México”, en J. L. Calva (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, op. cit.; y Otoniel Monterroso, “Comparación de la productividad en la pequeña y gran explotación agrícola”, en J. L. Calva (coord.), *El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*, Juan Pablos Editor, CIESTAM-UACH y UNTA, México, 1997, entre otros.

da el trabajo pero escasean la tierra y el capital, es un desatino inducir un modelo de desarrollo agropecuario que no esté orientado a la maximización del rendimiento de la tierra y el capital, sino orientado a la maximización de la productividad del trabajo en grandes fincas agrícolas, puesto que este modelo implicaría un descenso en la productividad nacional, incluso laboral, debido a que los trabajadores desalojados del campo no encontrarían ocupaciones no agrícolas.

Ahora bien, en México nos encontramos precisamente en una situación de superabundancia de mano de obra y de escasez de tierra y capital. Además, los resultados de la investigación económico agrícola mexicana corroboran que, en general (y a nivel de cada producto, bajo condiciones agroclimáticas y tecnológicas similares), la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la grande en el uso de los factores tierra y capital, aunque menos eficiente en el uso del factor trabajo.⁴⁰

Por ello, un modelo de desarrollo agropecuario fundado en una política de fomento que promueva la aceleración del cambio tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares sería más congruente con nuestra dotación relativa de factores y, por ello mismo, con las particularidades económicas, sociales, geográficas y culturales de nuestro país, porque tenemos una estructura agraria que incluye alrededor de cuatro millones de pequeños agricultores.

Este modelo optimizaría el aprovechamiento de nuestros factores escasos que son la tierra y el capital, sin provocar la expulsión de millones de familias campesinas cuya absorción en otras actividades económicas no es viable por lo menos en los próximos veinte años.

III

FUNCIONES DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO DE MÉXICO: RETROSPECCIÓN Y PROSPECTIVA

Tradicionalmente, la teoría del desarrollo ha postulado que la agricultura puede contribuir al desarrollo económico desempeñando las siguientes fun-

⁴⁰ Véase Alfonso Cebreros, "La reorganización productiva del campo mexicano", en *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1990; José Luis Negrín, *Ánalisis del minifundio en el agro mexicano. Comparación de productividad entre unidades agrícolas grandes y pequeñas*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Lucas Alemán, A. C., México, 1991; Manuel Ángel Gómez Ruiz, Rita Schwentesis, Alberto Barrera y Víctor Mena, *Estrategia de asesoría técnica en limón rosa*, México, Sagar-CIESTAAM, 1997. Para la región Noroeste de México, en particular, la muy casa brecha de rendimientos entre la pequeña y la gran explotación agrícola, en igualdad de condiciones agroclimáticas y tecnológicas, puede verse en Andrés Rosenzweig, *La globalización del sector agroalimentario mexicano*, México, ASERCA, 2002.

ciones fundamentales: 1) producir los alimentos demandados por una población no agrícola creciente; 2) suministrar a la industria una provisión suficiente de materias primas agropecuarias; 3) generar excedentes agrícolas exportables en proporción mayor a las importaciones de bienes de capital e insumos para la propia agricultura, de manera que la agricultura contribuya a financiar las importaciones de maquinaria y equipo para la industria; 4) proporcionar un mercado interno para los productos de la industria; 5) generar excedentes de valor para la acumulación urbana, canalizando a la industria una parte del plusproducto generado en la agricultura; 6) aportar mano de obra a las actividades no agrícolas.⁴¹

Ahora bien, el cumplimiento cabal y sostenible de estas funciones radica en el incremento acelerado de la productividad del trabajo agrícola, el cual presupone un aumento considerable de las inversiones rurales. “De otra manera, la contribución de la agricultura a la industrialización sólo podrá realizarse mediante un decremento del nivel de vida de los campesinos, obstruirá el mercado interno rural de medios de consumo y de producción, bloqueará la productividad agrícola y provocará serias desproporciones en la estructura económica que a la larga frenarán el desarrollo”.⁴²

Al indagar las relaciones entre la agricultura y la industria en México, a fines de los años sesenta, connotados economistas reconocieron que, durante la época del llamado “milagro agrícola” (1941-1965), nuestra agricultura había desempeñado eficientemente las seis funciones establecidas en la teoría del desarrollo⁴³. En *primer lugar*, la agricultura satisfizo la demanda interna de alimentos de una población que se urbanizaba aceleradamente. En *segundo lugar*, el campo proveyó suficientes materias primas agropecuarias para la industria mexicana que crecía aceleradamente. En *tercer lugar*, durante el mismo lapso, más de la mitad de las exportaciones de mercancías provenían del sector agropecuario; y, al ser mínimas las importaciones agropecuarias, el campo cubrió alrededor de la mitad del *déficit comercial manufacturero*, contribuyendo así al financiamiento de las importaciones de maquinaria y equipo exigidas por la industrialización.⁴⁴ En *cuarto lugar*,

⁴¹ Véanse entre otros, Yujiro Hayami y Vernon W. Ruttan, *Desarrollo agrícola. Una perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Bruce F. Johnston y P. Kilby, *Agricultura y transformación estructural*, México, FCE, 1980.

⁴² José Luis Calva, *Los campesinos. Y su devenir en las economías de mercado*, Siglo XXI, México, 1988.

⁴³ Véanse, Jesús Puente Leyva, “Acumulación de capital y crecimiento del sector agropecuario de México: 1930-1967”, en I. Martínez (comp.), *Bienestar campesino y desarrollo económico*, México, FCE, 1971; y CESPA-SARH, *El desarrollo agropecuario de México: pasado y perspectivas*. SARH, México, 1982, entre otros.

⁴⁴ CESPA-SARH, *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas*, México, 1982; para 1980-1984, Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, 1986; para 1985-1986; INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior*.

durante la época del “milagro agrícola” se expandió considerablemente el mercado interno rural para los productos de la industria nacional. En *quinto lugar*, millones de habitantes del medio rural emigraron a las ciudades, suministrando una abundante oferta de mano de obra para el desarrollo industrial y de servicios.⁴⁵

En *sexto lugar*, en cuanto a los flujos de valor de la agricultura hacia la industria, cabe observar que durante la época del llamado milagro agrícola las transferencias vía *intercambio desigual* y *exacciones fiscales* no fueron tan cuantiosas como suele suponerse, sino más bien virtualmente insignificantes (apenas 2.3% del valor acumulado del producto agrícola durante el periodo 1942-1960),⁴⁶ compensadas con creces por la inversión y el gasto públicos en fomento agropecuario.⁴⁷ Y este relativo equilibrio que entonces existió entre la agricultura y la industria fue uno de los más importantes factores que permitieron a la agricultura cumplir de manera sana sus demás funciones en el desarrollo económico, lo que implicaba que ella misma debió crecer de manera acelerada e ininterrumpida. De hecho, durante los años del “milagro agrícola”, se observó un *mayor desarrollo de la productividad del trabajo agrícola respecto a la productividad de la industria y los servicios*, como resultado del proceso rural de acumulación y tecnificación.⁴⁸

Ahora bien: ¿cuáles son las funciones que el sector agropecuario puede desempeñar en el desarrollo económico y social futuro de México? A la luz de la experiencia internacional, así como a la luz de nuestras propias realidades y potencialidades, las contribuciones futuras del campo mexicano como parte de la solución de los grandes problemas nacionales pueden resumirse en las siguientes.

Primer. El sector agropecuario puede contribuir decisivamente al *financiamiento del desarrollo* mediante: a) la provisión de una oferta interna suficiente de alimentos y materias primas agrícolas a fin de apoyar el *equilibrio permanente de las cuentas externas* (recuérdese que en 2011 las importaciones de alimentos alcanzaron la inquietante cifra de 27 066.9 millones de dólares); b) la generación de excedentes exportables en magnitud considera-

⁴⁵ G. Edward Schuh, “La economía política del desarrollo rural en América Latina: comentario”, en Carl K. Eicher y John M. Staatz (comp.), *Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo*. FCE, México, 1991.

⁴⁶ Salomón Eckstein, “La Producción Agrícola en la Economía Nacional”, en Sergio Reyes Osorio y otros, *Estructura agraria y desarrollo agrícola*, FCE, México, 1974.

⁴⁷ Lo que si se observó fue una considerable *transferencia directa* de capitales *strictu sensu*, cumulados como producto de rentas diferenciales –*id est* de ganancias extraordinarias– apropiadas por los empresarios agrícolas más tecnificados y/o con mejores tierras, hacia ramas de inversión o agrícolas: industrias, comercios y servicios (véase Cynthia Hewitt de Alcántara, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, Siglo XXI, México, 1978).

⁴⁸ José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988*, Fontamara, México, 1988. En particular durante el periodo 1947-1965, la productividad del trabajo agrícola creció 32.2%, frente a 76.3% en la industria y 30% en los servicios.

ble en aquellos cultivos de alta densidad económica –hortalizas de invierno, café, etc.– en los cuales México tiene, desde hace más de medio siglo, un lugar ganado en el mercado mundial, así como en nuevos productos –como los orgánicos– con nichos de mercado; c) la transferencia a actividades no agrícolas de los capitales excedentarios acumulados en el campo como producto de rentas diferenciales apropiadas por los productores agrícolas más tecnificados o con mejores tierras, al presentarse un escenario de bonanza agrícola.⁴⁹

Segundo. Contribuir a la estabilidad de precios sobre bases sostenibles en el largo plazo, fincadas precisamente en la producción interna de satisfactores. No hay que olvidar la volatilidad de los precios alimentarios internacionales, ni la tendencia al alza de los precios agrícolas por la producción de biocombustibles, el cambio climático y la creciente demanda de alimentos por las gigantescas economías emergentes del planeta (China e India), así como por otras economías en desarrollo que están elevando aceleradamente sus niveles de ingreso. Además, cuando se produzca el crecimiento sostenido de la economía mexicana crecerá aceleradamente la demanda interna de alimentos, a mayor velocidad que la demanda agregada, puesto que lo primero que hará la población al conseguir empleo formal o elevar su poder adquisitivo será mejorar su patrón alimentario⁵⁰. Por ello, sin una oferta interna suficiente de alimentos habrá significativas presiones inflacionarias y sobre las cuentas externas.

Tercero. Preservar en el corto y el mediano plazos, sin demérito del necesario cambio tecnológico, *el mayor volumen posible de empleos rurales* a fin de aligerar las presiones sobre el mercado de trabajo urbano, además de generar en lo inmediato, con el mismo propósito, empleos adicionales en el campo vía sustitución de importaciones agroalimentarias. Dada la raquítica generación de puestos remunerados en el sector formal de la economía durante las tres décadas de experimentación neoliberal, esta función de la agricultura es altamente relevante.

Cuarto. Generar *efectos multiplicadores* sobre el conjunto de la economía nacional, mediante el desarrollo de un mercado interno dinámico en el medio rural para la industria productora de bienes de consumo, de insumos y de bienes de capital. Hay que recordar que por cada dólar de alimentos que México importa no sólo transfiere al exterior divisas escasas que pueden dedicarse a otros fines, sino que también exporta los empleos e ingresos rurales y los elevados *efectos multiplicadores de la actividad agrícola* sobre la pro-

⁴⁹ Como ocurrió en la época del denominado “milagro agrícola mexicano”: véase Cynthia Hewitt de Alcántara, *op. cit.*; y Salomón Eckstein, *op. cit.*

⁵⁰ Véase José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México*, *op. cit.*; y J. L. Calva, *Méjico más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza y Janés, 2001.

ducción, el empleo y la inversión. Un vigoroso sector agropecuario es, por tanto, importante motor de la dinámica económica general.⁵¹

Quinto: La soberanía alimentaria –definida como el pleno ejercicio del derecho a producir nuestros alimentos básicos para asegurar la alimentación de nuestra gente, aprovechando de manera sustentable nuestros recursos naturales– debe rescatarse como objetivo estratégico. México cuenta con los recursos humanos y naturales, con el acervo de capital y el potencial tecnológico para recuperar su autosuficiencia en alimentos básicos (definidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable); y, además, generar excedentes exportables en ramas de la producción agrícola donde México tiene un lugar ganado desde hace más de medio siglo en el mercado mundial. De hecho, la contraposición que suele hacerse entre autosuficiencia alimentaria y agricultura de exportación carece de fundamento: la dependencia alimentaria no es la contraparte de una agricultura de exportación en auge; por el contrario, está asociada al menor dinamismo general de la agricultura.

Sexto. La multifuncionalidad de la agricultura debe ser cabalmente asumida como principio estratégico del desarrollo. Significa reconocer que el campo mexicano tiene otras funciones valiosas en el desarrollo del país: a) la conservación y manejo sustentable de nuestros recursos naturales: bosques, tierras, aguas, suelos y, desde luego, de nuestra biodiversidad, que es una de las más ricas del mundo; b) la cultura agrícola ancestral que poseen diversos grupos campesinos es también invaluable (en su conocimiento del manejo de los recursos naturales y los sistemas de producción tradicionales descansa un relevante potencial); c) la conservación del paisaje rural, así como la creación de espacios para la recreación, ecoturismo, turismo cultural, cacería deportiva, etcétera.

Séptimo. El principio de la *armonía en el patrón de desarrollo* debe reivindicarse como *objetivo estratégico*. El descuido de la producción interna de alimentos no sólo significa riesgos alimentarios y desequilibrio en las cuentas externas, sino también profundos desequilibrios internos en el patrón de desarrollo. Significa hombres desempleados, recursos naturales desaprovechados, agravamiento de la inequidad en la distribución del ingreso, efectos multiplicadores negativos sobre las demás ramas de la economía nacional y, en suma, un serio obstáculo estructural para el desarrollo sostenido de la economía nacional.

La estrecha visión limitada al *corto plazo* no debe prevalecer sobre los intereses del desarrollo económico nacional de mediano y largo plazos. Apoyar la agricultura ahora costará sin duda a la sociedad recursos del presente, pero los resultados del fomento agropecuario se disfrutarán en forma de

⁵¹ FAO, *Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica*, Roma, 1995.

equilibrio de las cuentas externas, de armonía en el patrón de desarrollo económico, de seguridad alimentaria y de estabilidad social.

La historia económica de las naciones que cuentan con una agricultura exitosa muestra dos grandes momentos en la interrelación del desarrollo agrícola y el desarrollo económico general: en una primera fase, el sector agropecuario contribuye al financiamiento del desarrollo industrial y a la acumulación de capital urbano; en una segunda etapa, las actividades no agrícolas devuelven al campo los servicios que éste prestó al desarrollo económico general, efectuando transferencias netas de recursos en favor de la acumulación de capital agrícola y de la tecnificación de las granjas. Tal ha sido la experiencia de Estados Unidos, de la Unión Europea, etc., que hoy cuentan con una vigorosa producción agropecuaria interna.

En México hemos cumplido puntualmente la primera gran fase de la interrelación de la agricultura y las actividades no agrícolas (*vid supra*), pero no hemos dado aún pasos hacia la segunda fase de esa interrelación. Hoy es tiempo de devolver a la agricultura los servicios que antaño prestó al desarrollo económico general del país. Al hacerlo, no sólo estaremos obrando con un sentido histórico de justicia, sino también con una actitud visionaria del interés nacional de mediano y largo plazos.

IV

INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO CON EQUIDAD

Para que el campo mexicano cumpla cabalmente sus funciones en el desarrollo futuro de México, es necesario impulsar la dinámica agrícola mediante un programa integral de fomento agropecuario diseñado sobre un horizonte de planeación estratégica de corto, mediano y largo plazos, cuyos principios e instrumentos fundamentales –a la luz de la experiencia internacional– son, en resumen los siguientes:

Primero: un sistema de precios de garantía o soporte (o generalizar el sistema de ingreso-objetivo, introducido en México a raíz de las movilizaciones campesinas de 2002-2003, pero extendiéndolo a todas las regiones del país y a todos los cultivos y productos básicos definidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable), a fin de otorgar certidumbre a las inversiones agropecuarias sobre horizontes de planeación multianual, asegurando a los productores rurales márgenes razonables de rentabilidad y, en consecuencia, posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia.

Para que este sistema de precios no gravite pesadamente sobre los recursos fiscales escasos (sino que, por el contrario, permita liberar recursos para

usarse como *fondos frescos* de fomento agrícola y ya no como compensadores de precios, como ocurre con el *Procampo* y con los pagos de ingreso objetivo), es necesario utilizar al máximo los márgenes de maniobra en política comercial que aún tenemos en el TLCAN y en la OMC (incluyendo aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, así como los derechos especiales que México tiene por su condición de país en desarrollo como parte contratante de la OMC), a fin de reducir al mínimo los apoyos fiscales a los precios agrícolas.

Con este mismo propósito, es necesario desplegar *una política cambiaria que evite sobrevaluaciones de nuestra moneda*. Hay que recordar que ni el TLCAN ni la OMC imponen ninguna restricción a México en materia de política cambiaria. Sin embargo, los repetidos procesos de sobrevaluación del peso mexicano han afectado seriamente la competitividad de nuestra planta productiva (existen productos como la leche, el trigo, el arroz, etcétera, en los cuales México es competitivo con estándares internacionales, siempre y cuando no exista sobrevaluación del peso mexicano). La experiencia internacional, incluyendo la de los exitosos países del este de Asia, enseña que una política cambiaria activa es instrumento fundamental para mantener la competitividad agregada de la planta productiva nacional.

De esta manera, se hará presupuestalmente factible establecer un eficiente sistema de precios de garantía o soporte para todos los productos agrícolas y pecuarios básicos, a fin de estimular la oferta interna de alimentos y otorgar certidumbre al ingreso rural de los productores. No hay que olvidar que el sistema de precios de soporte, aplicado en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933 y en la Unión Europea desde el establecimiento de la Política Agrícola Común después del Pacto de Roma de 1958, permitió a Estados Unidos alcanzar la supremacía agrícola y a la Unión Europea convertirse en una de las potencias agrícolas del orbe. El objetivo original del sistema de precios en esos países —que históricamente han combinado *política comercial selectivamente proteccionista* con pagos fiscales directos o indirectos— es el mismo que debe tener en México: incentivar la oferta interna y poner a salvo a los productores nacionales frente a las oscilaciones de los precios internacionales y frente a la competencia desleal por el control de los mercados y el *food power*.

Segundo: un programa de largo plazo de apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico, zootécnico y forestal, cuyos efectos en la productividad y la producción son considerables. (De hecho, las tasas de rentabilidad de las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico en el sector agropecuario destacan entre las más altas del mundo).⁵² El programa

⁵² Después de sugerir a los países en desarrollo “promover la innovación a través de la ciencia / la tecnología”, el Banco Mundial observa que “muchas investigaciones nacionales e interna-

debe considerar tecnologías convencionales, tradicionales y tecnologías alternativas de bajo insumo energético, así como la divulgación de las tecnologías generadas. La asistencia técnica para elevar la eficiencia microeconómica de pequeñas, medianas y grandes unidades de producción, extendiendo los nuevos conocimientos y las mejores prácticas ya experimentadas en escala comercial por granjas líderes que logran mayor eficiencia en la asignación de recursos (cuyas bondades en el México de hoy han sido reiteradamente comprobadas en investigaciones de campo), debe ser parte integral del programa.

Tercero: incremento sustancial de los recursos públicos para obras de infraestructura, a fin de aprovechar mejor nuestros recursos naturales. Por ejemplo, el área irrigable en México asciende a alrededor de 10 millones de hectáreas, de las cuales solamente 5.6 millones se encuentran irrigadas;⁵³ la incorporación al riego de los 4 millones de hectáreas restantes —que ahora se dedican al pastoreo y a la siembra de temporal errático— requiere inversiones directas del Estado, por cuenta propia o en apoyo o asociación con agricultores. Como reconoce el Banco Mundial: “El acceso al agua y al riego es un factor determinante de la productividad de la tierra y la estabilidad de las cosechas. La productividad de las tierras de regadío es más del doble de la de las tierras de secano”⁵⁴ En general, la inversión pública en infraestructura rural (caminos, electrificación, bodegas, campos experimentales, etcétera) es palanca crucial para la elevación de la productividad en el sector agropecuario, forestal y pesquero.

Cuarto: canalización de un volumen adecuado de crédito fresco al sector agropecuario (que incluya segmentos de crédito con tasas de interés preferenciales para los pequeños productores de alimentos básicos, vinculados a programas de asistencia técnica y compromisos de desempeño productivo y ambiental), solucionando equitativamente el megaproblema de la escasez de capital de trabajo en el sector agropecuario, forestal y pesquero.⁵⁵ Para

cionales en esta área han rendido cuantiosos frutos, con una tasa de rentabilidad interna de 43% en 700 proyectos evaluados en países en desarrollo de todas las regiones. Pero las fallas de los mercados y la gestión tanto a nivel nacional como internacional generan un grave déficit de inversiones en investigación y desarrollo” (Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, op. cit.*)

⁵³ Según el VI Censo Agrícola-Ganadero 1991 (INEGI, México, 1994), la superficie con riego o humedad fue de 5 616 756 hectáreas en 1991; y según el VII Censo Agrícola y Forestal (INEGI, México, 2010), la superficie de riego o humedad fue de 5 563 492 hectáreas en 2007.

⁵⁴ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, op.cit.*

⁵⁵ El Banco Mundial del siglo XXI recomienda: “Ampliar el acceso a los servicios financieros y reducir la exposición a riesgos contra los cuales se carece de seguro. Las limitaciones financieras del sector agrícola siguen siendo profusas. Además, tienen un alto costo y su distribución no es equitativa: coartan gravemente la capacidad de los pequeños agricultores de competir. Las

ello, es recomendable que el crédito agropecuario vaya acompañado de un programa de aseguramiento preferentemente con apoyos fiscales a las primas de seguro (como se ha hecho en numerosos países) y apoyando especialmente los fondos de autoaseguramiento de organizaciones de productores.

Quinto. Un sistema integral de pagos por servicios ambientales, que contribuya a mitigar el cambio climático y a detener –y en lo posible revertir– el deterioro de nuestros recursos naturales: bosques, suelos, aguas y biodiversidad. Retribuir a los custodios de estos recursos las funciones de captura de carbono, filtración de agua, preservación de nuestra biodiversidad y, en general, los servicios ambientales que brindan a la sociedad mexicana y mundial.⁵⁶ Aunque la crisis ecológica global ha traído consigo algunos programas de pago por servicios ambientales, principalmente orientados a la captura de carbono y a detener la desforestación y degradación de los bosques, es necesario extender los pagos por beneficios ambientales más allá del sector forestal. Es esta perspectiva, se ha propuesto que el Procampo –que formalmente finaliza en 2012– sea reconvertido en un programa de pagos por servicios ambientales en favor de campesinos que, en su mayoría, se encuentran en zonas vulnerables frente al cambio climático y que son custodios de recursos naturales cuyo manejo sustentable es necesario asegurar mediante compromisos de desempeño ecológico.⁵⁷

Sexto. Como criterio general, dada la existencia de más de cuatro millones de familias campesinas en México y la imposibilidad de que la economía mexicana logre absorberlas en otras actividades económicas durante los próximos años, la preservación de las fuentes de empleo e ingresos rurales y,

restricciones financieras tienen origen en la carencia de bienes que puedan servir de garantía (racionamiento en función de la riqueza) y en la renuencia a poner en riesgo activos utilizándolos de garantía cuando son elementos esenciales para la subsistencia” (B. M., *op. cit.*).

⁵⁶ El Banco Mundial del siglo XXI también lo recomienda: “Los pagos por los servicios ambientales pueden ayudar a superar las fallas del mercado en el manejo de las externalidades ambientales. La protección de las cuencas hidrográficas y de los bosques genera servicios ambientales (agua potable, flujos de agua estables para los sistemas de riego, secuestro del carbono y protección de la diversidad biológica) que los beneficiarios deberían retribuir mediante pagos a quienes los suministran” (B. M., *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*).

⁵⁷ “El replanteamiento de Procampo, no puede eludir la importancia internacional creciente que se ha estado dando a los problemas de conservación y administración de los recursos para su manejo sustentable, al igual que la exigencia de mejorar la calidad de vida a través de la producción de otros satisfactores”, lo cual “podría llevar a una generalización de pagos ambientales y vinculados a medidas de conservación de los recursos. Cabe destacar que la mayor parte de la población atendida por Procampo está precisamente en tierras frágiles. Un Procampo reducido, en tal sentido, tendría que asumir un perfil condicionado y verde”. (Juan de Dios Trujillo, “La política agrícola de México en el contexto internacional”, en J.L. Calva (Coord.), *Desarrollo agropecuario forestal y pesquero*, vol. 9 de la colección Agenda para el Desarrollo, UNAM/M.A. Porrúa, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 2007).

por tanto, la *atención, promoción y apoyo preferente de las pequeñas explotaciones agrícolas*, debe ser componente estratégico de una eficaz política agrícola.

En suma: una política integral de fomento agropecuario y forestal, basada en el pleno ejercicio de nuestra soberanía alimentaria y en los anteriores instrumentos fundamentales de fomento agropecuario (que, dicho sea de paso es perfectamente compatible con nuestros compromisos en la OMC e incluso en el TLCAN, sin demérito de renegociaciones futuras) no sólo contribuiría al equilibrio de las cuentas externas, a la estabilidad de precios de la canasta básica y al dinamismo general de la economía mexicana, sino también a la armonía en el patrón de desarrollo, a la cohesión social y, en consecuencia, a la seguridad nacional.