

Nuevas visiones del campo mexicano

Reorientación de la acción estatal en el campo mexicano: un balance del periodo 1989-1993*

MAGDA FRITSCHER MUNDT**

Hasta fines de los años ochenta, la actividad agrícola en México se sostenía con base en políticas estatales fuertemente interventoras y proteccionistas. Con las reformas salinistas, estos parámetros se modifican y son sustituidos por orientaciones de corte liberal en materia económica y comercial. Los subsidios, antes destinados a la producción y la comercialización, se convierten ahora en apoyos directos a la masa de los productores, así como en acciones compensatorias selectivas, dirigidas a los agricultores con mayor potencial productivo. Este trabajo tiene como meta analizar el desarrollo de las políticas de los tres últimos sexenios y pone énfasis sobre el impacto social y los conflictos que se han generado entre los distintos tipos de productores, en particular aquellos vinculados con la agricultura comercial. Asimismo registra las reacciones encontradas de los partidos políticos, el poder legislativo y los sectores agroindustriales ante las nuevas políticas para el agro.

Palabras clave: aparatos estatales, subsidios, mercados regionales, apoyos a la comercialización, reconversión productiva.

Introducción

Durante la mayor parte del siglo xx, el sector agropecuario en México se desarrolló bajo la tutela del Estado. Con el ánimo de reducir los precios de los alimentos básicos, regular el abasto y lograr una relativa autonomía alimentaria del exterior, los gobiernos de los años cincuenta en adelante se encargaron de impulsar el sector a través de la revolución verde y la creación de un entorno favorable a los productores vinculados con el mercado. En respuesta a este objetivo, fue construida en el transcurso de los años una vasta red de aparatos estatales, encargada de los servicios básicos de financiamiento, seguro, producción de insumos, infraestruc-

tura y comercialización, dedicada a atender a los agricultores con potencial productivo y comercial.

Cuando, en medio de la crisis de los ochenta, el paradigma estatista fue cuestionado en el país, en virtud de sus altos costos e incapacidad para afrontar los desafíos de la globalidad, el andamiaje agrícola creado en las décadas anteriores quedó fuertemente comprometido. Años más tarde, hacia fines de la década, drásticas reformas económicas alcanzaron el agro. Bajo la inspiración de las iniciativas lanzadas en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, el gobierno salinista optó por modificar las reglas de intervención estatal, a través de una abrupta desvinculación de los aparatos estatales de

* Artículo recibido el 29/06/04 y aceptado el 13/09/04.

** Profesora investigadora del Área de Estudios Rurales y Urbanos del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. San Rafael Atlixco núm. 186, col. Vicentina, C. P. 09340, México, D. F. Correo electrónico: mfm_2002@yahoo.com

la actividad productiva. Ello significó dejar a la deriva, sin protección o políticas alternativas, a los grupos de agricultores hasta entonces atendidos por las políticas oficiales, en especial los vinculados con la producción de granos básicos, de importancia estratégica según el paradigma anterior. A ello se añadió la meta de redistribuir los apoyos oficiales, dirigiendo una parte importante de los fondos hacia grupos de menor desarrollo relativo y en gran medida marginados de los mercados formales.

Como parte medular de la nueva estrategia, también se eligió abrir el mercado agropecuario al exterior. La incorporación del agro al Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1994 selló estas propuestas, con lo cual el campo mexicano se abrió al norteamericano, no sólo en condiciones de profunda desventaja histórico-estructural (por las asimetrías en prácticamente todas las áreas del quehacer agropecuario), sino también por el colapso en sus sistemas de producción, en función de las reformas recientes.

El viraje en las políticas agrícolas generó un notable deterioro en la mayor parte de los sectores productivos, en particular los que habían crecido bajo el amparo estatal. Si bien en un principio una serie de factores concurrió para aminorar su impacto, cuando éstos dejaron de actuar, las tensiones sociales se intensificaron, al grado de volverse incontenibles en ciertas regiones. Esta situación se agudizó en años recientes con el cambio de régimen político y el apoyo cada vez más decidido del Poder Legislativo en favor de las demandas de los productores. En este contexto, el Estado se vio obligado a retomar una postura más activa en el campo a través de políticas compensatorias y de fomento a la producción. No obstante el carácter incipiente y precario de estos ensayos, que ocurren sin tocar los principios del libre cambio refrendados con el TLC, revelan que la participación estatal en el desarrollo agrícola se ha convertido hoy en una exigencia social y política.

Este trabajo analiza cómo cada uno de los gobiernos que marcaron la nueva etapa procesó el cambio descrito, poniendo atención en las principales metas e instrumentos utilizados, así como en los condicionantes internos y externos que delimitaron su acción. En especial, intenta dar seguimiento a los vaivenes de las nuevas políticas en el terreno de los mercados de granos en respuesta a las acciones de resistencia de los grupos sociales afectados. Finalmente, pondera los alcances y límites de una acción reconstructiva en el seno del sector, para lo cual considera, por un lado, los estímulos

de una coyuntura política favorable, pero también los obstáculos derivados del proceso de integración que hoy vivimos con Estados Unidos.

El paradigma estatista

Hasta fines de los años ochenta la agricultura mexicana se sostenía con base en la intervención estatal y la protección en las fronteras. Distintas agencias paraestatales daban forma y estructura al sistema agrícola, en la medida en que se ubicaban en sitios estratégicos del ciclo productivo, sobre todo en las áreas de insumos y servicios. Eran así proveedoras de fertilizantes, semillas, energía, agua, créditos, seguro, asistencia técnica, comercialización, acopio y transporte. Si bien estas funciones de provisión no alcanzaban a la parte más significativa de los productores –los de más baja capacidad–, eran vitales para el sector agrícola que lanzaba sus productos al mercado.¹ Con los años, la presencia estatal se volvió imprescindible para sostener la parte comercial de la agricultura y para generar una oferta capaz de alimentar las agroindustrias y el consumo urbano.

Por otra parte, las empresas oficiales, al ofrecer productos y servicios de bajo costo, constituían también el conducto por medio del cual se transferían recursos a los productores, a través de tarifas inferiores a las vigentes en el mercado o por la vía de servicios enteramente gratuitos.² En este contexto, los precios finales de los productos obedecían a directrices oficiales (eran los llamados precios de garantía), situación avalada por un régimen de mercado cerrado, que impedía a la competencia externa provocar desequilibrios al orden productivo establecido.

El entorno descrito creó zonas agrícolas disímiles, con muy diferentes capacidades productivas y de respuesta a los estímulos oficiales. Así, las tierras de riego y temporal con mayor potencial productivo, ubicadas en las regiones norteñas y en el centro-occidente del país, destacaron por su pujanza en la producción de granos y otros productos, gracias a una mejor dotación de superficie por productor, de infraestructura hidráulica y de recursos estatales. Otras zonas, como el centro y el sur, con menor disponibilidad territorial y mayor presión demográfica, en cambio, dieron lugar al minifundio, en donde se asentó gran parte de la agricultura de subsistencia del país.

No obstante, también las zonas privilegiadas ostentaban flancos débiles, que luego aflorarían. Así, las

¹ El porcentaje de productores que participaba formalmente en el mercado de productos alimentarios era de aproximadamente 25%, según las tipologías de los años ochenta (de Janvry *et al.*, 1995: 153).

² Según Salcedo (1999: 14), entre 1982 y 1988, prácticamente todos los insumos utilizados por la agricultura estaban subsidiados.

entidades nortenas, productoras de trigo, soya, sorgo, algodón, entre otros productos, no contaban con mercados cercanos y debían concurrir a plazas distantes, localizadas en el centro del país a miles de kilómetros de distancia. Si bien esta dificultad era resuelta por la paraestatal Conasupo que, con su nutrida red de almacenes y bodegas, se encargaba sin costos del acopio y traslado de la producción, se convirtió en un problema estructural de difícil resolución cuando a últimas fechas se cerraron los canales oficiales de comercialización.³

El tipo de economía apenas descrito, encauzado a propiciar seguridad alimentaria y control a la inflación, daba equilibrio a la sociedad rural, en tanto estimulaba la producción y el empleo, pese a su incapacidad para atender a la totalidad de los productores. No obstante, también tenía desventajas, pues además de fomentar la corrupción y el clientelismo, alentaba un modelo agrícola excesivamente dependiente de los recursos oficiales. Por otra parte, el *blindaje* protector, obtenido mediante el rígido control del comercio externo, encapsulaba al agro en prácticas poco innovadoras e ineficientes, situación que se extendía a todo el sistema alimentario. Finalmente, la verticalidad con que operaba el modelo impedía el acercamiento entre productores agrícolas y consumidores industriales, y cancelaba las posibilidades de desarrollar prácticas mercantiles y de relaciones más autónomas entre ambos.

Este orden de cosas continuó sin alteración hasta 1988 cuando, con el arribo de Salinas al poder, se buscó incidir sobre el modelo vigente a través de una serie de reajustes para acercarlo a los parámetros neoliberales ya vigentes en otros ámbitos del país.

El salinismo

Las primeras rupturas

Las medidas emergentes del nuevo gobierno tendieron a reducir la presencia pública en el sector, cancelando o reordenando el espacio paraestatal. Fue así como se privatizaron o reestructuraron las distintas empresas dedicadas a la producción de insumos (fertilizantes, semillas, agua y electricidad) y de servicios (en especial el crédito y el seguro). Con ello se afectó la operatividad de todo el sistema, pues estas instancias constituían su eje impulsor y no había la posibilidad de un rápido

ALTERIDADES

Nuevas visiones
del campo mexicano



reemplazo por parte de agencias privadas. Por otra parte, los subsidios administrados por esta vía dejaron de existir o se redujeron, al incrementar los costos de producción y afectar la rentabilidad de los productores.

Las reformas también incidieron en la comercialización, con lo cual los precios de garantía y las condiciones de regulación que ejercía el Estado en los mercados agropecuarios se restringieron sobremanera. Así, salvo el maíz y el frijol, los precios de garantía de los demás granos y oleaginosas se suprimieron y fueron regulados por sus referentes internacionales. Asimismo, se buscó incidir sobre el régimen arancelario para los productos agrícolas a través de su liberación. En este contexto, a partir de 1988 se suprimieron los permisos de importación para la mayor parte de los productos, lo que en muchos casos fue acompañado de aranceles bajos o nulos. Sin embargo, estas medidas, a diferencia de las ocurridas en el ámbito paraestatal, no se mantuvieron por la crisis que se generó entre los productores. Con ello se frenó la liberalización comercial de varios productos y se restituyó el régimen controlado en algunos casos y los aranceles en otros.⁴

³ A principios de los años ochenta los niveles de intermediación de la paraestatal respecto a la producción total alcanzaron un rango de 45% para el trigo, en tanto que para el frijol, el sorgo y la soya oscilaron entre 30 y 40% (OCDE, 1997: 142).

⁴ Así, por ejemplo, hacia 1990 se incrementaron de nueva cuenta los aranceles para productos porcinos, carnes, frijol, trigo, harina de soya, huevo, duraznos y otros, con aranceles nulos en 1988 (Salcedo, 1999: 11).

Por otra parte, algunos productos que dejaron de recibir precios de garantía y los servicios de comercialización de parte de Conasupo, como el trigo, el sorgo y la soya, recibieron apoyo de una institución oficial emergente, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), cuya función era facilitar la comercialización a través de convenios entre los compradores de las cosechas y los productores agrícolas. Por lo general, el Estado ofrecía subsidios a las empresas compradoras para que fuera más atractivo adquirir productos nacionales que extranjeros, y se garantizara así un mercado a la producción de excedentes de las zonas más alejadas, en especial las del norte del país. Respecto a los apoyos, su monto debía ser lo suficientemente alto para cubrir a los productores los llamados *precios de concertación*, más elevados que los del mercado internacional.

Las excepciones y sus efectos

Dos productos quedaron al margen del vorágine de reformas: el maíz y el frijol, mismos que hasta 1994 siguieron contando con muchas de las prerrogativas del viejo sistema: precios de garantía, mercados controlados, protección en fronteras y servicios oficiales de comercialización. Además, otros atractivos acompañaban el paquete protector: al iniciarse la década, ambos cultivos habían recibido una fuerte bonificación en precios, frente a un contexto de deterioro para los demás granos. Para ello se fortaleció el presupuesto de Conasupo, el cual se mantuvo casi intacto durante todo el sexenio, situación que contrasta con la debacle presupuestaria registrada en todas las demás paraestatales (Rosenzweig, Treviño y Peña, 2000: 205). Por esto muchos productores, acosados por la incertidumbre, en especial aquellos dedicados a los cultivos afectados por las reformas, optaron por dedicarse al maíz. En tal contexto, este cultivo que en años anteriores había tenido un perfil de pequeña escala, pasó a ser cultivado en zonas de mayor desarrollo, muchas de las cuales eran empresariales, y se localizaban en las prósperas regiones del norte del país, situación prevaleciente hasta nuestros días. Así, entre 1989 y 1994 el volumen producido del grano se incrementó de 10.9 a 18.2 millones de toneladas, con lo cual su participación en el producto total del sector de granos y oleaginosas pasó del 47% al 62% (Presidencia de la República, 1995: 179).

La decisión de mantener el maíz fuera de las reformas no obedecía, sin embargo, a un proyecto de largo plazo encaminado a proporcionar un mejor equilibrio a las estructuras productivas del agro. Por el contrario, tuvo como objeto abrir una ventana a los productores de otros granos enfrentados a la competencia internacional y a la supresión de los apoyos estatales. En virtud de que finalmente el maíz, junto con el frijol, fue incluido en el TLC, el propósito de carácter eminentemente político y de corto plazo era paliar la magnitud de los efectos negativos de las reformas sobre los productores comerciales. No obstante, sus consecuencias, sobre la actual estructura productiva del país han sido dañinas, en la medida que provocaron fuertes desequilibrios productivos frente a las necesidades del mercado. Así, en tanto hay sobreproducción de maíz blanco en ciertas zonas de agricultura comercial, otros cultivos de gran importancia, como el trigo y la soya, han menguado o incluso desaparecido, y el país se ha vuelto dependiente de importaciones.

Hacia la apertura comercial definitiva

A partir de 1994, sin que se retiraran los apoyos al maíz, empezaron a tomar forma acciones que se basaban en nuevos referentes. En primera instancia, destaca la puesta en marcha del TLC, acuerdo que estableció normas para la apertura comercial del sector agropecuario. Si ésta había sido anárquica y vacilante en los primeros años del salinismo, a la vez que restrictiva para ciertos productos, se regiría según una agenda preestablecida de desgravaciones que incluía a todos los productos y cuyo plazo, en su mayor parte, vencía a los diez años, o sea en el 2003. En algunos casos, la apertura tomó la forma de cupos libres de importación, acompañados de elevados aranceles si las importaciones excedían la cuota establecida. El maíz y el frijol, antes protegidos, fueron integrados a esta fórmula y, por ser considerados productos estratégicos y vulnerables, se les concedió un plazo de quince años para quedar totalmente libre de aranceles.⁵

No obstante los nuevos condicionantes, ambos granos siguieron sujetos a ciertos beneficios en el corto plazo. Así fue como, a diferencia de los demás cultivos, durante 1994 el maíz y el frijol concentraron dos tipos de subsidios: el que fluía a través de los precios de garantía y los apoyos directos otorgados a partir de esta fecha. Por otra parte, Conasupo siguió atendiendo a

⁵ Sin embargo, esta norma protectora no se ha cumplido y hoy día proliferan las sobrecuotas sin exigencias de pagos arancelarios.

los productores con excedentes y con problemas de comercialización hasta avanzada la gestión zedillista, cuando dejó de operar.

La decisión de incluir la agricultura en el TLC ponía al agro mexicano en una situación de extrema vulnerabilidad, dada su escasa competitividad en la gran mayoría de los productos que componen la canasta básica: cereales, oleaginosas, carnes, huevos y lácteos.⁶ Además, su inclusión ocurría en momentos en que el sector se encontraba desfavorablemente afectado por las reformas recientes. A partir de entonces, los problemas del sector agropecuario se volvieron recurrentes y constituyen una fuente de permanente inestabilidad social.

Procampo

También en 1994 se adopta un nuevo programa de subsidios, cuyo fin es apoyar a los productores en función de sus ingresos y no de su productividad, como ocurría anteriormente. El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) pretende resarcir a los agricultores por los efectos desfavorables de las reformas sobre su rentabilidad, en especial en lo que atañe a la supresión de los precios de garantía. De igual forma, pretende apoyarlos frente a los subsidios que otros países otorgan a sus productores. Empero, como veremos, su dinámica no parece responder a tales objetivos.

El nuevo subsidio responde a una modalidad considerada “no distorsionante” y ubicada en la categoría verde, según recomendaciones del GATT en sus resoluciones de Marrakech en 1994. El apoyo es otorgado por superficie y no más por monto producido, lo que significa que se da al margen de los rendimientos o la productividad, en contraste con el esquema de subsidios anteriores, cuando los apoyos se daban en forma proporcional a la cantidad obtenida del producto, de tal forma que cuanto mayor era el rendimiento, más elevados los beneficios. Esto indica, en primer lugar, que el nuevo subsidio no fue diseñado para compensar la pérdida de instrumentos anteriores, como los precios

de garantía o los apoyos a los costos de los insumos y, muy por el contrario, tiende a castigar a los productores con mayor capacidad productiva.⁷ En segundo lugar, se trata de un apoyo al ingreso, que no necesariamente se canaliza a la producción, porque puede ser utilizado indistintamente para el consumo o los gastos productivos.⁸ Finalmente, el proyecto considera una *población objetivo* amplia y heterogénea, no identificada con los productores a quienes se buscaba resarcir de las pérdidas sufridas por el cambio de modelo. Veamos.

La población objetivo de Procampo está constituida por todos los productores de granos y oleaginosas inscritos en el padrón oficial y que los cultivaban en los tres años previos al arranque del proyecto. En su inicio, se consideraron tres millones de productores, de los cuales el 88% poseía predios de menos de cinco hectáreas; sin embargo, debido a la menor extensión por parte del productor, éstos recibían sólo 50% del total de los apoyos (OCDE, 1997: 77). Lo demás se destinaba a 12% de los productores, mismos que, con más de cinco hectáreas, eran los que se identificaban con una agricultura volcada hacia el mercado, beneficiarios por lo tanto de las políticas oficiales anteriores. Aunque no se conozca con exactitud el número de productores insertos en las anteriores redes de apoyo estatal (e incluso admitiendo que éstas incluían un gran número de agricultores con menos de cinco hectáreas), se deduce que este grupo no corresponde ni de cerca a la masa de productores inscrita en el nuevo programa. Según Salcedo (1999: 23), dos terceras partes de los actuales beneficiarios de Procampo—casi dos millones de productores de maíz y frijol de autoconsumo—estaban anteriormente excluidos de las redes de apoyo estatal y no percibían ningún tipo de subsidio.

En estas circunstancias, el objetivo del nuevo proyecto más bien parece encauzado a dar cobertura al gran número de productores empobrecidos del campo mexicano, la mayor parte de los cuales estaban excluidos del engranaje oficial anterior. El argumento de compensarlos o resarcirlos por los daños causados por los cambios es así mera retórica. Es más, redistribuir

⁶ De acuerdo con la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 1994: 14), la superficie no competitiva en granos equivalía a 79.1% del total, en tanto la de oleaginosas alcanzaba 89.3%.

⁷ Según Salcedo (1999: 73), el cambio de precios de garantía al sistema de pagos directos afectó positivamente a los productores de maíz con menores rendimientos: en el ciclo otoño/invierno de 1993-1994 fueron beneficiados los productores que obtuvieron de 0.5 a 2.5 toneladas por ha y en el ciclo primavera/verano de 1994 los de hasta 1.5 toneladas por ha. En cambio, los productores que superaron estos rendimientos recibieron menores ingresos.

⁸ Es difícil evaluar cuánto se gasta en consumo productivo o consumo inmediato. En 1998, una encuesta oficial indicaba que tres de cada cuatro productores utilizaba los apoyos para adquirir insumos químicos o biológicos para la siembra y que el resto lo usaba para el consumo doméstico (*Claridades Agropecuarias*, núm. 64, diciembre de 1998, p. 33). No obstante, hoy día estos datos no se avalan oficialmente, ya que se considera que los productores de hasta una ha, o sea 40%, los utilizan para sus gastos inmediatos, en tanto los de dos a cinco ha lo hacen en forma mixta, y sólo los de más de cinco ha los utilizan con objetivos de inversión y capitalización (declaraciones de J. A. Fernández, director de Procampo, al periódico *El Financiero*, 29 de octubre de 2003, p. 14).

los recursos a la gran masa de productores, en un contexto donde prevalecen las restricciones presupuestarias, limita el monto destinado a los productores comerciales afectados por el cambio de modelo. Aun cuando éstos absorbían una parte importante de los nuevos recursos, el objetivo compensatorio no se produce, pues sólo cubre una fracción de lo que antes recibían por la vía de subsidios en precios, insumos y servicios. Como a partir de 1994 Procampo pasa a ser el programa principal en materia agrícola y su atención está puesta en gran medida en el factor redistributivo, es fácilmente perceptible el viraje gubernamental hacia políticas de tipo asistencial y de combate a la pobreza, más que de estímulo productivo.

A pesar del cambio radical que representa el nuevo programa en la estructura presupuestaria del agro a partir de 1994, es sólo hasta más adelante cuando se sienten sus efectos. Ello ocurre en gran medida debido a que su puesta en marcha a fines del sexenio salinista fue acompañada por algunas prerrogativas del viejo sistema, como los precios de garantía para el maíz y el frijol y los elevados fondos otorgados a Conasupo con este fin. Asimismo, Aserca también contó con recursos importantes para financiar la comercialización de los demás granos (Rosenzweig, Treviño y Peña, 2000: 205). Por otra parte, en los últimos años del salinismo se registraron elevadas transferencias fiscales al agro a cuenta de programas alternativos —como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) y el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad (Fonaes)— y los incluidos en el rubro de desarrollo rural, mismos que contribuyeron a aminorar el drástico proceso de desmantelamiento de instituciones y prácticas estatales. En estas circunstancias, 1994 registró un gasto público para el agro 45% más elevado (medido en dólares) que el del año inicial del salinismo (OCDE, 1997: 157), situación por cierto nada ajena a la coyuntura electoral que se avecinaba.

El zedillismo

El entorno económico

Cuando Zedillo asume el poder, enfrenta circunstancias muy diferentes a las del régimen saliente. En primer lugar, afronta la profunda crisis de fines de 1994, a partir de la cual el peso se devalúa, a la vez que la banca entra en crisis y debe ser rescatada por el Estado, lo cual exige canalizar enormes recursos en condiciones de austeridad presupuestal. En cuanto al sector agrícola, las canonjías previas fueron eliminadas y el pre-

supuesto para el sector medido en dólares descendió alrededor de 50% entre 1994 y 1995 (OCDE, 1997: 157). En este contexto, se redujeron mucho los remanentes en compensaciones a precios, insumos y servicios que el salinismo había otorgado en sus últimos años, así como el gasto de infraestructura, aunque se conservó el Procampo, con un valor real disminuido en aproximadamente 40% respecto al de 1994. El crédito, a su vez, ya restringido desde principios de la década, afrontó una nueva escalada en su deterioro, situación que se prolonga hasta nuestros días. Por otra parte, si bien hubo cierta continuidad en atender los programas del maíz y frijol por la permanencia de Conasupo por unos años más, ello fue poco relevante porque los márgenes de actuación de la paraestatal se redujeron de modo significativo a partir de 1995. En este contexto, se eliminaron los precios de garantía que todavía existían, de igual forma que los precios de *concertación*, al homologarlos según los parámetros internacionales. Para ambos productos se establecieron precios *mínimos*, mediante los cuales la paraestatal podía adquirir las cosechas, siempre y cuando los productores no encontraran una mejor oferta en el mercado.

No obstante estos signos desfavorables, factores de orden internacional intervinieron e impidieron que la crisis se expresara en toda su magnitud en los dos primeros años de la nueva gestión. Así fue como, a partir de 1995, tuvo lugar un sostenido crecimiento en los precios internacionales de granos y oleaginosas, cuyo auge se alcanzó durante mediados de 1996, con fuertes incrementos en las cotizaciones del maíz y el trigo. Pese a los intentos gubernamentales de que esta situación no afectara el mercado interno de los granos, para lo cual se importó maíz blanco a gran escala, no fue posible ya desvincular los precios internos de los externos. Así, entre los ciclos otoño/invierno de 1994-1995 y 1995-1996, el maíz, el frijol y el trigo tuvieron alzas significativas en sus precios que alcanzaron 97%, 93.7% y 174 %, respectivamente (Presidencia de la República, 1997: 131-132). En el caso del maíz, de hecho, el ascenso mencionado entre los dos ciclos no documenta plenamente la dinámica de los precios, ya que se trata de precios mínimos otorgados por Conasupo, inferiores por lo tanto a las cotizaciones vigentes en los mercados privados.

Por otra parte, en respuesta al alza sostenida en los precios, el mundo atestiguó una considerable baja en el uso de los subsidios, situación que tuvo repercusiones favorables para los productores del país, pues acortó la brecha entre los subsidios externos e internos y mejoró las condiciones internas de competitividad. Ello también explica por qué los programas de atención a la comercialización se redujeron fuertemente en los

dos primeros años del sexenio: de más de 5 mil millones de pesos en 1994 a menos de mil en 1996 (Rosenzweig, Treviño y Peña, 2000: 204).

Asimismo, cabe recordar que la devaluación de 1994 benefició a los productores internos al frenar las importaciones. En el caso de los granos, el alza del tipo de cambio influyó para que se elevaran los precios internos y descendieran las importaciones en 1995. En 1996, si bien todavía se hicieron sentir algunos factores positivos derivados de la devaluación, las cuantiosas importaciones de maíz blanco realizadas por el gobierno neutralizaron esta tendencia.

Alianza para el Campo

En 1996, se crea el programa Alianza para el Campo, cuyo fin es apoyar a los productores en su proceso de capitalización. Conocido como el aporte de Zedillo al nuevo modelo, este programa constituye en cierta forma la contraparte de Procampo, en la medida en que busca ayudar técnica y agronómicamente a los productores en el renglón de la productividad. Sus apoyos centrales se dirigen a comprar o renovar el equipo, adquirir insumos, construir infraestructura de riego y adoptar métodos agronómicos más perfeccionados. A diferencia de los programas tradicionales usados antes en México, estos subsidios no se incorporan automáticamente al costo de los insumos y servicios, por lo que tampoco alcanzan a todos los productores que los usan. Por el contrario, el servicio, insumo o ayuda se otorga al productor en cada uno de los predios, según las necesidades de éstos, y con base en un convenio con los beneficiados, mediante el cual se comprometen a poner una parte proporcional de los gastos.

Cabe además aclarar que Alianza para el Campo no está diseñado para los productores mercantiles afectados por las reformas, sino que atiende a grupos heterogéneos del sector agropecuario, desde los agricultores con riego y los ganaderos con potencial tecnológico, hasta sectores de productores pequeños y de subsistencia, incluso a grupos indígenas. Si bien inicialmente el programa dio prioridad a los productores con mayor capacidad productiva, a últimas fechas, sin embargo, va creciendo la incorporación del segmento menos desarrollado, en la medida en que se asigna cada vez más presupuesto al rubro de desarrollo rural, que los agrupa. De acuerdo con las cifras oficiales, en 1996, año de arranque del programa, este rubro contaba con sólo 25% de los recursos, cifra que se incrementó a 45% en el último año de la gestión zedillista, y alcanzó más de 50% en el 2002 (Presidencia de la República, 2003: 325). De este modo, la región sur, con Chiapas a la ca-

beza, se convirtió con los años en la principal receptora de recursos, seguida por las entidades del centro-este (Rosenzweig, Treviño y Peña, 2000: 215). Por otro lado, Alianza para el Campo, si bien incluye a una serie de productores, como los ganaderos, los horticultores, los cafetaleros, los productores de hule y de palma, no posee programas específicos para los productores mercantiles de granos. La única excepción es el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT), el cual incorpora a productores de granos básicos de temporal, con potencial productivo, pero que hasta la fecha habían permanecido al margen de los estímulos y paquetes tecnológicos por razones de distinto índole. Como parte importante del PEAT, destaca el subprograma Kilo por Kilo, que intercambia maíz criollo por semillas híbridas y está dirigido en su mayor parte a los productores maiceros de subsistencia (Salcedo, 1999: 36).

Alianza para el Campo es un programa interesante, pues se contrapone a la inactividad de Procampo, no obstante que en sus inicios sólo recibió recursos equivalentes a 17.6% de éste. Asimismo, como advertimos, su población objetivo está cada vez más compuesta por productores antes marginados de los apoyos oficiales, lo que de cierta forma advertimos ya en Procampo. Esta incorporación de sectores empobrecidos a los apoyos oficiales, a través del estímulo tecnológico, sigue creciendo en las gestiones de Zedillo y Fox, y es una de las principales tendencias en cuanto al uso de recursos.

Crisis en la agricultura comercial

Pasados los primeros años de la gestión zedillista, se empiezan a advertir con fuerza los problemas que a partir de entonces se volverán recurrentes en el campo mexicano, en especial entre los productores comerciales de granos. Hacia fines de 1996, concluye la buena racha para los precios internacionales de los granos y se inicia un prolongado periodo de descenso que se prolonga hasta nuestros días. Es cuando los subsidios en los países desarrollados vuelven a incrementarse, lo que induce a que nuevamente crezca el diferencial en los apoyos que reciben sus productores y los de México. En estas circunstancias, el gobierno mexicano se ve obligado a incrementar su ayuda a los productores comerciales, lo que hace mediante el programa Apoyos a la Comercialización, administrado por Aserca, mismo que en 1997 triplica sus recursos respecto del año anterior. Por otra parte, Conasupo, encargada de comercializar el maíz y frijol, cuyo retiro formaba parte del proyecto gubernamental, extiende hasta 1999 su permanencia en estas funciones. Su actuación, sin embargo, se restringe a las zonas en donde se presentan

dificultades para la comercialización, por su lejanía con los mercados consumidores. En el noroeste, Sinaloa sigue siendo su centro principal de operaciones, en tanto le sigue Chiapas en el sureste, cuya comercialización es de igual forma sostenida por la paraestatal, con una captación que equivale a 70% de su oferta (Sosa y Martínez, 2000: 48). Por otra parte, la paraestatal reduce drásticamente sus adquisiciones de maíz: si entre 1993 y 1994 alcanzaron ocho millones de toneladas, a partir de 1995 se reducen a tres millones. Esto significa que se concentra en abasto para el consumo humano y deja de atender al mercado industrial y ganadero, tal como lo hacía en años anteriores.

Las importaciones

En la nueva coyuntura también se registra un factor cada vez más frecuente en el sistema alimentario mexicano: el de las importaciones. No obstante que esta tendencia se observa desde inicios de la década de los noventa, cuando varias ramas fueron abiertas al mercado internacional, a partir de 1996 se extiende a todo el universo de productos, incluidos el maíz y el frijol. Así la cantidad importada de granos y oleaginosas crece abruptamente de diez a 18 millones de toneladas en el periodo 1994-2000 (Presidencia de la República, 2002: 312-313).

El nuevo fenómeno denota cambios importantes en la demanda agroindustrial. La presencia de los productos agrícolas importados responde en primera instancia a los estímulos crediticios que otorga el gobierno estadounidense a los importadores y a que en el país vecino se encuentran bienes cuyos costos son más reducidos que los nacionales. A esto hay que añadir que los Estados Unidos poseen una oferta de bienes más diversificada que México, lo cual impulsa su adquisición por parte de las empresas alimentarias. Esto es patente en casos como el maíz amarillo, el trigo panificable, la frutífera y algunas oleaginosas, como la soya y la canola, entre otros, que se han vuelto en pocos años insumos de gran peso para la agroindustria en México. Este fenómeno de cambio en las estructuras de la demanda agroindustrial propicia que la trayectoria importadora se afiance día con día, situación que afecta negativamente a los productores nacionales, ya que desplaza sus productos del mercado. Como, por su parte, la industria alimentaria debe avanzar en su pro-

ceso de modernización y diversificación (pues de igual forma que la agricultura afronta los retos del libre mercado) es difícil no atenderla, sobre todo cuando sus productos son importantes para satisfacer las necesidades alimentarias del país. En este caso se encuentra la industria de alimentos balanceados, articulada a la ganadería, pero sobre todo la avicultura, mismas que se ven urgidas de insumos forrajeros, que México no produce más que en mínima parte. Lo anterior explica las crecientes importaciones de maíz amarillo, sobre todo a partir de 1998. Por el peso que los subproductos avícolas pasan a ocupar en la dieta de la población, el gobierno zedillista estimula la compra externa de la variedad amarilla del maíz, absteniéndose de cobrar los elevados impuestos pactados en el TLC para los sobrecupos del grano.⁹

Finalmente cabe añadir que la agricultura nacional no tiene la capacidad para reconvertirse con rapidez y atender a la nueva demanda generada por la agroindustria, debido a la falta de recursos y de flexibilidad indispensables para cambiar sus cultivos de acuerdo con las necesidades y el ritmo impuesto por las ramas industriales, que crecen con gran dinamismo. Por el contrario, en muchos casos, se siguen sembrando cultivos, que en parte son prescindibles en el mercado nacional, con lo cual se genera un círculo vicioso difícil de romper. Esta desvinculación en las cadenas productivas alimentarias es uno de los principales efectos de los procesos de apertura comercial, ya que lanzó al ruedo del libre comercio ramas con distintas capacidades y recursos para renovarse frente al nuevo escenario.

La estrategia de las subastas

A principios de 1999 Conasupo se retiró en definitiva de los mercados, situación que se dio conjuntamente con el traspaso o la venta de sus redes de almacenes y bodegas estatales al sector social y privado. Esto provocó un gran desorden en los mercados, sobre todo ahí donde no se contaba con organización para la comercialización o con la cercanía de los consumidores. Los precios cayeron, los compradores no se presentaron y se generó un caos entre los productores, debido a la falta de capacidad y preparación para afrontar esta situación. Sinaloa fue la entidad más afectada, dado el elevado tonelaje adquirido anteriormente por la paraestatal.¹⁰ Ahí fue donde las protestas no se hicieron

⁹ El patrón de dependencia que se fue delineando hacia el año 2000 privilegió en primera instancia la importación de granos forrajeros (el maíz amarillo y el sorgo), la soya y otras oleaginosas, seguidas por el trigo y el arroz (Rosenzweig, Sosa y Aguilar, 2000: 55).

¹⁰ En 1998 Conasupo había adquirido 1.3 millones de toneladas de los productores sinaloenses. Con el cierre de la empresa,

esperar, por medio de movilizaciones de todo tipo, como tomas de inmuebles, casetas de peaje, carreteras y actos similares. Estas acciones eran dirigidas en contra del Estado en el entendido de que debía dar una respuesta a los productores, pues la crisis derivaba de la inconsistencia de sus políticas. Fue cuando el gobierno volvió a las fórmulas ya utilizadas por Aserca al involucrarse en acuerdos con los industriales a través de subsidios para adquirir las cosechas nacionales en el marco del programa Apoyos a la Comercialización. Se eligió la fórmula de las subastas, mecanismo que dio ventajas al gobierno, pues se trataba de favorecer, entre todos los compradores, a aquellos que pudieran comprometerse con la compra y el traslado de las cosechas, así como con un pago extra al productor, con base en los costos más bajos. Este ahorro en subsidios favorecía al gobierno pero también a las empresas con mayor capacidad económica, al excluir a las comercializadoras menores, muchas de las cuales eran organismos de pequeños productores.

El mecanismo señalado permitió que durante parte de 1999 y todo el año 2000 fluyeran las cosechas del noroeste y que disminuyeran los focos potenciales de conflictividad. No obstante, también dejó nuevos problemas, pues, al pretender convertirse en una fórmula permanente, causaba distorsiones en los mercados e impedía que éstos se ajustaran a las necesidades reales del consumo. Así, la tendencia a crear una sobreoferta se volvió constante, en la medida en que los programas gubernamentales de triangulación entre oferentes y consumidores daban al productor una seguridad de venta para su producción, por lo que solía producir bienes cuya demanda no estaba asegurada por el mercado.

La alternativa estatal para resolver los problemas de las zonas con excedentes era conflictiva por las restricciones en el presupuesto y los intereses creados en las regiones beneficiadas: por lo general los apoyos eran selectivos y sólo favorecían a los grupos establecidos en las regiones norteañas con dificultades de comercialización. Así, en cuanto al trigo, eran los productores sonorenses los beneficiados y algunos grupos de Baja California; en maíz, los productores de Sinaloa; respecto al sorgo, los tamaulipecos, quienes por lo general compartían la condición de poseer mayores extensiones de tierras, de las cuales las irrigadas eran las más importantes, y cultivaban en el ciclo otoño/invierno. Algunos recursos, aunque en menor monto, iban a los productores maiceros de Chiapas, también con exce-

dentes, y a los de Jalisco y del Bajío, a quienes se consideraba privilegiados por poseer mercados regionales. Las exclusiones que implicaba lo anterior causaban protestas y fomentaban el descontento entre los demás productores del país, que reclamaban uniformar los apoyos a la comercialización. Por otra parte, concentrar los apoyos en las zonas más favorecidas también provocaba desequilibrios en cadena, pues hacía que las empresas comercializadoras que, por lo general se abastecían en sus propias regiones, acudieran a adquirir sus granos en las primeras, alentadas por el atractivo de los subsidios gubernamentales.¹¹

Así, durante el periodo de Zedillo se manifiesta una economía distorsionada, resultado de las reformas previas. En contraste con lo deseado por las instancias reformadoras oficiales, una parte importante de los grupos agrícolas sigue teniendo como referencia no el mercado, sino al Estado, para sus elecciones productivas. Éste, a su vez, no puede desprenderse fácilmente de su encargo, por la amenaza de desestabilización social que podría eventualmente provocar una respuesta negativa. Se trata de una nueva trampa de difícil resolución.

Respecto a los recursos presupuestarios, descienden mucho durante todo el sexenio, pero su nivel más bajo llega en 1999. Así también es patente un cambio en los criterios de asignación, al disminuir los recursos para fines productivos (investigación, insumos, financiamiento, aseguramiento, comercialización, infraestructura), a la vez que crecen los recursos destinados al ingreso y al combate a la pobreza con Procampo y el Programa de Empleo Temporal, creado en 1995. Al respecto se observa que si entre 1990 y 1993 la totalidad de los recursos se destinaba al fomento productivo, hacia 1998 el porcentaje para esto se había reducido a menos de 60% (Rosenzweig, Treviño y Peña, 2000: 204). Este sesgo en la orientación de los recursos también se observa en cuanto a las regiones a las cuales se dirigen. Así, durante el sexenio, crece más rápidamente el presupuesto dirigido hacia zonas marginadas por tradición, como el sur y el centro-este que el de otras. No obstante, esto no es suficiente para cambiar la situación más favorecida de las regiones norteañas y del centro-oeste del país. En cuanto al programa Apoyos a la Comercialización, si bien disminuyó considerablemente su aporte en los primeros dos años del sexenio, gracias a la coyuntura internacional favorable a los precios, creció en forma significativa a partir de 1997, cuando éstos declinaron. En este caso,

en julio de 1999 quedaba sin vender una cantidad similar de maíz y 100 mil toneladas de frijol (*El Financiero*, 22 de julio de 1999, p. 42).

¹¹ *El Financiero*, 14 de septiembre de 2000, p. 13.

en 1999, 92% de los recursos se dirigió a las zonas del noroeste, noreste y centro-oeste (Rosenzweig, Treviño y Peña, 2000: 216).

El foxismo

Nuevos desafíos

Cuando se inicia la gestión foxista, a fines de 2000, el panorama agrícola presenta varios focos rojos, sobre todo en su parte comercial. Si bien la estrategia de las subastas de los dos últimos años había logrado mitigar en parte los conflictos, siempre se trató de un mecanismo precario, ya que las acciones estatales eran localizadas y selectivas, además de que dependían de la voluntad política del Ejecutivo y del Legislativo. Por otra parte, factores como el alza en el costo de los energéticos y demás insumos, que se sumaban a las elevadas tasas de interés vigentes en México,¹² volvían poco efectivo el recurso de los apoyos estatales a los precios, razón por la cual las presiones por incrementarlos se hicieron continuas. Por otra parte, la prolongada caída en los precios internacionales orilló a los Estados Unidos, desde 1998, a otorgar pagos de emergencia a sus agricultores, mismos que cuatro años más tarde se institucionalizaron bajo la nueva legislación conocida como Agricultural Security and Investment Act 2002. La brecha en subsidios entre ambos países tendió con ello a acentuarse a principios del nuevo milenio, y obligó al nuevo gobierno a asumir su costo en forma permanente. Finalmente, la casi total liberalización del comercio agrícola entre los Estados Unidos y México pactada en el TLC para el 2003 se transformaba en un asunto de emergencia para el país y la nueva administración.

En este complejo ambiente, recibió el equipo foxista el encargo agrícola, con la desventaja de no contar con bases de apoyo político en el sector, mismo que permanece hasta la fecha como uno de los principales bastiones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en tanto las antiguas organizaciones independientes de los años ochenta y otras más recientes se hacen cada vez más cercanas al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por otra parte, en los años finales de la

gestión anterior, la problemática del campo ya se había vuelto un foco de atención del Legislativo, en donde los diputados y senadores del PRD, ahora aliados con el PRI, buscaban la aprobación de una legislación que promovía fuertes compromisos de orden presupuestario con el sector, además de imponer limitaciones al libre comercio y al TLC. La nueva Ley de Desarrollo Rural, aprobada por los senadores pocos meses después de la toma de posesión de Fox, dada su contradicción con el proyecto gubernamental, recibió el veto presidencial, acto que favoreció la desconfianza hacia los propósitos gubernamentales.¹³ A partir de entonces ambas cámaras ejercerían un escrutinio severo sobre las acciones del Ejecutivo en el campo.

El proyecto

En su Programa de Transición, dado a conocer en octubre de 2000, el equipo agropecuario foxista había apuntado la necesidad de políticas que llevaran al país a una reorganización productiva dirigida a eliminar las distorsiones e ineficiencias del pasado. Así, era necesario dejar de producir aquellos bienes que no contaran con viabilidad comercial (mercados cercanos o regionales) o cuyo entorno ambiental fuera desfavorable. A diferencia de los regímenes anteriores, se consideraba que la producción granera no debía desaparecer bajo el influjo del libre mercado, sino que tenía que fortalecerse para volverse competitiva y así subsistir en el nuevo entorno. Para ello se planteaba la reconversión de cultivos y la reconstrucción de los servicios faltantes, como un sistema financiero dedicado a dar cobertura a las actividades productivas y prácticas comerciales no existentes en el país. El seguro agropecuario, a su vez, debía responder a un esquema ágil y novedoso, como el vigente en otros países, que asegurara al productor ante los riesgos ambientales, pero también ante las oscilaciones en los precios. En cuanto a los subsidios, se planteaba eliminar aquellos entregados a los productores por la vía de los compradores a través de las subastas, y sustituirlos por otros, orientados a la *rentabilidad*, que se deberían otorgar directamente a los primeros, siempre y cuando afrontaran pérdidas o no logaran un mínimo de rentabilidad en

¹² Según cifras oficiales, entre 1995 y 2000 la tarifa 09, aplicada al consumo de energía eléctrica de los pozos de uso agrícola, se había incrementado en 120%, en tanto el diesel lo había hecho en 140% y las gasolinas en 300%. Así también los fertilizantes se habían incrementado 56% en tan sólo un año (*El Financiero*, 27 de noviembre de 2000, p. 14). Por otra parte, durante 1998 y los primeros meses de 1999 la tasa de interés en México triplicaba la de los Estados Unidos (Consejo Nacional Agropecuario, marzo de 2001, <http://www.CNA.org>).

¹³ Hacia fines de 2001 se aprobó una nueva versión de la Ley de Desarrollo Rural con el consenso de todos los partidos en el Legislativo, así como del Ejecutivo (*El Financiero*, 11 de octubre de 2001, p. 17).

su ciclo productivo. Estos subsidios, a su vez, dejarían de favorecer exclusivamente a ciertas regiones del país —como lo habían hecho hasta la fecha—, y se extenderían a todas las entidades. Además, debían considerar una “canasta básica de productos estratégicos por entidad federativa”, más que apuntalar tan sólo al maíz, el trigo, el sorgo y el arroz, como se había hecho hasta la fecha. Finalmente, respecto a las importaciones, era necesario restringir su aleatoriedad, buscando no dañar las producciones nacionales. Para reducir la anarquía vigente en este terreno, se requería una reformulación administrativa que transfiriera la administración de los cupos de la Secretaría de Economía a la de Agricultura, para con ello ejercer con más propiedad la vigilancia sobre las compras externas.¹⁴

Por otra parte, era importante actuar sobre otros programas, con el fin de cambiar en lo posible su carácter asistencial y convertirlos en instrumentos de capitalización de los productores. Así, en tanto Alianza para el Campo era considerado un buen programa, había que optimizar Procampo, ofreciendo más alternativas de capitalización que en el proyecto original. Así, el documento expone la idea de utilizar en el presente, y de una sola vez, todos los recursos del subsidio destinado para los próximos siete años a los productores. Con ello se pretendía abrir la posibilidad de brindar al apoyo un uso productivo y una fuente de capitalización para aquellos que lo desearan.

Este conjunto de propuestas apuntaba, en lo que atañe al sector comercial de la agricultura, a promover políticas más activas de parte del Estado que las de gestiones anteriores, sin que por ello se planearan intervenciones directas o movimientos proteccionistas como en el pasado. Por el contrario, no se pretendía desconocer o cambiar los estatutos del TLC en materia agropecuaria. No obstante, se consideraba que, aun ante un régimen de libre comercio, quedaban espacios para elevar la capacidad productiva de los productores.

Acciones y confrontaciones

Si bien el Programa de Transición foxista ofrecía una serie de propuestas para la activación del campo, enfrentó muchos problemas en su puesta en marcha. Esto se debió al entorno político poco receptivo y a los recursos económicos escasos, pero también a apreciaciones voluntaristas que llevaron a severos errores de cálculo en cuanto a la viabilidad del proyecto. Así, por

ejemplo, el equipo foxista nunca contó con el apoyo del mismo gabinete para la reestructuración administrativa requerida, por lo que las distintas secretarías siguieron ejerciendo sus funciones anteriores, en menoscabo de la centralización que deseaba ejercer la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), lo que demostró un escaso interés de sus pares por el proyecto agrícola. En estas condiciones, la Secretaría de Economía siguió ejerciendo los cupos de importación, en tanto que la Secretaría de Hacienda administraba los recursos financieros, situación que luego se volvió crítica, pues hacía que los créditos y los subsidios se administraran a destiempo, siguiendo una agenda ajena a las urgencias de la agricultura.

Por otra parte, el Legislativo, encargado del diseño del presupuesto anual, en muchas ocasiones asignó un destino diferente a los recursos propuestos por las autoridades agropecuarias, por lo que se dificultaron muchas de las reformas contenidas en el Programa de Transición, mismas que exigían fuertes desplazamientos presupuestarios entre los distintos rubros.

En lo relativo a las importaciones, pese al ímpetu con que se produjeron las declaraciones iniciales, en 2001 se registró el mayor volumen histórico, al rebasarse las 20 millones de toneladas en granos y oleaginosas importadas. En cuanto al maíz, centro de las polémicas, las importaciones ascendieron a 6.1 millones de toneladas, volumen superior al importado en años anteriores, situación que provocó indignación entre los productores (Presidencia de la República, 2002: 312).

Finalmente, el error con mayores costos políticos fue el cambio en la asignación de los subsidios, ya que se entregaron directamente a los productores y se desactivaron las subastas. Esto afectó sobre todo a las zonas favorecidas tradicionalmente, pues éstas dependían casi por entero de los mecanismos diseñados por el zedillismo para la comercialización. Una vez cancelados los apoyos, fue difícil que los compradores mantuvieran su interés en comprar estas cosechas, sobre todo por las distancias.

Así, por ejemplo, la entrega directa de los subsidios a los productores en el año 2001 generó fuertes dificultades para comercializar las cosechas. En este contexto, de nueva cuenta irrumpió el problema en Sinaloa, en donde para julio se habían acumulado aproximadamente 2 millones de toneladas de maíz y 100 mil de frijol. Si bien había compromisos de compra por parte de sectores industriales y de comercializadoras del centro

¹⁴ El Equipo de Transición también albergó expectativas en torno a una *sectorización* de instituciones y recursos adscritos a la Secretaría de Hacienda, tales como la banca de desarrollo y el manejo de créditos (*El Financiero*, 16 de marzo de 2001, p. 14).



del país, los pagos a los productores se retrasaron y la comercialización dejó de fluir. Además, los productores tampoco habían recibido hasta ese momento los prometidos subsidios a la rentabilidad, por las dilaciones propias de la burocracia hacendaria.

Las acciones locales de protesta no se hicieron esperar, volviéndose más beligerantes que antes, pues, además del tradicional recurso de tomar las carreteras, incluyeron en esta ocasión la apropiación de las refinerías y expendios de gasolina de Pemex, con lo cual prácticamente se paralizó una parte importante de la entidad por un periodo de dos semanas.¹⁵ Le siguieron otros movimientos, con formas similares en otros estados norteños (Chihuahua, Sonora y Tamaulipas), lo que obligó al gobierno a actuar con rapidez para encontrar compradores de las cosechas de otoño/invierno. En estas circunstancias, fue necesario distribuir prebendas a las agencias comercializadoras, por lo que se pagó, entre otros casos, una suma elevada a la trasnacional Cargill para adquirir maíz sinaloense, a la vez que hubo que agilizar la colocación de las demás cosechas y entregar los subsidios atrasados (Hernández Navarro, 2001: 23).

Aprovechando el contexto de hostilidades, en el sur, los gobernadores priístas utilizaron la coyuntura para promover movimientos antifoxistas. La Marcha

del Sur, impulsada desde Oaxaca, fue un ejemplo significativo. Asimismo, se formaron agrupaciones por todo el país que en agosto del mismo año marcharon al Distrito Federal, entidad que se convirtió en el centro de las protestas antigubernamentales de productores de granos, piña, leche, café y caña, protestas que provocaron un fuerte desgaste para las autoridades del ramo. El error del gobierno al cambiar la administración de los subsidios se convirtió así en el catalizador de un sinnúmero de protestas relacionadas con los errores e impericias cometidos, pero también con un inequívoco trasfondo político. Así, el aparato corporativo priísta, encauzado hasta entonces a contener las tensiones sociales, ahora se transformaba en un instrumento en contra del foxismo.

Al formular el presupuesto de 2002, el Ejecutivo buscó disminuir los subsidios a la producción de excedentes, para intentar diversificar el contenido del programa Apoyos a la Comercialización, así como para desconcentrarlo geográficamente.¹⁶ Se buscó con ello que los productores de estas regiones redujeran sus excedentes y reemplazaran sus cultivos de acuerdo con las necesidades de los mercados regionales. Si bien esta propuesta tenía sus fundamentos, por la gravedad de la distorsión productiva, significaba desconocer una vez más los intereses de los productores

¹⁵ Durante julio de 2001 los agricultores se apropiaron de ocho casetas de peaje y tres plantas de Pemex, paralizando nueve municipios de las zonas centro y norte de la entidad (*La Jornada*, 10 de julio de 2001, p. 10).

¹⁶ El equipo foxista manifestó la intención de redistribuir regionalmente los subsidios a los precios, los que privilegiaban hasta entonces a Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. El avance en esta acción fue precario por la resistencia en las entidades favorecidas, así como por su capacidad de movilización y gestión política. Así, aun cuando hoy participan del programa 26 entidades federativas, los tres estados señalados reciben casi 73% de los recursos (Aserca, 2003: 78).

norteños, así como los conflictos inherentes a su situación frente a los mercados. Además, no se ofrecían alternativas para la reconversión productiva a otros granos, de tal manera que se evitara que los procesos de desconcentración fueran desestabilizadores. En estas condiciones, la propuesta que apoyaba el Ejecutivo fue desechada por el Congreso, que finalmente reasignó el presupuesto de acuerdo con las prioridades de los sectores afectados, con lo que el programa tuvo un aumento significativo para el año 2002. Se demostró con esto que en las cuestiones agrícolas el foxismo enfrentaba dificultades y poca autonomía para decidir los rumbos de su gestión.

No obstante, durante 2002 el gobierno reforzó su determinación de distribuir los subsidios directamente a los productores. Al final del año, la Secretaría de Agricultura declaró que éstos se habían canalizado a 69 mil productores y a aproximadamente 200 organizaciones. Sin embargo, como el presupuesto para fines complementarios en el rubro de comercialización fue elevado, también se consideraron programas adicionales de apoyos a la pignoración y a fletes y transporte de las empresas comercializadoras, de tal forma que la sobreoferta del año anterior no volvió a ocurrir. A estos programas se agregaron otros de exportación de los excedentes, de tal manera que se subsidiaba cierto tipo de ventas de granos al exterior, por ejemplo la del trigo cristalino a países como Venezuela y Argelia, o la de maíz blanco a Centroamérica. Por otra parte, la compra de granos por parte de ganaderos también fue apoyada. Finalmente también hubo programas de cobertura de precios con subsidios gubernamentales y, en menor medida, programas de reconversión productiva (Aserca, 2003: 23). Así, durante el año 2002, no hubo problemas graves de comercialización, tal como solía ocurrir en años previos.

El TLC y la estrategia del blindaje

Sin embargo, la estabilidad lograda fue precaria, pues pronto otros factores hicieron su irrupción en el escenario del campo. Hacia mediados del año los Estados Unidos difundieron su decisión de promulgar una nueva legislación, según la cual los agricultores tendrían una ayuda de 18 mil millones de dólares anuales por un periodo de diez años. Si bien desde 1998 los subsidios agrícolas se habían incrementado fuertemente en este país, eran entonces considerados *pagos*

de emergencia, por lo tanto excepcionales. Con la nueva ley, sin embargo, adquirirían un carácter estable y de mediano plazo, poniendo en entredicho las determinaciones multilaterales. Esto colocaba al gobierno de Fox ante una situación difícil, pues significaba que no sólo había que compensar a los productores por las asimetrías estructurales, sino por la gran diferencia en los subsidios entre ambos países, situación que se hacía más apremiante a medida que se acercaba enero de 2003, cuando la mayor parte de los bienes agropecuarios perdería su protección según los acuerdos pactados en el Tratado de Libre Comercio.

Para muchos, el hecho constituía una justificación plausible para romper con los compromisos de libre comercio con el vecino país en el terreno agrícola o simplemente para plantear una renegociación que excluyera a ciertos sectores del pacto. Para otros tantos, tal posición era peligrosa, dado que la dinámica económica de México dependía ya enteramente del TLC y mover una de sus partes podía representar el riesgo de fracturas no deseadas en un gran número de sectores, cuya articulación comercial era positiva o necesaria.

Al gobierno foxista le parecía impensable renegociar el acuerdo con los Estados Unidos, razón por la que prefirió anteponer una estrategia de blindaje, con la cual pretendió defender a los productores nacionales del comercio desigual con el país del norte. Ello significaba aplicar las salvaguardas en el terreno comercial o recurrir al dispositivo de las disputas y controversias, siempre y cuando hubiera causas justificadas de *dumping* o efectos adversos de las importaciones sobre la producción nacional. Fue necesario entonces modificar la Ley de Comercio Exterior, y volver más expeditos los procesos de investigación de los productos objeto de la disputa. Por otra parte, también implicó defender a los productores de asimetrías en cuanto a costos de producción, sobre todo en lo que no era responsabilidad de éstos. Así, en el terreno de los energéticos más caros internamente que en el exterior (en especial el diesel) se otorgarían tarifas reducidas a los agricultores comerciales que los requirieran para su maquinaria. En cuanto a las tarifas eléctricas utilizadas por los agricultores de riego, de igual forma serían rebajados sus costos de manera que fueran competitivas. Pero la oferta más interesante estaba relacionada con los precios: se instauraría un modelo de *ingresos objetivo* por producto,¹⁷ de tal forma que durante cinco años el productor podría contar con un precio remunerador para sus cosechas. Este ingreso estaría compuesto por la suma del precio

¹⁷ Los productos considerados con el *ingreso objetivo* fueron: maíz, trigo, sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya, triticale y trigo forrajero.

comercial del producto en cuestión, más el apoyo de Procampo convertido en toneladas, más el añadido del subsidio gubernamental en caso de que el valor final fuera inferior al pactado. Se trataba así, en cierta forma, de regresar a los subsidios distorsionantes, específicamente al precio de garantía anterior. De igual manera se introducía un matiz nuevo al otorgar el presupuesto: el de la multianualidad, mismo que debía recibir la aprobación del Congreso. No obstante, ahora la diferencia respecto al pasado era que estos apoyos serían concedidos de modo selectivo a los agricultores con excedentes comerciales, para lo cual se elaboraba un padrón y se exigía una especie de contrato con el gobierno.

También era importante para el blindaje la puesta en marcha del tantas veces anunciado proyecto de una agencia financiera estatal que sustituyera a la antigua banca oficial y ofreciera servicios de bajo costo a los agricultores. Finalmente, el carácter asistencial de Procampo también sería puesto a prueba. Desde inicios de la nueva gestión, se había planteado la posibilidad de concentrar el conjunto de subsidios de un periodo de ocho años en una sola entrega, siempre y cuando hubiera un proyecto productivo de mediano plazo de por medio. Al momento del blindaje se agregó otro componente: el de convertir el apoyo en un estímulo a la productividad, en la medida en que se pagara el productor por tonelada y no más por superficie. El nuevo paquete introducido por el blindaje representó un cambio importante respecto a las políticas previas para la agricultura comercial, en la medida en que reintroducía una serie de apoyos a la productividad, mismos que habían sido hechos a un lado por las gestiones previas.

Resistencia campesina y firma del Acuerdo para el Campo

El conjunto de propuestas gubernamentales no fue suficiente para eliminar las tensiones que se habían venido acumulando en el campo por mucho tiempo. Hacia fines de año irrumpieron nuevas movilizaciones de productores, cuyo principal móvil era la demanda de renegociar el TLC. Bajo el liderazgo de las organizaciones autónomas, pero también con la presencia de las viejas organizaciones corporativas, el movimiento buscó revivir el entorno del año 2001, pero con reivindicaciones más estructuradas y ambiciosas que en aquel en-

tonces, porque buscaba instaurar un nuevo orden agrícola, para el cual la primera exigencia era aplicar una moratoria al TLC. El movimiento adquirió fuerza y la sociedad mexicana fue receptiva a los reclamos de las organizaciones campesinas, lo cual generó un ambiente propicio para el debate interno en torno a la difícil situación de la agricultura frente al TLC. Muy pronto la demanda de moratoria se convirtió en exigencia de reestructuración del tratado, con el fin de sustraer del mismo productos considerados estratégicos, como el maíz y el frijol. Después de un largo periodo de discusiones que involucró a académicos, empresarios, medios de comunicación, al Poder Legislativo y a otros tantos representantes de la sociedad civil en una amplia polémica en la que predominaban las posiciones de simpatía por la propuesta más radical, el gobierno aceptó una solución de compromiso en lo que atañe a ambos granos. Esto significaba renegociar con los países del norte un cambio en el estatuto comercial de estos bienes, con el fin de incluirlos en un esquema de comercio administrado contrario al libre comercio.¹⁸

Una parte de las organizaciones involucradas aceptó negociar con el gobierno un acuerdo, cuyo objetivo era incluir, más allá de la renegociación respecto al TLC, un plan de capitalización para el agro mexicano. Esto dio origen al Acuerdo para el Campo, pacto firmado entre el gobierno y los grupos participantes, que incluye un sinnúmero de reivindicaciones de carácter presupuestario, productivo, crediticio, asistencial entre otras.

El documento enfatiza la necesidad de reestructurar al agro bajo la conducción estatal y con políticas de transición basadas en los principios de soberanía y seguridad alimentaria. Sus 282 cláusulas se refieren al conjunto del agro, se dirigen a la totalidad de los productores y aluden al amplio rango de sus necesidades, que van de lo productivo a los rubros de salud, vivienda, alimentación, educación y todos los demás que componen su universo de bienestar.¹⁹ En este contexto, se distribuye un fondo emergente para programas de tipo social (salud, vivienda, apoyos a adultos mayores y a mujeres) y otros de fomento productivo. Procampo, a su vez, crece tanto en área como en número de beneficiarios. Respecto a la agricultura comercial las medidas de mayor importancia son los subsidios a los precios, como el *ingreso-objetivo*, y a los insumos (diesel, energía, agroquímicos, fertilizantes), la condonación de deudas con las empresas estatales, las reducciones de las carteras vencidas de los productores, además de

¹⁸ El maíz blanco no representa una parte sustantiva de las importaciones del cereal; si bien hasta 2002 era 15% de éstas, en los últimos años ha descendido a 5%. Sin embargo, el gobierno no cedió en incluir en la propuesta de renegociación al maíz amarillo, producto estratégico para gran parte de la agroindustria y que se importa casi en su totalidad.

¹⁹ No se pretende aquí realizar un análisis exhaustivo del documento ni de las circunstancias que lo explican.

apoyos a la organización comercial campesina. También se pactan restricciones inmediatas para importar maíz y frijol, así como la apertura de negociaciones con las naciones vecinas para excluir ambos granos del TLC, y la propuesta de una Ley de Planeación Agropecuaria con presupuesto plurianual que debería recibir el aval de la Cámara de Diputados. Sin embargo, lo más relevante del documento es la serie de compromisos relativos a la construcción de infraestructura, servicios y estructuras de financiamiento para producir y comercializar productos básicos, porque implican reformas de tipo estructural que podrían dar paso a un modelo más incluyente de sociedad rural. En este sentido, el documento es significativo, pues constituye un plan de acción y un compromiso gubernamental para reconstruir instituciones y prácticas agrícolas, después de un largo periodo de inactividad estatal. Aunque el acuerdo pueda sufrir obstáculos de diversa índole en su avance, desde presupuestarios y administrativos hasta políticos, no demerita sus logros.

Evaluación a mitad del sexenio

El equipo foxista llega a su cuarto año en medio a un fuerte desgaste político y en condiciones de relativo aislamiento. Sin bases políticas en el campo y con una fuerte oposición de sectores urbanos y partidos de oposición a sus proyectos, vivió momentos de intensa inestabilidad, sobre todo por las movilizaciones campesinas de julio y agosto del 2001 y las más recientes a principios del 2003. Asimismo ha sido recurrente el choque con el Legislativo, en particular con la Cámara de Diputados, desde donde el PRI y el PRD manifestaron su oposición a varias de sus iniciativas, lo que actuó como un mecanismo de contención de sus proyectos. Por otra parte, a través de la Ley de Ingresos, esta instancia también le restringió la autonomía en el uso del presupuesto, restándole flexibilidad en cuanto a movimientos y traslados de recursos entre los diversos programas. No obstante, hay que recordar que gracias a esta cámara, el gasto agropecuario se elevó fuertemente en el periodo foxista respecto de los últimos años de la gestión zedillista.

Desde esta perspectiva, los logros del foxismo fueron relativos. En relación con su plataforma original, en donde destacaba como prioritario el cambio en el sistema de subsidios a la comercialización, hubo un avance importante, si bien muchas de sus metas no se cumplieron. Ahora los productores reciben directamente el subsidio a los precios, al haberse eliminado la intermediación anterior, situación que luego facilitó el paso al sistema de los ingresos-objetivo. Sin embargo,

ALTERIDADES

Nuevas visiones
del campo mexicano



...transformando el diálogo por la razón

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

esto no significó que desaparecieran las distorsiones que causaba la dinámica previa. Si bien no hay cifras al respecto, se supone que uno de sus rasgos principales, el de la concentración de los apoyos en un número reducido de agricultores, sigue vigente. Por otra parte, la pretendida descentralización geográfica en el uso de los apoyos se logró sólo en una mínima parte. Finalmente, el cambio señalado tampoco pudo convertirse en un instrumento para provocar la diversificación productiva, tal como lo planteaba el Programa de Transición. En estas condiciones, el monocultivo maicero sigue imperando en desmedro de otros cultivos, situación que intensifica las carencias de la oferta agropecuaria e impulsa las importaciones.

Respecto a los demás proyectos iniciales de importancia, como el de la nueva banca agropecuaria, avanza lentamente y sus fondos son escasos. En cuanto al novedoso tipo de seguro propuesto a los productores, nunca fue puesto en práctica y, por el contrario, la gran mayoría carece de este recurso. Por otra parte, las importaciones siguen en ascenso, si bien a últimas fechas han sido restringidas para el maíz blanco y el frijol. Quizás uno de los puntos a favor del foxismo sea la estrategia del blindaje, la cual, si bien en su momento fue poco reconocida por las organizaciones de productores, finalmente fue incorporada al Acuerdo para el Campo y recibida con júbilo por los productores incluidos debido a los beneficios que implica para la agricultura comercial. El Procampo, a su vez, se ha movido con lentitud hacia vertientes que permiten una mayor capitalización de los productores.

Conclusiones

Este trabajo registró los vaivenes e incongruencias de la actuación estatal respecto del campo en los últimos tres sexenios. Observó cómo las reformas de fines de los años ochenta se expresaron en el desmantelamiento de instituciones que eran estratégicas para el sector, con lo que se dejaron al descubierto áreas fundamentales para su desempeño, mismas que hasta hoy no se reconstituyen. A la vez, mostró cómo la apertura agrícola en condiciones de desventaja para la parte mexicana agudizó la condición precaria de los productores vinculados con el mercado interno, en especial los dedicados a los granos básicos, quienes fueron afectados por las reformas. En este contexto, las políticas sustitutas, cuya meta explícita era compensar por las pérdidas sufridas, tuvieron más bien un perfil asistencial y fueron dirigidas a otros sectores.

Por un periodo, los estragos derivados de esta situación no se expresaron en toda su intensidad. Cuando,

años más tarde, los conflictos irrumpieron, poniendo al descubierto distorsiones productivas y tensiones sociales de diferente magnitud en el agro, dependiendo del sector y la región, el Estado fue obligado a responder con ajustes al mercado y compensaciones a los productores. Estas acciones se volvieron permanentes con el tiempo, lo que indica que en el contexto actual las instancias oficiales se ven obligadas a ocupar un lugar en la organización de los mercados agrícolas, por el riesgo de colapso social y político en caso de no intervenir. Por otra parte, los subsidios presentes en las estrategias del *blindaje alimentario* constituyen la expresión más acabada del esfuerzo compensatorio.

No obstante, tal como señalamos, los apoyos brindados en la actualidad son restringidos y más selectivos que los del pasado, y benefician tan sólo a aquella fracción de agricultores con mayor potencial productivo y más capacidad para ejercer la acción reivindicatoria. A su vez, se canalizan en su mayor parte a regiones específicas —las áreas irrigadas del norte y noroeste—, y tienen poca presencia en otras zonas, pese a los intentos recientes de desconcentración. Por último, las actuales políticas compensatorias a la agricultura comercial también han generado fuertes distorsiones sobre la estructura productiva del país. Favorecen a un grupo mínimo de cultivos, en especial el maíz blanco, inducen al monocultivo y vuelven al país dependiente de un sinnúmero de productos que hoy se importan. Con ello, las carencias en oleaginosas, trigo panificable y forrajes (en especial el maíz amarillo) se han intensificado en los últimos años, con lo que se vulnera la seguridad alimentaria del país.

Asimismo debe recordarse que el sector agrícola no es autónomo y requiere responder a la demanda agroindustrial pues, de otra forma, se verá excluido de los mercados. Desafortunadamente, las reformas de los años noventa también tocaron las cadenas productivas y hoy se observa una notable fragmentación entre sus principales protagonistas: agricultores e industriales. Esto ocurre porque la producción industrial de alimentos en México se ha globalizado y en estas condiciones es fácil recurrir a las importaciones, sobre todo cuando la agricultura nacional no satisface plenamente sus necesidades. Hoy día urge vincular ambos polos y dar prioridad a la producción interna, si se desea que el agro reasuma un papel relevante en el desarrollo nacional. Esto supone establecer proyectos de largo plazo en las ramas de infraestructura y servicios para el sector, así como tomar acciones decididas en favor de la reconversión productiva, el blindaje y la capitalización de los productores. Pero sobre todo requiere de la construcción de consensos en torno a un proyecto

común, que una a todos los agentes involucrados en las cadenas agroalimentarias del país, en especial a los productores agrícolas y a los industriales procesadores de alimentos. Ciertamente las estructuras creadas con el TLC serán un obstáculo para conseguir estos objetivos. No obstante, de nada sirve su remoción, renegociación o sustitución por un comercio administrado si no existe previamente un proyecto alimentario nacional definido y que incluya los puntos señalados anteriormente.

Bibliografía

- APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA (ASERCA)
2003 *Programa de Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales. Resultados principales del ejercicio fiscal 2002*, Aserca, México, enero.
- CASCO F., ANDRÉS
1999 “La estrategia de modernización del sector agrícola en México”, en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 4.
- DAVIS, BENJAMIN
2000 “Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal de México”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 7, Santiago de Chile.
- EQUIPO DE TRANSICIÓN AGROPECUARIO
2000 *Propuesta de desarrollo rural y agroalimentario, 2001-2006*, Equipo de Transición Agropecuario, México, 31 de octubre.
- ESPINOSA R., A.
1999 “La Alianza para el Campo. Políticas y resultados”, en *Mercado de Valores*, Nafinsa.
- FRITSCHER, MAGDA
2001 “Estado y campo en el neoliberalismo: apuntes sobre el proyecto foxista”, en *Veredas*, año 1, núm. 2, Departamento de Relaciones Sociales UAM-Xochimilco, México.
- FRITSCHER, MAGDA, Y CRISTINA STEFFEN
1994 “Políticas neoliberales y cambio productivo en el agro mexicano: su impacto regional”, en M. Bassols, *Campo y ciudad en una era de transición*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa, México.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, LUIS
2001 “El desgrane de la mazorca”, en *La Jornada*, 7 de agosto.
- JANVRY, ALAIN DE, ET AL.
1995 *Reformas del sector agrícola y campesinado en México*, FIDA-IICA, San José, Costa Rica.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)
1995 *La política agrícola en el mediano plazo*, documento técnico núm. 1, Roma.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)
1997 *Examen de las políticas agrícolas en México*, OCDE, París.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
1995 *Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
1997 *Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
2002 *Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
2003 *Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
- RIVERA H., MARÍA G.
2003 “El sector maicero y la política agrícola en México durante los noventa”, en María del Carmen del Valle R., *El desarrollo agrícola y rural del Tercer Mundo en el contexto de la mundialización*, Plaza y Valdés, México.
- ROSENZWEIG P., ANDRÉS, MARIO SOSA U. Y GRACIELA AGUILAR ANTUÑANO
2000 “La política de comercialización de granos y oleaginosas en México y propuestas de mediano plazo”, en Andrés Casco y Andrés Rosenzweig, *La política sectorial agropecuaria en México: balance de una década*, IICA, México.
- ROSENZWEIG P., ANDRÉS, FLORENCIO TREVIÑO R. Y HÉCTOR PEÑA JIMÉNEZ
2000 “Evolución de las transferencias al sector agropecuario, 1990-1998”, en Andrés Casco y Andrés Rosenzweig, *La política sectorial agropecuaria en México: balance de una década*, IICA, México.
- RUBIO, BLANCA
2004 “¡El campo no aguanta más! a un año de distancia”, en *El Cotidiano*, núm. 124, marzo-abril.
- SALCEDO, SALOMÓN
1999 “Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes”, en *Serie Desarrollo Productivo*, núm. 57, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- SOSA U., MARIO, Y LUIS E. MARTÍNEZ
2000 “Resultados de la comercialización de maíz de Chiapas en el ciclo PV-1999”, en Andrés Casco y Andrés Rosenzweig, *La política sectorial agropecuaria en México: balance de una década*, IICA, México.