

La crisis del campo: sin prospectiva ni estrategia

JOAQUÍN PIÑA

Director general de Alimenta, S. A. Presidente de la Fundación José María Morelos.

La ineficiencia está a la vista, está en los datos, en las cifras de los últimos diez años. Se puede corregir y no necesita pasar por ninguna mayoría absoluta; necesita de gente capaz y comprometida y del seguimiento riguroso del Ejecutivo.

La corrupción es difícil de probar y, por ende, de ser castigada, y se propicia desde arriba justamente por la excesiva normatividad que se ha creado para impedirla y por la deliberada falta de transparencia en la aplicación de los recursos en un sinnúmero de programas poco precisos que permiten ocultar los desvíos para el favoritismo a grandes empresarios y el pago de peaje a las organizaciones partidistas chantajistas, carentes ellas mismas de legitimidad e interés sincero en los problemas del sector.

La Secretaría de Agricultura no puede más que seguir haciendo el ridículo si no se le dan o se obliga a que se le sumen sus principales “instrumentos de política”: el crédito, el agua y la investigación.

Hay que hacer un alto en el camino, cambiar de equipo, hacer un esfuerzo de prospectiva y entonces diseñar una estrategia para por lo menos los próximos quince años.

Sólo tiene vientos favorables aquel que sabe a qué puerto quiere llegar

Datos duros

Una mirada al presupuesto de la Sagarpa evidencia su condición discrecional y de dispersión; no tiene un efecto real sobre la producción y la productividad porque, en realidad, la política pública —determinada en mucho por la reestructuración institucional ocurrida en los años ochenta, que despojó de instrumentos y recursos a los productores de pequeña y mediana escala— se ha enfocado sólo a privilegiar grupos de fuerza política o vinculados a las transnacionales o a las exportaciones.

Si bien el presupuesto en cuestión ha sido inestable desde que inició el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —ya que se vio vulnerado desde la crisis financiera de 1995—, registra en los años más recientes una tendencia a la alza. Sumó 58 375 millones de pesos en 2007, contra 51 068 millones de 2006 y 48 396 millones de 2005.

Sin embargo, los efectos, esto es, los resultados que deberían verse en la producción, son nulos. Hablemos simplemente de los diez cultivos básicos (granos y oleaginosas); en 1995 las cosechas sumaron 28.7 millones de toneladas, y diez años después, en 2005, apenas llegaron a 30.2 millones; hubo sólo un 5% de aumento.

En el periodo la superficie cosechada se redujo de 13.2 millones de hectáreas a 10.8, propiciado en gran parte por la disminución de las áreas de riego, pues por la ineficiencia y la corrupción en el manejo del agua más de dos millones de hectáreas pasaron de ser de riego a temporal. Y el rendimiento por hectárea en promedio de todos estos cultivos —maíz, frijol, trigo, arroz, soya, ajonjolí, algodón, cártamo, sorgo y cebada— apenas se elevó de 2.66 a 2.8 toneladas, o sea nada.

Peor aún, si uno observa la producción de los diez básicos al inicio de los años ochenta, el nivel de 30 millones de toneladas que hoy se tiene es el mismo de entonces —¡casi tres décadas de estancamiento! México se está rezagando respecto del mundo. Argentina, por ejemplo, incrementó sus rendimientos de maíz por hectárea de 3.5 toneladas en 1987 a seis en 1997 y a ocho en 2006.

Por otro lado, según el Banco Mundial, la productividad laboral en el campo de México creció en los últimos 25 años sólo en 100% contra 400 registrado en Brasil y 140% en Colombia.

Estos datos muestran más ampliamente la inmovilidad del agro en nuestro país: entre 1982 y 2006 el PIB nacional creció en 2.3% anual, mientras que el PIB agrícola lo hizo en sólo 1.3. La par-



ticipación del agro en el PIB nacional declinó de más de 6%, registrado en los ochenta y principios de los noventa, a sólo 3.4 en 2006.

Asimismo, el financiamiento al agro por parte de la banca comercial y de desarrollo redujo su participación en el PIB agropecuario de 66% en 1994 a sólo 11% al cierre de 2006.

La balanza comercial ampliada del agro (agroalimentaria y pesquera) cerró 2006 con un déficit de 2 133 millones de dólares, y es previsible que en 2007 este déficit se incremente. De enero a mayo de este año, el saldo negativo sumó casi 684 millones de dólares, contra el superávit de 366 millones del mismo periodo del año pasado.

Nuestra dependencia del exterior se está incrementando y tiene su origen no sólo en los altos precios de los granos básicos; están creciendo también las importaciones de alimentos listos para el consumo, en particular carnes y aceites.

Es evidente que en lo que va del TLCAN se han perdido poco más de 2 millones de empleos rurales y que la migración rural se ha desbordado y no sólo en los estados tradicionalmente expulsores de mano de obra, como Zacatecas, Michoacán, Jalisco, Oaxaca, Durango y Chihuahua, sino en todo el país.

Recursos

¿Qué está pasando con el presupuesto público de la Sagarpa? ¿Por qué no se ve un efecto real sobre la producción y la productividad? ¿Cómo lo logran otros países?

El presupuesto, que tiene tres elementos claves (Procampo, Alianza para el Campo y Apoyos a la comercialización) ha ido perdiendo transparencia de manera deliberada para ocultar la ineficiencia, la corrupción y las concesiones a los grupos de presión, afines o contrarios, independientemente de que el gasto operativo ha seguido creciendo hasta llegar este año a 17% del total, es decir 10 142 millones de pesos.

La división del presupuesto en rubros como reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias, atención a grupos y regiones prioritarios, y atención a factores críticos, tiene el propósito de permitir la discrecionalidad y la falta de transparencia a la hora de la rendición de cuentas.

Ante la falta de estrategia, la confusión

La Alianza, con más de 8 800 millones de pesos —y que en origen se diseñó para impulsar la inversión de los agricultores—, aparece distribuida en cuatro de esos rubros, incluido el de atención a factores críticos. Este programa inició en 2001 a partir de recursos remanentes de Procampo, y con buenos propósitos de favorecer a productores de pequeña escala, pero los grandes, los que tienen capacidad de gestión y lazos con los funcionarios de Sagarpa, son los que en realidad se benefician.

El Procampo, por su parte, con más de 16 mil millones este año, y con un padrón de 2.2 millones de agricultores —40% del total del país— ha sido objeto de diversas interpretaciones.

A partir de encuestas frecuentes y de datos polarizantes —como el hecho de que 50% de los beneficiarios cuentan cada uno con menos de dos hectáreas y perciben sólo 13% de los apoyos del programa, mientras que sólo 3.8% de los beneficiarios, que cuentan cada uno con predios de más de 18 hectáreas, captan 33.2% del apoyo—, hay análisis que concluyen que los campesinos de pequeña escala usan el programa para complementar sus gastos de vivienda, alimentación, transporte y no se logra un efecto productivo. Hay otros estudios sin embargo que dicen que este apoyo en realidad abona al capital de trabajo, pues tales campesinos usan la mano de obra propia y familiar en sus parcelas.

El caso es que en este programa se está confundiendo el desarrollo rural con la agricultura.

En cuanto a los Apoyos a la comercialización, el presupuesto que aquí opera es por lo menos el consignado en el rubro “ingreso objetivo”, que este año es de 6 992 millones de pesos. Hay otros renglones que también tienen que ver con tales apoyos, pero están difuminados en el confuso esquema del presupuesto.

Así, concluimos que por lo menos 53% del presupuesto de la Sagarpa se concentra en los tres programas mencionados (Alianza, Procampo y Apoyos a la comercialización), y todo lo demás está disperso, aplicado de forma discrecional en pequeños programas.

Entre ellos están los de fomento al trigo, cebada, hule, agave, arroz, azúcar; el Progan —el Procampo ganadero— que, desde su nacimiento en 2001, ha

ganado fuerza hasta sumar más de 4 mil millones de pesos y se concentra en unos cuantos pecuarios; están las raquíticas asignaciones de 440 millones de pesos para el llamado PESSA (Programa de Apoyo Especial de Seguridad Alimentaria) para comunidades paupérrimas, del cual por cierto se ejercieron cero pesos en el primer semestre de 2007. Están también los recursos asignados al apoyo al diesel agropecuario.

Comentarios de los propios funcionarios de Agricultura indican que la multiplicidad y dispersión de los programas –aunados a la real falta de concurrencia de los recursos de las otras dependencias que aplican presupuesto al medio rural– hace que nadie esté en condición de conocer todas las reglas. Eso representa un filtro que excluye a los productores de pequeña escala.

Además, en foros campesinos es recurrente la crítica de que los apoyos de la Sagarpa se otorgan vía los “sistemas producto”, pero el control de éstos y de sus reuniones está en manos “amigas”, como es en muchos casos las representaciones cenecistas, y se margina e incluso ignora a las organizaciones autónomas o a los productores independientes.

Hay programas donde es muy evidente el manejo político. Es el caso del Fondo de Apoyo para Organizaciones Sociales, Agropecuarias y Pesqueras (Prosap) que, con casi 250 millones de pesos, se dedica a financiar “proyectos” de agrupaciones, aun cuando –se ha constatado– tales proyectos se archiven sin desarrollarse. Aquí lo que ocurre son transferencias ocultas a agrupaciones “amigas” o a las que se les debe un favor, como es el caso de varias filiales de la Confederación Nacional Campesina (CNC) o agrupaciones que transitaron del PRI al PAN como la Ugocem.

Una solicitud de información a la Sagarpa hecha a través del IFAI hace dos años sobre los beneficiarios del Prosap recibió como respuesta datos que evidenciaron que la Confederación Nacional Campesina (CNC) y varias organizaciones “filiales” como una llamada Fundación El Gran Olvidado, y el Instituto para el Desarrollo de la Mixteca, que dirige Nardalia Ramírez, la hija del entonces presidente de la CNC, Heladio Ramírez, eran de los principales receptores del programa.

¿Cómo se mide la rentabilidad de los recursos en esta canasta de golosinas para los amigos? ¿Quién podría evaluarla?

Potencial perdido

Maíz

Mientras tanto, las capacidades productivas se dejan de lado. Cultivos como el maíz tienen potencial de incremento en su producción. Según Antonio Turrent, del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), México podría producir suficiente grano para una población de hasta 150 millones de personas, y ya existe la tecnología. Hay 25 variedades desarrolladas por el instituto que, sin embargo, no llegan al productor por la falta de sistemas de extensionismo y por nuestro increíble fracaso como productores de semillas. Si hubiera voluntad política, en pocos años México podría elevar de 20 a 30 millones su producción del cereal, con más rendimiento e incorporando tierras ociosas.

Pero la actitud gubernamental en el caso de este cereal ha sido claramente ineficaz. Este año, cuando se ha hecho evidente la necesidad de que México produzca más maíz, para no depender del escaso y caro grano disponible en el comercio internacional, no ha habido de parte de la Sagarpa un programa que fomente la producción, y en cambio se dedicaron ya 2 mil millones de pesos a favor de no más de 20 beneficiarios, para “apoyar la comercialización del maíz de Sinaloa”. Obviamente aquí figuran como beneficiarios Maseca y productores pecuarios bien relacionados con los funcionarios de Sagarpa.

Fruticultura

Uno de los mejores ejemplos de nuestra falta de visión e inteligencia comercial está en el desperdicio de oportunidades que se abrieron para nuestro país a raíz de la entrada en vigor del TLCAN, en 1994, por ejemplo en fruticultura de exportación, ramas productivas como la citricultura tendrían que estar ya en buena medida en suelo mexicano, por razones de clima y costos de producción.

Otro ejemplo podría ser aprovechar las tecnologías ya disponibles para producir manzanas, con variedades de bajos requerimientos de frío que son las más demandadas en la actualidad. De esta manera, podríamos sustituir todas o buena parte de las importaciones que hacemos de este producto y que el



año pasado sumaron más de 190 mil toneladas con valor aproximado de 229.4 millones de dólares.

Silvicultura

La vinculación de este sector con el medio ambiente hace que el escándalo por su pésimo manejo sea doble. Por falta de una estrategia holística, la reforestación destructiva es rampante, los esfuerzos reforestadores han sido inútiles (un verdadero hoyo negro), sin metas, sin recursos y sin tecnología.

El desastre se hace evidente con sólo decir que la balanza comercial de la cadena forestal para 2006 muestra un déficit de 4 853 millones de dólares, lo que equivale a 83% del déficit de la balanza comercial total del país.

Está claro que el Estado no puede sólo hacer crecer estos rubros de manera adecuada, pero está obligado a saber más y a conducir mejor el potencial de desarrollo del sector y dirigir los recursos, el crédito, el agua, la investigación y la capacidad de convocatoria a grandes proyectos, estratégicos todos y de seguridad nacional algunos.

Instrumentos de política

La ausencia de estrategia, de visión de largo plazo para el campo mexicano se expresa claramente en los resultados de evaluaciones sobre financiamiento, investigación y uso del agua, que son los instrumentos de política por excelencia y que, repito, deberían ponerse a la disposición de una Secretaría de Agricultura poderosa.

El estancamiento productivo y la profundización de la dependencia de importaciones alimentarias no deberían sorprendernos, cuando vemos que el crédito bancario al sector agropecuario —que apenas atiende a 15% de las unidades de producción— se redujo en 42% real entre 2000 y 2005, según reportó en agosto el Grupo Intergeneracional, que agrupa a instituciones como el Banco Mundial, la Cepal y el Banco Interamericano de Desarrollo. Y cuando vemos también que en la superficie agrícola, de 22 millones de hectáreas, las tierras de temporal van ganando espacios (pasaron de 14.5 a 17 millones de hectáreas entre 1990 y 2000), debido a la ineptitud de una pesada burocracia que no tiene objetivos ni estímulos para contribuir a la modernización y eficiencia de la producción agrícola.

O cuando observamos que la investigación agrícola actúa desvinculada, si no es que divorciada, de los intereses de los productores y sin un eje rector de política que establezca metas en cadenas productivas o cultivos particulares donde, como nación, tengamos objetivos particulares de sustitución de importaciones o de fomento a la exportación.

Crédito

El propio gobierno, en voz de la Financiera Rural, reconoce que el crédito al agro se ha desplomado.

Detalla que, entre 1994 y diciembre de 2006, la cartera total de la banca comercial y de desarrollo pasó de representar 61% del PIB a sólo 18%, y la cartera agropecuaria en particular se desplomó de 66% del PIB sectorial a sólo 11. No hubo un solo año de este periodo en que se rompiera la tendencia de caída.

Puede concluirse, considerando sólo la parte de la banca de desarrollo (FIRA y Financiera Rural), que los 67 mil millones de pesos que colocó en créditos directos en 2006 debieron sumar más de 400 mil millones si hubiera ocurrido una voluntad gubernamental en todos estos años de mantener los niveles de 1994, previo a la crisis financiera del país, descontando, si se quiere, la locura crediticia de esos años.

Para dar contexto a esta situación, hay que mencionar que en el medio rural viven 27 millones de personas, 9.5 millones de ellas son bancables (quienes conforman la población económicamente activa); existen 5.3 millones de unidades de producción rural, y de ellas 77.5% corresponden a predios con menos de cinco hectáreas.

La cobertura de la banca para todo este espectro es de apenas 15% en crédito y de 6% en servicios de ahorro y se concentra en Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua y algunas pocas zonas del Bajío y del sureste. Además, buena parte de las necesidades financieras del mundo rural se satisface por las remesas (a nivel nacional las remesas suman unos 24 mil millones de dólares, y 60% va a zonas rurales).

Todo ello, aunado a que 74% de los municipios del país carece de sucursales bancarias (se calcula que hay un déficit de 1 700 sucursales bancarias), y a que la ausencia de estas instancias se agudiza en el sur-sureste. Además de que el medio rural pre-

senta una gran dispersión, con 190 mil localidades de menos de 2 500 habitantes cada una, y hay una complicación adicional de falta de caminos y telecomunicaciones.

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA-Banco de México), que es la principal oferente de crédito al agro, dice que del total de los agricultores, 56.6% declara tener demanda de crédito, pero sólo 15.4 lo recibe; 0.9 es rechazado en sus solicitudes y 40.3% no lo solicita. Además, otro 43.4% declara no necesitar financiamiento.

Es un hecho, como lo reconoce FIRA mismo, que hay una “baja penetración financiera en el medio rural” y se explica esto por la insuficiente infraestructura financiera, por los altos costos de transacción para dar créditos pequeños y por la percepción de la población de que el crédito conlleva riesgos elevados.

Con todos los riesgos que implica, los intermediarios financieros rurales (IFR) son la única manera de hacer crecer territorialmente el crédito. Del monto ejercido por Financiera Rural en 2006, sólo 14% fue aplicado mediante los IFR.

Pero estos problemas, que no son menores, se agudizan con la dispersión de instrumentos, instancias y programas adicionales que han surgido –bajo la tutoría de las secretarías de Agricultura, Economía, Hacienda, Desarrollo Social u otras– y que deliberada o accidentalmente, llegan a complementar el financiamiento agrícola. Todos éstos sin un plan rector, sin una cabeza que haga concurrencia, y en muchos casos con resultados de desperdicio millonario de recursos.

Así tenemos, por ejemplo, el llamado Crédito a la Palabra, surgido en 1992 en el seno de la Sedesol, y que operó hasta 2006. Este programa otorgó 15 mil millones de pesos durante su vigencia, recursos en su mayoría no recuperados y sin efectos productivos medibles, a campesinos de zonas temporeras que fueron excluidos a principios de los noventa de la cartera del extinto Banrural.

En la lista de programas destaca el Procampo, que nació en 1994 como un programa de apoyo directo a productores de granos básicos, pero ante la astringencia de la banca en el campo, ha debido operar como instrumento financiero, como garantía de pago tanto a proveedores de insumos como a banqueros. Y con esto los agricultores reciben un Procampo disminuido por comisiones y tasas de interés.

Otros programas con incidencia financiera son el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, el Programa Nacional de Apoyo al Microempresario, el propio Financiamiento a Empresas Rurales (Fonaes), los Fondos Indígenas Regionales. Y están también instituciones relativamente jóvenes, como el FIRCO de la Secretaría de Agricultura, con un ejercicio de 1 500 millones de pesos al año y con una orientación al financiamiento a empresas y asociaciones de campesinos de pequeña escala, o el FOCIR, de Hacienda, con 500 millones de pesos de capital de trabajo que son: Fuente de Poder Territorial, desde Sagarpa, y Capital de Riesgo para los amigos ricos, desde Hacienda en este caso los directores, que al servir a dos amos, Hacienda y Sagarpa (que no persiguen los mismos objetivos), se la pasan en Jauja o en el limbo, según la persona.

Investigación (ciencia y tecnología)

La investigación agrícola, pesquera y forestal es el mejor ejemplo de la disfuncionalidad del sector; por un lado, los institutos, universidades e instituciones tienen modelos de organización y estructura jurídica viciados de origen que les impiden su sano desarrollo, y por otro, las entidades que los sostienen los consideran un estorbo, principalmente porque no saben qué pedirles, y no lo saben porque ellas mismas no saben adónde van, no tienen una visión de conjunto, no tienen metas porque no han formulado una estrategia.

A pesar de todo, se hacen investigaciones extraordinarias que no tienen destinatarios; los cajones de nuestros investigadores están llenos de sorpresas, que no han salido a la luz y que, por muchas razones, no se pueden comercializar, porque no existe una vinculación con los posibles usuarios y no hay tal vinculación porque su modelo de gestión y su estructura jurídica se los impide, lo que hace que se instalen política y burocracia en una actividad que tiene que ser más libre para poder ser productiva.

La investigación puede hoy parecerle costosa a los responsables de financiarla, pero dentro de una estrategia a mediano y largo plazos del sector en su conjunto se podría justificar con creces el costo, ya que si no la producimos nosotros la vamos a tener que importar más adelante.



La Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Posgraduados recibieron de Sagarpa para su presupuesto de 2006, 1 214 y 518 millones de pesos, respectivamente. Cómo podemos saber si esto es mucho o poco, si en la formación de profesionales y en la investigación no tenemos metas, porque no tenemos una estrategia vinculada a las necesidades y oportunidades del país.

Agua

No hay duda de que el agua es el “tema” del siglo y debería quedar claro de que se necesita una estrategia para enfrentar los retos que ya ahora son enormes.

La actividad agrícola consume 77.8% de los recursos hídricos del país; de las 22 millones de hectáreas con vocación agrícola, sólo 6.3 millones son de riego.

Venimos saliendo de un desastre causado por una entrega violenta, desordenada y amañada de

los distritos de riego, que coincidió con la alerta roja por la sobreexplotación de 128 de los principales acuíferos del país, 17 de los cuales con problemas graves y en algunos casos irreversibles de intrusión salina. Se han hecho esfuerzos importantes en los últimos años, pero no se puede ir a ese paso. Hay que modernizar la agricultura de la mano de la Comisión Nacional del Agua lo más rápidamente posible, elevar el nivel tecnológico de las actividades agrícolas, para ocupar los espacios que nos corresponden en cultivos diferentes de los granos básicos y caña de azúcar y que tienen claras ventajas comparativas-competitivas.

Pero, sobre todo, hay que tener claro que suelos, ríos, lagos, esteros, acuíferos y bosques son lo mismo, de tal manera que los políticos, los funcionarios públicos y los empresarios que participan directamente en conseguir la sustentabilidad que se nos escapa deben saber ya que, como vamos, no llegaremos a ninguna parte, como tampoco irán a ninguna parte sus carreras, sus empleos y sus prestigios.

720 mil campesinos pueden competir en el mercado

GUILLERMO KNOCHENHAUER

Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Introducción

La entrada en vigor de la última etapa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en materia agroalimentaria, el 1 de enero de 2008, llegó acompañada de un alza extraordinaria y no por ello efímera, de los precios internacionales de los cereales.

Es un hecho relevante para un numeroso sector de campesinos mexicanos que la total apertura comercial se combine con la creciente importancia que han adquirido los cereales a partir de la utilización del maíz como biocombustible y por consecuencia, con los muy altos precios internacionales que se pagan por todos ellos (cuadro 1).

Lo primero que provoca ese repentino cambio en la demanda por cereales, a partir de que Estados Unidos y Europa votaron por los biocombustibles, es la revisión de una de las premisas de la política agropecuaria de los últimos 25 años, consistente en que la producción de cereales no puede ser rentable para la agricultura tradicional de México.

Esa agricultura la practica 18% de los campesinos con tierra, alrededor de 720 mil jefes de familia. Son productores con actividad comercial y grandes limitaciones técnicas y económicas de su potencial de desarrollo. Sus rendimientos e ingresos son bajos. El alza de precios de los granos en el mercado internacional, crea posibilidades inusitadas para que buena parte de esas unidades sean