

El Tratado, el campo y los subsidios: en nombre de los pobres, en bien de los ricos

JOHN SCOTT

Centro de Investigación y Docencia Económicas.

—Pero, señor delegado, la tierra está deslavada, dura. No creemos que el arado se entierre en esa como cantera que es la tierra del Llano... ni maíz ni nada nacerá.

—Eso maniésteno por escrito. Y ahora váyanse. Es al latifundio al que tienen que atacar, no al Gobierno que les da la tierra.

“Nos han dado la tierra”, Juan Rulfo (1953)

Entre las reformas de las últimas dos décadas, ninguna ha generado tanta controversia como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En ningún ámbito ha sido mayor la desinformación e ideología en el debate ni la brecha entre la evidencia y la percepción pública. Previsiblemente, esta controversia y desinformación se ha intensificado en días recientes con la eliminación de las últimas restricciones a la importación para los productos más sensibles (maíz, frijol, azúcar y leche en polvo). Ni los mejores esfuerzos de analistas por aclarar la lógica y evidencia a favor de la apertura, ni las intensas campañas gubernamentales, empezando por el presidente mismo en su discurso de año nuevo, han logrado aclarar el panorama. Esto ha sido así porque el ámbito del discurso y debate no coinciden con las demandas que lo motivan. Los desplantes mediáticos desde ambas trincheras han alcanzado expresiones que podríamos celebrar por su valor humorístico, si no fuera tan deprimente lo que revelan sobre la capacidad de entendimiento mutuo y del sector de los interlocutores: desde la solidaridad campesina imaginada desde el “campo” de golf, hasta los titulares a cuatro columnas que nos aseguran con toda seriedad que la libre importación de maíz provocará un *aumento* en el precio de las tortillas.

Las partes e intereses en este conflicto parecerían bien definidos y típicos de conflictos similares en muchos otros países: productores agrícolas vs. consumidores de alimentos, grupos de interés organizados vs. gobiernos de representación democrática, globalifóbicos vs. globalifílicos... Pero no todo es —ni todos son— lo que parece(n) en este conflicto. En esta nota destaco algunos de los supuestos míticos que han enmarcado los debates recientes, facilitando la captura de las políticas agrícolas por parte de los grandes productores comerciales, en nombre de los pobres. Si no se trata del robo organizado más caro y prolongado a la economía nacional (hay que considerar la competencia formidable que ofrecen los monopolios energéticos y de telecomunicaciones, y los sindicatos del sector público en educación, salud, y las paraestatales), sí se trata, sin duda, del más extremo en términos de la distancia entre discurso y hechos, ganadores y perdedores.

El mito del efecto catastrófico

La libre importación del maíz y otros productos sensibles a partir del presente año tendrá un impacto marginal en el mercado interno.

Hace quince años, los analistas del TLCAN —a favor y en contra— coincidían en suponer una caída dramática de la producción de cultivos tradicionales, especialmente el maíz, y la consecuente migración masiva del campo hacia las ciudades en búsqueda de oportunidades alternativas. Sin embargo, la caída y el abandono del campo nunca se dieron. Ningún productor agrícola en México se despertó el 1 de enero con la sorpresa de que su mercado se desplomaría ante la apertura comercial. Esto es claro para la gran mayoría de los productores en Mé-

xico, que son de subsistencia, y que producen sólo para un autoconsumo precario, complemento mínimo de sus ingresos laborales en actividades crecientemente no agrícolas.

Para los productores comerciales, por otra parte, la fase final del proceso de apertura se acordó y anunció hace quince años, un periodo de transición excepcionalmente largo en cualquier proceso de apertura comercial. En este periodo se observa un crecimiento importante de los cultivos donde México cuenta con mayores ventajas comparativas: frutas y hortalizas, con un crecimiento de 70 y 80%, respectivamente, en 1994-2004. Esto es lo que se esperaba de la apertura del mercado estadounidense. Lo que podría sorprender es que también creció en forma importante la producción de granos (55%). Aun la producción de maíz creció, de 18 a 22 millones de toneladas en la misma década. La resistencia a la reconversión productiva a cultivos de mayor rentabilidad de un número importante de productores refleja, en parte, la concentración de los subsidios agrícolas sobre los cultivos tradicionales, reintroduciendo precisamente las distorsiones en los mercados agrícolas que se pretendía eliminar con la apertura comercial.

Segundo, llevamos más de una década importando maíz sin aranceles, y muy por encima de los cupos establecidos bajo el TLCAN, para atender la brecha entre la producción y la demanda doméstica, que ha aumentado aún más rápidamente gracias al crecimiento acelerado de la producción pecuaria en este periodo (reflejando un bienvenido cambio de dieta de los mexicanos hacia productos con más proteínas, además de un crecimiento importante de las exportaciones pecuarias al mercado estadounidense). Es el sistema de cupos y sobrecupos de importación el que se ha eliminado el 1 de enero. En la práctica este sistema se abrió a la libre demanda desde 1996, y en los últimos cuatro años los sobrecupos rebasaron los cupos preestablecidos por más de 100%. Sin embargo, este sistema dejó el mercado interno a la suerte de las capacidades adivinatorias de los planificadores centrales de la Secretaría de Economía, cuyas limitaciones quedaron en evidencia con el aumento abrupto del precio de la tortilla el año pasado. Éste se trató de controlar mediante una ampliación tardía de los cupos (además de pactos de precios con los tortilleros), después de que su costo social y político se

hizo sentir con toda claridad, pero se hubiera limitado desde un principio con la libre importación del maíz, sin la incertidumbre de la intervención burocrática.

Finalmente, el aumento de los precios agrícolas mundiales a partir del último año, notablemente en el caso del maíz, ha cerrado la brecha entre los costos de los productores nacionales más competitivos y los precios internacionales. Resulta imposible imaginar una coyuntura internacional más propicia para la entrada en vigor de la última fase del TLCAN.

El mito del movimiento campesino contra el TLCAN

El objetivo de las recientes protestas campesinas no es la renegociación del TLCAN (para proteger los ingresos de campesinos pobres). Es la captura de rentas públicas por vía de los subsidios agrícolas (a favor de los grandes productores comerciales).

Por las razones que acabo de señalar, además de la imposibilidad práctica de una renegociación del TLCAN, resulta claro que el objetivo principal de las protestas recientes contra el tratado no es su renegociación. ¿Cuál es entonces su objetivo? Para entenderlo sólo hay que recordar qué pasó hace cinco años, cuando las organizaciones campesinas protestaron contra la primera fase de la apertura de productos sensibles programada para 2003. A pesar de que tampoco entonces estuvo en la agenda una renegociación del TLCAN, las protestas resultaron altamente exitosas para los grandes productores. Ante las demandas campesinas bajo el lema "El campo no aguanta más", se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo, con lo que se concedió un paquete amplio de apoyos al sector. El gasto público en el sector rural se ha duplicado en términos reales entre 2000 y 2008, alcanzando un presupuesto aprobado para este año de 204 mil millones de pesos. Aproximadamente la mitad de estos recursos corresponden a subsidios agrícolas. Éstos representan cerca de 30% del PIB en este sector. Según datos comparativos de la FAO, México presenta el mayor sesgo del gasto público a favor del sector agrícola de América Latina (medido como el peso del gasto público agrícola en el gasto público total dividido por el peso del PIB agrícola dentro del PIB nacional).

Dadas las necesidades reales que enfrentan la mayoría de los productores y trabajadores rurales, y

la concentración de la pobreza extrema en el sector rural, este esfuerzo presupuestal sería justificable si los recursos se ejercieran por medio de instrumentos transparentes y eficientes (no distorsionantes), con claros impactos productivos, e incidencia pro pobre (sin olvidar su costo de oportunidad fiscal, en términos de otras prioridades e instrumentos del gasto público). Desafortunadamente, lejos de aprovechar el aumento del gasto para implementar una reforma de los subsidios existentes, en el gobierno de Fox de hecho se acentuaron las distorsiones e inequidades existentes (véase *infra*).

La aprobación de un presupuesto récord para el campo en 2008 antes de presentar una propuesta de reformas para su implementación efectiva, sugiere desafortunadamente que la historia se podría repetir. Una administración novata e insegura, en su segundo año de gestión, abrumada por el fantasma de la explosión campesina, podría verse tentada a tomar la vía fácil y segura (en el corto plazo) de pisar el acelerador del gasto sin reformar los instrumentos. Sin un cambio decisivo en las políticas agrícolas, sin embargo, se dejaría pasar una vez más la oportunidad de disparar un proceso dinámico de desarrollo rural con equidad.

El mito de “El Campo” como unidad homogénea con una problemática común

En México existen dos campos, el del norte y el del sur, tan distintos entre sí como de la ciudad, en sus características productivas, niveles de vida y apoyos recibidos.

En el campo del sur domina la agricultura de subsistencia, las tierras de temporal, la lejanía de los mercados y la pobreza extrema. El campo del norte se caracteriza por la agricultura de riego, grandes escalas e intensidad tecnológica con altos rendimientos, y un acceso privilegiado al mercado estadounidense. La tasa de pobreza alimentaria del campo del sur se aproxima a 50%, mientras que la del campo del norte se acerca a 10%, comparable a las tasas prevalecientes en zonas urbanas. El crecimiento agrícola postratado que hemos documentado ha sido un éxito del norte, no del sur.

Posiblemente el indicador más dramático de la dualidad agrícola que impera en el país es que para los pobres rurales la agricultura ha dejado de ser, por primera vez desde el origen de la agricultura en Mesoamérica, una oportunidad productiva

relevante. El peso de los ingresos por producción agropecuaria propia en el ingreso total de los pobres rurales se ha desplomado de 28% en 1992 a 9% en 2004, y el peso de los ingresos totales de origen agropecuario (incluyendo salarios además de producción propia), ha pasado en esta década de casi 40 a 17% (Ruiz Castillo, 2005). La reducción de los años recientes en las tasas de pobreza rural no se ha debido a ingresos agrícolas, sino a un aumento en los ingresos no agrícolas y de transferencias públicas (Oportunidades) y privadas (remesas). Sin embargo, si bien la apertura agrícola bajo el TLCAN ha sido relativamente inocua para los pobres rurales como productores, ha tenido un impacto importante en el nivel de vida de los pobres como *consumidores*, al provocar en la primera mitad de la presente década una deflación de los precios de los bienes alimentarios de la canasta básica que define la línea de pobreza alimentaria.

El gran mito agrario: los apoyos para el campo en bien de los pobres

Los apoyos agrícolas que complementarían la reforma agraria en el México posrevolucionario, y han absorbido cuantiosos recursos públicos desde Cárdenas hasta la fecha, se ofrecen (y demandan) en nombre de los pobres, pero benefician principalmente a los grandes productores.

El último mito es más bien un fraude, y un fraude de orígenes revolucionarios. Esta breve nota no es el lugar para revisar la historia agraria de México. Baste observar que desde Cárdenas hasta el fin de Conasupo, medio siglo después, los apoyos públicos al sector han sido cuantiosos y principalmente por dos vías: precios (restricciones a la importación, precios de garantía) e insumos productivos, notablemente infraestructura de riego y su operación. Por diseño, sin embargo, estos apoyos han sido regresivos. Los beneficios de los primeros se limitaron a los productores con excedente comercial, beneficiados en proporción directa al tamaño del excedente, y los segundos se concentraron en el campo del norte, en beneficio de los productores de riego de gran escala e intensidad de capital y técnica. En efecto, como bien cuenta Rulfo hace medio siglo, después del reparto de tierras los campesinos de subsistencia y productores marginales, con tierras pequeñas y de mala calidad, fueron efectivamente abandonados

a su suerte por los gobiernos posrevolucionarios: “Y ahora váyanse.”

Con la entrada en vigor del TLCAN se llevó a cabo una ambiciosa reforma de las políticas rurales para facilitar la modernización y reconversión productiva del sector. Esta “segunda reforma agraria” (Gordillo *et al.*, 1999) incluyó la reforma al sistema de propiedad ejidal (art. 27), que pretendía liberar el mercado de tierras, y la introducción de innovadores instrumentos de apoyo agrícola y abatimiento de la pobreza rural, notablemente el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres, hoy Oportunidades). Procampo es una transferencia fija por hectárea cultivada (de un padrón elegible identificado en 1993), desvinculada de la comercialización y nivel de producción, por lo que además de minimizar distorsiones sobre las decisiones productivas, llega también a los campesinos de subsistencia. De hecho, ésta es la primera vez en la historia del México posrevolucionario que el gobierno logra transferir recursos, en forma amplia y sostenida, a estos productores, antes marginados de los apoyos agrícolas: la mitad de los 2.2 millones de beneficiarios de Procampo tienen menos de dos hectáreas. Sin embargo, éstos reciben apenas 13% de las transferencias (reflejando su participación mínima en el total de hectáreas beneficiadas). En el otro extremo, el 10% más rico de los productores (en términos de tierras), obtiene 45% de las transferencias del programa. Para apreciar la posición de estos productores en la distribución del ingreso nacional, hay que observar que aunque apenas 2.6% de los beneficiarios se encuentran en el 10% de los hogares con mayores ingresos en el país, éstos concentran 23% de las transferencias.

Dados los datos anteriores, sorprenderá al lector descubrir que Procampo es el *menos* regresivo entre los subsidios agrícolas ejercidos actualmente en México. Los otros grupos principales de programas agrícolas son:

Apoyos a la comercialización (Aserca): como los apoyos vía precio del pasado éstos generan distorsiones importantes en las decisiones productivas de los beneficiarios, sus beneficios son proporcionales al excedente comercial de los beneficiarios y por lo tanto altamente regresivos, y tienen una cobertura menor a 10% del padrón Procampo.

Alianza para el Campo: apoyos para la inversión en proyectos productivos para apoyar los esfuerzos de inversión de los beneficiarios, pero se concentra en la práctica en los productores más grandes.

Los subsidios a la infraestructura hidroagrícola y energía eléctrica para bombeo (tarifa 9), que se concentran en los grandes productores en los estados del norte.

Estimaciones preliminares del autor revelan un grado de regresividad extrema en la asignación de los recursos a nivel de los productores: entre 50 y 80% de sus beneficios se concentran en el 10% más rico (en términos de tierras) de los productores, y menos de 5% de sus beneficios llegan al 50% más pobre. Dado que estas distribuciones son más desiguales incluso que los ingresos rurales autónomos (antes de transferencias públicas), lejos de ser compensatorios, a excepción de Procampo, los subsidios agrícolas contribuyen a *aumentar* la desigualdad del ingreso; dado su peso relativo al PIB sectorial representan, de hecho, una causa importante de la extrema desigualdad del ingreso que impera en el campo de México.

Debido a lo rentables que resultaron las movilizaciones campesinas hace cinco años, por lo menos para los mayores productores, en los próximos meses podemos esperar demandas crecientes de estas organizaciones por retener y aumentar los subsidios existentes, justificados como compensación por el TLCAN. Sería trágico que la eterna historia rulfiana se repitiera, una vez más, como en el sexenio anterior, ofreciendo más apoyos agrícolas en nombre de los pobres, en bien de los ricos.

Se debe responder a las demandas de las organizaciones campesinas antes que nada transparentando la distribución e impacto de las políticas agrícolas: ¿a quién se beneficia y a quién se excluye? ¿Cuáles son los costos para la economía y el medio ambiente de los subsidios distorsionantes, y cuáles sus impactos productivos? Una vez desmascarados los mitos, a partir de un diagnóstico crítico de los instrumentos existentes, la administración actual tiene la oportunidad —y responsabilidad— de tomarle la palabra al movimiento campesino organizado a favor de los pobres, para lograr una reforma profunda, amplia e integral de las políticas agrícolas diseñada para detonar finalmente un proceso de crecimiento con equidad desde el campo mexicano.