

# Procampo: Hacia la liberalización

GUILLERMO KNOCHENHAUER

A los desequilibrios ancestrales del campo mexicano se han juntado, en los últimos tres años, un alza más acelerada de los costos de hacer producir la tierra y la disminución de los precios de sus productos; las decisiones tomadas por el gobierno para sanear un sistema de subsidios que servía cada vez menos a sus fines productivos, así como la precipitación en la apertura comercial, responden en gran medida por esa situación crítica del agro.

Hay que subrayar que ésta tiene dos elementos sin precedentes: por un lado, su amplitud y magnitud cuantitativa que comprende, además de la disminución de la producción entre todo tipo de productos y productores, retrocesos en rendimientos promedio a causa de la mengua habida en el uso de varios insumos; por otra parte, es importante señalar que la crisis ocurre en el entorno de una economía agropecuaria prácticamente abierta.

Los problemas estructurales del campo derivan de que fue subordinado a los intentos emprendidos hace medio siglo para desarrollar la economía urbana, y a esa causa originaria debe su ulterior empobrecimiento económico y social, de sobra conocido mas no resuelto.

La industrialización sustitutiva de importaciones no generó la suficiente oferta de empleos. En el campo se ocupa un tercio de la fuerza de trabajo, la cual no puede -el carácter primario de su actividad no lo permite- aportar más de 8 por ciento al Producto Interno Bruto nacional.

Demasiada gente tiene que vivir de la tierra, el agua, los bosques, las selvas, y ello ha forjado el círculo terrible de la pobreza social y el deterioro del ambiente.

En lo coyuntural, como paliativo a la casi total eliminación de subsidios a la producción y al cúmulo de importaciones que vendría, se decidió en 1990 elevar los precios de garantía para el maíz y el frijol en 15.1 por ciento en términos reales con respecto a 1989.

Aunque fue un aumento considerable, el precio del maíz, en términos reales, había sido mayor en 1981 y de 1983 a 1985. No obstante, probó ser muy elevado en relación con el que el resto de los productos pudo alcanzar de 1990 a 1993, debido a la abundancia de la oferta proveniente del exterior.

Hasta diciembre de 1989 el equilibrio entre los precios agrícolas lo aseguraba la cobertura amplia del régimen de garantía, pero a lo largo de 1989 se decidió eliminar los correspondientes a los últimos productos que lo conservaban, es decir, al arroz, trigo, sorgo, soya y demás oleaginosas.

Debió verse, entonces, que pagar precios de garantía para solamente dos productos, en un contexto de apertura comercial progresiva, provocaría una alteración de los precios relativos agrícolas y pecuarios, que a su vez haría que se alterara la composición productiva. Y así ocurrió.

Por ejemplo, si en 1989 se produjeron en Sinaloa 140 mil toneladas del cereal, en 1992 se obtuvieron 2.5 millones de toneladas debido a que se le dedicaron tierras con elevadas inversiones en infraestructura de riego. Por otra parte, según estimaciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), durante 1992 el volumen de la producción de básicos a nivel nacional fue menor en los siguientes cultivos: arroz, 18.6 por ciento; frijol, 34.4; trigo, 11.3; ajonjolí, 51.3; semilla de algodón, 86; cártamo, 76.7; soya, 13.8 y sorgo, 2.6 por ciento. Las importaciones de productos agropecuarios que se debieron hacer ese año superaron los 6 mil millones de dólares.

Había una definición de política agro-alimentaria detrás del precio garantizado al maíz y al frijol, y era la de alcanzar -como ocurrió- la autosuficiencia nacional en su producción. Pero el costo de proteger a dos productos en un contexto de economía abierta resultó intolerable.

Además, el sector agropecuario entró en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, a pesar del pleno reconocimiento de que la producción de cereales en el país no podrá alcanzar los niveles de rendimiento y rentabilidad que se logran en el norte del continente.

En lo relativo al maíz, el TLC obligará a México a desgravar gradualmente las importaciones que tuviera que hacer en un periodo de 15 años, pero también a permitir, de inmediato, la entrada sin arancel de hasta 2.5 millones de toneladas, cuota que se incrementará cada año en 3 por ciento.

En una obvia contradicción de ese compromiso con el de la autosuficiencia nacional en la producción del cereal, el gobierno federal decidió dar un nuevo y fundamental paso hacia la liberalización mercantil - interna y externa- de la economía agropecuaria al instituir el Programa de Apoyo al Campo (Procampo), que fue hecho de conocimiento público por el presidente Carlos Salinas de Gortari el pasado 4 de octubre.

## ¿Qué es Procampo?

El nuevo programa es un cambio fundamental en los instrumentos de apoyo al campo, que hay que analizar en dos partes: la que persigue efectos distributivos del ingreso entre la sociedad rural, y la que supone el

alineamiento inmediato de todos los precios agrícolas internos con los internacionales.

Antes, conviene resumir la mecánica operativa del programa: Procampo otorgará apoyos directos que se entregarán en cheque a los productores con independencia de qué, cuánto y cómo produzcan. El gobierno renuncia a la poderosa capacidad inductora que tienen los precios garantizados, para dejar que sea la oferta y la demanda del mercado abierto la que arregle las estructuras de precios y de producción.

El dato que servirá para calcular el apoyo será el de la superficie en hectáreas que cada uno trabaje y los rendimientos promedio de la región en que se encuentre.

Para recibir el apoyo será requisito que los productores hayan sembrado -durante alguno de los tres últimos años- algodón, arroz, frijol, maíz, sorgo, soya o trigo por ser los productos que tienen precios subsidiados en los mercados internacionales.

Una vez que se hacen acreedores al apoyo, los beneficiarios podrán dedicarse a cualquier cultivo o actividad pecuaria, forestal, acuícola, industrial o de servicios que decidan. El subsidio es, por eso, neutral, y la única reciprocidad que se espera del productor es que su tierra la utilice o la rente para alguna actividad económica.

De acuerdo con el anuncio presidencial, la implantación del Procampo contempla un periodo de transición, el cual se inicia en el próximo ciclo otoño-invierno 1993-1994, y concluye en el de primavera-verano de 1994. Durante este lapso, los precios de garantía, actualmente de 750 nuevos pesos para el maíz y de 2 mil 100 nuevos pesos para el frijol, irán decreciendo y el monto de los apoyos será creciente y parejo para todos los beneficiarios, como se puede comprobar en el cuadro que se presenta. El precio del trigo es de concertación.

La operación plena del programa está prevista a partir del ciclo otoño-invierno de 1994-1995; para entonces habrán sido totalmente cancelados los precios de garantía y los apoyos por hectárea serán mayores y diferenciados, según los rendimientos históricos regionalmente considerados de los productos de referencia.

Hay que destacar lo elevado del gasto público que se dedica al Procampo: se trata de 11.7 mil millones de nuevos pesos en 1994, 83 por ciento mayor al presupuesto que se destinó este año a las compras de Conasupo y a las operaciones de Aserca; la propuesta -no puede ser más que eso, ya que nuestra legislación impide la formulación de presupuestos multianuales- es que se maneje un presupuesto anual idéntico en términos reales durante 10 años, y decreciente durante los siguientes cinco años.

Por otra parte, es de esperar que un cambio tan dramático en el manejo de los apoyos al campo se complemente con una mejor definición de las funciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Comisión Nacional del Agua, de Solidaridad, de la Secretaría de la Reforma Agraria y de las instituciones que forman el sistema financiero. También, que logren entre sí una coordinación que no han alcanzado, que avancen en su efectiva descentralización y en permitir una mayor participación de los productores organizados en su operación.

### **Un esquema para distribuir el ingreso**

El efecto distributivo del ingreso que persigue el Procampo no se consiguió bajo el régimen de precios de garantía; el nuevo esquema incluye a los campesinos más pobres, a los que no alcanzan a producir para el mercado y que jamás han recibido apoyo de parte del gobierno a su actividad productiva ni a sus necesidades como consumidores.

Se trata de aproximadamente 2 millones 200 mil familias comprendidas en las 3.5 millones que, se calcula, apoyará el programa; obtendrán un ingreso mínimo y podrán adquirir el maíz y frijol que les falte a precios que, se espera, sean mucho más bajos que los actuales.

### **Alineación de precios internos y externos**

Acerca de la decisión de igualar los precios agrícolas internos y los internacionales vale considerar que, igual que ha ocurrido en la industria y los servicios con la apertura externa, se trata de reemplazar el sistema interno de formación de precios por una estructura formada en el exterior, la cual responde, en lo esencial, a una composición entre factores de la producción que se caracteriza por una elevada densidad de capital y una baja proporción de mano de obra, dado el uso de tecnologías que ayudan a sustituir el trabajo asalariado, que es uno de los factores más costosos en las economías industrializadas.

Igualar los precios internos a los externos equivale al reemplazo del sistema nacional de precios relativos por la estructura que se forma según la composición externa de factores y supone, obviamente, ignorar la relación que se da, en nuestras condiciones, entre trabajo abundante y capital escaso y caro, para enrolar a la economía del país en una gran necesidad de ahorro y capitales y en la aceptación de un mayor subempleo y desempleo de la mano de obra.

Si este efecto causa problemas sociales a toda la economía, mucho más acentuados lo son en el sector rural donde los 500 millones de jornadas anuales existentes apenas alcanzan para que cada jefe de familia pueda trabajar solamente 70 días de cada 365; agravar esta situación puede provocar conflictos sociales y políticos mayores entre los pobladores del campo.

En ese contexto, el Procampo señala que se habrá de favorecer "la rentabilidad de las tierras de alto

rendimiento", es decir, la del extremo opuesto a los más pobres de la tipología de productores; el apoyo directo a ellos (se infiere, puesto que no se ha informado acerca de los montos por hectárea que registrarán cuando el Procampo esté en plena operación), será igual al monto de los subsidios que contienen los precios de importación de los cereales y oleaginosas. De ser así, los productores mejor dotados de infraestructura y con las mayores extensiones de tierra que se hubieran inscrito en el programa, estarán en igualdad o mejores condiciones para competir en el mercado abierto, con lo que decidan producir y ofrecer.

### **Distintas soluciones a distintos problemas**

Entre los productores más pobres y los mejor dotados de recursos, se encuentra un estrato con potencial productivo en sus recursos naturales que no se aprovecha por falta de capital, de financiamiento, de tecnología, de capacitación, infraestructura de comercialización y otros múltiples factores; el problema es que entre su oferta y la internacional existen grandes diferenciales en costos y rendimientos -adicionales a los subsidios contenidos en los precios externos que cubrirá el Procampo- que "la mano invisible" del mercado no va a cerrar.

Ese estrato de productores de cereales y oleaginosas tiene un futuro incierto y difícil, marcado por una doble necesidad de cambio: su dedicación, cuando sea posible, a otro tipo de cultivos y actividades, y su reconversión tecnológica. Sin duda, la regulación por el mercado abierto al exterior de la economía rural va a: 1) provocar una transformación acelerada de la estructura productiva -que será geográfica y por actividad-; 2) precipitar la necesidad de desarrollar y difundir tecnologías apropiadas a la estructura agraria y a la disponibilidad de otros recursos a nivel regional.

El paradigma de esa transformación no puede concebirse ni realizarse a partir de la experiencia de los enclaves productivos del noroeste, que logran altos rendimientos al seguir un patrón intensivo de capital, dependiente de material genético y agroquímicos que por lo general es preciso importar y que requiere grandes extensiones de tierra cuya labor debe ser mecanizada, en detrimento del empleo de la abundante mano de obra campesina. Lo impide la estructura agraria minifundista del centro y sur del país, cuya recomposición sólo podría lograrse a partir de las oportunidades alternativas de empleo remunerador que se generen en el campo.

Por lo demás, la agricultura norteña aparece como la más vulnerable a la apertura comercial externa, por el uso de variedades de semillas que requieren dosis elevadas de fertilizantes, de plaguicidas y de herbicidas cuyos rendimientos ya son decrecientes y sus costos crecientes, y por la contaminación -grave en algunas regiones- que los agroquímicos han causado a la tierra y el agua.

Se requiere un radical cambio tecnológico que permita sustituir el uso de bienes de capital por el conocimiento sobre la manera de aprovechar el material genético y los recursos bióticos, así como el manejo de sus interacciones naturales. Implica un nuevo paradigma productivo en el que se persiga la eficiencia en el uso de los recursos disponibles -humanos y los que ofrece la biodiversidad si se cuida su conservación natural.

En el sur del país sólo se pueden desarrollar procesos de producción que rompan con el esquema de alta inversión/altos rendimientos y que procuren la eficiencia que encierran los bajos costos/bajos rendimientos que pueden obtenerse en la estructura agraria de esa región y con lo precario de sus recursos.

### **Los objetivos de Procampo**

El Procampo hace suya una gama diversa de siete objetivos. Lo cierto es que sólo puede apreciarse una relación de causa-efecto entre los apoyos directos y tres de esos objetivos ya reseñados: dar apoyo a los productores de autoconsumo que nunca lo han tenido; compensar los subsidios que otros países otorgan a sus exportaciones agrícolas al momento en que se igualen los precios internos con los externos, lo cual acontecerá en octubre de 1994; y, tal vez, abatir los precios para los consumidores para cuyo fin Aserca seguirá promoviendo el desarrollo de circuitos comerciales regionales.

En cambio, no hay acción propia ni reciprocidad de los beneficiarios de los apoyos que vincule directamente al programa con los otros cuatro objetivos que hace suyos, y cuya importancia es tanto o más relevante como la de los primeros: fomentarla reconversión de actividades en tierras donde sea posible lograr mayor rentabilidad; estimular la organización de los productores; incrementar la competitividad de las cadenas productivas y frenar la degradación del medio ambiente.

Si el gobierno no se compromete a lograr avances en estas cuatro áreas estratégicas junto con los campesinos, México no solamente va a ser más dependiente de sus importaciones de cereales y de oleaginosas, sino que el círculo de la pobreza y el deterioro del medio ambiente se estrechará más, si eso es posible, en el campo mexicano.

\*El autor es sociólogo y actualmente es coordinador de asesores del director general de Banrural.

<b>PRECIOS Y APOYOS PARA EL PERIODO TRANSITORIO O-I 93/94 y P-V 94</b>				
<b>Ciclo</b>	<b>O-I 93/94</b>		<b>P-V 1994</b>	
<b>Producto</b>	<b>Precio</b>	<b>Apoyo por hectárea</b>	<b>Precio</b>	<b>Apoyo por hectárea</b>
Maíz	650	330	600	350
Frijol	1.800	330	1.600	350
Trigo	600	330	600	350