

Modernización de la agricultura nacional

Fundación José María Morelos, ac



Después de más de tres años de negociaciones en la Ronda de Uruguay, la Comunidad Económica Europea (CEE) sigue renuente a apoyar estas propuestas estadounidenses para eliminar las distorsiones a los mercados agropecuarios. La CEE sólo está de acuerdo con disminuir parcialmente y de manera paulatina los subsidios internos a la producción. Por otra parte, muchos países en desarrollo se muestran preocupados por el posible efecto de una política de apertura comercial en su soberanía y seguridad alimentaria. Hasta hoy, Estados Unidos continúa protegiendo a sus agricultores ineficientes y aplicando altos coeficientes de pro-

C

on el reciente apoyo del Congreso Norteamericano a la vía rápida para que el presidente Bush conduzca las negociaciones con México y Canadá, los trabajos en torno a la firma de un tratado de libre comercio entre estos tres países entran en una fase decisiva y más concreta de lo que se venía hablando y discutiendo hasta ahora.

Es el momento entonces de tomar en cuenta ciertos factores que pudieran afectar a la agricultura nacional. Nos referimos en especial a la protección que el gobierno norteamericano le otorga a este sector.

Las políticas proteccionistas, aplicadas por Estados Unidos y otros países igualmente desarrollados, restringen en el resto del mundo la producción de algunos productos agrícolas, creando mercados cerrados para productores ineficientes (principalmente por medio de aranceles variables y restricciones cuantitativas) mediante subsidios otorgados a las exportaciones de sus excedentes de producción.

En los últimos años, los norteamericanos han propuesto que al sector agropecuario se le eliminen estas distorsiones gubernamentales, por lo que han sugerido uniformar mundialmente las regulaciones sanitarias. En apariencia están dispuestos a otorgar acceso a su mercado propiciando una competencia leal.

tección, particularmente en las áreas de arroz, caña de azúcar, lana, algodón, ciertas carnes procesadas y productos lácteos.

Algunos expertos afirman que el entusiasmo norteamericano por un régimen de mercado libre para los productos agrícolas no es solamente una postura tardía: es también altamente selectiva, pues se centra en aquellos productos en los que los Estados Unidos son exportadores netos.

En cuanto a la preocupación de algunos países por la soberanía y seguridad alimentaria, el gobierno estadounidense considera que la posibilidad de crecimiento económico,



De ese monto, los subsidios ascendieron en promedio a 19 mil 500 millones de dólares anuales. La importancia del gasto agrícola respecto a las erogaciones totales difiere en forma notable de su peso como fuente de ingresos para el fisco.

cuadro 1

Estados Unidos: evolución del equivalente en subsidios al productor de algunos bienes

producto	% ingreso del productor				
	1980	1982	1984	1986	1988
maíz	9	12	18	49	39
trigo	13	14	31	61	38
soya	8	9	10	13	20
leche	52	50	58	81	60
carne	29	32	33	34	31

fuelle: elaborado por Gavaldón y Ceceñas, *Revista de Comercio Exterior*, vol 40 núm. 12, diciembre de 1990

debido a la aplicación de una política de este tipo, pagaría con creces el costo que pudiera resultar del sacrificio de ambos aspectos.

Los norteamericanos también coinciden en que al liberar los mercados de productos agropecuarios y disminuir los apoyos internos se preverá una etapa de transición en las economías durante la que algunos segmentos de la población podrían verse afectados.

Esto haría necesario que Estados Unidos estableciera medidas de protección para esos sectores, con su correspondiente asignación de recursos, incluyendo programas de tipo social que permitan compensar las pérdidas de ingreso que se registrarían en algunos cultivos.

En relación con un posible trato especial más favorable, particularmente a los países importadores netos, los Estados Unidos consideran que podría abordarse por acuerdos. De esta forma, en la medida en la que se vayan resolviendo los problemas particulares y la economía alcance cierto nivel de progreso, tendrá lugar el proceso de apertura comercial. Por todo lo anterior, las preguntas que continúan sin respuesta se refieren a cuánto tiempo será necesario para que se empiece a registrar un crecimiento en los mercados potenciales y cuál será la capacidad de competencia, en este caso de México, en el mercado exterior de productos agropecuarios.

Cuantificación de los subsidios

En Estados Unidos, la agricultura ocupa un lugar preponderante en la composición del gasto público. En el periodo 80-87 el sector absorbió alrededor de 48 mil millones de dólares anuales en promedio, equivalente a un 65% del PIB agropecuario.

Mientras que el sector absorbe más del cinco por ciento del presupuesto público, los impuestos no representan ni el uno por ciento de los ingresos tributarios totales. Cabe señalar que las cifras presupuestarias muestran una cuantificación parcial del monto global de subsidios pues no se consideran los sistemas de precios dobles, aranceles, permisos y cuotas de importación, los cuales suelen ser una fuente adicional de transferencias hacia el sector.

Una de las estimaciones de mayor relevancia para cuantificar la intervención gubernamental en la agricultura la constituye el equivalente en subsidios al productor (ESP).

En el periodo 83-87 se registró una fuerte expansión de los subsidios en Norteamérica con el fin de impedir que el ingreso de los granjeros se redujera en forma peligrosa por los bajos precios internacionales. En el último año el ESP representó casi el 40% del ingreso total de los productores (46 mil 380 millones de dólares).

Del 79 al 87 los subsidios para el trigo, maíz, sorgo, arroz y soya en su conjunto crecieron más de cinco veces y elevaron su participación respecto al total de subsidios de 15.3 a 41 por ciento. La leche y la carne de bovino recibieron apoyo cada vez menor, pues mientras en 1979 absorbían 78% del ESP total, en 1987 la relación se redujo al 48% (cuadro 1). En el caso de aquellos productos que carecen de ventajas comparativas frente al exterior y en los que se pretende

cuadro 3

**Compensaciones aplicadas por países
% equivalente en subsidios al productor**

	EUA	Japón	CE	México
arroz	50	85	50	5-10
maíz	40	—	43	—
trigo	40	97	40	5-10
soya	11	—	—	10
sorgo	40	—	—	—
carne	10	50	50	10
cerdo	5	15	5	20
leche	70	70	70	20

fuelle: SARH.

cuadro 2

**Estados Unidos: canalización del subsidio por tipo de
mecanismos y productos seleccionados (%)**

mecanismo	maíz	trigo	soya	leche	azúcar
soporte precios de mercado (1)	—	17	—	85	84
pagos directos (2)	78	64	20	2	—
reducción costos de insumos (3)	15	13	47	6	7
servicios generales (4)	3	3	15	3	4
servicios estatales (5)	3	2	12	3	3
otros (6)	1	1	6	1	2
	100	100	100	100	100

(1) considera aranceles, cuotas de importación, de mercadeo y sistemas de precios dobles.
 (2) se refiere a pagos por deficiencia, en especie, por desastre y otros.
 (3) incluye combustibles, irrigación, seguro e intereses.
 (4) programas de promoción, mercadeo e inspección.
 (5) infraestructura, investigación, extensión y conservación agrícolas.
 (6) considera extensión y reducción de impuestos.

fuelle: elaborado por Gavaldón y Ceceñas, *Revista de Comercio Exterior*, vol 40 núm 12, diciembre de 1990.

conservar la autosuficiencia (leche, azúcar y carne de bovino), el apoyo se proporciona por medio de aranceles, cuotas de importación y sistemas de precios dobles. Estos productos mantienen las cotizaciones del mercado interno en un nivel mayor que el del exterior y trasladan el costo de los subsidios a los consumidores (cuadro 2).

Las oleaginosas, productos que hasta ahora disfrutaban de una demanda dinámica en los mercados internacionales y donde la agricultura estadounidense es fuertemente competitiva, reciben un mínimo apoyo gubernamental.

Conforme a la información disponible, las compensaciones son significativamente mayores en todo el mundo en relación con las que hoy se aplican en México en los productos agrícolas y pecuarios (cuadro 3).

El interés fundamental de Estados Unidos, en el mediano plazo en materia de agricultura, consiste en prolongar lo más posible la situación de altos precios internacionales, pues ello significa mejores precios internos y menos pagos compensatorios.

Para lograrlo, continúa aplicando programas internos de control de la oferta, en tanto que en el plano internacional busca afianzar compromisos con otros países en torno a la liberación del comercio, la reducción de los subsidios y el control de los excedentes agrícolas.



Padro Velázquez / Contracero

Los ajustes de política macroeconómica y sectorial han impactado significativamente la agricultura mexicana en los últimos ocho años. El retiro de los apoyos especiales a los productores en la forma de subsidios, precios de garantía y protección al comercio exterior han afectado profundamente el comportamiento de los productores y sus perspectivas en el largo plazo.

Por todos los medios se ha enfatizado que estas políticas pretenden hacer un campo más competitivo en nivel nacional e internacional, además de sanear las finanzas públicas y liberar la economía.

A diferencia de los países industrializados, en donde los apoyos han ayudado al desarrollo agrícola propiciando la generación y adopción de técnicas para mejorar la productividad, en México se afirma que los apoyos en el pasado propiciaron una agricultura polarizada, altamente ineficiente y no competitiva.

La experiencia de esos países demuestra que no son los apoyos en sí los que causan la ineficiencia, sino la forma como operan y las interacciones que se producen con otros problemas estructurales en relación con la tenencia de la tierra y el mercadeo.

Es probable que la deuda externa, el afán antinflacionario y la necesidad imperiosa de sanear las finanzas públicas justifiquen plenamente una medida de restricción y casi anulación total de estos apoyos, pero hay que considerar que estas medidas pueden generar un enorme desastre en el sector que se haría

sentir en un agravamiento de las condiciones de vida de la población rural y por ende en problemas políticos de relevancia. Es urgente entonces diseñar y planear una política de desarrollo agrícola integral que considere apoyos y compensaciones dentro de un paquete definido de acciones con objetivos bien precisos por región, por tipo de productor y por producto. Puesto que los recursos presupuestales van a ser extremadamente escasos, sólo se pueden propiciar aquellos esfuerzos de desarrollo agrícola y rural con alta efectividad de costos.

NUEVO LEÓN - 91

Al rendir su sexto y último informe de Gobierno ante la LXV Legislatura del Estado de Nuevo León, Jorge Treviño Martínez aseguró que la política es un arte complejo que requiere sensibilidad, serenidad y prudencia, para escuchar críticas y reclamos y destacó que con estas convicciones, en su mandato prevaleció un ambiente de tranquilidad y armonía social, sustentado en el diálogo y la conciliación con los distintos grupos y sectores de la población.

En el Teatro de la Ciudad, declarado recinto oficial, Treviño Martínez precisó que su gestión tuvo como prioridades de gobierno la aplicación estricta de la ley, la preservación del orden y la tranquilidad públicos, el respeto al régimen de libertades, la convivencia pacífica y respetuosa con todos los partidos políticos y la voluntad férrea de mantener la autonomía de los municipios y colaborar en la realización de obras y programas, incluso en los gobernados por la oposición. Al dirigirse al pueblo de Nuevo León, el Ejecutivo Estatal se comprometió a garantizar que en las próximas elecciones del 7 de julio, en donde votarán por su sucesor, se respete el voto y la voluntad popular, sin distinciones, a pesar de las presiones que pudieran existir en contra.

En la lectura del informe de 78 páginas, que duró escasas dos horas, el mandatario nuevoleonés subrayó que la economía del Estado tiene una marcha ascendente, con paz laboral, a pesar de la dura crisis que vivió en 1985 y que



en el umbral del siglo XXI, Nuevo León es una entidad a la vanguardia del proceso modernizador del país y está preparado para abordar los retos del nuevo milenio.

Al destacar su militancia partidista —"soy priista y me siento muy orgulloso"—, Treviño Martínez dijo ser un gobernador plural, para todos los nuevoleonés, porque "gobernar Nuevo León es un honor y un privilegio", pleno de satisfacciones pero también de sacrificios. Y como una muestra de espíritu cívico y de urbanidad política, resaltó la presencia en el recinto camarl de los candidatos de los diversos partidos políticos que aspiran a suceder-lo.

Hizo un reconocimiento al apoyo recibido durante su gestión por parte de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari "a quienes —dijo—, guardamos los nuevoleonés admiración, respeto y gratitud" y pidió al representante presidencial Andrés

Partimos de la base que algunas compensaciones deben aplicarse por lo menos para compensar los subsidios y apoyos que reciben los productores de los países industrializados.

Asegurar la rentabilidad debe ser un objetivo prioritario de estas políticas. Actualmente son contados los cultivos verdaderamente rentables, situación que se ve agravada por serios problemas de comercialización.

Por ejemplo, el tan publicitado proyecto Vaquerías, y otros presentados como alternativas regionales similares, con base

Caso Lombardo ser portavoz del pueblo y gobierno de Nuevo León para expresar al Ejecutivo Federal el apoyo, sin reservas, a sus acciones políticas.

Al enumerar las obras de su gestión, Treviño Martínez destacó entre otras la modernización de la red estatal de autopistas que próximamente contará con 603 kilómetros en total, y un anillo periférico metropolitano de 113 kilómetros; la construcción de una red de caminos que integra a poblaciones con más de 100 habitantes; la edificación del Puente Internacional Solidaridad "que garantiza el acceso directo de México a uno de los mercados más grandes del mundo"; la solución al problema del agua, al asegurar con la construcción de la presa "El Cuchillo" un suministro del líquido de más del doble de lo que se recibe actualmente.

El cierre de Fundidora Monterrey, empresa que representó por muchas décadas la pujanza del Estado, en mayo de 1986, "fue uno de los asuntos más tristes y difíciles que enfrentó el gobierno". Ahora, sin embargo, esa empresa permanecerá simbólicamente abierta al convertirse en el Parque Fundidora, espacio de 114 hectáreas que ha pasado a formar parte del patrimonio histórico, cultural y ecológico de la entidad. Ahí se construye un "pulmón urbano" de 80 hectáreas, instalaciones de usos múltiples hasta para 17 mil espectadores, un hotel con 400 habitaciones, un centro de convenciones, un parque de beisbol y la sede del Centro Internacional de Negocios que ya fue inaugurado por el Presidente de la República el pasado mes de abril. Especial mención mereció la construcción del Metro Nuevo León, que con una longitud de 18.5 kilómetros, 17 estaciones y 50 carros tipo articular, representó una inversión de 931 mil millones de pesos y da servicio ya a 220 mil pasajeros por hora. La obra fue realizada por ingenieros mexicanos y "no pagaremos un centavo de regalías a nadie". Con el Metro se inicia la modernización del sistema de transporte colectivo de la capital y la actual administración cuenta ya con los estudios de ingeniería para su segunda etapa que serán entregados al siguiente gobierno.

En cuanto a otros servicios, Treviño Martínez señaló que el 95 por ciento de la población cuenta con servicio domiciliario de energía eléctrica; en salud, la tasa de mortalidad es la más baja en el país y la esperanza de vida al nacimiento es 4 años superior a la media nacional; en educación, se tienen matriculados a un millón de alumnos, que es casi la tercera parte de la población, y la escolaridad media es de 7.7 años.

En cuanto a las finanzas del Estado, dijo que la situación de la hacienda pública es sana, con solvencia y estabilidad financiera correctas y con previsiones para pagar lo que se debe.

En el informe de Jorge Treviño Martínez estuvieron presentes sus homólogos de Aguascalientes, Miguel Ángel Barberena Vega; de Coahuila, Eliseo Mendoza Berrueto; de Chihuahua, Fernando Baeza; de Durango, José Ramírez Gamero; de Hidalgo, Adolfo Lugo Verduzco; de Nayarit, Celso Humberto Delgado; de San Luis Potosí, Leopoldino Ortiz Santos; de Sonora, Rodolfo Félix Valdés; de Zacatecas, Genaro Borrego y del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza, así como el exsenador Raúl Salinas Lozano, un grupo de senadores encabezados por Alfonso Martínez Domínguez y funcionarios federales y estatales.

en las Asociaciones en Participación, son sólo rentables con la utilización de swaps, mecanismo que constituye una medida extraña de compensación, no aprovechable en forma integral por toda la agricultura nacional.

Ningún sector de productores debe quedar fuera de un esquema integral de apoyos. La idea es diseñarlos para que estos sean eficaces en corregir las desigualdades, promover el incremento de la productividad y equilibrar el desarrollo de las regiones.

En términos generales, se puede decir que son dos los objetivos básicos que han perseguido los países desarrollados con sus políticas de apoyo a la agricultura: primero, alcanzar un alto grado de seguridad e incluso de autosuficiencia alimentaria; y segundo, asegurar ingresos estables y suficientes a sus productores.

Los costos financieros de estas políticas han sido altos para la sociedad en su conjunto; aunque en aras de lograr los objetivos señalados se ha tenido la conciencia y la certeza de que darle este tratamiento especial y diferenciado a la agricultura ha sido y seguirá siendo necesario.

En México, actualmente se pretende hacer todo lo contrario de lo que se ha hecho en los países desarrollados, los cuales, con políticas de apoyo, han logrado un alto grado de crecimiento de sus respectivas agriculturas.

Una de las inquietudes fundamentales del proceso de modernización del campo radica en la velocidad y oportunidad con la que pueden efectuarse los ajustes para que la agricultura nacional se adapte a la apertura comercial y a la desregulación.

En primer lugar hay que tener presente que el uso del suelo, o de otra manera el patrón de cultivos, en un país o región determinada es un fenómeno dinámico. Los factores que generan los cambios descansan sin duda en los mecanismos de mercado o en las señales que reciben los agricultores respecto a los procesos productivos y a sus expectativas de ganancia.

Además, hay que reconocer que hay otros factores que lo modifican, como por ejemplo la intervención estatal, la estructura agraria, la heterogeneidad regional y productiva, la infraestructura disponible, los rezagos tecnológicos...

En nuestro país, los cambios en el patrón de uso del suelo se han dado durante largo tiempo. La mayoría de ellos comenzaron en la década de los 50. La soya y el sorgo, por ejemplo, son cultivos recientes y su incorporación y desarrollo estuvieron vinculados a la expansión de la ganadería industrial, a las transnacionales fabricantes de alimentos y a la industria aceitera.

En el Bajío, los cambios en el uso del suelo en la década de los 60 hacia las hortalizas se debieron principalmente a la penetración de empresas transnacionales agroindustriales como Del Monte.

Como resultado de políticas gubernamentales se ha desplazado la producción de arroz al sureste de la república, especialmente hacia Campeche y Tabasco. Este cambio ha sido un proceso lento y costoso que comenzó a principios de los 70 y que todavía no se puede decir que haya terminado. ¿Cuáles son las lecciones más importantes que se desprenden de estas experiencias?



Los periodos de transición son largos y suelen tardar entre 10 y 20 años. En Chile, un caso similar reciente, la apertura comercial y la desregulación tomó entre cinco y diez años para que los agricultores se ajustaran a las nuevas condiciones (sin considerar que los cambios se hicieron bajo la presión de un régimen dictatorial). Para el caso de México esto significa que ni los cambios de política pueden hacerse aceleradamente ni tampoco es posible esperar respuestas inmediatas de los agricultores. Esto parece una lección casi obvia.

Otra cuestión importante que se desprende de estas experiencias es la necesaria coordinación con que deben dar o impulsar los cambios para ir cubriendo las necesidades de los productores en cuanto a crédito, asistencia técnica, investigación, obras de infraestructura y mercadeo que faciliten el surgimiento y consolidación de lo que se ha dado en llamar reconversión productiva.

Seguramente los problemas que ha habido al establecer estos ajustes junto con los necesarios apoyos a los productores para la reconversión productiva y el aprovechamiento de las ventajas comparativas serán más de índole política que técnica o financiera.

Los tiempos políticos no coinciden con los tiempos de maduración de los cambios, generalmente de mediano y largo plazo. Mientras la agricultura requiere de lentitud y pasos cuidadosamente diseñados, la política cotidiana está constreñida a obtener votos y popularidad de los dirigentes con miras a las próximas elecciones.

La Fundación José María Morelos es una asociación civil que se constituyó en julio de 1987 con el fin de brindarle asistencia técnica que carece la agricultura en nuestro país, así como para emplear al mayor número posible de profesionistas del sector