

La sociedad rural como reserva del futuro y no como lastre del pasado: notas para un programa de desarrollo agropecuario

Luis Hernández Navarro, coordinador

Presentación

Resultado de un conjunto de debates, encuentros y reuniones en las que participaron representantes de distintas organizaciones campesinas —como Unorca, CNOC, AMUCSS y la Red Forestal— con la intención de vislumbrar el futuro del campo en México, hemos elaborado este documento de trabajo que se presenta para la reflexión. El material fue coordinado por Luis Hernández e incluye planteamientos, temas e ideas retomados de Julio Moguel, Luis Meneses, Armando Bartra, Arturo García, Víctor Suárez, Ana de Ita, Teresa Ejea, Fernando Celis, Miguel Tejero, Ernesto Ladrón de Guevara, Alberto Gómez, Alfonso Valenzuela, Pedro Magaña, Isabel Cruz, Alejandra Orozco, Alejandro García, Patricia Ugalde, Pilar López y Patricia Gerez.

Introducción: una sociedad para el futuro, dos advertencias.

Tradicionalmente la sociedad rural ha sido vista como un lastre, como un rezago histórico a extinguirse en el proceso de modernización. En las notas que a continuación presentamos partimos de un punto de vista diametralmente opuesto. Desde nuestra perspectiva el mundo rural no es un fósil viviente en camino de la modernidad, sino, por el contrario, una reserva estratégica para la sociedad del futuro. Desde esta perspectiva, más que buscar su “urbanización” habría que buscar sus ventajas específicas para cuidarlas y desarrollarlas.

Aunque la sociedad rural tiene un papel privilegiado en la producción de alimentos, su riqueza supera en mucho esta función. El mundo rural es el territorio privilegiado de conservación de la biodiversidad y del medio ambiente (desde especies vegetales y animales, hasta cuencas y mantos freáticos), pero es también el centro permanente de una producción cultural específica y de recreación urbana. Estos elementos son fuente privilegiada de una calidad de vida diferente a la de las grandes ciudades que merece valorarse positivamente. Los bienes que resguarda y produce son un capital invaluable en la perspectiva de construcción de una sociedad del futuro.

Las propuestas de políticas buscan revalorar a la sociedad rural desde esa perspectiva. Esta revaloración implica un proceso de modernización de la sociedad rural que permita el impulso a una vía campesina de desarrollo campesino.

Las notas que a continuación presentamos suponen dos elementos básicos. El primero es que si no se cuenta con un contexto macroeconómico favorable es muy difícil poder desarrollar políticas agrícolas que beneficien a la agricultura. Decisiones sobre los montos de la inversión, las tasas de cambio o los tipos de intereses tienen implicaciones profundas para el sector. El ambiente macroeconómico es el elemento central para propiciar el crecimiento agrícola. El reto es entonces diseñar políticas sectoriales que caminen de acuerdo a las políticas macroeconómicas. El segundo es que las propuestas están elaboradas pensando en una situación de liberalización comercial creciente. La apertura comercial es un hecho. En ese contexto, y a pesar de la conveniencia de contar con ciertas protecciones arancelarias (aunque existan economías “abiertas” los mercados siguen estando cerrados), de permisos de importación y de programas de manejo de oferta asociados a la regulación de las fronteras durante ciertos lapsos de tiempo y para ciertos productos, estas notas prescinden de esos supuestos.

Modernización rural democrática e incluyente

Ningún país ha logrado despegar en su crecimiento industrial sin tener un sector agrícola fuerte que contribuya a su desarrollo como fuente de intercambio de ganancias, fuerza de trabajo para el sector industrial y mercado para los productos industriales. La creación de un sector agrícola fuerte en nuestro país requiere, sin embargo, de un proceso de modernización.

La modernización rural democrática e incluyente que México debe cubrir los siguientes objetivos: garantizar la soberanía alimentaria, proporcionar bienestar a la sociedad rural, y abrir en el sector una vía de desarrollo plural donde la pequeña producción campesina tenga un espacio relevante.

La modernización rural debe llevarse a cabo bajo cuatro supuestos básicos:

- a) No implica urbanizar a los campesinos, sino generar un proceso de reformas que permita recrear a la sociedad rural incorporando las ventajas implícitas en la sociedad urbana al tiempo que recupera su especificidad. La modernización debe impulsar el desarrollo de una agricultura con campesinos y agricultores.
- b) De la misma manera, no implica exclusivamente el impulso del desarrollo de un modelo agropecuario basado en el uso intensivo de maquinaria, agroquímicos y en la compactación de la tierra, sino, la implementación de un proceso en el que, sin menospreciar las aportaciones de un proyecto de ese tipo, incorpore también, modelos de desarrollo sustentables que recuperen tecnologías tradicionales.
- c) Implica que los productores actúen en el marco de una diversidad cultural y regional de una complejidad irreductible.
- d) La producción y el desarrollo económico y social de los productores está ligado directamente al incremento en la productividad y la eficiencia productiva, a la integración vertical y horizontal de productores, recursos y actividades, al diseño de políticas públicas que lo favorezcan y a la construcción de instituciones que los hagan posible.

El incremento de la productividad agropecuaria es el resultado de, por lo menos, nueve factores:

- a) El aprovechamiento intensivo e integral de todos los recursos que intervienen en el proceso productivo.
- b) El desarrollo de una forma específica de relaciones que articule una integración vertical del proceso económico y una integración de sectores y agentes sociales potencialmente concurrentes a la producción agropecuaria.
- c) Una política de precios y subsidios que incentive el incremento de la producción y que dé certidumbre al productor sobre la rentabilidad de su esfuerzo.
- d) La existencia de canales de almacenamiento, transportación, comercialización y de información sobre mercados que permitan que los incrementos en la producción se traduzcan en ganancias reales para los productores directos y que den señales adecuadas sobre lo que es conveniente producir.
- e) Existencia de canales crediticios abundantes, baratos y oportunos que permitan el financiamiento adecuado de la actividad.
- f) El abasto de insumos, equipos y materiales, y artículos básicos a precios competitivos.
- g) La generación y apropiación de tecnologías adecuadas y la incorporación plena de los actores agrarios a su producción y difusión.
- h) Una nueva articulación de la investigación científica y tecnológica para el servicio directo de sistemas de producción.
- i) Inversión en infraestructura y en formación calificada de recursos humanos.

Intervención estatal con señales de mercado

La agricultura es un sector sustancialmente distinto al resto de los sectores económicos. Esta especificidad tiene su origen, entre otros factores, en la incertidumbre productiva que la acompaña (en donde el clima y el medio ambiente juegan un papel clave para el resultado final de la producción), en la limitación del principal medio de producción: la tierra, y en el efecto que la inestabilidad de precios y mercados tienen sobre los ingresos del productor.

En este contexto, el Estado tiene que cumplir un papel muy importante al proporcionar a la agricultura algunos elementos que los mercados no proveen:

- a) Proporcionar estabilidad en el ambiente para enfrentar las incertidumbres provocadas tanto por los riesgos inherentes a una actividad que depende para su realización del comportamiento benigno de la naturaleza, como por el comportamiento de los precios. Estos riesgos pueden ser corregidos con instituciones y políticas especializadas para atenderlos.

- b) Dar respuesta a la pobreza —de la que los mercados no se ocupan—(en México, el ingreso rural promedio es el 25.6% del que se registra en las ciudades; de 100 individuos que viven en la pobreza extrema 76 radican en el campo). Si no se tienen instituciones y políticas para atenderla el desarrollo y el incremento de la pobreza caminan de la mano.
- c) Invertir en servicios e infraestructura (infraestructura básica para la producción y el riego, electrificación, carreteras y comunicaciones, etcétera).
- d) Crear instituciones de fomento que incrementen la productividad y la competitividad del sector. Impulsar el desarrollo de investigación estratégica en biotecnología, nuevas fuentes de energía, aprovechamiento de la diversidad biótica del trópico, el semidesierto, de la producción de básicos en zonas de temporal errático, y en el reconocimiento de mercados estratégicos.

La intervención estatal debe realizarse, sin embargo, desde las señales del mercado. Orientar la producción con respecto al mercado y, en forma más específica con respecto al consumidor que la demanda permite identificar de antemano qué tipo de producto, de qué calidad, a qué precio y para qué condiciones de venta se debe producir. El Estado debe aportar información para la toma de decisiones en estos procesos productivos, al tiempo que orienta la oferta de los productores hacia la demanda.

Una economía dirigida únicamente por las señales del mercado se enfrenta actualmente a los mercados mundiales de productos agrícolas fuertemente deprimidos. Los mercados internacionales no son mecanismos autoregulados determinados por abstractas leyes de la oferta y la demanda, sino instituciones activamente construidas por los principales agentes sociales. En particular el sistema agroalimentario mundial es el resultado, en gran medida, de las acciones internacionales de los grandes Estados y de los grandes capitales agroindustriales. Suponer que es el libre juego de las fuerzas del mercado el que debe determinar la asignación de los recursos entre las diferentes actividades económicas, en particular en un sector tan intervenido como el agropecuario, no es sólo ingenuo sino suicida. Es por ello que el nuevo tipo de regulación estatal en el sector debe ayudar a conducir la inserción de los productores en el mercado internacional y no abandonarlos a sus propias fuerzas.

Elemento central del replanteamiento de esta nueva regulación es la definición del tipo de estructura y agentes comerciales que el país requiere, en el contexto del retiro estatal de esta actividad. El Estado debe definir con claridad la asignación de papeles de los distintos agentes económicos y diseñar políticas en consecuencia. La ocupación “espontánea” de las fuerzas del mercado de estos recursos sin orientación estatal trae aparejado el riesgo de que los grandes comercializadores refuncionalicen la cadena a partir de los intereses exclusivos de los consumidores urbanos de mayores ingresos y o de las prioridades de la exportación, dejando de lado los intereses de la sociedad rural en su conjunto y de los consumidores de menores ingresos.

Desarrollo rural integral sustentable y soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria implica la no dependencia internacional en el abasto de alimentos y la plena facultad para regir el desarrollo agropecuario. Esta es función del Estado.

La soberanía alimentaria garantiza el abasto de alimentos para la población de acuerdo a su demanda de precio y calidad, cubriendo los requerimientos mínimos nutricionales establecidos.

En un mundo en el que los alimentos son utilizados como arma de presión y negociación política, México no puede renunciar a esta política. El país no debe convertirse en importador de alimentos desmantelando su planta productiva.

El logro de la soberanía alimentaria requiere impulsar un modelo de desarrollo rural integral en general y la creación de condiciones de certidumbre y rentabilidad para productores rurales medios en particular, con el objeto de impulsar la producción de alimentos aprovechando intensivamente los recursos para integrarse horizontal y verticalmente, para orientarse en función de la demanda, y para asociar investigación y producción a su realidad particular.

Tres elementos constituyen el desarrollo rural integral. Primero, éste rebasa el marco de lo agropecuario, para incorporar plenamente procesos de industrialización que vayan más allá del procesamiento de alimentos, y de creación de servicios, y que proporcionen un “segundo piso” a la tierra. Segundo, procura la inversión pública en infraestructura y servicios educativos y asistenciales. Tercero, articula procesos de integración horizontal y vertical. La integración horizontal busca a través de la organización de los productores ampliar la superficie de las unidades de producción y alcanzar economías de escala. La integración vertical pretender ser el instrumento de lucha mediante el que los productores buscan apropiarse del excedente que normalmente se transfiere a otros sectores, controlando los distintos eslabones de la cadena productiva.

El desarrollo rural integral no puede quedar desligado de una propuesta de sustentabilidad, de la necesidad de garantizar la reproducción permanente de la naturaleza y el equilibrio ecológico. En esta perspectiva, un elemento que debe ser estudiado y ensayado es el de la evaluación diagnóstica regional y de definición de programas o proyectos de desarrollo considerando a los recursos naturales como activos, de tal manera que se calcule, en el rubro de costos, su tasa de desgaste o depreciación, y se considere, en consecuencia, el problema de quién y cómo se paga por la recuperación del recurso. En esta lógica, el problema de la sustentabilidad obliga a replantearse con toda claridad las regulaciones nacionales en el uso de agua, de los agroquímicos y de los plaguicidas, y obliga a que en el marco de una política de mercados abiertos no se permita una competencia desleal de productos elaborados a partir de la ausencia de regulaciones en este terreno. Es necesario contar con salvaguardas ambientales que protejan la economía de competidores que no las tienen. Por lo demás, aunque existe una fuerte tendencia en los mercados mundiales a favorecer la agricultura orgánica se requiere de un conjunto de políticas de fomento y de búsqueda de nichos de mercado específicos que no puede ser emprendida por los productores en lo individual.

El desarrollo rural integral se apoya y se genera tanto en las organizaciones de productores agropecuarios como en el resto de agentes sociales que existen en la comunidad: jornaleros, mujeres, avecindados, jóvenes, etcétera..

Por una agricultura con campesinos; por una política de combate a la pobreza

Históricamente, el sector agrícola mexicano ha funcionado como reserva de mano de obra. Ejidos y comunidades indígenas han sido, además de unidades productivas, grandes centros de retención de la fuerza de trabajo que no ocupa el desarrollo industrial y de servicios en las ciudades. El campo ha sido un colchón —precario e injusto si se quiere— contra el desempleo permanente. Cuando este mecanismo amortiguador no funciona bien, las ciudades se ven invadidas de migrantes que viven en la mendicidad y el subempleo y la emigración a los Estados Unidos se intensifica.

Esta función compensatoria ha propiciado profundas distorsiones en el funcionamiento de la agricultura, ha propiciado un drástico deterioro del medio ambiente y pobres niveles de productividad y competitividad.

La modernización rural debe plantearse, simultáneamente, regenerar la capacidad económica y las funciones sociales del sector, propiciando un desarrollo con productividad y con justicia redistributiva. La modernización debe crear empleos, distribuir más equitativamente el ingreso, promover el bienestar rural y la regeneración del medio ambiente. Debe pues, plantearse simultáneamente perseguir objetivos técnicos y económicos al tiempo que restaura la capacidad del campo de dar subsistencia a la población rural.

Una reforma que pretenda desarrollarse exclusivamente a partir de la eficacia técnica y el incremento de los rendimientos sobre bases internacionales no tiene viabilidad. El crecimiento económico no generará empleos suficientes para quienes resultaran desplazados al implementarse una medida unilateral. Se trata entonces de impulsar un proceso de desarrollo que incorpore a los hombres del campo a la actividad productiva y no uno que los excluya; se trata de impulsar una agricultura impulsada por campesinos. Se trata de frenar la desocupación rural en el campo. Después de todo es más económico generar empleos en el medio rural que en el urbano.

Es en esta perspectiva que se debe crear una política específica para la creación de empresas rurales. Aunque estas empresas deben adquirir y funcionar sobre la base de las reglas empresariales modernas y operar considerando las “señales de mercado” no pueden circunscribir su operación exclusivamente al criterio de rentabilidad económica, en la medida en que son fuente de empleo y producción y su sobrevivencia no puede ajustarse exclusivamente a criterios de rentabilidad, pues la mayoría de ellas operan donde no es rentable hacerlo. Es por ello que se requieren políticas y recursos específicos que, sin tolerar la ineficiencia, permitan su sostenimiento, y les otorguen un marco legal específico.

Por lo demás, si la sociedad rural es productora de un conjunto de bienes que hasta hoy no tienen un valor en el mercado (conservación de la biodiversidad y del equilibrio ecológico, valores culturales específicos y turismo y recreación, por decir algunos) que involucran el buen funcionamiento de la sociedad urbana y una reserva para el futuro, se debe otorgar un pago específico para garantizar las condiciones de su reproducción.

Con todo y que el éxito del ataque a los problemas derivados de la desigualdad económica y la pobreza depende en lo fundamental de la definición de las variables básicas de la política macroeconómica, que impactan salarios, empleo y precios relativos, la gravedad y extensión de la extrema pobreza en el medio rural obliga a presentar programas especiales, de carácter emergente, para atacar los efectos más agudos en determinados sectores de la población.

Un objetivo básico de tales programas es romper el círculo vicioso de la miseria, enfrentando directamente las condicionantes de su “transmisión intergeneracional”, referidas a la alimentación y salud de los niños, la educación básica, etcétera..

Otro objetivo es superar la separación entre política asistencial y política productiva. El combate a la pobreza requiere de recursos a la producción buscando crear empleos, aprovechar recursos y generar ingresos.

En esta lógica, se requiere de la creación de Fondos especiales de combate a la pobreza que operen de manera descentralizada y en los que se cuente con una efectiva participación de la población objetivo en la definición de sus prioridades y en su instrumentación.

Una política de este tipo no puede tampoco dejar de lado a otros agentes de la sociedad rural: jornaleros, mujeres y jóvenes. La sindicalización de los primeros y la organización productiva de los segundos son elementos claves de un desarrollo que responda a las expectativas de la sociedad rural.

La vía campesina de desarrollo rural es fuente de estabilidad política y de democracia estructural. Su cancelación traería consigo, irremediablemente, una fuente de conflictos sociales permanentes que haría de la democracia política plena un objetivo cada vez más difícil de alcanzar.

Por una política de fomento; por la formación de calidad de recursos humanos

La modernización de la sociedad rural requiere de una política articulada para estimular la productividad. Una política de fomento que sume un conjunto de subsidios, la inversión pública en infraestructura y obra hidráulica, la creación de un sistema de apoyo que opere en el terreno de la investigación científica y tecnológica y su difusión, en la formación de recursos humanos de calidad, en la información sobre mercados y la creación de canales de comercialización, y en la cobertura barata, amplia y eficaz del crédito. Su implementación necesita de un Acuerdo Nacional de Política Agrícola y Comercial y de una profunda Reforma Institucional.

Los subsidios directos recientemente aprobados a través del Programa Procampo deben ser punto de partida de una política más amplia. Además de que es necesario darle formalidad jurídica a su existencia y extenderlo a productores que no tienen acceso a él (básicamente productores de agricultura tropical), es necesario contemplar cuatro tipos de subsidios directos más:

- a) Subsidios para incrementar la competitividad y la productividad. Se trata de subsidios que involucren compromisos productivos concertados para un estrato de productores medios.
- b) Subsidios en una lógica de reconstrucción productiva de patrones de cultivo. Los productos tropicales comerciales que sí cuentan con condiciones agronómicas pero con precios deprimidos en el mercado internacional tienen que ser apoyados a partir de políticas de protección y subsidios diferenciados que impidan la destrucción y deterioro de la planta productiva existente.
- c) Subsidios verdes. Destinados a apoyar la conservación de tierras y aguas, a regenerar zonas dañadas y a reconvertir hacia la producción orgánica a campesinos y agricultores que actualmente usan agroquímicos.
- d) Subsidios a la comercialización. En el marco de la desregulación en marcha, el Estado se ha retirado de la comercialización de productos agropecuarios. El hueco dejado ha sido ocupado de manera muy irregular por agentes privados más que por los productores directos. Ello es así, en parte, porque el acceso a mercados (nacionales e internacionales) tiene costos relativamente altos. Los subsidios temporales a la comercialización permitirían que los productores directos asociados accedieran al control de esos mercados, cubriendo parte de sus costos.

Estos subsidios más que ser considerados como una reproducción de viejas prácticas paternalistas deben ser vistos como un instrumento de compensación y redistribución de las desiguales relaciones entre el campo y la ciudad.

Los productores requieren de la creación de un sistema de apoyo en el terreno de la investigación, la asistencia técnica, la capacitación y los servicios comerciales. Estos sistemas de apoyo deben desarrollar políticas diferenciadas de investigación y transferencia de tecnología, de crédito y capacitación hacia las necesidades de los pequeños productores y deben de operar en el terreno de lo regional.

El desmantelamiento del sistema de extensionismo de la SARH y su pretendida sustitución por mecanismos de “asistencia técnica” conformados por despachos, bufetes, etcétera, es decir por empresas de servicios privados, está siendo instrumentado activamente. Esta política de privatización de la técnica, como alternativa al extensionismo burocrático, conlleva a renunciar a la función redistributiva del sistema de investigación y asesoría agronómica, pues al transformarse en mercancía, los servicios técnicos formarán parte del costo de producción, y por lo mismo, dichos servicios fluirán hacia el mercado más rentable. La asistencia técnica tenderá a concentrarse en cantidad y calidad en el sector de mayor potencial y máxima capacidad económica; por el contrario, el sector con menos potencial técnico y más débil en lo económico se encontrará con falta de oferta, servicios inoportunos y malos y altos precios, pues es obvio que los costos de la asistencia son mayores cuando se trata de atender a los productores pequeños en parcelas dispersas y mal comunicadas.

Resumiendo: al transformar la asistencia técnica en servicios mercantiles, el sector con mayores problemas técnicos tendrá menor oferta de servicios. El sector con menor capacidad económica tendrá que pagar mayores precios por la asesoría que el sector con recursos abundantes. La asesoría técnica dejará de ser un factor compensatorio de las desigualdades técnicas y económicas para ser una palanca en la polarización. Es por ello que la asesoría técnica debe seguir siendo una función del Estado. Evitar la reproducción del extensionismo burocrático requiere crear mecanismos que posibiliten la contraloría social de quienes ejecuten los programas.

Tradicionalmente las estrategias de capacitación del sector público buscaban orientar, demostrar y convencer al campesino de la ejecución adecuada de las políticas sexenales. Estas prácticas deben modificarse sobre la base de cinco orientaciones básicas:

- a) La capacitación debe dejar de ser concebida como una actividad autónoma de la generación de proyectos de transformación y desarrollo. Pero, de la misma manera, los proyectos de desarrollo deben incorporar, como prioridad absoluta, programas de capacitación.
- b) El enfoque de la capacitación ha de estar centrado en la población rural, y no como ha ocurrido hasta ahora, en el subsector de productores.
- c) En cada región se debe identificar las estrategias productivas e impulsar modelos diferenciados de capacitación. Desde esta lógica es importante privilegiar la asistencia técnica colectiva sobre la individual. Hasta ahora, el modelo usado, parece privilegiar más la estrategia de aumentar la producción y la productividad que la necesidad campesina de mejorar los ingresos. En ocasiones, un aumento en la productividad no trae consigo un incremento en los ingresos. El modelo predominante parece prescindir de la experiencia campesina. La extensión debe utilizar los espacios real y potencialmente educativos de las comunidades.
- d) Es necesario capacitar para: la comercialización; la gestión (capacidad para manejar procesos, administrar eficientemente, tomar decisiones adecuadas y saber implementarlas, incorporar explícitamente la dimensión de información); para introducir la preocupación por la sustentabilidad; para promover los requerimientos de educación básica (alfabetización funcional, capacidad de cálculo, conocimientos que permitan entender las causas de los procesos productivos y comerciales).
- e) Si no se renuevan las instituciones de fomento agropecuario y no se dinamiza la inversión en infraestructura agropecuaria, transporte y comunicaciones, existe el riesgo de que la tierra se concentre inadecuadamente.

Ahorro y financiamiento

Elemento primordial en la formación de un sistema de apoyo son los mecanismos financieros. Este sistema financiero requiere ser mucho más amplio que el mero crédito agropecuario. Ello significa tres elementos básicos:

- a) el financiamiento debe contar con una multiplicidad de fuentes que van desde el crédito bancario, hasta donaciones de Fundaciones internacionales, pasando por la asociación entre productores rurales e industriales o comercializadores privados y por la formación de fondos rotativos.
- b) debe orientarse no sólo a actividades agropecuarias sino también a la generación de una red de pequeñas y medianas industrias, a la minería, al turismo, y también a la vivienda o al consumo familiar. Ello implica que los beneficiarios del financiamiento deben ser el conjunto de actores sociales presentes en la comunidad rural.
- c) la inversión pública debe crear las condiciones que faciliten y den certidumbre a la inversión privada. Es imprescindible generar condiciones para la inversión empresarial en las áreas rurales. Particular importancia tiene la inversión en la agroindustria, los servicios modernos de comercialización y de tecnología.

Para ello se debe crear un sistema de intermediación financiera rural que permita utilizar el circuito ahorro-inversión para desarrollar un nuevo esquema de prácticas financieras. El despliegue económico requiere de esquemas que alienten y potencien el ahorro interno de las comunidades rurales; sin ahorro interno suficiente, el desarrollo sostenido no tiene terreno para su desenvolvimiento. Y, como no existen soluciones únicas para el campo mexicano, la diferenciación debe ser punto de partida para cualquier proyecto de financiamiento. Se trata de crear una red de bancos regionales con la participación de productores y el Estado; deben ser múltiples y autofinanciados; mantendrá relaciones puramente financieras con sus clientes. Deberá apoyarse en una amplia red de uniones de crédito y de cajas de ahorro.

Cuatro son las principales dificultades que se enfrentan en el terreno financiero: la falta de garantías suficientes; la escasa rentabilidad de la mayoría de los cultivos y productos agrícolas; la falta de tecnología y capacitación; y la

quiebra de los productores del sector. Sin una nueva reestructuración de la cartera vencida será prácticamente imposible reencauzar la capitalización del agro.

Reforma institucional; de la reestructuración a la concertación

Tres elementos definen la necesidad de una reforma institucional: la relación —o falta de ella— de las distintas instituciones gubernamentales que actúan en el sector; el nuevo papel del Estado en la economía rural; y, la relación entre éste y los productores.

Para impulsar el proceso de modernización agropecuaria que el país requiere, el Estado debe recuperar la capacidad de orientar el proceso en su conjunto. Actualmente se carece de una instancia que articule la diversidad de fuerzas y tendencias, de actores sociales e instituciones que posibilite la aplicación de una política coordinada. Es más, el conjunto de las instituciones gubernamentales del sector se encuentran drásticamente descoordinadas entre sí. Diversas secretarías o agencias estatales de desarrollo intervienen en el agro con políticas y criterios contradictorios. Un primer paso para una reforma institucional sería el de coordinar la acción de las distintas instancias gubernamentales en el marco de una política unificada.

La reforma institucional requiere de una reestructuración estatal construida sobre la base de una concertación amplia de actores sociales y políticos, que abra una interlocución permanente con ellos. Si ésta se va a realizar en función de las necesidades concretas del productor se requiere, en los hechos, de una redistribución de poder, en la que los organismos sociales alcancen sus espacios de participación en la toma de decisiones y reafirmen su propia autonomía. Sin la movilización organizada y concertada con el Estado, la modernización incluyente del agro no tiene futuro.

Elemento central de esta reforma es la realización de un Acuerdo Nacional de Política Agrícola y Comercial con carácter legislativo. Este Acuerdo, que debe tener obligatoriedad jurídica, será el resultado de la negociación y concertación democrática de los distintos agentes productivos y sociales presentes en el agro mexicano. Este Acuerdo Legislativo permitiría contar con una política para el sector y planear su desarrollo en base a escenarios previsibles. El carácter de Ley garantizaría su cumplimiento y observancia, independientemente de los cambios en el aparato de gobierno, e impediría un trato discrecional o coyuntural de la problemática del sector. En este Acuerdo se plasmarían las definiciones de la política agropecuaria y comercial para cada producto, región y tipo de productor, los mecanismos de regulación, fomento, inversión y ayuda interna. Debe partir de las ideas de fomento, desarrollo integral regional, sustentabilidad y cooperación.

La modernización rural implica una nueva relación entre Estado y productores Esta nueva relación incluye:

- a) Resolver las relaciones despóticas y el paternalismo en el campo.
- b) Evitar la represión a las iniciativas autónomas de las organizaciones de productores.
- c) Modificar la imposición de políticas generales para crédito, seguro, insumos, etcétera..
- d) Devolver a los campesinos y pequeños propietarios la dirección, la apropiación y el control del proceso productivo.

Para la resolución de estos problemas se debe transitar por la vía de la concertación, de la tutela estatal a la responsabilidad compartida. La responsabilidad compartida significa para el Estado renunciar a considerarse el único responsable del proceso de desarrollo.

Como parte de esta reforma institucional debe contemplarse también la creación de sistemas de apoyo hacia el fomento y el crédito. La construcción institucional es una necesidad básica de los pequeños productores con dificultades para generar tecnologías y acceder a los mercados. Este sistema de apoyo debe operar desde las distintas regiones y productos. Desde allí deben diseñarse también políticas específicas concertadas.

Regeneración agraria

El tema agrario no puede quedar fuera de la nueva agenda de gobierno. Entidades como Chiapas claman aún por una reforma agraria que elimine las grandes disparidades existentes en la distribución propietaria de la tierra.

Pero es cierto que en lo fundamental ya no es posible seguir tejiendo un discurso agrarista, a riesgo de ser demagógicos y de generar falsas expectativas para una población alta y crecientemente diversificada.

En tales condiciones, el tema agrario debe aparecer bajo la perspectiva de la “rehabilitación” o de la “recomposición” de la relación hombre-tierra, condición *sine qua non* para evitar el minifundismo o para reducir

aquellas disparidades propietarias que limitan el desarrollo productivo y generan rentas de tipo especulativo o de monopolio.

Varias vías pueden seguirse para llevar adelante este proceso:

- a) Establecimiento de un sistema de retiro que, dirigido a los productores de mayor edad, dé cabida a un relevo generacional en el proceso productivo y, con ello, se proyecte un nuevo impulso a la productividad, así como un estímulo para la generación de ahorro en la familia.
- b) Estímulos decididos a la ganadería intensiva y desestímulo a la de tipo extensivo, de tal forma que sea posible “ganar tierras” para la producción y para los productores.
- c) Estímulos fiscales y de subsidios a las unidades productivas medianas, de tal manera que sea posible consolidar una base de productores campesinos eficientes por la vía de la compactación parcelaria, de la asociación, o por la venta o el traspaso convenido de miniparcelas a unidades de productores que presenten condiciones más favorables para el desarrollo de la actividad productiva.
- d) Programas de fomento y de estímulos regionales a sistemas productivos en cadena, bajo la idea de la integralidad y de la sustentabilidad productiva.

La cuestión regional

La cuestión regional cobra ahora una importancia fundamental. Y ello no remite a una simple idea de seccionar ideal o realmente al país para la definición ordenada de políticas públicas, sino que responde a lo que es un proceso general de “reconstrucción” o recomposición general de las regiones, en el marco de la reconstitución económica, social y política de las distintas áreas agropecuarias y silvícolas.

La “región” adquiere en la actualidad una nueva dimensión determinada por la crisis del “Estado central”, así como por la emergencia de sujetos sociales que reclaman un nuevo esquema de relación con el aparato estatal. Una estrategia de descentralización pasa inevitablemente por la revalorización de lo regional, entendido ahora como el territorio en el que se articula un nivel determinado de reproducción económica y social que puede tener el sentido de lo sustentable. Retoma, en consecuencia, la perspectiva de la reproducción económica, pero no solo: internaliza la perspectiva social así como la ecológica. En otras palabras, exige una propuesta sobre la democracia —en este caso social, no sólo representativa—, así como otra sobre el compromiso común de atender a los daños que la actividad económica provoca en el medio ambiente y en la vida y bienestar de los habitantes.

La integración de “mercados regionales” cobra así un sentido que poco tiene que ver con la simple liberalización de las relaciones económicas del medio. La intervención estatal no tiene el sentido único de neutralizar las imperfecciones y los efectos distorsionantes del mercado, sino el de motivar o incentivar esquemas de desarrollo regional que cumplan los requisitos de la “integralidad”, de la sustentabilidad y de la democracia.

La región está constituida por un territorio con una vocación de suelos específica, por un clima y una serie de recursos bióticos determinados, por un conjunto de productores con una visión del mundo particular, por una determinada infraestructura productiva que plantean una realidad irreductible. Su modernización no puede partir de políticas abstractas sino que debe incorporar su propia especificidad. Así las cosas, el desarrollo debe ser pensado de manera prioritaria desde las regiones mismas.

En este proceso de construcción de lo regional resulta clave una política que lleve a la formación de mercados regionales de productos agrícolas que rompan con las distorsiones de los actuales canales de comercialización. De la misma manera, es de particular importancia articular centros poblacionales rurales y urbanos. Mientras más complejos son los encadenamientos entre las áreas rurales y los centros urbanos, mayor es el valor agregado y el excedente local que se genera, mucho del cual se reinvierte en las mismas microregiones. Por ello el centro urbano puede jugar un papel importante en el desarrollo rural.

Democratización y derechos humanos en la sociedad rural

La democratización del sector rural es un elemento clave en su proceso de modernización. Sin ello, cualquier política que busque transformarlo está condenada al fracaso.

La democracia rural implica la libre participación ciudadana en partidos y elecciones y el respeto a los resultados electorales, pero va más allá de ello, para incorporar tanto el derecho a nombrar libremente a los representantes ejidales y comunitarios, para pertenecer a la organización rural que se desee sin coacción ni presiones políticas, así como, para poder decidir libremente sobre todos los aspectos derivados del proceso productivo. En un contexto de

desregulación estatal acelerada implica también la posibilidad de los productores rurales de asociarse y ocupar los espacios económicos dejados por el Estado.

La necesidad de la democracia rural como un factor clave en el proceso de modernización del sector parte de un hecho: muchas de las instancias de poder regional están administradas por fuerzas económico-políticas que son una traba para la gestación de procesos de desarrollo. Tradicionalmente esas fuerzas acaparan los excedentes económicos generados por los productores y usufructúan para su beneficio exclusivo los recursos de los distintos programas federales destinados al conjunto de la población rural. El conjunto de intereses que generan constituyen un freno para el despliegue de las iniciativas innovadoras de los productores y de las comunidades.

Esta compleja trama de proyectos e intereses cuenta a su favor, generalmente, ante la falta de organismos sociales rurales autónomos. Aunque ha habido un desgaste profundo de las dirigencias tradicionales y procesos de renovación, muchas de las organizaciones de resistencia continúan siendo más correas de transmisión de intereses ajenos a los productores y usufructúan el monopolio de la interlocución estatal y una “renta institucional” que permite garantizar su sobrevivencia. En ese contexto el “libre mercado” de la representación de la sociedad y el fin de la “renta institucional” son elementos claves del proceso de democratización.

Usualmente, y más allá del monopolio estatal en el uso de la violencia, las fuerzas que se han constituido en una “camisa de fuerza” para la modernización rural ejercen la violencia de quienes se movilizan y afectan sus intereses. La violación de los derechos humanos, como lo reportan diversos organismos internacionales es frecuentemente mayor en los medios rurales que en los urbanos. Frecuentemente esta violación se realiza al “amparo de la ley”, de tal manera que los campesinos e indígenas son acusados de cometer delitos de orden común cuando únicamente defienden sus intereses, muy frecuentemente relacionados con su lucha por la tierra.

En ese contexto, la democratización de la sociedad rural y la defensa de los derechos humanos son elementos fundamentales para romper con los nudos que impiden el desarrollo económico regional.