

*Notas críticas*

## **Algunos programas gubernamentales hacia el sector agrícola: un balance crítico**

*María Tarrío García  
Luis M. Fernández Ortiz<sup>1</sup>*

### **Introducción**

ESTA NOTA CRÍTICA TIENE COMO FINALIDAD realizar un análisis de los programas del gobierno salinista, destinados aparentemente a resolver los grandes problemas del agro mexicano. En primer lugar tratamos de analizar los límites y alcances del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como estrategia para superar la pobreza de los excluidos del modelo modernizador. En un segundo momento, consideramos los objetivos y los posibles efectos de las estrategias de modernización sobre el campesinado, cuyas alternativas económicas son hmitadas. Finalmente, dedicamos un espacio al análisis de Procampo, programa que en el último año del presidente Salinas de Gortari, “responde —según el propio gobierno— a los *reclamos* de los campesinos y de sus organizaciones para que, con su participación, se modernicen los instrumentos de *fomento* a la *producción agropecuaria y forestal*” (Procampo:1993). *Reclamos* que se vienen repitiendo, con insistencia, desde hace más de una década y que indudablemente conforman la demanda histórica de los campesinos.

<sup>1</sup> Poco después de haber recibido este texto, Luis Fernández falleció. *Estudios Sociológicos* publica una reflexión póstuma que es, a la vez, homenaje a la calidad de su trabajo.

## 1. Principales estrategias gubernamentales hacia el campo

### *Problemas rurales*

Además de los graves problemas de la agricultura, existe un balance para el sector que se resume en dos palabras: *recesión y pobreza*. Esta última como lacra social que afecta a un gran conglomerado de la población mexicana y que lacera más a la población rural. Las políticas de ajuste estructural, la apertura comercial y las medidas restrictivas aplicadas a la agricultura han llevado al límite de la sobrevivencia a amplios grupos de población (Banco Mundial, 1990:2). En México, entre 1965 y 1988 el porcentaje de la población rural que vivía por debajo de la línea de pobreza pasó de 49% a 51% y esto a pesar de la disminución relativa de la población rural sobre la total, que de representar 45%, descendió a 29. En este periodo el número de pobres absolutos de las áreas rurales aumentó de 9.8 a 12.3 millones (FIDA, 1992:6).

Las Naciones Unidas consideran que estarían en la pobreza extrema aquellos hogares “que tienen un ingreso total de magnitud tan ínfima, que aun cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales” (PNUD, 1989:11). Pues bien, a comienzos de esta década se acepta oficialmente, que más de 41 millones, aproximadamente 50% de los mexicanos, están en la pobreza, de los cuales 17 millones se encuentran en la pobreza extrema (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990:54).

De 1981 a 1987 la población de México aumentó 13%, mientras que el número de pobres subió 28 por ciento. “En este breve lapso, nueve de cada diez mexicanos que se añadieron a la población pasaron a formar parte de los pobres” (Consejo Consultivo del Pronasol, 1990:24). De los dos millones de mexicanos que nacen anualmente, 100 mil mueren durante los primeros años de vida por factores relacionados con la desnutrición (*Ibid.*, 28). Esta situación es todavía más dramática para la población rural que ha sido la más castigada por la pobreza. Ochenta por ciento de los ocupados en actividades primarias sufre este problema social y de ellos la mitad está en la pobreza extrema. Es, asimismo, en el medio rural en donde los índices de consumo medio por habitante se han reducido de manera considerable: se estima que menos de 15% de las transferencias gubernamentales, vía subsidios a la alimentación, llega a las zonas rurales que son las que concentran el grueso de la población en condiciones de pobreza (Consejo Consultivo del Pronasol, 1990:36). Un perfil regional de la pobreza, que pondera varios indicadores relativos al nivel de vida, muestra que los estados con índices de mayor marginación y por tanto de mayor pobreza, son aquellos en los que predomina la

actividad primaria (Consejo Consultivo del Pronasol s/f, s/p). En definitiva, los cinturones de miseria de las ciudades son el reflejo de la pobreza rural que se traslada a las urbes (Pronasol, 1990:36, 38). La misma precariedad de un gran número de explotaciones rurales reproduce este grave problema, si tenemos en cuenta que 2.4 millones de unidades de producción de maíz (38.6%), incurren en costos de producción que superan el precio interno (SARH, 1992:17),<sup>2</sup> por lo que sin una política de apoyo a la producción del sector rural, estos agricultores se asemejarían a los productores europeos, ya que con la liberación total de los mercados serían eliminados de la producción, de no ser defendidos por sus representantes en la Ronda de Uruguay (Fernández y Tarrío, 1993:18; Revel, 1989; Trápaga; 1990:977). La competencia desleal de los productos agrícolas estadounidenses<sup>3</sup> (Fritscher, 1992:92; Confederación Nacional Campesina, 1992:25; Arroniz, 1993; Abalos, 1990), y las condiciones del crédito derivadas de la política neoliberal provocan un acelerado aumento de la cartera vencida agropecuaria que pasó de 395 millones de nuevos pesos en 1988, a 6 348 en marzo de 1994 (Ovalle, 1994:7), un aumento de 1 607%, durante el sexenio. Según Ovalle, la cartera vencida de las actividades agropecuarias representaba en marzo de 1994, 97% del total de la cartera vencida del sector primario y un elevado porcentaje de la cartera total. Este conjunto de elementos hacen insostenible la situación de los productores rurales mexicanos. Quitarle al campesino mexicano la posibilidad de reproducirse como tal, sin asignarle ninguna otra función, tendrá un alto costo social, y sin duda un número elevado de ellos irá a engrosar los cinturones de miseria de las grandes urbes.

### *Algunas medidas*

Las estrategias gubernamentales hacia el campo, se centran en dos ejes fundamentales: la atención de la población de escasos recursos mediante un programa específico —el Programa Nacional de Solidaridad—, y la

<sup>2</sup> A precios internacionales y suponiendo que toda la producción se destinara al consumo local, sólo 7.9% de los productores sería rentable.

<sup>3</sup> “El secretario de Agricultura (de Estados Unidos), anunciará próximamente la nueva ronda de subsidios para la exportación de trigo antes del 30 de junio (...) los niveles de subsidios del programa de fomento de exportaciones tratarán de satisfacer las necesidades de los agricultores (...) Los pagos (subsidios), *equilibran la desigualdad entre el precio en Estados Unidos y el precio en el otro país*” (las cursivas son nuestras), *Comercio Exterior, El Financiero*, 17 de mayo de 1993. Los precios subsidiados representan una *competencia desleal* para los países importadores porque no se basan en las ventajas comparativas.

modernización. Al asumir el poder, el presidente Salinas de Gortari propuso el cambio estructural para la modernización del país cuya normativa, para el sector agropecuario, se encuentra en el Plan Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (Pronamoca, 1990). La estrategia de desarrollo de la agricultura consiste en su modernización, entendida ésta como el uso de alta tecnología y dirección empresarial de las explotaciones. A pesar del peso demográfico de la población rural, y de los problemas descritos anteriormente, el nuevo gobierno se aboca a un programa de modernización cuyo paradigma parece ser la agricultura estadounidense, sólo que descontextualizada, es decir, en condiciones económicas, sociales y de recursos físicos totalmente diferentes. Para poner en marcha la nueva política el gobierno ha tenido que hacer amplias reformas al marco jurídico agropecuario<sup>4</sup> por exigencias tanto de la modernización del agro como de la integración al Tratado Trilateral de Libre Comercio.

## 2. El Programa Nacional de Solidaridad y la erradicación de la pobreza

### *Los orígenes*

Al asumir la presidencia del país el presidente Salinas de Gortari considera como prioridad social y como uno de los cuatro problemas críticos de su gobierno, la erradicación de la pobreza extrema (Salinas de Gortari, 1988:18,19). Afirma que la justicia social como objetivo medular de la Revolución mexicana no se ha cumplido. *“Recobremos la capacidad de indignación ante la pobreza y la desigualdad que todavía extienden su sombra en diversas partes del país”*(...) *“Pondré en marcha, de inmediato, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que promueva acciones eficaces en zonas rurales y urbanas con niveles de vida deprimidos. Se orientará hacia los grupos indígenas, quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo”*(Salinas de Gortari, 1988:34, 35). Esta finalidad del programa implica que su éxito o fracaso podría medirse con relación a la erradicación de la pobreza extrema, objetivo primordial de su creación. El Programa Nacional de Solidaridad (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994) tiene un espacio muy amplio, rural y urbano, y está dirigido a la población marginada o casi marginada económicamente. Con relación al agro, el programa se orienta a los *grupos perdedores en la concepción económica que sitúa*

<sup>4</sup> Las reformas al marco jurídico-legal no son objeto de análisis en este trabajo.

*el mercado como el centro rector de la economía, y a la eficiencia y competitividad en norma y medida de toda actividad.* De esta manera el Programa integra a una parte de la población que la nueva idea de política económica había excluido de la economía de mercado y que, en cierta manera, *elimina como sujetos productivos.*

#### *Caracterización del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)*

Consideramos que El Programa Nacional de Solidaridad tiene finalidades económico-sociales y políticas; en ellas se centrará nuestro análisis.

##### *a) La vertiente económico-social del Pronasol*

A pesar de que el programa está dirigido a la población de escasos recursos, desempleada o semiempleada, en las zonas urbanas y rurales, el Pronasol no fue concebido como un programa productivo ni tampoco posee los elementos de un programa orientado a la creación de empleos que reactive la demanda de bienes y servicios. “Se actuó, dicen los funcionarios de Pronasol, con programas que tienen una incidencia rápida en la producción y el empleo” (Comité Consultivo del Pronasol, 1990:138). Empero, no se aprecia con claridad en qué consiste. El programa se define por la acción solidaria entre gobierno y población para mejorar la infraestructura, los servicios y las condiciones de vida de las comunidades rurales o urbanas. Se trata, al menos en teoría, de impulsar ciertas fuerzas potenciales para establecer servicios: electricidad, escuela digna, hospitales, etcétera. Para ello la comunidad pone la fuerza de trabajo, y una aportación en dinero que no debe ser inferior a 20% del costo del proyecto, una aportación significativa si tenemos en cuenta los niveles de pobreza de la población, y el gobierno sufraga una parte de los insumos.

El Programa se orienta más a la construcción que a subsanar la pobreza mediante actividades productivas; en estas últimas, invierte una pequeña parte del presupuesto. En 1989, cuando se puso en marcha, sólo 4.1% de los fondos fue destinado a la producción agrícola e industrial y 36.4% a carreteras y caminos rurales. En 1992, la parte destinada a la producción mediante el denominado “Fondo de Solidaridad” —que incluye apoyo directo a los campesinos, infraestructura de apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustria y microindustria— y el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad, representaron 14.7% del presupuesto total, un aumento relativo respecto a 1989, pero todavía un reducido porcentaje (*El Cotidiano*, 1992). Debe tenerse en cuenta que no es un

dinero a fondo perdido; es un sistema de crédito a la palabra, para los agricultores de baja productividad que de acuerdo con las disposiciones neoliberales, no son habilitados por la banca oficial. Estos créditos se otorgan a través de los Comités Comunitarios de Solidaridad e implican un acto social en donde cada productor compromete su palabra de cubrir el crédito que se le otorga, independientemente de que ello signifique constreñir aún más sus satisfactores básicos (Tarrío, Fernández y Aguilar, 1994:20).

A comienzos de 1992 el director del Pronasol indicaba en una reunión que el mayor reto del Programa era crear un brazo productivo porque le daría una mayor plataforma para luchar contra la pobreza. A ello se encaminaría en esta segunda etapa (*Unomásuno*, 1992/3/20). Asimismo, en el Tercer Informe de Gobierno el presidente consideraba prioritarias las actividades productivas y generadoras de empleo a partir de 1992, lo que indica que éstas no eran el objetivo original del Pronasol. En el Quinto Informe de Gobierno se hace un análisis de las acciones del Pronasol y se reafirma esta nueva finalidad del programa: "El programa nació para construir un piso social básico para todo mexicano. Ahora construye, además, un segundo piso, el de la producción y el empleo para generar opciones de desarrollo económico" (Salinas de Gortari, 1993:67). No obstante, la importancia de esta segunda opción con relación al programa global, es reducida; por lo tanto, debe deducirse que también lo es su impacto sobre la población. Del informe presidencial se infiere que la incidencia del programa en la creación de puestos de trabajo se encontraría en cuatro rubros: 1) crédito a la palabra a más de un millón de agricultores; 2) empresas en Solidaridad, que han generado 42 mil empleos; 3) mil proyectos productivos en beneficio de 33 mil mujeres en Solidaridad; 4) apoyo a más de 100 mil jornaleros agrícolas; este último puede interpretarse como una acción orientada a paliar la miseria a la que son sometidos por los salarios de hambre que perciben, o como una acción del gobierno enfocada a favorecer a los empresarios rurales para mantener a la baja los salarios, lo que quizá podría tomarse como una forma de subsidio indirecto al productor capitalista. Incluso el Programa de Albergue Digno hacia las zonas de producción de hortaliza del noroeste es una acción del Estado que suplanta la responsabilidad de los empresarios rurales hacia sus trabajadores. Tomamos, del Quinto Informe de Gobierno, la información cuantitativa de los avances del programa que puede constituirse en un balance desde el punto de vista gubernamental.

Según esta información, se habría beneficiado a poco más de un millón de personas. Pero si tenemos en cuenta que de acuerdo con una publicación del mismo Pronasol, en 1990 la población en condiciones

de pobreza extrema era de 17.3 millones, y que, según otras fuentes, aproximadamente de 75 a 80% de ellos habitan en el medio rural (es decir unos 13 millones), tendremos que reconocer que el impacto de Pronasol en el empleo es muy escaso. Y, todavía nos faltaría conocer cuál es su efecto real sobre la población objetivo, porque si consideramos que en doce poblados de los Altos de Chiapas, la inversión de Pronasol ha sido de unos doscientos nuevos pesos *per cápita* anuales, convendremos que debió ser muy reducido (Tarrío, 1994).<sup>5</sup>

#### Ejercicio del presupuesto del Pronasol (1993)

	1993	Total (cinco años)
<i>Inversión (millones nuevos pesos)</i>	7 600	37 000
Instalación de Comités de Solidaridad (miles)		150
Programa Escuela Digna (miles de niños)		12 000
Mantenimiento y construcción de escuelas		74 000
Programa Niños en Solidaridad (becas, millones)		1 430
Unidades médicas rurales		1 153
Construcción y rehabilitación de centros		2 850
<i>Idem</i> hospitales		250
Escrituras para la regularización de predios (miles)		1 850
Rehabilitación, construcción y ampliación de sistemas de agua potable		8 150
<i>Idem</i> alcantarillado		2 900
Obras diversas (incluyen la construcción de caminos y 13 obras de carreteras)		28 000
Programas regionales de ecología productiva		16
Personas beneficiadas (millones)		9 000
<i>Creación de empleo</i>		
Crédito a la palabra (miles de campesinos)		1 000
Hectáreas beneficiadas (miles)		3 000
Empresas de solidaridad		9 210
Empleos generados por las E. S.		42 000
Proyectos productivos de mujeres en solidaridad		33 000
Apoyo a jornaleros agrícolas		100 000

Fuente: Datos del *Quinto Informe de Gobierno* de Carlos Salinas de Gortari, 1 de noviembre de 1993, pp. 67 a 69.

<sup>5</sup> Información directa.

La idea de darle al Programa una orientación productiva para luchar contra la pobreza, anunciada por el director de Pronasol en 1992 y recogida por el presidente, no está avalada por los documentos normativos de Solidaridad e incluso éstos contradicen el balance presentado en el Quinto Informe de Gobierno.

En efecto, uno de estos documentos, publicado en 1993, en el apartado sobre el tipo de proyectos y obras que pueden proponerse para recibir financiamiento, especifica diecisiete áreas integradas en dos bloques temáticos: 1) *Propuestas de infraestructura de apoyo al desarrollo social de la comunidad en general*; 2) *propuestas de bienestar social directo a comunidades específicas*. Estos proyectos son importantes para la calidad de vida de los habitantes del medio rural, pero no son proyectos productivos (Instituto Nacional de Solidaridad, 1993:7, 8). Y aunque podrían considerarse como tales si se ofreciese un salario mínimo para su realización, éste no es el caso; por lo tanto pareciera más bien que los proyectos tienen una orientación que recuerda las formas asiáticas de producción de las grandes obras hidráulicas, en las que el Estado se apropiaba de un sobretrabajo de la población. El citado documento, cuando se refiere al origen de los recursos, confirma lo anterior:

El dinero y los recursos que se utilizan en los diferentes proyectos del Programa Nacional de Solidaridad provienen de tres fuentes: el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales y las aportaciones de la comunidad(...) Una de las fuentes más valiosas que proporciona recursos al *Programa* son las comunidades, y, aunque muchas veces su aportación no es en dinero ni en bienes materiales, lo más importante es su trabajo, su participación en las tareas y el esfuerzo que realizan para lograr su propio beneficio (Instituto Nacional de Solidaridad, 1993:3, 4).

Es así como, en la etapa de máximo desarrollo de las formas capitalistas en la agricultura, se recurre a otras, no capitalistas, como la apropiación del trabajo no pagado, para desarrollar programas que den brillo al sistema, en los que el campesinado, en aras de la comunidad digna, regala su trabajo. De esta manera el Estado extrae sobretrabajo de los grupos pobres por unos servicios que tendría obligación de proporcionarles de manera gratuita o bien retribuir su trabajo, para que la remuneración del mismo les otorgara no sólo mejores servicios sino también el pan de cada día. ¿Con trabajo no pagado puede la población mexicana salir de la pobreza...?

#### b) La vertiente política

El Programa se concibió con una finalidad política y, aparentemente, creemos que ha tenido un impacto favorable al partido de Estado. Este

programa tiene una fuerte presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las comunidades a través de los funcionarios del gobierno. Uno de sus objetivos, no explícito, es quitarle una bandera al Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyo peso fue evidente en las pasadas elecciones. Asimismo, el Pronasol se diseñó para cumplir, un papel en la renovación de las bases sociales del PRI, en el ámbito local: “*Alentaremos [dice el presidente] la actividad del sector social [...] la solidaridad y el desarrollo de la nueva base social*” (Salinas de Gortari, 1988:33) en las zonas rurales y populares urbanas. También se puede distinguir una función de renovación de los viejos cuadros priistas en el medio rural, cuyas estrategias no corresponden a la imagen de un México moderno. Es necesaria una nueva relación pueblo-gobierno, impulsar una nueva política de masas del Estado, y ésta descansa, según el presidente Salinas, en dos sectores sociales decisivos: el campesinado y los desposeídos urbanos (Moguel, 1992:44). Éstos, aunque no tienen poder de decisión personal ni gremial —como el sector privado— sobre su futuro y el futuro del país, sí suman muchos votos decisivos en la contienda electoral para legitimar al partido en el poder.

Pronasol ha tenido un espacio inmenso, como ningún otro programa, en los medios de comunicación de masas (principalmente en la televisión) y las bondades del mismo han estado muy vinculadas a la imagen presidencial. Uno se pregunta ¿cuál es la razón de la enorme publicidad en televisión sobre Pronasol? Una buena administración de los recursos de los contribuyentes destinados a este programa para erradicar la pobreza que afecta a la población, se contradice con los costos de una reiterativa publicidad televisiva con finalidades muy personalizadas y politizadas. Por otra parte, Solidaridad es el reflejo de cómo el partido de Estado, y en este caso especialmente el sistema presidencialista, puede ejercer el presupuesto nacional a favor de una finalidad política con intereses partidarios, utilizando además a los pobres, aquéllos que el mismo partido de Estado ha creado y sigue marginando con sus programas, para mantener contentas a las fuerzas vivas del país. El presidencialismo puede ir incluso más allá. Con un programa “neopopulista” y una autoridad indiscutible, el presidente de la República pudo orientar el presupuesto de la nación a favor de las organizaciones campesinas corporativas, como la Confederación Nacional Campesina (CNC), marginando a las independientes, en la solución del problema de carteras vencidas (*La Jornada*, 1993).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Solución que, dada la situación actual de las carteras vencidas, pareciera que fue más allá de una promesa incumplida.

Sin quitarle la parte positiva que pueda tener el Pronasol, hay que reconocer que estamos ante un populismo de nuevo cuño. Una reforma que se caracteriza por una mezcla híbrida entre neopopulismo y neoliberalismo y en donde la estrategia del gobierno representa asimismo esta hibridez. Es, dice un autor, “la mano solidaria del régimen que da consuelo a las víctimas de la mano liberal” (Moguel, 1992:46). El éxito, no obstante, dependerá de la situación económica del país. Como dice Sarmiento: “Para los miles que aplauden al presidente cuando inaugura obras públicas, Pronasol representa la esperanza de mejores condiciones de vida” (Sarmiento, 1991). “La esperanza es la materia prima de los votos. Pero la esperanza incumplida también es la materia prima de las revueltas, y si Pronasol ofrece más de lo que puede cumplir, los sucesores de Salinas quizá descubran que las calles de la ‘región más transparente (...)’ pueden semejarse a las de Caracas, y que tal vez México no sea tan excepcional después de todo” (Dresser, 1992:57).

### 3. La estrategia de modernización de la agricultura

El Programa Nacional de Modernización del Campo (Pronamoca, 1990; Téllez, 1994), centra su atención en dos estratos de productores rurales: en una parte, tendríamos a los empresarios agrícolas que deben demostrar su eficiencia a través del libre mercado, y, en otra, las posibilidades que ofrece un grupo del sector social que sería considerado como un grupo de transición (CEPAL, 1982), que tiene recursos físicos para aumentar la productividad si se introducen cambios, como dirección empresarial y tecnología de punta. Este objetivo se conseguiría mediante las Asociaciones en Participación, una nueva figura que integra a inversionistas privados (nacionales y/o extranjeros) y a pequeños productores ejidales o privados, para capitalizar las unidades de producción que, transformadas en grandes superficies, permitirían economías de escala. Con estas formas se salvarían los principios revolucionarios ya que sólo se “reformularía la Revolución”. Las ventajas estarían en: *a*) capitalizar el agro; *b*) incorporar a un grupo de capitalistas privados que desea invertir en el sector rural; y, *c*) recuperar la confianza de este sector. Las reformas constitucionales legalizaron estas formas de asociación, y Vaquerías aparece como el proyecto piloto para la producción agropecuaria.

*Vaquerías: proyecto piloto de la nueva etapa*

Hacia comienzos de la década se constituye la primera fase de la Asociación en Participación de "Vaquerías", entre el grupo industrial Gamesa y varios ejidos de la zona de Vaquerías en el estado de Nuevo León, como un proyecto pionero de la nueva concepción de lo que deberá ser el agro modernizado. En esta asociación los ejidatarios aportan la tierra, 5 mil hectáreas por supuesto de buena calidad, y riego; Gamesa aporta 50% de capital para maquinaria e infraestructura; 35% el gobierno federal y el otro 15% el gobierno estatal. El proyecto se justifica mediante el argumento de que la tierra anteriormente quedaba sin sembrar por falta de crédito. En septiembre de 1992 se pone en marcha la segunda fase de "Vaquerías" denominada Proyecto Paso Hondo, en una extensión de 3 250 hectáreas. En este proyecto Alberto Santos, director del Grupo Gamesa, será el principal inversionista con un monto de 40 millones 600 mil nuevos pesos en infraestructura general, y 20 millones para infraestructura de riego (Dicamex, 1991; *Expansión*, 1990:11, 21; *Agronegocios Internacionales*, 1992).

Si bien para estas asociaciones se incluye la aportación por parte del socio empresarial de capital de riesgo y/o apoyos financieros mediante créditos directos, como aval de financiamiento bancario o garantías (SARH, 1992, s/p; Dicomex, 1991), los intereses devengados por el capital se cargan a los costos de producción durante el tiempo de amortización del crédito; pero esto no implica que se deba pagar una renta por la tierra, aspecto que no parece estar considerado en ningún documento. Los ejidatarios que trabajan en el proyecto perciben un salario de 15 nuevos pesos, y 30 pesos los operadores de maquinaria, más un ingreso garantizado de 8% de la producción comercializada, se gane o se pierda (Dicamex, 1991). Este 8% se cargará a las utilidades que perciban los ejidatarios, cuya participación será de 50%. Todo parece indicar que el socio capitalista, además de la recuperación de su inversión (es decir 50% del total, ya que el resto corrió a cargo de los gobiernos estatal y federal), se apropia de 50% del total de las utilidades (Dicamex, 1991).

El proyecto, en su primera etapa, fue administrado por Desarrollo Integral del Campo Mexicano (Dicamex), que se supone actuaría como árbitro entre las partes involucradas. Más tarde, Alberto Santos declara que Dicomex ya no va a cumplir esta función, que será asumida por los socios involucrados: él y los campesinos. Esta decisión deja a los ejidatarios con pocas posibilidades de negociación y a merced del socio capitalista. Ante la complejidad de un proyecto de esa envergadura, los ejidatarios pierden el control del proceso productivo y la posibilidad de

comprender su funcionamiento. Como no se puede ser juez y parte, las condiciones establecidas provocaron un conflicto entre las partes con riesgo de que 70% de los 326 socios ejidatarios abandonen el proyecto "...por la 'corrupción' administrativa que se reflejó en los cobros excesivos de seguro social, insumos y asesoría técnica". Los representantes de los ejidatarios piden una auditoría para aclarar el destino de los 32 millones de nuevos pesos (32 mil millones de viejos pesos) del Fideicomiso de "Vaquerías" (*La Jornada*, 13/5/1993), cifra cercana a la que se pensaba invertir en la segunda fase del proyecto. Reportan, además de los abusos administrativos, amenazas físicas y de despojo y suspensión del riego a los que quieren abandonar el proyecto, mientras Alberto Santos, socio capitalista y gerente, opina que hubo problemas financieros y que "...la causa principal se debió a la ignorancia de sus socios campesinos por no atender las recomendaciones de los técnicos" (*La Jornada*, 13/5/1993). A pesar de los cuantiosos recursos destinados a este proyecto piloto y de toda la asesoría técnica especializada, los ejidatarios aseguran haber obtenido, cuando trabajaban individualmente, rendimientos muy superiores a los alcanzados en esta sociedad. Uno de los ejidatarios opina que, por nueve hectáreas de riego en el proyecto, intentan darle 600 nuevos pesos; mientras que por ocho hectáreas de temporal, que trabajó en forma independiente, obtuvo un ingreso neto de 3 mil 500 nuevos pesos (*La Jornada*, 13/5/93).

El conflicto se dirimió a favor del empresario; la SARH, dictaminó a su favor, aunque en este dictamen incluye "...que se entreguen a los productores más de 500 mil nuevos pesos (500 millones de pesos antiguos) que les habían sido retenidos unilateralmente" (*La Jornada*, 21/5/93). Esta forma de proceder parece ser bastante común, a juzgar por los problemas que reiteradamente presentaron las Asociaciones Campesinas en el Tercer Encuentro en Sonora, en 1992 (Confederación Nacional Campesina, 1992, s/p).

"Vaquerías" cuestiona muy seriamente el gran proyecto gubernamental de la administración salinista: sacar al campo de la crisis y buscar la eficiencia ante el Tratado de Libre Comercio. Esta experiencia también pone en duda la capacidad y la ética de algunos empresarios sobre los que se pretende que descansen no sólo el desarrollo del país, sino también las tareas de justicia y equidad en el reparto de la renta nacional.

Información más amplia sobre este tipo de asociaciones nos permite precisar ciertas cuestiones importantes: a) Se estima que participan un poco más de 31 mil ejidatarios y el número de empleados sólo beneficia a 17% del total (Manrubio y Fontes, 1991), otros datos calculan que se trata de 9%; pero, aún en el mejor de los casos, daría un índice de fuerza

de trabajo desplazada de 83 por ciento.<sup>7</sup> Ahora bien, ¿cuáles son las expectativas de trabajo para estos grupos que no sean ofrecerse, como carne de cañón, más allá del río Bravo? Cualquiera que sea su éxito, este desplazamiento de fuerza de trabajo por el uso intensivo de capital, se convierte en el *talón de Aquiles* de los mismos proyectos. *b)* El compromiso económico de los empresarios ha sido mínimo; una buena parte del financiamiento para los proyectos ha correspondido al gobierno federal; solamente en el primer semestre de 1990, ha participado con 92.6% del total de las inversiones realizadas por las asociaciones en participación, mientras los empresarios sólo aportaron 2.6% y los productores (campesinos) 4.7 por ciento. Del total de las dos partes involucradas, empresarios y campesinos, correspondió a los socios capitalistas 35 y 65% a los campesinos.<sup>8</sup> *c)* El número de empresarios comprometidos es mínimo y se concentra en un reducido grupo de empresas. Siete empresas, que representan apenas 0.4%, tienen 54% de los Contratos de Asociación, 7.4 contratos por firma, lo que nos muestra, asimismo, un alto grado de concentración de la producción agropecuaria en manos de grandes consorcios (Manrubio y Fontes, 1991). Cinco megaproyectos, 12.4% de las agroasociaciones, concentran 48% del crédito total y 60.7% del crédito refaccionario (Oliveira, 1993:15). *d)* La superficie involucrada es de, aproximadamente, 2.9% del total de las tierras de riego de los ejidos y comunidades agrarias, sin duda una mínima extensión (Fernández y Tarrío, 1994:55). *e)* De esto se deduce que las afirmaciones de la SARH, comentadas anteriormente, de que la aportación financiera del socio empresarial permitiría capitalizar al sector, no se ajustan a la realidad y las inversiones corresponden, en gran medida, a fondos públicos (Hernández Navarro, 1994:203). El número de proyectos varía según la fuente: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportó la existencia de 600 proyectos de asociación en participación, la SARH, mil y la Secretaría de la Reforma Agraria 120 (Hernández Navarro, 1994:203); ¿cuál es el número real de proyectos? A estas alturas, no parece que éstos ofrezcan posibilidades aceptables ni para los campesinos ni para el país y, aunque hubiesen sido una buena alternativa, su escasa representatividad la convierte en experiencia de invernadero. Incluso para algunos estudiosos del tema son "...rentas disfrazadas de asociación" (Hernández Navarro, 1994:203). Por lo demás, ligados a este proyecto de asociación en participación, a la privatización de la tierra del sector social y a la modernización, cuyos actores principales se hallarían en las fuerzas vi-

<sup>7</sup> SARH, información directa.

<sup>8</sup> Datos estimados en base a Manrubio y Fontes (1991).

vas del sector privado, operaron los grandes cambios políticos, que incluyeron una drástica reforma del marco jurídico que normaba la propiedad y el uso de la tierra en el país (Concheiro, 1994).

El proyecto de modernización empresarial del agro ha sido otra de las grandes apuestas del gobierno salinista, y, aun con un poco de optimismo, podemos concluir que sólo puede obtener magros resultados (Fernández y Tarrío, 1994; Montañez, 1994; Calva, 1993).

#### 4. Procampo: ¿Un programa de última hora?

Las opiniones que este programa ha suscitado son tan diversas y contrapuestas que nos faltaría espacio para dar cuenta de ellas y, más todavía, si pretendiésemos tomar partido en esta discusión. Como era de esperarse, el debate aparece fuertemente politizado, lo que hace todavía más difícil mantener la objetividad en el análisis.

“Procampo, es un programa de apoyo directo a los productores rurales, es un complemento de las reformas a la legislación agraria y de los nuevos programas. Se pondrá en marcha de manera plena en el ciclo otoño-invierno 94-95. Para los ciclos O-I, 93-94, y primavera-verano 94, se diseñó un esquema transitorio apoyado en los servicios que actualmente ofrecen Conasupo y Aserca” (Procampo, 1993, 1).<sup>9</sup> Este Programa fue presentado el cuatro de octubre de 1993, y comenzará a funcionar, de manera plena, en el momento más álgido de las elecciones: otoño de 1994. Esto ha servido de base a muchos analistas para considerarlo como un programa “electorero” (Hernández Navarro, 1993:11; *El Financiero*, 1993; Gómez Cruz y Schewentesius, 1994:60). Esta posición puede hallar firmes argumentos en la desfavorable política gubernamental mantenida por más de una década, en cuanto a financiamiento, apertura comercial y desprotección hacia el exterior, que sumió al sector campesino en una profunda crisis, además de las consabidas reformas a la legislación agraria,<sup>10</sup> que no fueron precisamente para favorecer a los campesinos (Rivera Herrejón, 1993; Valle Espinosa, 1992).

Aun si aceptamos el sesgo “electorero” que inevitablemente tiene el programa, se reconoce su necesidad por la amplia cobertura que pretende tener: 3.3 millones de productores, de los cuales 2.2 millones no recibían ningún estímulo de los sistemas actuales; así como por el monto de

<sup>9</sup> Aserca: Apoyo y Servicios para la Comercialización Agropecuaria.

<sup>10</sup> La reforma jurídica del gobierno de Salinas de Gortari para el sector agropecuario y forestal, abarca el Artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria, la Ley de Crédito Agrícola, la Ley Forestal y la Ley de Aguas Nacionales.

los recursos comprometidos: 11.7 miles de millones de nuevos pesos. Los productores de maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz y algodón “recibirán un subsidio por hectárea conforme a las características agronómicas y comerciales de su región” (Procampo, 1993:5), “...en respuesta a los subsidios que otorgan (a esos mismos productos) los países desarrollados” (Procampo, 1993:6), especialmente Estados Unidos y la Unión Europea.

Procampo sería el primer programa de largo alcance en la agricultura mexicana, ya que se propone con una duración de 15 años. No obstante, cabe preguntarse si este programa no será como la promesa del decálogo presidencial de solucionar, de una vez por todas, el problema de las carteras vencidas. Problema y promesa, además de otras muchas ofertas del gobierno a los campesinos, que siguen sin respuesta en los hechos.

Procampo pretende seguir los esquemas de Estados Unidos y la Unión Europea mediante un subsidio por hectárea. Esta modalidad de apoyos por superficie sembrada es recomendable para los países que tienen grandes excedentes y tratan de disminuir la producción, como ocurre en Europa y Estados Unidos; pero no es aceptable para un país como México que necesita aumentarla, si quiere alcanzar la soberanía alimentaria y corregir la dependencia del país en materia agropecuaria.

¿Cuál es la razón que lleva a los funcionarios a establecer un subsidio por hectárea en las actuales condiciones de dependencia de productos agropecuarios? “Procampo representa una traslación extralógica de políticas agrícolas diseñadas para condiciones diferentes de las nacionales, pues la Unión Europea adoptó ese sistema para desestimular la producción frente a los enormes excedentes de alimentos que registra. No es el caso de México, donde la escasez alimentaria obligó en 1992, a importar 6 mil 98 millones de dólares en todo tipo de alimentos: carnes, lácteos, frutas y legumbres” (Calva, 1993:21). Gómez Cruz y Schewentesius (1994:58, 59), consideran que el estímulo por hectárea desincentiva la productividad e incluso podrán darse siembras simbólicas para obtener el subsidio, mientras que los apoyos por tonelada, mediante *precios objetivo*, serían mucho más adecuados a la situación del país, dado que impulsan la producción nacional, y la *competitividad*, término, este último, muy utilizado por los *funcionarios neoliberales* que rigen los destinos del país.

Si relacionamos esta opción de subsidio por hectárea con los razonamientos anteriores de descenso de la producción y dependencia alimentaria, y aceptamos que es difícil conocer el móvil y el sentido de muchas políticas gubernamentales hacia el campo en las que ni siquiera están consideradas la totalidad de las posibilidades que ofrece el Tratado

de Libre Comercio, sólo podemos responder que tal decisión nos parece falta de sentido común, máxime si tenemos en cuenta las estrategias de Estados Unidos para no perder sus mercados agropecuarios.<sup>11</sup>

El Tratado de Libre Comercio (Blanco, 1994:161; Fernández y Tarrío, 1993; Calva, 1993) sostiene que los precios de garantía y los aranceles distorsionan los precios internos, pero que sí se permiten apoyos directos al ingreso del productor a través de los subsidios por hectárea, por tonelada y mediante un pago de diferencia por tonelada (precio de intervención en la Unión Europea y precio objetivo en Estados Unidos), como un mecanismo que compense las fluctuaciones de los precios internacionales (SARH, 1992). Como podemos observar estas últimas modalidades no fueron incluidas en Procampo. Por otra parte, si comparamos lo que percibiría un productor mexicano mediante los subsidios de Procampo, con lo que percibe un campesino europeo o norteamericano, nos encontramos que un productor de Estados Unidos recibe, en promedio, 36 mil dólares anuales; un europeo, casi 18 mil y un mexicano recibiría mil dólares (AGRA-EUROP, 1993:8). Asimismo los subsidios percibidos por el sector agropecuario estadounidense equivalen a 27% del PIB Sectorial; en la Unión Europea a 47%; en Japón a 71%; mientras que en México sólo equivalen a 10 por ciento. No es cierto que Procampo otorgue subsidios proporcionales a los que reciben los agricultores de aquellos países, ni tampoco que 330 nuevos pesos por hectárea aseguren a los campesinos de autoconsumo un ingreso suficiente, como se afirma en el Programa (Moguel, 1993:14).

### Conclusiones

1) Como estrategia, Solidaridad descansa en grupos, otrora críticos del régimen, convertidos hoy en nuevos funcionarios que le dan cierta peculiaridad al programa. Se trata de una estrategia coherente, ya que estos "agentes del cambio" logran una mayor credibilidad ante las comunidades y una mejor implantación que los desgastados representantes del partido oficial, al mismo tiempo que aparentan renovar las estructuras sociales y tratan de apoyarse en nuevos líderes, principalmente en el medio rural. Por otro lado, todos estos programas sociales —y sobre

<sup>11</sup> "Si no bajamos el precio de nuestros productos agrícolas para desalentar a otros países, ahora, nuestra posición de competitividad en todo el mundo continuará deslizándose y será mucho más difícil recuperarla". Senador Boschwitz, *Time*, 18 de marzo de 1985. (El senador Boschwitz, fue el impulsor, en Estados Unidos, de una propuesta de subsidios "desacoplados"; véase Hernández Navarro, 199, *op. cit.*).

todo las medidas de política económica que los sustentan—, parece que tuvieran una fuerte asesoría de funcionarios provenientes de países donde experiencias similares habían sido consideradas exitosas. Algunos de estos funcionarios fueron, después, contratados por los organismos internacionales y se encargaron de aplicar, como recetas universales, los principios del modelo neoliberal (Banco Mundial, 1991:171).

2) En un país con escasas ofertas de empleo y con una elevada proporción de población ocupada en la agricultura —29% del total nacional—, no debe menospreciarse el papel que cumple la tierra o que puede cumplir todavía. No olvidemos que la reforma agraria es aconsejada hasta por el mismo Banco Mundial para algunos países, como un medio de superar la pobreza y la extrema pobreza, para lo que propone una doble estrategia: *a*) “Cambiar a un modelo de desarrollo eficiente y de uso intensivo de la mano de obra, y, *b*) allí donde sea posible, la redistribución de la tierra debe respaldarse enérgicamente...” (Banco Mundial, 1994:4). Estas estrategias no son consideradas en la política agraria actual ya que Pronasol se orientó por otros rumbos. La gran empresa moderna sobre las tierras campesinas o en asociación con los campesinos desplaza elevadas proporciones de población rural que no disponen de opciones viables en otros sectores, lo que hace más inaceptable el proyecto. La situación actual nos indica que es necesario impulsar un modelo de desarrollo no excluyente, para garantizar a los ciudadanos un nivel de vida digno, que evite la pobreza y la marginación de amplios contingentes de población, con experiencia y capacidad de trabajo, que se ven arrojados a la inactividad; tal es la situación de desempleo que de manera trágica e incierta avanza a lo largo de la última década para cerrar un siglo de grandes progresos y entrar al año 2000 entre la miseria rural y lo que algunos denominan la modernidad e incluso la posmodernidad.

### Bibliografía

- Abalo, Carlos (1990), “Argentina, víctima de la guerra agrícola”, *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, diciembre.
- AGRA-EUROPA (1993), núm. 23, Europa- Nachrichten.
- Agronegocios Internacionales, S.A. de C.V. (1992), “Vaquerías: se hace camino al andar”, Chapingo, México.
- \_\_\_\_\_, “Alianzas estratégicas entre empresarios y productores rurales”, *Programa de Capacitación*, México, s/f.
- Arroniz, Tomás (1993), *El Financiero*, 20 de Mayo.
- Banco Mundial (1990), *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990. La pobreza*, Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_ (1991), *Informe sobre el Desarrollo 1991: La tarea acuciante del desarrollo*, Washington, D.C.
- Blanco Mendoza, Herminio (1994), *Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Calva, José Luis (coord.) (1993), *Alternativas para el campo mexicano*, México, Fontamara, 2 vols.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Procampo profundizará la dependencia alimentaria", *La Jornada*, 7 de octubre.
- Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) (1982), *Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano)*, México, Siglo XXI Editores.
- Concheiro Bórquez, Luciano (1994), "Modernización, nuevas leyes y mercado de tierras" en *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Confederación Nacional Campesina (1992), *Memorias del Tercer Encuentro Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas*, Hermosillo, Sonora.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (1990), "El combate a la pobreza", México, *El Nacional*.
- \_\_\_\_\_, "Geografía de la pobreza", México, *sff*.
- \_\_\_\_\_ (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- El Cotidiano* (1992), "Solidaridad", núm. 49, julio-agosto, México, UAM-Azcapotzalco.
- Desarrollo Integral del Campo Mexicano (Dicamex) (1991), *Modelo de Asociación*, México, Vaquerías Gamesa-Dicamex.
- Dresser, Denise (1992), "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, México, UAM-Azcapotzalco.
- El Financiero* (1993), "Procampo, otra flor sexenal", informe especial, México, 23 de octubre.
- Fernández Ortiz, Luis y María Tarrío "El contexto de apertura de la agricultura mexicana: de la Ronda de Uruguay al Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *Economía: Teoría y Práctica*, México (en prensa).
- \_\_\_\_\_ (1994), "Estado, empresarios y campesinos en la modernización del campo: una estrategia", *Economía: Teoría y Práctica*, Nueva Época, núm. 2.
- \_\_\_\_\_ (1994), "¿Modernización o privatización?: posibilidades y limitaciones de las agroasociaciones para la recuperación del campo mexicano", en *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) (1992), *Banco de México*, boletín informativo, 30 de septiembre.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (1992), *El estado de la pobreza rural en el mundo*, Roma.
- Fritscher, Magda (1992), "México y Estados Unidos: un pacto agrícola desigual", *Polis 91, Anuario de Sociología*, UAM- Iztapalapa,.

- Gómez Cruz, Manuel y Schwentesius (1994), "Políticas de apoyo para el campo mexicano" en *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Hernández Navarro, Luis (1994), "¿Reforma o contrarreforma?: notas sobre el impacto de las reformas al 27 constitucional" en *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- \_\_\_\_ (1993), "Procampo ¿santo?: tres comentarios", *La Jornada del Campo*, 26 de octubre de 1993.
- Instituto Nacional de Solidaridad (1993), "Participación de los comités de Solidaridad en el ejercicio del gasto social", Serie: *Organización Social*, núm. 4, México.
- La Jornada, 28 de agosto.
- \_\_\_\_ (1993), 13 de mayo.
- \_\_\_\_ (1993), 21 de mayo.
- Manrubio y Fontes (1991), *La Jornada*, 18 de noviembre.
- Moguel, Julio (1992), "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, México, UAM-Azcapotzalco.
- \_\_\_\_ (1993), "Procampo o las trampas de la fe", *La Jornada*, 6 de octubre.
- Oliveira Vera-Cruz, Alexandre (1993), "Las asociaciones entre productores campesinos y empresarios como respuesta a la crisis del agro mexicano," México (mimeografiado).
- Ovalle, Federico y Emilio López Gámez (1994), "El entorno macroeconómico de la cartera vencida", México (mimeografiado).
- \_\_\_\_ (1994), "La evolución de la cartera vencida (de junio de 1988 a marzo de 1994)", México (mimeografiado).
- Pepsico-Gameza (1990), "¿Para bien o para mal?", *Expansión*, 21 de noviembre.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1989), *Documento técnico y declaración regional sobre la pobreza. Proyecto regional para la superación de la pobreza*, RLA/86/004.
- \_\_\_\_ (1994), *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Revel, Alain (1989), "L'évolution des marchés agricoles: la menace d'une surproduction généralisée" en *Problemes Economiques*, 18 de octubre.
- Rivera Herrejón, Gladys (ed.) (1993), *Implicaciones de las reformas al artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Salinas de Gortari, Carlos (1988), *El cambio asegura nuestra permanencia como nación, 1988-1992*, México.
- \_\_\_\_ (1993), *Quinto Informe de Gobierno*, 1º de nov. de 1993, México.
- Sarmiento, Sergio (1991), "Solidarity Offers Hope for Votes", *El Financiero Internacional*, 30 de septiembre.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) (1993), *Procampo, vamos al grano para progresar*, México.

- \_\_\_\_\_ (1992), *Propuesta de programa integral de apoyo a productos básicos*, México, 1992.
- \_\_\_\_\_, Dirección General de Política Agrícola (1994), *Situación de la cartera vencida nacional al 31 de enero de 1994*, México, 1994.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994* (Pronamoca), México.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Estrategia para la formación y seguimiento de los proyectos agroindustriales y agroalimentarios constituidos bajo la modalidad de asociaciones en participación* (mimeografiado).
- \_\_\_\_\_ (1992), *Asociaciones en participación*, documento interno.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Nota informativa actualizada sobre las asociaciones en participación*, México.
- \_\_\_\_\_ (1993), Dirección de Política Agrícola, Dirección de Apoyos a la Producción, Subdirección de Organización de Productores, Agroasociaciones.
- Tarrío, María, Luis Fernández Ortiz y María del Carmen Aguilar (1994), *Marginalidad y conflicto en Chiapas, México: los límites de las estrategias de sobrevivencia* (mimeografiado), México.
- Trápaga, Yolanda (1990), "El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, octubre.
- Téllez Kuenzler, Luis (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Unomásuno (1992), 20 de marzo.
- Valle Espinosa, Eduardo (comp.) (1992), *El nuevo Artículo 27. Cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas*, México, Editorial Nuestra.