
¿Agricultura social versus agricultura de mercado?*

Gustavo Gordillo**

▼

Asistimos al colapso de las economías centralmente dirigidas, mismo que para no pocos significa la total victoria del mercado libre; en realidad se inicia un periodo de reformulación de paradigmas, libre de maniqueísmos, pese al furor no exento de una decantación racista que alimenta a las vetas más conservadoras del mundo occidental. Conjugar un liberalismo responsable con nuevas modalidades de intervención estatal es el reto. Ni liberalismo a ultranza ni Estado propietario.

Si al nivel de la política mundial ha concluido la guerra fría, mal se iniciaría el siglo XXI bajo el signo belicoso de las polarizaciones económicas. Libertad y justicia, competencia y cooperación son la base de principios que, de aceptarse y practicarse, nos permitirán recrear un entorno de crecimiento económico sin el flagelo de la pobreza.

Vivimos tiempos de definición en los proyectos nacionales de largo plazo que demandan toda nuestra voluntad imaginativa y disposición a los cambios para construir consensos. Por eso tenemos que evitar cegarnos con posturas que nos deparen un callejón sin salida, como hoy es el destino final de toda polarización ideológica, ayuna de perspectivas reales o colmada de derrotismos conformistas.

Un punto clave de norma reflexiva con capacidad de abrir caminos de convivencia y prosperidad es plantear las disyuntivas como puntos de encuentro, visualizar las diferencias a la luz de su complementariedad solidaria. Bajo esta orientación es posible resolver contraposiciones irreducibles que lo son sólo en apariencia. Tal es el caso de la versumanía entre agricultura social y la agricultura de mercado. Vale la pena hacerse una serie de preguntas alrededor de esa falsa disyuntiva.

¿Qué es lo que se ha colapsado?

Por un lado, en los países del llamado socialismo real, el fracaso no fue de una supuesta economía social, sino del modelo de economía centralmente dirigida, en donde el Estado ocupaba en forma burocrática y autoritaria todos los espacios económicos y políticos; donde los sindicatos, las cooperativas y demás formas organizativas de gestión social distorsionaron completamente su papel y perdieron autonomía.

Por otro lado, en muchos otros países de Occidente, entre los cuales el nuestro resulta ser un claro ejemplo, lo que ha ocurrido ha sido una aplicación estricta de una política de ajuste de la economía que hasta ahora recién sale de la crisis e inicia una etapa de crecimiento económico. Se adentran en nuevos modelos de desarrollo en los cuales lejos de un colapso lo que está ocurriendo es la deconstrucción del aparato estatal, de sus prácticas corporativistas y clientelares sustentadas en el gasto público, y de las regulaciones excesivas. Es decir, se desmantela todo aquello que distorsionó y burocratizó las actividades económicas y la vida interna de las organizaciones sociales. Ahora la intervención estatal se reorienta para proceder de manera concertada con esas mismas organizaciones.

El agro mexicano es un capítulo que ilustra estos procesos viciados que la burocracia en no

* Este texto, que se reproduce aquí con la autorización del autor, se publicó en cinco partes (del 16 al 20 de febrero de 1992) en *La Jornada*.

** Subsecretario de Política y Concertación Social de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

pocos aspectos disfrazó -de manera consciente o no- como supuestas expresiones de una economía social, invocando un discurso ideológico que permitía identificar casi como sinónimos lo estatal con lo social.

¿Cuáles han sido los grandes avances?

Sin duda, la caída de los regímenes totalitarios y una mayor valoración y ejercicio, entre casi todos los pueblos, de las formas y prácticas democráticas.

Estos avances invaluable para la convivencia humana no deben llevarnos a relegar la indispensable y permanente tarea de evaluar, desde la perspectiva de la pluralidad social, el curso de la globalización de las economías a partir del funcionamiento de mercados más abiertos, y cómo sobre esta forma generalizada de asignación de recursos se pueden dar avances graduales hacia una mayor justicia social.

En este sentido resulta muy oportuna la advertencia de Octavio Paz: "La desaparición de los regímenes comunistas nos obliga a ver con ojos más severos y con ánimo más riguroso la realidad de las democracias liberales de Occidente. Las desigualdades siguen siendo escandalosas[...]" (en *Vuelta*, núm. 180, noviembre de 1991).

Presenciamos la inauguración del predominio casi irrestricto del mercado mundial, de la economía de mercado, ante lo cual necesitamos remontar los juicios impregnados de connotaciones ideológicas para ponderar sin fatalismos las verdaderas dimensiones e implicaciones de este acontecimiento.

La agricultura mexicana: ¿dónde lo social, dónde el mercado?

Es un lugar común que la economía social -que es el caso específico del ejido y la comunidad- se haya identificado con una sobreprotección estatal, misma que solió estar concebida, hasta antes de las reformas constitucionales, en términos de limitaciones a la movilidad entre este segmento y la economía mercantil, a la que generalmente se le considera como más dependiente de sus propios recursos para alcanzar niveles aceptables de rentabilidad.

Otra manera de plantear el problema sería hablar de agricultura campesina *vs.* agricultura empresarial. Esta es una distinción que atraviesa a la agricultura privada y a la agricultura social. No se refiere a las formas de propiedad sino a un conjunto de características que permiten distin-

guirlas claramente y que condicionan diferentes comportamientos económicos. Ello no significa que la agricultura sea homogénea sino que presenta una heterogeneidad tecnológica y económica muy grande.

Tampoco puede asimilarse la agricultura social a una agricultura de Estado -como procedimiento para distinguirla de la agricultura de mercado- en el terreno de la política económica. Lo que sí es claro es que la agricultura social fue jurídicamente muy intervenida debido a la excesiva regulación. Intervencionismo que gravitó más como mecanismo de control político que como agente de fomento a la producción.

Estas nociones se cruzan con inquietudes respecto al papel o grado de intervención del Estado en la economía, que en el caso del agro mexicano adquiere una especial relevancia por la proporción de la población que impacta una decisión al respecto.

Las diferencias con respecto al mercado no se delimitan por las formas de propiedad: el autoconsumo, es decir la no presencia directa de la lógica mercantil y sobre todo del intercambio comercial, no es privativo de una forma de propiedad. Hay productores privados fuera del mercado así como existen productores ejidales insertos de una manera decidida en el mundo de las transacciones mercantiles, cuyo excedente se destina fundamentalmente al comercio.

El conjunto de productores, en general, se guía por señales de precios dadas sus propias restricciones naturales de capital y de tecnologías, pero esas señales de precios eran un resultado perverso de la confusión entre las señales del mercado y la intervención excesiva del Estado, borrando las fronteras de deslinde de su propio ámbito, obstaculizando en consecuencia propósitos comunes.

Los problemas de descapitalización, así como los de deterioro ecológico, afectan las dos formas de propiedad. La heterogeneidad en el campo no se asimila a la existencia de una agricultura polarizada en formas de tenencia de la tierra, sino que distingue a las unidades rentables, que son una minoría, frente al resto de las unidades productivas.

La agricultura social no fue la privilegiada de la intervención estatal en el campo. De hecho, encontramos una política regresiva que favoreció las rentas de los productores inicialmente en una mejor posición, pues sus costos, muy por abajo del promedio, les generaban rentas sustanciales respecto al resto de los productores. En buena parte,

tales costos bajos recaían particularmente sobre los productores, que se beneficiaban de la política estatal de subsidios y que utilizaban paquetes tecnológicos fuertemente dependientes de subsidios canalizados por el gobierno en los rubros de insumos, crédito e infraestructura.

Así, la política proteccionista del Estado, que conducía a precios indiferenciados para todos los productores, por encima de los internacionales en ciertos bienes básicos y con una política de subsidios regresiva, aumentaba la desigualdad en el campo en lugar de disminuirla. Por tanto, teníamos la situación paradójica de segmentos de la agricultura de mercado que resultaban desarrollarse más al amparo de las políticas del Estado que la agricultura social, a quien supuestamente estaba dirigida la intervención estatal.

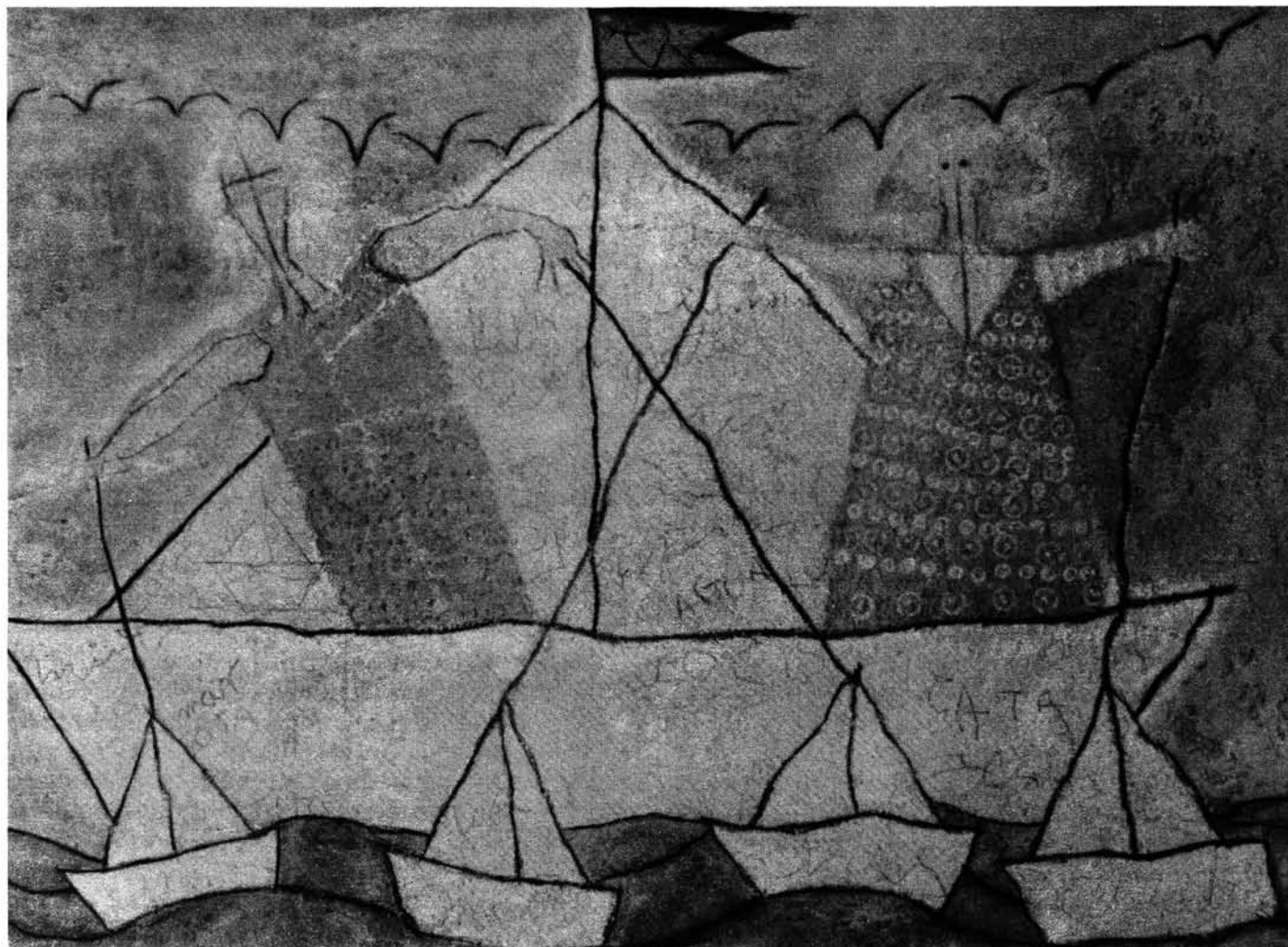
Los productores más desfavorecidos de la agricultura social no se beneficiaron de sus ligas corporativas con el Estado. De hecho, la agricultura

social no tuvo la capacidad de presión que otros grupos privados si tuvieron, por lo que el carácter de la intervención estatal en la agricultura social sólo fue sustancial de manera negativa al inhibir las iniciativas y reducir las opciones.

Una ilustración destacable de la presencia estatal es el caso del crédito, que limitando opciones, pretendía solucionar la dificultad jurídica de las garantías de los préstamos, dado las características peculiares del ejido y el alto riesgo de las actividades agrícolas. Tanto en el crédito como en el seguro y en la misma comercialización, se generaron círculos viciosos que terminaron por rebasar o hacer inoperantes los arreglos institucionales.

¿Cuál es el sentido de los cambios que se han propuesto?

La agricultura social requería ser transformada a partir de las condiciones objetivas de operación a



las que había llegado: descapitalizada, desincentivada y sin capacidad de decisión, y no de lo que se hubiera deseado que fuera. Igualmente, el rol del Estado en la agricultura debía pensarse en el contexto de las grandes restricciones macroeconómicas de los ochenta, y no desde las capacidades de expansión de los setenta.

La situación era suficientemente grave como para realizar una reforma tibia sujeta a concesiones y a merced de la inercia de todo un sistema que busca autopropetuar. No bastan las palabras, por más claras que sean, para que las instituciones cambien. En general, cuando no hay ninguna medida verdaderamente de fondo, las burocracias se resisten con facilidad a los cambios. Puede decirse que los pequeños cambios y reformas marginales, aunque muy necesarias, son incapaces de desatar la dinámica de los grandes cambios.

En el contexto actual, la inmovilidad resultaba sinónimo de perpetuación de las desigualdades tanto entre la agricultura social y la privada, así como entre la agricultura y el resto de la economía. En efecto, la inmovilidad impedía a la agricultura social, y más en general a la agricultura como un todo, la necesaria flexibilidad que sin embargo es ya un valor adquirido, como condición de eficiencia, en los sectores económicos más competitivos de México y el mundo.

Paradójicamente, la mayor transformación debe llevar hoy al sector privado de una agricultura estatizada y muy dependiente del subsidio a una agricultura de mercado. Siguiendo la feliz frase del Secretario de Hacienda, es necesario privatizar al sector privado. Y en esta verdad mucho se dice del sector privado en el medio agropecuario.

La flexibilidad en la agricultura social significa la existencia de opciones en términos de la organización del proceso productivo tanto hacia adentro (posibilidad de contratar mano de obra), como hacia fuera (posibilidad de asociación o renta). A la vez, la flexibilidad significa la posibilidad de producir en condiciones más parecidas a las de cualquier otro sector económico, donde existen asociaciones y transferencias de activos o procesos de compra-venta de factores de producción.

El problema es sin embargo más complejo puesto que precisamente estos procesos de cambio ocurren cuando gran parte de las unidades productivas en el campo se encuentran en una situación de suma fragilidad. El verdadero reto no es entonces propugnar por la inmovilidad de la situación, sino reflexionar sobre la forma en que pueden ser impulsados los más desfavorecidos dentro de la agricultura social en las nuevas y drásticas

condiciones que la competitividad exige y a la cual la agricultura de ningún tipo, ni el país, pueden sustraerse.

¿Cuáles eran los supuestos del modelo de desarrollo económico y de la inserción de la agricultura?

En muchos países, incluido México, el supuesto de que la sola abundancia de recursos naturales daba la base material decisiva para impulsar el desarrollo económico, generó un encadenamiento subordinado de la agricultura al resto de la economía, creando una transferencia desproporcionada de recursos a otros sectores sin una correspondencia lógica de reciprocidad.

Esto demostró dos cosas: que la agricultura en su conjunto, pero de manera particular la social, no es contraria *per se* a la dinámica mercantil, y que los términos de su interrelación requieren ser redefinidos para propiciar el desarrollo de unidades agrícolas rentables. Esto es, que el funcionamiento del mercado requiere de ajustes que impidan la descapitalización y desincentivación del sector agropecuario.

En el pasado inmediato no se realizó un ajuste de mercado, simplemente se buscó resolver la crisis en el medio rural convirtiendo al Estado en la palanca del desarrollo. No se modificó el modelo de desarrollo, sólo se profundizó el protagonismo estatal. Se impulsó coyunturalmente a los agricultores, pero a costa de un mayor endeudamiento público, mismo que muy pronto llegó a su límite y no tuvo asideros sólidos para autosostenerse.

Bajo este esquema la agricultura social tampoco estuvo divorciada del mercado, pero el beneficiario no fue el ejidatario ni el comunero, sino diversos grupos de interés que capturaron rentas institucionales generadas por este modelo de desarrollo.

¿Es posible adecuar y modificar estas condiciones?

Los logros pasados de un diseño de agricultura social protegida no impiden ver los límites e incluso los efectos perversos que el mantenimiento del mismo esquema provocó. Desde antes ya se sabía que el costo de tal esquema era el establecimiento de un conjunto de rigideces y normas. Se decía: qué importa, ya que el beneficio será mucho mayor en términos de igualitarismo y justicia. Ahora, los efectos perversos no sólo se deben a los estragos

provocados por una burocracia ineficiente y con reales intereses económicos o a un corporativismo funcional al régimen, sino también a que el Estado y las condiciones de competencia económicas ya no son los mismos.

En una situación que ha llegado a tal grado de deterioro los efectos son menos visibles y más fáciles de soportar en un periodo de crecimiento que en uno de recesión. En el primer caso, la gestión de la agricultura social ligada a las rentas institucionales por parte de grupos de interés, tienden a reproducir mecanismos en busca de más subsidios de parte del Estado para redistribuir a su favor los excedentes generados por tal agricultura. Cuando esto ocurre en una situación en que la falta de crecimiento impide su generación satisfactoria, la redistribución regresiva es más probable.

No basta con decretar el fin del corporativismo o con modernizar las burocracias. De hecho, es precisamente la creación de condiciones de flexibilidad ligadas al otorgamiento de un rol más transparente y regulado al mercado lo que asegura mayores probabilidades de éxito en el tránsito de una agricultura intervenida a una más libre.

Esto es así debido a que el inmovilismo respecto a la agricultura social no significa en realidad que las condiciones en que ésta se desenvuelve estén también inmóviles. El inmovilismo en estas circunstancias significa un "dejar hacer", puesto que la dinámica productiva y la crisis del campo condujo a que la agricultura social sufriera una flexibilidad sin marco regulatorio. Las asociaciones, rentas, contratación de mano de obra y ventas ilegales proliferaron, para bien y para mal.

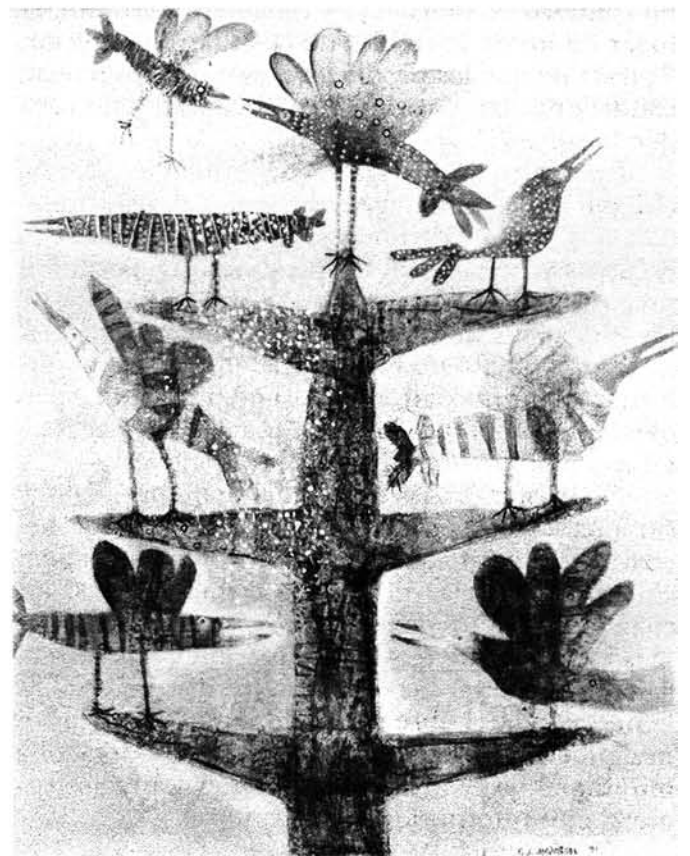
¿Cuál es el nuevo papel del Estado en la agricultura?

Se promueve el cambio no para mantener las cosas igual, tampoco para legalizar las injusticias, sino para que, a partir del reconocimiento de una realidad, se busque su transformación. En esa perspectiva, se busca encontrar nuevas especificaciones a la actuación estatal que no deje inermes a los grupos más desfavorecidos sino que disminuyendo los costos sociales los incorpore en esta transición; porque no se puede hacer una vuelta al pasado restableciendo un conjunto de normas, leyes y costumbres que busquen inmovilizar a la agricultura social haciendo abstracción de los cambios en las políticas macroeconómicas e internacionales y sobre todo del daño que objetivamente causaron a la agricultura social.

Actualmente, dos formas reconocidas de intervención estatal han sido claves para combatir la inflación sin impedir el crecimiento económico. Una política directa tendiente a regular el desempeño del mercado y que se ha instrumentado a través del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, y una política en aptitud de asignar recursos que el mercado no está en condiciones de hacer, a través del Programa Nacional de Solidaridad. Ambas intervenciones hacen de la concertación su método básico de instrumentación, ambas son contrarias a la pretensión de un Estado propietario que sustituya a la sociedad civil del proceso de producción de bienes y servicios.

Algunos analistas poco acuciosos de las transformaciones en marcha no comprenden el vínculo indisoluble que hay entre el PECE y el Pronasol. Los visualizan como si fueran una especie de Dr. Jekyll y Mr. Hyde de la política gubernamental. Se equivocan. Uno no se puede desarrollar sin el otro. No existe desdoblamiento de la política económica: es una.

Bajo esta perspectiva, el punto no es si tal proceso de adecuación se hará o no bajo una regulación estatal o si se dejará a un mercado como el agropecuario actuar con total libertad, sino en-



tender que el reforzamiento del mercado, si es regulado, permite introducir la flexibilidad que coloca en mejor situación de competir a la agricultura social y a la agricultura en general.

El cambio de condiciones de la agricultura social no va sin riesgos, pues reforzar la dinámica mercantil sin más significa dejar a los más desfavorecidos a la merced de un juego donde triunfa el más fuerte, y puede incluso crear nuevas exclusiones o perpetuar las ya existentes.

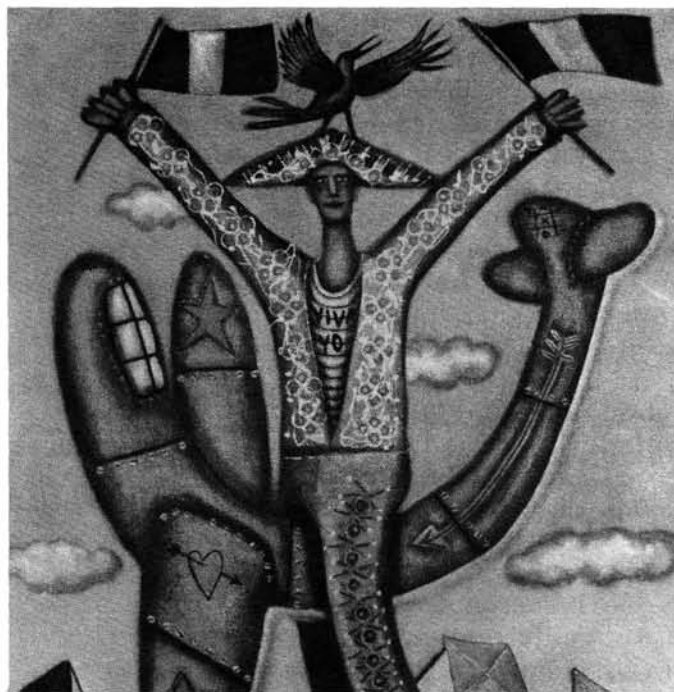
De ahí el reto: el Estado debe fijar reglas claras, a través de las leyes, junto con mecanismos que permitan la transición, y debe también reforzar las capacidades de acción de los más desfavorecidos, pues de otra forma la asignación de recursos se realizará a partir de una situación inicial de distribución de activos totalmente insatisfactoria. Donde la perspectiva macroeconómica (el desempleo estructural) impide creer que la contrapartida a la movilidad del factor tierra, para poner un ejemplo límite, sería la movilidad del factor trabajo hacia otros sectores económicos.

Esto es, el Estado debe coadyuvar a crear opciones no sólo a través de los cambios jurídicos sino de otro tipo de apoyos -en una economía de mercado- que impidan que la flexibilidad de la agricultura social sólo signifique su desaparición. El reto es encontrar nuevos mecanismos de protección en un contexto de movilidad y dinámica mercantil, en lugar de los de la rigidez de la situación anterior. Se trata de que los productores campesinos tengan condiciones para asumir esa movilidad y no para que la sufran.

Las reformas al artículo 27 posibilitan pero no obligan, al cambio en la estructura de la propiedad, a la vez que dan más juego a la asignación de recursos y de factores de producción; permiten una mejor organización productiva al interior de los ejidos así como diversifican su financiamiento.

El problema no era la existencia de diversas formas de propiedad, sino la rigidez de las normas que obstaculizan una mejor asignación de recursos y capacidad de organización productiva.

No existen países que comercien libremente y sin intervención gubernamental los bienes agropecuarios. De hecho, todas las agriculturas funcionan con transferencias de recursos importantes, las cuales en los años ochenta han progresado mucho más rápidamente que la producción y a la misma velocidad con que se elaboran los discursos sobre la necesidad del libre comercio. Tales intervenciones gubernamentales afectan la oferta y demanda mundiales, así como los volúmenes y precios comerciados internacionalmente.



Dada la situación de crisis en el campo, la apertura y la existencia de grandes apoyos de los gobiernos de otros países a sus agricultores, el Estado está obligado a apoyar tanto los procesos transicionales de ajustes internos como la creación de condiciones de competitividad dentro de un mercado que no actúa en un marco relativamente libre sino fuertemente intervenido.

Las recientes reformas al artículo 27 permiten dinamizar al mercado de tierras, y en ese sentido posibilitan el pasaje de la agricultura ejidal a la agricultura privada. Sin embargo, las mismas reformas, al permitir la asociación, la renta y la contratación de mano de obra, permiten también el reforzamiento, a través de la capitalización, del ejido y la comunidad. En ambos casos se busca combinar libertad económica con libertad política.

Hoy en día, con las reformas se han eliminado varias desventajas de operación que la agricultura campesina tenía frente a la empresarial.

La pregunta es si ello obliga a definir el punto de equilibrio óptimo de la estructura de propiedad. El punto de equilibrio referido dependerá, en parte, de los apoyos que el Estado desarrollará para hacer más competitivos a los sectores más desfavorecidos de la agricultura campesina frente a las posibilidades de expansión del sector más próspero de la agricultura empresarial. De no darse ese apoyo, la dinámica del mercado de tierras se daría de forma desordenada, convirtiéndose en un mecanismo de mayor exclusión sin asegurar siquiera sustanciales mejoras en la eficiencia.

Como la asignación de recursos no depende de la estructura de propiedad, dada la flexibilización lograda en la agricultura, el Estado debe coadyuvar -dada la distorsión de los mercados internacionales agropecuarios y de los rezagos estructurales- a la creación de condiciones que permitan a los productores la maximización de ganancias. A la vez debe asegurar un mínimo de bienestar a los que son afectados durante el proceso de transición o antes de él. Por tanto, puede concluirse que los cambios en la legislación son un elemento importante para salir de la crisis estructural del campo mexicano, pero sólo en el contexto de una política integral de desarrollo rural.

Debe reconocerse que los mercados no son creaciones naturales sino construcciones sociales que siempre terminan siendo legal y políticamente estructurados; son mecanismos que reflejan relaciones entre agentes que pueden resultar muy eficientes en términos de asignación de recursos.

Hacer del mercado un instrumento de la sociedad comienza por evitar que ciertos agentes capturen poder político o dobleguen a instituciones a su favor. No sólo en cuanto a corrupción política, sino a su efecto en los otros agentes económicos, en las empresas o en los consumidores.

¿Existe la síntesis entre mercado y justicia social?

Nuestras alternativas, como nuestros obstáculos y conflictos, están en definir, consensar y construir las combinaciones más eficientes económicamente, capaces de garantizar producción, competitividad y distribución justa.

Nuestra economía tiene elementos y rasgos de lo que se puede denominar como una economía social, tanto en lo que se refiere a propiedad, organizaciones e instituciones. Estamos avanzando gradualmente en crear condiciones para que se despliegue todo su potencial no en un estanco aparte o en contradicción con el mercado, sino en una interacción que aproveche las complementariedades.

Cabe mencionar que es en el medio rural donde encontramos nuevas opciones: el análisis de las experiencias de diversas organizaciones económicas regionales de productores demuestran que es viable consolidar una mayor presencia en los mercados, caracterizada porque su motivación principal no es exclusivamente la maximización de utilidades. Resulta muy frecuente que las organizaciones económicas de los campesinos incorporen como objetivos fundamentales la generación de

empleos, la elevación del nivel de vida de sus agremiados, la defensa ecológica de sus recursos o el control de sus procesos de producción. Por ello, la intervención social en los mercados le imprime una nueva racionalidad que permite, en circunstancias adecuadas, que el mercado sea un vehículo para facilitar una mayor democratización en algunas decisiones económicas que afectan a los productores.

Una interacción sana, que complemente potencialidades entre economía social y economía de mercado, sólo puede darse en un contexto democrático donde, como dice Fernando Savater: "La democracia no es una situación estática [...] que hay que guardar en una urna de cristal para que no se estropee por el uso, sino un instrumento de incesante transformación social. La democracia es un arma política, pero no inerte, para luchar contra el prejuicio, la discriminación, la explotación de los más por los menos [...] Si no se sirve para estos fines, se convierte en coartada de la desigualdad, injusta, y de la coacción violenta contra los desposeídos" (*A decir verdad*, FCE, 1987).

La democracia se tiene que ganar no sólo en las casillas y en el desempeño de las instituciones de fomento, sino en los esfuerzos de organización y educación. Ejercer la autonomía, alcanzar un alto nivel de democracia económica, implica pensar y ejercer una democracia políticamente garantizada y socialmente completa. ▲

