

NAJIB AKESBI (*)

La política de ajuste estructural en la agricultura marroquí (De la «política de pantanos» a la de liberalización)

La agricultura marroquí ofrece una imagen contradictoria. Su peso en el producto interior bruto ha descendido sensiblemente y sin embargo los resultados de las campañas agrícolas continúan, en buena medida, marcando el ritmo del curso de la economía nacional y determinando sus equilibrios internos y externos. Este ritmo permanece, más que nunca, ligado a la aleatoriedad climática a pesar de que el sector agrícola, mucho más que otros, se ha beneficiado de un considerable esfuerzo destinado, precisamente, a mejorar el manejo del agua que le ha sido destinada. Tendencialmente el sector genera, sin embargo, una producción consistente y relativamente diversificada, no obstante, para ciertos productos básicos la dependencia alimentaria del país o bien se agrava o permanece con carácter preocupante. El campo marroquí cobija todavía una población rural creciente, aunque su relación con la población total decrece lentamente, cayendo incluso por debajo del 50 por ciento desde 1993.

Hay que decir que mientras la mayor parte de los países del Tercer Mundo, desde el comienzo de los años 60, optan por una industrialización identificada entonces con el «desarrollo», Marruecos se distingue por la prioridad que dispensa a la agricultura. Es cierto que se trata de «un determinado tipo de agricultura» y, por lo tanto, de una política que muestra, como uno de sus aspectos principales, su carácter acusada-

(*) Institute Agronomique et veterinaire. Hassan II. Rabat.

mente selectivo. Pero esta política, instrumentada a lo largo de un cuarto de siglo y calificada habitualmente de «política de pantanos», a pesar de haber sido muy activa, no ha carecido de coherencia. En todo caso, ha producido resultados moderados que han puesto en evidencia la necesidad de reconsiderar sus principios, objetivos y medios. El replanteamiento efectivamente emprendido al final de los años 80 a través de la llamada política de ajuste estructural ¿era precisamente el que se necesitaba? ¿Es esta política capaz de responder a los problemas que han aparecido y se han multiplicado con el paso de los años? ¿Podrá dar respuesta a los desafíos a los que se enfrenta actualmente y en mayor medida en el futuro la agricultura marroquí? Todavía no se dispone ni de la experiencia ni de la perspectiva necesarias para llevar a cabo una evaluación objetiva de los efectos de los cambios en curso. En compensación, las primeras observaciones y las indicaciones suministradas por algunas investigaciones sobre el terreno provocan numerosas cuestiones importantes y abren un amplio campo de análisis a los economistas y sociólogos implicados en el desarrollo rural.

Comenzaremos examinando la política agraria seguida en Marruecos a lo largo de los tres últimos decenios. Trataremos, a continuación, de evaluar sus resultados para destacar las limitaciones y carencias que la han caracterizado y describiremos, luego, la política de ajuste estructural en el sector agrario, antes de cuestionar su oportunidad, posibilidades de éxito o los riesgos y peligros que puede entrañar.

1. CONTEXTO Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA

Al comienzo de los años sesenta, después de las reorganizaciones políticas que siguieron a los primeros años de la independencia, la estrategia de desarrollo de Marruecos adopta una orientación y un contenido nuevos. Se pretende una estrategia liberal apoyada conjuntamente en el sector privado y en la apertura al exterior. La opción industrialista del primer plan quinquenal es rápidamente cuestionada y la consigna de la reforma agraria derivará en una inofensiva «reforma agrícola» que se cuidará mucho de tocar la estructura de distribución de la tierra y otros status territoriales (que habían sido consi-

derados arcaicos, complejos, obstaculizadores de cualquier política de modernización...) y ni siquiera se cederán, contrariamente a la legalidad, varios centenares de miles de hectáreas de tierras de colonización a empresarios privados marroquíes. El antiguo «tertib», tributo impopular, es suprimido y sustituido, en 1961, por un «impuesto agrícola» que conducirá a desgravar sustancialmente las rentas agrarias, particularmente las más elevadas. Los antiguos «notables rurales» reencarnan el aparato del Estado a nivel local principalmente donde, como dice R. Levan, «se encuentran de nuevo como en la época del protectorado: depositarios de la vigilancia del mundo rural» (1).

Tales medidas, impuestas por evidentes consideraciones sociopolíticas, pesarán en el concepto que del desarrollo de la agricultura tendrán sus responsables. Esta deberá ciertamente beneficiarse de una particular atención pero ninguna de las acciones que se emprendan deberá afectar sensiblemente a un orden basado en estructuras territoriales, sociales y políticas consagradas. Se tratará de actuar contando con las «estructuras» tal y como son. Las soluciones a los problemas del desarrollo agrario serán más bien «técnicas» que «políticas».

A partir de 1965, a raíz de los trabajos de la primera misión del Banco Mundial en el país, comienza a tomar forma el modelo de desarrollo para la agricultura. Abandonando todo tipo de reforma estructural, el modelo descansa en los dos conceptos básicos de modernización y rentabilización. La política del Estado para la agricultura se identifica, desde entonces, con la «política de pantanos». Esta política, que pretendía modernizar el sector, se fijó como objetivo-símbolo la transformación en regadío de un millón de hectáreas al horizonte del año 2000 y para alcanzarlo optó por la vía de las grandes obras hidráulicas, es decir, la construcción de imponentes presas y el subsiguiente equipamiento de los perímetros llamados a constituirse en los focos privilegiados del desarrollo pretendido.

La «política de pantanos» fue una política voluntarista, global y, sin embargo, eminentemente selectiva. El Estado, artífice exclusivo de esta política, multiplicó los instrumentos de in-

(1) R. Levan, El «fellah» marroquí, defensor del trono. Ediciones de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas, París, 1976, p. 235.

tervención, directos e indirectos, destinados a asegurar su establecimiento y su éxito: inversiones públicas, ordenación del territorio, subvenciones, ventajas fiscales, créditos, política de precios, agrupaciones, mercados,... Mostraremos brevemente, a grandes rasgos, estos instrumentos antes de esbozar una evaluación somera de ellos (2).

2. LA «POLÍTICA DE PANTANOS», O LA INTERVENCIÓN A GRAN ESCALA, PERO SELECTIVA DEL ESTADO

La acción del Estado se ha caracterizado, en primer lugar por inversiones masivas en infraestructuras básicas y redes de distribución de agua. A costa de un considerable esfuerzo financiero (cerca del 60 por ciento de los recursos destinados al sector agrícola y el 30 por ciento del conjunto de las inversiones públicas), ha sido posible, en veinte años, ejecutar una veintena de grandes obras hidráulicas y equipar casi 300.000 ha. (de esta forma Marruecos dispone actualmente de 35 grandes embalses y ha realizado aproximadamente la mitad del programa inicial de regadíos). (Ver cuadro 1).

El Código de las Inversiones Agrícolas, promulgado en 1969, tuvo por objeto regular las condiciones de *puesta en valor de las tierras* regadas, favorecer la modernización de las explotaciones e intensificar la producción. Esta última, además, debía orientarse a los productos más adecuados para rentabilizar las inversiones, es decir, a los destinados a la exportación (agrios, productos tempranos,...) o al mercado interior pero de gran valor comercial (remolacha y caña de azúcar, forrajes, hortalizas...). En las zonas regables se estableció la obligatoriedad de la *puesta en valor de las tierras* y las explotaciones debían respetar planes de cultivo elaborados por la administración central en función de los objetivos generales del país. En «contrapartida» fue arbitrado un impresionante dispositivo de subvenciones y primas con el fin de promover la adquisición de los medios necesarios para la modernización: semillas, abo-

(2) Para un tratamiento más amplio, cf. N. Akesbi y D. Guerraoui, *Objetivos agrícolas. Valoración de la experiencia marroquí*, ed. Le fennec, Casablanca 1991; N. Akesbi, *Instrumentos de política agrícola*, en la *Gran Enciclopedia de Marruecos*, Vol. Agricultura y Pesca, Grandes Ediciones de Marruecos, Rabat, 1987.

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LAS SUPERFICIES DOMINADAS POR LAS GRANDES OBRAS HIDRÁULICAS (HA.)

ORMVA	Embalses	1957	1967	1972	1977	1980	1988	1992 (*)	Potencial (*)
B. Moulouya	Mohamed 5 (1967)	2.350	20.190	37.576	50.718	58.273	65.400	65.400	65.400
Charb	El kansral (1936, 1963) Idriss 1.º (1973)	11.299	24.210	37.410	65.410	75.110	76.750	89.678	220.400
Doukkala	El massira (1979)	6.900	12.200	22.800	31.800	43.300	59.700	61.300	125.300
Haouz	My youssef (1969) Lalla takerkoust (1936, 1980)	-	11.000	18.730	38.018	38.018	30.050	53.550	202.700
Tadla	Bine el ouidane (1963) Kasba tadla (1931)	33.000	66.400	87.700	104.100	109.400	97.050	97.300	107.900
Tafilalet	Hassan addakhil (1971)	-	-	18.067	22.497	36.233	27.900	27.900	27.900
Ouarzazet	Mansour eddahbi (1971)	-	-	1.200	11.400	14.950	26.000	26.380	26.400
Sous massa	Youssef ben tachfine (1972) Abdelmoumen (1981)	-	-	-	19.500	25.670	32.760	32.710	32.710
Loukkos	Qued el makazine (1979)	-	-	-	1.500	15.665	16.000	19.599	34.300
	TOTAL	53.450	134.000	223.483	334.943	416.609	431.610	473.817	843.000

(*) Estos datos proceden del documento del último Consejo Superior del Agua y del Medio Ambiente, 1993.
Fuente: N. Akesbi, D. Guerraoui: *Objetivos. Op. Cit.* p. 33. Consejo Superior del Agua y del Medio Ambiente, Rabat, 1993. Acondicionamiento hidro-agrícola, situación actual y perspectivas, séptima sesión.

nos, productos fitosanitarios, material agrícola y de riego, construcción de establos, acciones específicas a favor de las producciones nacionales (agrios, olivares, palmerales) o de mejora genética del ganado... Los porcentajes de subvención se situaban en una horquilla del 10 al 50 por ciento (no obstante los más corrientes variaban entre el 20 y el 30 por ciento). Eran diferentes según la condición individual o cooperativa de los solicitantes, estos últimos mejorados respecto a los primeros (ver cuadro 2).

El agua, factor de producción evidentemente decisivo en zonas transformadas para constituir perímetros regados, se benefició de un tratamiento aún más favorable. El Código de Inversiones Agrícolas había establecido claramente el compromiso del Estado para reducir al «mínimo estricto» la parte de los costes de producción del transporte y de la distribución del agua de riego soportados por los agricultores. Esta parte fue, efectivamente, mínima e incluso fue disminuyendo año tras año, al menos hasta el comienzo de los 80. La contribución a las infraestructuras de base sólo representó, de hecho, poco más del 5 por ciento del coste de las transformaciones. El precio del agua y las tasas de bombeo, a su vez, fueron congeladas a lo largo del decenio de los 70 y para ciertos perímetros ni siquiera fueron establecidas (Souss, Ouarzazate, Loukkos).

El *crédito agrícola* también fue organizado para favorecer la financiación de las áreas, de las explotaciones y de las producciones privilegiadas por la política agrícola. El dispositivo establecido, condujo, en la práctica, a conceder algunos «créditos de subsistencia» a la gran mayoría de los pequeños agricultores y a reservar la parte más importante de los recursos para las grandes explotaciones en el marco de los créditos para el desarrollo.

En cuanto a la *fiscalidad* la creación del impuesto agrícola significaba, ya desde los años 60, la exención del 90 por ciento de las explotaciones. En lo sucesivo la congelación de las bases imponibles y el mantenimiento de tipos bajos se sumaron hasta desembocar en el deterioro del impuesto agrícola. Además desde el comienzo de los años 80 no será prácticamente percibido en los períodos de sequía, en virtud de la decisión real, de 1984, de exonerar las rentas agrícolas de todo tipo de impuestos hasta el año 2000, plazo prorrogado más tarde hasta el año 2020. En el ámbito de la fiscalidad indirecta se percibe la misma voluntad de desgravar. Hacia atrás, los prin-

Cuadro 2

CÓDIGO DE LAS INVERSIONES AGRÍCOLAS: SUBVENCIONES A LAS INVERSIONES (GESTIONADAS POR LOS FONDOS DE DESARROLLO AGRÍCOLA)

Conceptos	Tasa de subvención %		Observaciones
	Individuos	Cooperativas	
I. Mobiliario mecánico			
I.1. Maquinaria			Con un techo de 25.000 DH/tractor
Tractor < 40 C.V.	25	25	
Tractor > 40 C.V.	0	30	
Segadoras	25	25	
Cosechadoras (de remolacha y caña)	10	20	
Otras máquinas y aperos	25-35	20-35	
I.2. Pequeño material			
Pequeños aperos	50	50	
Motocultores	25	25	
II. Mejoras territoriales y acondicionamientos hidráulicos			Con un techo de 2.000.000 DH por explotación para conducciones
II.1. Obras de mejora (roturaciones, despredregados, nivelaciones, drenajes)	30	40	
II.2. Material de riego			
Aspersión	10	20	
Localizado	20	30	
III. Mobiliario vivo			
III.1. Mejora genética			
Vacuno de leche	1.200/1.500 DH por cabeza	1.300/1.600 DH por cabeza	
Vacuno de carne, reproductores de raza pura	1.000 DH por novilla preñada	1.000 DH por novilla preñada	
Ovino y caprino	400-500 DH por cabeza	450-700 DH por cabeza	
Establos, gallineros, apriscos	20	25	
Trituradoras, mezcladoras y otro material	20	25	
Lecherías anejas	20	25	

Fuente: Informe FDA, DPAE, MAMAVA, 1994.

principales «inputs» así como el mobiliario vivo y mecánico están exentos del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los derechos de aduana en caso de importación. Hacia adelante, los productos agrícolas sin transformar y algunos de los transformados están, igualmente, exentos del IVA. Los productos destinados al mercado exterior están, asimismo, libres de todo tipo de impuestos. En definitiva, puede considerarse que el sector agrícola goza de una cuasi-desgravación por entender que ello constituye un poderoso estímulo para promover la inversión privada y la modernización del sector.

La *política de precios* a la producción se ha instrumentado, también, con carácter selectivo. El Estado ha tratado de regular los precios de ciertos productos básicos como cereales, leche y algunos cultivos industriales (remolacha, algodón, girasol, etc.) destinados al mercado interior, manteniendo libres los de los productos hortícolas, agrios, aceite de oliva, productos estos cuyas exportaciones se deseaba promover. Desde el comienzo de los años 70 se impuso la preocupación de proporcionar a los productores niveles de ingresos suficientemente estimulantes a riesgo de cargar al Estado con las subvenciones necesarias para mantener los precios al consumo a niveles compatibles con el poder de compra de la población. Varios productos esenciales (azucareros, oleaginosos, leche...) se beneficiaron incluso de una organización integrada, que agrupaba la interprofesión producción-transformación-comercialización, e iba desde el apoyo al laboreo y el anticipo de los «inputs» hasta la garantía de la venta de la cosecha a un precio prefijado, pasando por la concesión de los créditos necesarios, el seguimiento de las campañas por los técnicos de las Oficinas Regionales de Puesta en Valor, la ejecución de los tratamientos fitosanitarios precisos, etc.

La política del Estado ha sido igualmente muy selectiva en materia de *comercialización*. En efecto, en la medida en que los poderes públicos se han comprometido en organizar y favorecer la venta de las producciones privilegiadas por su política general, han descuidado la de otras producciones. En el interior del país la comercialización de los cultivos industriales, promovidos en el marco de los contratos de cultivo, básicamente en las zonas regadas, se ha beneficiado de una organización relativamente eficaz, con un circuito reducido al mínimo —constituido casi exclusivamente por el productor, la Ofi-

cina y la empresa de transformación— y precios suficientemente interesantes. La leche se ha beneficiado de una organización, basada en centros de recogida en las zonas de producción intensiva, que ha resultado ventajosa. El trigo blando ha recibido, en parte, alguna atención en la medida en que las cooperativas de comercialización (orientadas y sostenidas por el Estado) tenían por objeto adquirir este cereal, aunque sólo en la medida de sus posibilidades, que no han sido excesivas. Por el contrario el mercado de otros productos alimentarios, desde la cebada y el trigo duro hasta las frutas y verduras pasando por las leguminosas, aceite de oliva y carnes, no ha sido objeto de ningún esfuerzo de organización y saneamiento. Todo ello a pesar de que los circuitos comerciales en Marruecos continúan caracterizándose, muy a menudo, por una gran complejidad, una desorganización que roza la anarquía y, sobre todo, por una multiplicación abusiva de intermediarios especuladores que se enriquecen desconsideradamente en detrimento, a la vez, de productores y consumidores.

Ciertamente, ha sido en dirección al *exterior* donde el Estado ha desplegado, sin duda, los mayores esfuerzos para facilitar la salida de los productos destinados a la exportación. En 1965 fue creada la Oficina de Comercialización y Exportación (OCE) que tuvo hasta 1985 el monopolio de la exportación de los principales productos afectados (agrios, frutas y hortalizas tempranas, conservas vegetales y animales). Esta Oficina podrá, sobre todo, poner sus poderosos medios humanos y materiales al servicio de la prospección de los mercados exteriores y asegurar a los productores condiciones de venta relativamente ventajosas. En 1969 se firmó el primer acuerdo de asociación con la CEE, acuerdo renovado y ampliado en 1976. Su primer objetivo es garantizar el acceso de los productos en cuestión al mercado comunitario. La adhesión de España y Portugal a la CEE, en 1986, obligó a su «adaptación» en 1988. Ciertamente ésta ha resultado muy insuficiente y bajo la presión de poderosos «lobbies» la Unión Europea persigue, en lo sucesivo, una política proteccionista claramente manifestada (3). En consecuencia las negociaciones, actualmente en

(3) N. Akesbi, La Unión Europea, el GATT y nosotros, serie de cuatro artículos aparecidos en el diario Libération, Casablanca, 4-7 junio de 1994.

curso, para el establecimiento de nuevas relaciones con la Unión se presentan extraordinariamente laboriosas porque las autoridades marroquíes se muestran preocupadas por preservar las condiciones de acceso de nuestros productos agrícolas a los mercados de allende el Mediterráneo.

3. RESULTADOS MODERADOS Y OBJETIVOS CONCERTADOS

Esta política ha tenido, sin duda, resultados positivos en las regiones en las que se ha practicado. En el campo de las producciones azucareras, hortícolas, cítricas, lácteas, los progresos han sido frecuentemente notables. Así en la producción azucarera la tasa de autosuficiencia, que era casi nula al comienzo de los años 60, alcanza actualmente entre el 60 y el 65 por ciento. Por el contrario los cereales (con excepción del trigo blando), las leguminosas, los aceites (de oliva y de oleaginosas), las carnes rojas han acusado los efectos de una política que les ha olvidado. De esta forma los resultados positivos obtenidos en algunos sectores han resultado insuficientes para atenuar las deficiencias y limitar el déficit. A falta de una mejora de los rendimientos, el déficit alimentario crece y, mientras el país dispone de un potencial de exportación no despreciable, su balanza comercial agroalimentaria permanece estructuralmente deficitaria desde 1974 (ver cuadros, 3, 4 y 5).

La política seguida, esencialmente selectiva y polarizada, ha acentuado excesivamente las disparidades espaciales y sociales. Para apreciar su magnitud hay que considerar que los perímetros regados, actualmente equipados, abarcan como mucho 700.000 ha. Es decir, los considerables recursos —humanos, materiales, financieros— movilizadas por la «política de pantanos» han beneficiado a menos del 10 por ciento de la superficie agrícola útil del país, mientras que las nueve décimas partes de las tierras (de agricultura de secano, donde vive más del 80 por ciento de la población rural) han continuado sufriendo las consecuencias de la falta de medios y, por así decirlo, del subdesarrollo. A título indicativo se ha calculado que, en lo que se refiere a los medios de producción, los perímetros regados concentran el 50 por ciento de los abonos utilizados por todo el sector agrícola, el 30 por ciento de las semillas de cereales y forrajes y el 40 por ciento de los productos

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES PRODUCCIONES AGRARIAS (1961-1992)

	1961-65	1971-75	1981-85	1986-90	1991	1992	1993
Cereales (1.000 Qm.)							
Trigo blando	3.845	4.624	7.231	19.081	27.972	8.804	9.417
Trito duro	11.339	14.077	11.536	16.512	22.158	6.818	6.313
Cebada	15.119	20.529	17.097	27.593	32.525	10.807	10.268
Maíz	4.048	3.471	2.369	3.478	3.351	2.156	923
Leguminosas (1.000 Qm.)	2.695	4.521	2.415	3.832	4.486	1.545	774
Oleaginosas (1.000 Qm.)	184	332	242	1.036	1.164	1.500	789
Remolacha azucarera (1.000 Tm.)	1.420	1.699	2.358	2.839	3.036	2.754	3.162
Caña de azúcar (1.000 Tm.)	-	32	673	978	1.028	994	946
Hortalizas (1.000 Tm.)	950	1.895	2.803	3.444	3.928	3.670	3.495
Agrios (1.000 Tm.)	590	822	983	1.175	1.468	1.110	1.230
Aceitunas (1.000 Tm.)	156	263	323	406	550	380	418
Carne roja (1.000 Tm.)	-	191	212	325	307	293	285
Carne blanca (1.000 Tm.)	-	51	120	142	144	152	141
Leche (millones de litros)	-	502	482	767	902	820	814

Fuente: Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria.

Cuadro 4

BALANCE AGROALIMENTARIO
(en millones de dirhams)

	1990	1991	1992
Exportaciones	4.577	5.179	4.324
Agrios	1.396	1.819	1.461
Productos tempranos	613	922	873
Conservas vegetales	1.825	1.806	1.418
Importaciones	4.877	5.096	7.603
Cereales	1.661	1.784	3.322
Azúcar	666	593	808
Aceites	627	754	787
Productos lácteos	552	547	768
Te	585	526	631
Café	187	183	186
SALDO	-300	83	-3.279
Tasa de cobertura (en %)	94	102	57

Fuente: FAO, Documento informativo sobre Marruecos, 11-6-1994.

Cuadro 5

TASA DE AUTOSUFICIENCIA EN PRODUCTOS ALIMENTARIOS

	1961-65	1971-75	1981-85	1990	2000
Cereales	91	82	63	80	92
(trigo blando)	59	38	27	53	-
Azúcar	7	54	64	65	77
Aceites vegetales	8	9	4	35	45
Productos lácteos	61	60	55	58	100

Fuente: Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria.

para el tratamiento de la avena loca (4). Por añadidura, sobre estas desigualdades espaciales y culturales se han superpuesto espontáneamente desigualdades sociales, expresión evidente de las disparidades territoriales.

En fin, la planificación de las inversiones y la gestión de los sistemas empleados no han sido siempre eficaces. En particular, desde los años 80, los retrasos en el equipamiento de las superficies dominadas por los embalses acentúan el desfase entre la superficie regable y las tierras en situación de ser efectivamente regadas. Esta diferencia alcanzaba en 1993 a unas 150.000 ha. (5). Además de la falta de progreso en la producción y productividad, la rentabilidad futura de las inversiones realizadas está fuertemente afectada por dicho desfase.

Si la modernización, después de todo relativa, se demora y circunscribe a los límites de los «perímetros», la rentabilidad —el otro objetivo de la «política de pantanos»— aparece actualmente comprometida.

Queda que más allá de sus defectos, esta política tenía su coherencia y, en los límites de los perímetros en que se ha aplicado, ha conseguido establecer un marco de desarrollo agrícola apreciable y generalmente apreciado, comprendido por los pequeños agricultores que, sin embargo, se han beneficiado en menor medida.

(4) Cf. A. Rami et abū, Ajuste estructural y puesta en valor en las zonas regables, Mesa Redonda organizada por la IAV Hassan II, Wye College, J. Anafid: las políticas de ajuste estructural y sus repercusiones en la agricultura de regadío en Marruecos. Agadir, 22-23 oct. 1992, Doc, Roneo, p. 16.

(5) Consejo Superior del Agua: Acondicionamiento hidroagrícola, situación actual y perspectivas, séptima sección, Rabat, abril 1993, p. 18.

No obstante, desde la mitad de los años 80 esta política se encuentra seriamente afectada por la política de ajuste estructural, llevada a cabo en estrecha colaboración con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

4. AJUSTES ESTRUCTURALES Y DESVINCULACIÓN DEL ESTADO

Desde la mitad de los años 80 la política del Estado muestra cambios sensibles en el marco de la política de ajuste estructural. El programa de ajuste sectorial emprendido en la agricultura, pretende alcanzar los objetivos generales de esta política: liberalización de las estructuras de producción y su transformación para incrementar su apertura a la economía mundial, adaptando la asignación de los recursos a la lógica del mercado. Se distingue, sin embargo, por el énfasis puesto en la mejora de la asignación de recursos, el estímulo al aumento de la productividad en la agricultura, la reducción del empleo de recursos públicos y la atenuación de las cargas del Estado (6).

Este programa se articula, de hecho, en torno a un objetivo prioritario: la desvinculación del Estado. Comprende básicamente: la cesión al sector privado de una parte relevante de las tierras y del ganado hasta ahora pertenecientes al Estado, la redefinición del papel de los Organismos públicos de intervención y la subordinación de su gestión a los imperativos del mercado, la eliminación de los obstáculos a los intercambios interiores y exteriores (principalmente monopolios, cuotas y otras reglamentaciones restrictivas de la comercialización de los productos agrícolas), la supresión de las subvenciones del Estado a los factores de producción y la afirmación de una política de «precios reales» a la producción y al consumo, la reforma del crédito agrícola...

Puesto que el Estado había intervenido sobremanera en la agricultura de regadío, el ajuste estructural equivale, en

(6) Cf. M. Bovanani, El ajuste estructural en la agricultura, Mesa Redonda organizada por el Instituto Agronómico y Veterinario Hassan II y el Wye College (GB), sobre el tema: las políticas de ajuste estructural y sus repercusiones sobre la agricultura de regadío en Marruecos, Agadir 22-23 octubre 1992 (Doc. Roneo).

buena medida, a organizar su desvinculación de los espacios y de los modos de intervención «grosso modo» relacionados con la «política de embalses». El «programa» no ha desplegado todavía, al comenzar 1995, sus medios ni ha alcanzado sus principales objetivos. Han sido cubiertas, no obstante, importantes etapas. Se pueden resumir de la manera siguiente:

- La política de precios a la producción se ha basado en la desregulación de las interprofesionales agroindustriales y la liberalización, del comercio interior y de los precios por una parte y, por otra, según la evolución del mercado internacional, en lo que afecta a determinados productos básicos, todavía más o menos controlados por el Estado. En 1995 han sido liberalizados los precios del trigo duro, de la cebada, del maíz y de la pulpa de remolacha, del salvado y de una gran parte del trigo blando. Por el contrario, los precios de los cultivos azucareros, oleaginosos y algodón continúan controlados por el Estado. Sin embargo, se ha establecido un calendario de liberalización para el segundo semestre de 1995, la coordinación con la desregulación de las interprofesionales de transformación y la supresión de las subvenciones al consumo.
 - Las subvenciones a los consumos intermedios están siendo progresivamente suprimidas o considerablemente reducidas. Las subvenciones a los fertilizantes han sido paulatinamente reducidas a partir de 1986 y finalmente suprimidas en 1991, lo que se ha traducido en elevaciones de precios superiores al 50 por ciento en cinco años. Las subvenciones al empleo de semillas selectas han sido suprimidas pero se mantienen todavía las relativas a su producción. Se han suprimido también las subvenciones a los productos fitosanitarios (contra la avena loca). Los precios del agua de riego han aumentado, también, considerablemente y los tipos de interés de los préstamos de las Oficinas Regionales de Puesta en Valor han sido incrementados.
 - Han sido liberalizadas una gran parte de las importaciones y la totalidad de las exportaciones agrícolas (supresión del monopolio de la Oficina de Comercialización y Exportación, supresión de las autorizaciones previas a la
-

exportación y de las tasas correspondientes...). La liberalización de las importaciones coexiste, sin embargo, con ciertos mecanismos de protección de la producción nacional, en particular de productos básicos. Para el segundo semestre de 1995 está prevista la liberalización de las importaciones de cereales, azúcar y aceite. Paralelamente se contempla la liberalización progresiva del comercio interior de productos agrícolas y de ciertas actividades «hacia atrás» (abonos, semillas,...).

- Las Oficinas Regionales de Puesta en Valor Agrícola se han desligado de todas las prestaciones de servicios y de las operaciones de carácter comercial; llegado el caso, pueden facturar a precios de mercado. Los planes de cultivo, obligatorios en todos los perímetros regados, han sido progresivamente abandonados.
- La privatización de varias empresas y actividades agrícolas está siendo activamente preparada (fertilizantes, semillas, oleaginosas, azucareras, ganadería,...).

¿Permite este camino recorrido entrever el horizonte? Los promotores de la política de ajuste estructural no parece que pusieron de manifiesto, al principio, lo que hoy resulta indudablemente cierto o lo que se adivina más difícil y más incierto. Los riesgos que se manifiestan suscitan graves interrogantes a los que habría que dar rápidamente las respuestas apropiadas.

5. RIESGOS Y PELIGROS DE UNA POLÍTICA INCIERTA

Aún siendo todavía demasiado pronto para llevar a cabo una valoración precisa de los impactos de los programas de ajuste los propios responsables del Ministerio de Agricultura estiman que su ejecución ha sido hasta ahora «desequilibrada» y que adolecen de diversas «insuficiencias» en la evaluación «a priori» de los efectos de las medidas aplicadas y en la coordinación entre los agentes afectados (7). Es cierto que esta política muestra por el momento su vertiente «negativa»

(7) M. Bovanani, 1992, op. cit., p. 8.

(desvinculación del Estado, desregulación, supresión de subvenciones, elevación de costes...) más que su aspecto «positivo», es decir, el establecimiento de las bases de otro modelo de desarrollo. Desestabiliza un sistema que, a pesar de todo, tenía su coherencia, pero no lo sustituye –o no lo hace aún con generalidad– por otro capaz de generar las condiciones de una alternativa aceptable y viable.

Uno de los graves problemas suscitados por esta política de ajuste estructural consiste precisamente en su ignorancia de todo tipo de reforma de las estructuras territoriales. Curiosamente, este es uno de los obstáculos estructurales que más manifiestamente se oponen al desarrollo de la agricultura marroquí (legislación sobre la tierra, régimen de sucesión, fraccionamiento, formas de aprovechamiento, etc...) mientras que lo fundamental del esfuerzo de reforma parece motivado por el deseo de someterlo todo a la lógica del mercado. Es cierto que la privatización de las tierras pertenecientes, hasta ahora, al Estado conducirá a modificar un poco las estructuras territoriales, pero más allá de cualquier posición de principio que pueda adoptarse respecto a este asunto, no puede ignorarse que la medida entraña un gran riesgo: *conducir al desmembramiento incluso a una excesiva fragmentación de las explotaciones que coexisten con una minoría de unidades aún bastante grandes para ser económicamente viables*. En efecto, desde el momento en que una explotación se privatiza y, por tanto, queda sujeta al estatuto «melk», con sus tradicionales defectos (ligados principalmente al régimen de las sucesiones), nada podrá impedir a estas tierras convertirse en víctimas de la «dinámica de la disgregación» que sufre el tejido territorial del país. Es decir que, en ausencia de reformas de acompañamiento y de salvaguardas legales y reglamentarias, la política actual corre el gran riesgo de agravar el mal en vez de contribuir a remediarlo.

Desde la óptica del esfuerzo de acumulación y modernización emprendido puede comprenderse fácilmente que la reducción de las inversiones del Estado perjudica la eficacia y rentabilidad de las infraestructuras básicas, ya construidas, en las zonas hasta ahora privilegiadas puesto que, a falta de redes de distribución de agua desde los grandes embalses, la producción de tierras regables pero no regadas –y por tanto no puestas en valor– no deja de aumentar. Por la misma causa

puede quedar «estrangulada» la dinámica de intensificación de las condiciones de producción «hacia atrás».

La liberalización de los planes de cultivo parece haber conducido ya en ciertas áreas, a «reasignaciones» por los agricultores que se han traducido en la regresión de las superficies destinadas a cultivos estratégicos (remolacha azucarera, por ejemplo). En consecuencia se plantean algunas cuestiones graves:

¿Cómo articular la libre elección de los individuos con la de la nación? ¿Cómo conciliar los móviles del agricultor (que pueden ser el beneficio, la seguridad, el prestigio...) con los del país (seguridad alimentaria, desarrollo de las exportaciones, valorización óptima de una zona o una región...)? ¿Cómo hallar el punto de equilibrio entre el respeto a la libertad de las conductas individuales y las restricciones impuestas por las necesidades colectivas?

La retrocesión al sector privado de ciertas funciones de producción, de organización o de comercialización abre una fase de transición sobre la que puede cuestionarse si el «relevo privado» —a fin de cuentas existente para algunos desde hace largo tiempo— es capaz de asumir dicha retrocesión en condiciones compatibles con la racionalidad que se trata de promover.

La liberalización de los precios de los medios de producción ha originado su encarecimiento, mientras que las condiciones de comercialización no permiten el ajuste correspondiente de los precios de venta de los productos. Aun a riesgo de provocar una caída de la renta, la reacción de muchos productores parece haber consistido en limitar los perjuicios «economizando» en las dosis de fertilizantes, en la calidad de las semillas o en las labores mecánicas, «olvidando» que así comprometen, aún más, las oportunidades de mejorar la productividad y por tanto sus rentas. Es cierto, sin embargo, que en algunos casos el encarecimiento de los costes de los factores ha producido el efecto de una cierta racionalización en su uso.

En el fondo puede constatarse que en un contexto caracterizado por grandes disparidades, las posibilidades y las modalidades de reacción de los agricultores se muestran también diferentes. Algunos parece que pueden sacar partido de las nuevas oportunidades creadas por la desvinculación del

Estado y la extensión de la racionalidad del mercado; otros, sin encontrarse particularmente favorecidos, parecen interesados e incluso estimulados por el «nuevo sistema» en curso de consolidación; otros parecen condenados a sufrir unos cambios cuyos contenidos y desenlace no se les alcanzan. Estos últimos serán, sin duda, las primeras víctimas de los cambios actuales.

Es decir, además de los interrogantes que plantea el futuro de la agricultura marroquí, están las hipotecas que pesan sobre el porvenir de la estructura social del mundo rural.

Queda por reconocer que la experiencia es todavía hoy demasiado reciente y que las reacciones sobre el terreno apenas se conocen lo suficiente como para obtener enseñanzas ciertas. Por el momento, la única lección a poner en práctica es aplicarse a realizar estudios e investigaciones de campo para comprender mejor los cambios que se están produciendo y los nuevos desafíos que surgen. □

RESUMEN

La descripción y el análisis de la política agraria seguida en Marruecos en las tres últimas décadas, hasta mediados de los ochenta, pone de manifiesto como su carácter de política selectiva y polarizada, centrada en las grandes obras hidráulicas para la puesta en regadío de superficies destinadas a cultivos de alto valor o dirigidos a la explotación ha provocado, entre otros efectos, el aumento del déficit alimentario restringiendo la modernización de la agricultura a los límites de los perímetros regados.

A mediados de los ochenta se inicia la política de ajuste estructural, cobrando importancia la privatización y la liberalización del sector. El autor, aunque señala que todavía es pronto para determinar con precisión los efectos de esta política, pone de manifiesto los peligros que supone el eliminar un modelo de supremacía del Estado, que tenía su coherencia interna, sin sentar las bases necesarias para sustituirlo por otro, donde rige la lógica del mercado.

PALABRAS CLAVE: Marruecos, política agraria, Mediterráneo.

RÉSUMÉ

La description et l'analyse de la politique agricole mise en oeuvre au Maroc au cours de ces trois dernières décennies, jusqu'au milieu des années 80, font apparaître que le caractère de cette politique, sélective et polarisée, axée sur les grands ouvrages hydrauliques en vue de l'irrigation de surfaces destinées à des cultures de haute valeur ou visant à l'exportation, a entraîné, entre autres effets, une aggravation du déficit alimentaire du fait de la restriction de la modernisation de l'agriculture aux limites des périmètres irrigués.

La politique de rajustement structurel, qui a été mise en marche vers le milieu des années 80, a eu pour effet d'augmenter l'importance de la privatisation et de la libéralisation de ce secteur. Même s'il souligne qu'il est encore trop tôt pour évaluer avec précision les effets d'une telle politique, l'auteur met l'accent sur les risques qu'implique l'élimination d'un modèle de suprématie de l'Etat, qui répondait à une certaine cohérence interne, sans avoir jeté au préalable les bases nécessaires à sa substitution par un autre, qui se régirait par la logique du marché.

SUMMARY

The description and analysis of Moroccan agricultural policy over the last thirty years, up to the mid-eighties, reveals how selective and polarized it was, being centred on major water systems for irrigating areas earmarked for high-value or export crops, which, among other things, has led to an increase in the food deficit, thus confining agricultural modernization to the limits of the irrigated perimeters.

The restructuring policy, whereby privatization and sector deregulation gained in importance, was started up in the mid-eighties. While pointing out that it is still too early to determine exactly what the effects of this policy are, the author points out the dangers involved in doing away with a State-driven model, which had its own internal coherence, without laying the foundations required for it to be replaced by another, where market logic reigns.