

Neoliberalismo a la Mexicana su Impacto sobre el Sector Agropecuario

Roberto Escalante
Teresa Rendón•

Introducción

A principios de los años setenta empiezan a manifestarse, con claridad, los síntomas de agotamiento de un patrón de acumulación que durante varias décadas se tradujo en una época de prosperidad para la economía mexicana.¹

Este patrón tuvo como eje al sector industrial orientado al mercado interno. No obstante, el desempeño del sector agropecuario tuvo un papel fundamental y precisamente es en ese sector donde los signos de agotamiento se presentan de manera más nítida.

Para el inicio de la década de los sesenta, ya se había perdido la autosuficiencia alimentaria; las exportaciones agropecuarias que otrora constituyeran la principal fuente de divisas para la importación de los bienes de producción requeridos para mantener y expan-

• Investigadores de la División de Estudios de Posgrado, IFE-UNAM.

¹ Este aspecto ha sido tratado con amplitud por diversos autores a la luz de distintos enfoques teóricos. Cfr. Blanco, José. "Génesis y desarrollo de la crisis en México, 1962-1979", *Investigación Económica*, Núm. 150, oct-dic., 1979, Facultad de Economía, UNAM, pp. 21-88. Rivera Ríos, Miguel Angel. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, Era, México, 1986. Valenzuela Feijóo, José. *El capitalismo mexicano en los ochenta*, Era, México, 1986. Gilly, Adolfo. *Nuestra caída en la modernidad*, Jordi i Climent, México, 1988.

der la planta industrial, se habían vuelto insignificantes.² Asimismo, la capacidad de la agricultura para absorber nueva fuerza de trabajo había alcanzado su límite superior.³ Durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo la política económica hacia el sector agropecuario se distingue por intentar revertir el sesgo antiagrícola que había prevalecido durante el llamado "desarrollo estabilizador".⁴ Los intentos por renovar el dinamismo de la agricultura a fin de satisfacer la demanda interna, y recuperar la autosuficiencia alimentaria, así como las tendencias históricas de la balanza agropecuaria, se expresaron en importantes inversiones en infraestructura, aumentos sustantivos de créditos y subsidios, e intentos para promover la organización de los productores. Esta política proagrícola alcanza su máxima expresión con el SAM.

Dicha política fue un intento por hacer participar al sector en un plan de reactivación de la economía en su conjunto.

² Si bien la pérdida de autosuficiencia alimentaria se manifiesta claramente a partir de 1973, al final de la etapa del "desarrollo estabilizador" se realizaron importaciones esporádicas de granos básicos. Véase al respecto: Villa Issa, Luis. "Macroeconomic Policies and the Agricultural Sector: the Mexican Case (1940-1986)", Mimeo, 1987, cuadro 1, p. 5.

Por otra parte, la capacidad del sector para abastecer de divisas al resto de la economía se fue mermando. Mientras en los años cincuenta y sesenta la diferencia entre exportaciones e importaciones agropecuarias generaba un superávit que permitía cubrir una proporción importante del déficit de la balanza comercial no agrícola (el 56.6 por ciento en 1956, el 38.5 en 1960 y el 50 por ciento en 1965), en 1975 sólo cubría el 24 por ciento y desde 1975 la balanza comercial de bienes agropecuarios se torna negativa. Cfr. Caballero, Emilio y Felipe Zermeño. "La larga crisis de la agricultura y su impacto en la economía nacional" en Alcocer, Jorge (Comp.) *México. Presente y Futuro*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1985.

³ Véase al respecto: Rendón, Teresa y Carlos Salas. "Evolución del empleo en México; 1895-1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 2, Núm. 2, 1987, CEDU, El Colegio de México, pp. 211, 219 y 220. Estos autores señalan que a partir de los sesenta, la población económicamente activa ocupada en el sector agropecuario se estabiliza en aproximadamente 5 millones de personas.

⁴ La reducción del peso relativo de la inversión para fomento agropecuario en la inversión pública total, que tuvo lugar a fines de los cincuenta y durante la década siguiente, pone de manifiesto el sesgo antiagrícola que caracterizó a la política económica de entonces. Cfr. Reyes Osorio, Sergio, et al., *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 947.

Durante el periodo 1970-1976, la inversión pública destinada al sector, creció en 36 por ciento, mientras que para el resto de la economía creció en sólo 27 por ciento. Cfr. Castell, Jorge y Fernando Rello. "Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976", *Investigación Económica*, Núm. 3 (Nueva Época), jul-sept., 1977, Facultad de Economía, UNAM, pp. 131-155.

Durante el siguiente sexenio (1976-1982), la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y el programa COPLAMAR representaron una inyección masiva de recursos para favorecer la producción y el consumo rural, respectivamente.

En nuestra opinión, la idea implícita no era que al atender los problemas del campo, este sector volvería a recuperar cabalmente el papel que había jugado en el pasado. Lo que yacía en el fondo era otra cosa. Al incrementarse la producción agropecuaria —mediante la inyección de recursos— se esperaba que generarían efectos multiplicadores sobre el empleo, el ingreso y el consumo.

Adicionalmente se pretendía evitar la fuga de divisas representada por la importación creciente de alimentos.

Sabemos que los resultados no fueron los previstos, no sólo por lo que se refiere a la recuperación de la autosuficiencia alimentaria y del ritmo de crecimiento del sector. Además, los beneficiarios de la estrategia proagrícola no fueron aquéllos a quienes estaba supuestamente dirigida.⁵ Los productores campesinos no recibieron los apoyos suficientes para incrementar su participación en la oferta de básicos. Tampoco fue capaz esta política de retenerlos en sus actividades. De hecho, el abandono estacional de sus unidades productivas creció ante la necesidad de complementar su ingreso con tareas extra-parcela; además aumentó la migración a las ciudades.⁶

Los verdaderos beneficiarios de la inversión, los créditos y los subsidios fueron los productores ubicados en las áreas irrigadas, mismos que orientaban su producción hacia los mercados de exportación o a estrechos mercados internos.⁷

Esta política económica no cumplió los objetivos para los que fue diseñada ya que no resolvía problemas estructurales del campo mexicano. Entre estos problemas destacan una productividad redu-

⁵ Castell y Rello. *Op. cit.*

⁶ Aunque no existen estimaciones a nivel nacional sobre la importancia creciente de las actividades extra-parcela entre los campesinos y sobre las migraciones internas durante los años ochenta, diversos estudios locales dan cuenta de estos procesos. Al respecto se pueden consultar los artículos de Coello, Villanueva, Fonseca y Villanueva y Posadas en: Hubert C. de Grammont (ed.), *Asalariados agrícolas y sindicalismo en el campo mexicano*. Juan Pablos, México, 1986.

⁷ En el gobierno de Echeverría, buena parte de la inversión pública destinada al sector agropecuario se canalizó a obras de mantenimiento y a la rehabilitación de los grandes distritos de riego del noroeste, como lo demuestran Jorge Castell y Fernando Rello, *Op. cit.*

Por lo que respecta al SAM, coincidimos con los argumentos de Redclift, quien sostiene que los objetivos de ese proyecto sólo podían lograrse apoyando con recursos a los productores de temporal ubicados en las zonas mejor dotadas. Señala este autor que, aunque no era reconocido públicamente, los beneficios del SAM se concentraron en los productores campesinos identificados como "promovibles", es decir, aquéllos que poseían tierras agrónomicamente de buena calidad. Cfr. Redclift, M.R. *El nuevo papel del Estado en México rural*, Department of Environmental Studies and Countryside Planning, Wye College, Universidad de Londres, 1981.

cida y bajos niveles de vida de la mayoría de los productores. Estas circunstancias son atribuibles a la mala calidad de la mayoría de las tierras de cultivo y a la fragmentación de la propiedad que impide configurar explotaciones rentables e inhibe la difusión del progreso técnico. Además, en esa época empezaron a aflorar otros obstáculos al crecimiento económico. Como ya hemos dicho, la década de los setenta marca el momento en que el proceso de acumulación basado en el mercado interno, empieza a mostrar dificultades para su continuación. Los obstáculos comenzaron a manifestarse, incluso en las actividades industriales que habían sido el motor del proceso a lo largo de las tres décadas anteriores.⁸

Durante los setenta, el sector agropecuario recibió una atención creciente como sujeto de políticas y objeto de estudio.⁹ Pero una vez que los síntomas de agotamiento del modelo de acumulación alcanzaron a la industria, el campo mexicano pasó a segundo término. Este hecho derivó en el casi total abandono del estudio de los problemas que enfrenta actualmente el sector agropecuario. Hoy, la política neoliberal que ha caracterizado al régimen, ha centrado su atención en la llamada "reconversión industrial", orientada a la exportación. La reestructuración de la industria ha ocupado un lugar de privilegio en las discusiones tanto al interior del Estado como entre los economistas. A nuestro juicio, el abandono del estudio sistemático de los problemas del campo no puede continuar. Es innegable que el tránsito a un nuevo patrón de acumulación pasa por la necesidad de redefinir el papel del agro en el conjunto de la economía. En esta lógica de redefinición, las decisiones tomadas por el gobierno actual respecto del sector agropecuario parecerían apuntar en la misma dirección que las políticas relativas a la industria: la búsqueda de la modernización y eficiencia en la producción para

alcanzar competitividad a nivel mundial. Ahora bien, ¿cuál será el impacto de estas políticas en el agro nacional y cómo afectarán los cambios en este sector al resto de la economía? La respuesta a estas preguntas es, de suyo, importante. Pero, además, vale la pena recordar que el campo mexicano produce casi un tercio de la población económicamente activa,¹⁰ y vive allí una proporción cercana al 40 por ciento de los habitantes del país.

De hecho, existe una sólida posibilidad de que algunos segmentos del sector agropecuario adquieran el dinamismo que el modelo exportador requiere para su sostenimiento.¹¹ Las consecuencias que esto tendría para la fuerza de trabajo que hoy vive en el agro no han sido estudiadas.

En suma, en la situación económica actual, el estudio del campo debe revalorizarse. Por las razones que apuntamos en seguida, adquiere importancia el examinar las consecuencias de la política económica del régimen actual sobre la posible evolución del campo mexicano en el futuro mediano.

La creciente apertura comercial, la inserción de México en el mercado mundial vía "ventajas comparativas", el intento por sanear las finanzas públicas (reducción del déficit fiscal, de los subsidios, de la inversión pública y los ajustes a las tasa de interés) son todos componentes de la estrategia gubernamental de recuperación del crecimiento (estrategia de desarrollo excluyente, de corte claramente neoliberal).¹²

Esta estrategia parecería marcar una serie de tendencias que pueden concretarse en un nuevo modelo de acumulación. No obstante, sería aventurado pensar que el modelo ya está definido y que su permanencia es inevitable.

Así, el análisis de la política macroeconómica actual, su relación con las políticas sectoriales y sus posibles efectos estructurales constituye un elemento crucial para identificar los principales cambios que ya están ocurriendo en el campo. De esta manera, podemos

⁸ Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", *Lecturas del Trimestre Económico*, Núm. 39, Fondo de Cultura Económica, México, 1981. Rendón y Salas. *Op. cit.*

⁹ Véase por ejemplo: Feder, Ernest. "Campesinistas y descampesinistas. Tres enfoques divergentes no incompatibles sobre la destrucción del campesinado", *Comercio Exterior*, Vol. 27, Núm. 12, México, Diciembre, 1977, p. 1939. Heyning, Klaus. "Principales enfoques sobre la Economía Campesina", *Revista de la CEPAL*, Núm. 16, abril, 1982. Bartra, Armando. "Seis años de lucha campesina", *Investigación Económica*, Núm. 3 (Nueva Epoca), jul-sept., 1977, Facultad de Economía, UNAM, pp. 157-209. Esteva, Gustavo. "¿Y si los campesinos existen?", *Comercio Exterior*, Vol. 28, Núm. 6, México, junio, 1978, pp. 699-713. Warman, Arturo. "Desarrollo capitalista o campesino en el campo mexicano", *Comercio Exterior*, Vol. 29, Núm. 4, México, abril, 1979, p. 399.

¹⁰ Rendón y Salas. *Op. cit.*, cuadro 2, p. 201.

¹¹ Mellor, W. John. "Alimentos y desarrollo: el nexo crítico", *Perspectivas económicas*, Núm. 71, Washington, 1987. Piñeiro, Martín. "Modernización agrícola y vínculos intersectoriales en el desarrollo", ponencia presentada en el *Segundo Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola*, México, julio, 1987.

¹² Suárez y Mier, Manuel. "Modernización del financiamiento rural y del sector agropecuario", ponencia presentada en la *Reunión sobre modernización financiera para el desarrollo rural integral*, Cuernavaca, México, abril, 1988.

examinar las tendencias existentes y evaluar la posibilidad de que algunas o todas se conviertan en componentes del nuevo patrón de acumulación.¹³

En este sentido, el estudio de un reciente convenio entre el Banco Mundial y la SARH nos permitirá precisar algunas tendencias ya visibles y examinar con cierto detalle aquéllas que pueden profundizarse en el futuro próximo.

La estructura del ensayo es como sigue: en la primera parte examinamos —en grandes líneas— la situación del sector agropecuario durante el periodo 1982-1987, para pasar, en la segunda sección, a describir los aspectos centrales del convenio Banco Mundial-SARH. En la tercera sección exponemos las principales consecuencias del convenio y, finalmente, en la cuarta sección apuntamos algunas posibles consecuencias de la política neoliberal, enfatizando aquellas implicaciones de la misma sobre la estructura del sector agropecuario.

I. El Sector Agropecuario en el periodo 1982-1987

Algunos estudios recientes: Swedel [1985]; Brambila [1986]; Rodríguez y Ros [1986]; Villa Issa [1986]; Calva [1987]; Martín del Campo [1987]¹⁴ relativos al impacto de la política de ajuste puesta en práctica para enfrentar la crisis y sus efectos en el sector agropecuario, coinciden en que tal política no ha generado transformaciones estructurales. De hecho, está acentuando tendencias previas, como son la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y la diferenciación socioeconómica y productiva entre productores.

¹³ Villa Issa, Luis. *Op. cit.*

¹⁴ Goodman, Louis, *et al.* "Mexican Agriculture: Rural Crisis and Policy Response", *Working Paper*, Núm. 168 del Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., 1985. Brambila Paz, J.L. "Variabilidad de la producción y de los precios agrícolas", ponencia presentada en el *Segundo Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola*, Mimeo, México, 1987. Villa Issa, Luis. *Op. cit.* Calva, José Luis. *Crisis agrícola y alimentaria en México. 1982-1987. Panorama general*, Mimeo, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1986. Martín del Campo, Antonio C. "La política económica reciente y la agricultura", Mimeo, México, 1987. Rodríguez, Gonzalo y Jaime Ros. "Estudio sobre la crisis financiera", Suplemento de la revista *Dri*, septiembre, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México, 1987.

Cuando los autores citados analizan la magnitud y signo de los efectos de la crisis, las coincidencias se desvanecen. Así, según Calva los efectos han sido devastadores en la producción, en el consumo, en los términos de intercambio, etcétera. Rodríguez y Ros son más cautelosos, en cambio Martín del Campo se opone abiertamente a planteamientos catastrofistas.

Examinaremos ahora algunos de los elementos principales del desempeño y características del sector durante el periodo 1982-1987.

El hecho de que el producto agropecuario crezca a tasa mayores que el conjunto de la economía en periodos recesivos y de manera inversa en periodos de expansión, ha llevado a varios autores a hablar de una conducta anticíclica del sector.¹⁵ Lo que tal comportamiento demuestra en realidad, es que algunas actividades se ven menos afectadas que otras en el así llamado ciclo comercial o de negocios. La mayor o menor sensibilidad de los sectores a estas fluctuaciones periódicas depende de la naturaleza del consumo (más o menos prescindible) de los bienes o servicios que generan, así como de su capacidad de respuesta a los vaivenes del mercado.

Así, a nuestro juicio, el análisis del comportamiento de la producción sectorial en el corto plazo debe insertarse en el contexto de sus tendencias en un lapso más amplio.

Como se observa en la gráfica¹, independientemente de las fluctuaciones asociadas al ciclo de negocios, el sector agropecuario se ha caracterizado por un crecimiento inferior al del conjunto de la economía. Además, en los últimos años sus fluctuaciones han sido más abruptas.

Amén de la irregularidad de la producción agropecuaria atribuible a factores climatológicos —ya que la mayor parte de las tierras cultivadas son de temporal y la ganadería es de carácter extensivo— desde los años sesenta, la producción agrícola ha enfrentado obstáculos a su crecimiento. En particular, han jugado un papel limitante la disminuida ampliación de la frontera agrícola y la caída en el ritmo de incremento de los rendimientos por hectáreas.¹⁶

¹⁵ Rodríguez y Ros. *Op. cit.* FAO. "Antecedentes sobre la situación alimentaria y agrícola en América Latina y el Caribe" (LARC/86/INF/4), documento presentado en la *Décima Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*, Barbados, agosto, 1986.

¹⁶ Welhausen, L. "La agricultura de México", *Ciencia y Desarrollo*, Núm. 13, marzo-abril, CONACYT, México, 1977.

La lenta expansión de la superficie de labor implica que la expansión considerable de determinados cultivos ha tenido lugar a costa de la producción de otros, como es el caso de la competencia entre el sorgo y el maíz.

Mientras que en las décadas anteriores el PIB agropecuario perdía importancia relativa respecto al PIB global, durante este periodo (1982-1987) se detiene tal declinación. Por primera vez en mucho tiempo, el ritmo de crecimiento del sector agropecuario supera en varios años consecutivos al del resto de la economía (cuadro 1). Sin embargo, esto se debe al estancamiento de la industria y no a un repunte agrícola.

CUADRO 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y DEL SECTOR
AGROPECUARIO

	<i>Indice de volumen físico 1980=100</i>		<i>Participación porcentual del PIB agropecuario en el PIB total</i>
<i>Total</i>	<i>Sector Agropecuario</i>		
1980	100.0	100.0	8.2
1981	108.8	106.1	8.0
1982	108.1	104.0	7.9
1983	103.6	106.1	8.4
1984	107.3	109.0	8.3
1985	110.1	113.1	8.5
1986	105.7	110.0	8.6
1987	107.2	111.8	8.6

FUENTE: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 1980-1986 (A precios de 1980).

INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Estimación preliminar, 1987.

Por el contrario, el reducirse el gasto público y retomar la política económica el sesgo antiagrícola propio del desarrollo estabilizador, el ritmo de crecimiento de los productos que ocupan la mayor parte de la superficie cultivada y que son básicos para la alimentación del

pueblo mexicano (sea que se consuman directamente o sean insumos agroindustriales) se ha vuelto muy inestable. Esto es especialmente cierto en el caso del arroz y las oleaginosas (cuadro 2).

CUADRO 2
INDICES DE PRODUCCION
1982=100

	<i>Arroz</i>	<i>Maíz</i>	<i>Frijol</i>	<i>Trigo</i>
1982	100.0	100.0	100.0	100.0
1983	81.4	128.9	135.9	77.5
1984	94.7	127.7	103.3	101.0
1985	155.4	137.8	96.1	116.8
1986	106.6	115.7	115.1	106.9
1987	98.2	139.2	126.6	91.9

	<i>Cártamo</i>	<i>Soya</i>	<i>Semilla Algodón</i>	<i>Sorgo</i>
1982	100.0	100.0	100.0	100.0
1983	125.3	105.9	99.2	102.7
1984	94.6	105.7	121.8	105.4
1985	67.9	143.2	87.7	139.9
1986	72.8	109.4	63.1	102.4
1987	145.7	106.2	76.8	131.6

FUENTE: Cálculos propios a partir de SARH, *Indicadores del Sector Agropecuario y Forestal*, México, abril, 1988.

Ahora examinaremos la conducta de la producción, el crédito de avío otorgado por Banrural y los precios de algunos de los principales productos agrícolas, entre 1982 y 1987.

Al observar las tasa de crecimiento correspondientes a la producción de granos básicos para el consumo humano, de sus precios reales de garantía y del monto del crédito de avío (gráficas, 2a, 2d) se obtienen algunas conclusiones interesantes. En el caso del maíz y el frijol no parece existir una relación simple y lineal entre la produc-

ción y las otras variables. Entre las posibles causas de esta ausencia de relación podemos mencionar las siguientes:

- a) El precio del maíz creció durante todos los años del periodo analizado, pero a ritmos cada vez menores. El precio del frijol se incrementó únicamente en 1985 y tal aumento fue moderado. Además, el crecimiento del crédito oficial apenas compensaba la caída en los años anteriores. En estas circunstancias era difícil atraer a los productores capitalistas y a los campesinos ubicados en zonas de riego o buen temporal.
- b) El crédito para el maíz y el frijol no cubre sino una proporción relativamente pequeña de la superficie sembrada (alrededor de un tercio en el caso del maíz y ligeramente mayor en el del frijol). El monto del crédito por hectárea (en particular para las áreas de temporal) es sumamente reducido (cuadro 4). De hecho, el crédito destinado a estos productos opera más como un paliativo a la pobreza que como un estímulo a la producción para el mercado.
- c) En ambos cultivos la producción es llevada a cabo mayoritariamente por campesinos. Estos destinan una parte importante al autoconsumo, y aun cuando participan en el mercado, es común que no estén en condiciones de cambiar de cultivos. Esto se debe, por lo general, a la mala calidad de las tierras que poseen y a su acceso restringido a los mercados de cultivos no tradicionales, así como al de los insumos necesarios para producirlos. Incluso, es probable que los campesinos depauperados frente a la imposibilidad de adquirir en el mercado otros alimentos, pongan más ahínco en garantizar su consumo de maíz, aun sembrando en las peores tierras. En periodos inflacionarios como el que estamos analizando, esta práctica se vuelve más frecuente; asimismo, la búsqueda de actividades extraparcela como fuente de ingreso monetario, se torna más apremiante. Es probable entonces, que los incrementos en la producción de maíz y frijol durante el periodo hayan tenido lugar en la economía campesina, habiéndose destinado —por lo menos en parte— al autoconsumo.

En el caso del arroz y del trigo, cultivos de riego llevados a efecto fundamentalmente por productores empresariales, se advierte una clara respuesta de la producción a los cambios en el monto real del crédito de avío (ambos se mueven en la misma dirección); en tanto las fluctuaciones de los precios parecen influir en la producción con un año de rezago. El comportamiento adverso del crédito de avío y de los precios explican el precario desempeño de la producción de ambos cultivos. (Cf. cuadro 2).

La producción de soya, cártamo y sorgo también se mueve en relación con los cambios en el monto de crédito otorgado durante el año en curso y con el precio correspondiente en el año anterior (gráficas 3a, 3d).

Sin embargo, mientras que el crédito parece jugar un papel más importante que el precio en la determinación de la producción de arroz y soya, lo opuesto sucede en el caso del trigo, el sorgo y el cártamo.

Si bien la producción de sorgo y soya no registró incrementos espectaculares durante el periodo, la combinación de políticas crediticias y de precios, permitió que dicha producción se mantuviera siempre por encima de los niveles de 1982. En cambio, la producción de cártamo se vio desestimulada, situación que se revierte en 1987.

Respecto del crédito se observa que los volúmenes disponibles (a precios constantes) han sido decrecientes, estando determinados por la política fiscal y el encaje legal vigente en cada momento del periodo, y no por los requerimientos reales y diferenciados de los productores. Su asignación a tipos de cultivo y productores ha respondido a la necesidad de asegurar su recuperación y, por tanto, mantener la salud financiera de las instituciones de crédito, fundamentalmente las de fomento (Banrural, FIRA, FOIR).¹⁷ Con esta política se afectó tanto a los productores de las áreas de temporal como a los ubicados en zonas de riego, ya que en ambos casos el monto del crédito se redujo, excepto en 1985. Las caídas más drásticas ocurrieron en los años de 1983 y 1987 (cuadro 3).

¹⁷ Los volúmenes de crédito para el fomento del desarrollo rural se establecen como "cajones de encaje selectivo" que son una proporción de la cartera total de la Banca Múltiple. Resalta el hecho de que en 1982, los mencionados cajones apenas representaban el 1.8 por ciento de la cartera total. Cfr. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Los saldos de la presente administración", Mimeo, junio, México, 1987.

CUADRO 3
INDICES DE CREDITO DE AVIO
PARA ZONAS DE TEMPORAL Y DE RIEGO
(A precios constantes)
(1982=100)

	<i>Total</i>	<i>Temporal</i>	<i>Riego</i>
1982	100.00	100.00	100.00
1983	75.07	69.86	81.18
1984	84.22	72.98	97.38
1985	111.82	112.70	110.80
1986	98.85	106.81	89.54
1987	71.88	78.27	64.39

FUENTE: Cálculos propios a partir de SARH, *Indicadores del Sector Agropecuario y Forestal*, México, abril, 1988.

Otro ángulo relevante del crédito es la manera en que éste se distribuye entre diversos cultivos.

Para analizar esta distribución construimos los cuadros 4 y 5, que contienen respectivamente, la distribución porcentual del crédito de avío (otorgado por Banrural) por régimen de humedad y las cuotas de crédito real por hectárea para cada cultivo, tanto en riego como en temporal.

El análisis combinado de ambos cuadros permite arribar a las siguientes conclusiones:

- a) En áreas de temporal, durante todo el periodo cerca del 90 por ciento del total de crédito asignado a este régimen de humedad se destinó a maíz, frijol y sorgo. Sin embargo, la distribución de esos recursos entre estos cultivos se modificó disminuyendo la proporción asignada al maíz en favor del sorgo, y en mucho menor medida del frijol.
- b) Por lo que respecta a la cuota de crédito por hectárea en áreas de riego, la tendencia fue en todos los años (salvo en 1985) la de asignar cuotas menores a todos los cultivos (excepto el sorgo).

Este decrecimiento se acentuó en 1983 y 1987, años en los cuales la caída del crédito disponible fue muy acentuada.

Al comparar las cuotas de crédito por hectárea registrados en 1987 con los de 1982, se muestra que una mayoría de los cultivos —menos de ajonjolí, de cártamo, de sorgo y de frijol— recibieron montos sustancialmente menores.

- c) En las áreas de riego, cinco cultivos concentran la mayor parte del crédito (87.6 por ciento en 1982, 88.4 por ciento en 1987). Estos cultivos son, en orden de importancia, el trigo, el algodón, el maíz, el sorgo y la soya. Un análisis más detallado muestra como, en este periodo, se redistribuyeron esas asignaciones en favor de la soya, sorgo y trigo.
- d) Los montos de crédito en las áreas de riego cayeron en 1983, 1986 y 1987. Particularmente afectados fueron los llamados cultivos básicos y el sorgo.
- e) El comportamiento de las cuotas por hectárea máximas y mínimas para riego y temporal muestra que, en la mayor parte de los cultivos analizados, los mínimos ocurrieron en 1983 y 1987, mientras que los máximos ocurren en 1984 y 1985. Hay que añadir que los años en que se registran los valores mínimos coinciden con aquéllos que el crédito global registra la mayor caída de todo el periodo.

En síntesis, en las áreas de temporal, el sorgo, el ajonjolí y el cártamo fueron privilegiados a costa, principalmente, del maíz y en menor medida del frijol, tanto en lo que respecta a la distribución relativa del crédito como a su asignación por hectárea.

En las áreas de riego, la soya, sorgo y trigo recibieron un trato preferencial en relación con el maíz y el algodón.

Para estos dos últimos cultivos tanto su participación en el crédito global como la cuota por hectárea decrecieron en el periodo (excepto en 1985). Pero, afectaron más a los productores de básicos temporales en beneficio de los productores de oleaginosas (excepto el algodón) y, principalmente, del sorgo. A lo largo del sexenio, el subsidio que se otorgaba a los productores de básicos mediante los

CUADRO 4
CREDITO DE AVIO DE BANRURAL, POR REGIMEN DE HUMEDAD
1982-1987

(Distribución porcentual)

Cultivos	1982			1983			1984		
	Total	Temporal	Riego	Total	Temporal	Riego	Total	Temporal	Riego
Granos básicos									
Arroz	5.47	5.39	5.57	5.68	7.23	4.11	3.73	4.09	3.41
Frijol	9.79	13.68	5.24	8.02	12.41	3.59	6.26	10.34	2.67
Maíz	39.49	59.70	15.80	32.37	51.53	13.05	33.17	55.96	13.18
Trigo	13.23	1.95	26.44	12.40	2.07	22.81	15.40	2.58	26.65
Oleaginosas									
Ajonjolí	.72	.90	.50	1.48	.96	2.00	1.38	1.52	1.26
Cártamo	1.23	.91	1.61	2.11	2.09	2.14	1.12	1.18	1.06
Soya	5.99	1.75	10.97	7.93	2.62	13.29	6.78	2.57	10.48
Sem. alg.	11.44	1.23	23.41	14.07	1.29	26.96	16.89	1.40	30.48
Forrajes									
Sorgo	12.64	14.51	10.44	15.94	19.80	12.04	15.27	20.35	10.81
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Cont. Cuadro 4

Cultivos	1985			1986			1987		
	Total	Temporal	Riego	Total	Temporal	Riego	Total	Temporal	Riego
Granos básicos									
Arroz	7.35	6.22	7.80	5.02	4.31	6.02	5.12	4.25	6.37
Frijol	6.93	10.62	1.68	10.93	16.41	3.27	10.81	16.10	3.28
Maíz	36.13	53.12	11.43	37.09	53.25	14.50	36.09	51.42	14.27
Trigo	16.56	2.41	31.37	14.09	1.88	31.16	13.84	1.83	30.94
Oleaginosas									
Ajonjolí	1.49	1.96	.75	1.19	1.51	.75	1.15	1.44	.73
Cártamo	1.38	1.73	.78	1.03	1.29	.67	1.85	2.29	1.22
Soya	8.63	2.29	15.11	6.70	2.10	13.13	6.61	2.05	13.09
Sem. alg.	9.10	.06	18.74	7.43	.05	17.75	6.71	.05	16.20
Forrajes									
Sorgo	12.44	21.58	12.34	16.51	19.20	12.74	17.82	20.56	13.91
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Cálculos propios a partir de los cuadros 5.8 y 5.9 de SARH. *Indicadores del Sector Agropecuario y Forestal*, México, abril, 1988.

CUADRO 5
CUOTA DE CREDITO DE AVIO BANRURAL POR HECTAREA,
1982-1987

(Precios de 1982)

Cultivos	1982			1983			1984		
	Total	Temporal	Riego	Total	Temporal	Riego	Total	Temporal	Riego
Granos básicos									
Arroz	15 006	12 556	19 263	14 361	12 815	18 269	12 561	10 278	16 386
Frijol	3 630	3 215	6 000	3 002	2 708	4 829	3 262	2 726	9 857
Maíz	5 148	4 729	8 459	4 288	3 918	6 865	4 937	4 262	12 049
Trigo	9 996	3 629	11 783	8 451	3 439	9 751	10 693	5 058	11 812
Oleaginosas									
Ajonjolí	4 636	4 059	6 600	6 157	3 226	11 009	6 221	3 773	20 095
Cártamo	3 634	2 111	6 913	2 705	1 800	5 349	2 956	1 806	7 824
Soya	15 347	8 956	17 705	13 551	7 679	15 980	14 129	8 026	16 8
Sem. alg.	46 619	40 429	47 061	38 956	34 580	39 195	40 307	33 652	40 1
Forrajes									
Sorgo	5 933	4 852	9 308	5 978	4 949	9 126	6 482	5 249	10 589
Total	6 529	4 606	12 782	5 982	4 042	11 587	7 028	4 323	15 580

Cont. Cuadro 5

Cultivos	1985			1986			1987		
	Total	Temporal	Riego	Total	Temporal	Riego	Total	Temporal	Riego
Granos básicos									
Arroz	16 933	13 818	21 547	13 276	11 543	15 621	10 790	8 820	13 694
Frijol	3 635	3 415	7 059	4 517	4 235	8 473	3 215	3 014	6 023
Maíz	5 315	4 846	11 443	4 834	4 403	9 723	3 559	3 246	7 041
Trigo	11 022	4 356	12 820	8 854	3 481	10 178	6 764	2 666	7 770
Oleaginosas									
Ajonjolí	7 314	6 620	10 879	6 211	5 542	9 412	4 475	3 953	7 123
Cártamo	3 676	3 025	8 521	2 340	1 932	5 397	2 915	2 409	6 704
Soya	16 359	9 312	18 951	9 288	7 708	9 733	9 765	5 527	11 779
Sem. alg.	39 481	15 870	39 710	36 548	13 043	36 824	25 479	8 583	25 690
Forrajes									
Sorgo	5 251	6 862	10 728	7 489	5 990	15 827	5 314	4 690	7 381
Total	6 970	5 171	15 092	6 319	4 694	12 247	4 715	3 518	9 151

FUENTE: Cálculos propios con base en los cuadros 5.5, 5.6, 5.8 y 5.9 de SARH, *Indicadores del Sector Agropecuario y Forestal*, México, abril, 1988;

créditos con tasas preferenciales, se fue sustituyendo por subsidios directos a los consumidores.

Esta afirmación se sustenta en las evidencias siguientes:

a) Hasta 1984 se concedía una tasa de interés especialmente baja a los productores de maíz y frijol. A partir de 1985 estos productores debieron pagar la tasa de interés asignada a productores de bajos ingresos u otros productores de básicos. Como se observa en el cuadro 6, los productores de bajos ingresos —productores, ahora en su mayoría, de maíz y frijol— vieron reducirse los subsidios implícitos en el crédito, medidos éstos como el cociente entre las tasas de interés que le son aplicadas y el costo porcentual promedio.

CUADRO 6

TASAS ACTIVAS DE INTERES DE BANRURAL PARA ACTIVIDADES AGRICOLAS Y SU RELACION CON EL COSTO PORCENTUAL PROMEDIO 1982-1987

<i>Avío</i>	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Productores bajos ingresos	20.00	27.00	27.00	33.83	53.73	69.48
Productores ingresos medios	26.00	34.00	34.00	46.50	—	—
Otro tipo de productores de básicos	29.00	37.00	37.00	46.00	77.21	94.07
Otros productos	44.40	61.70	61.70	62.58	82.88	98.23
Productores de maíz y frijol	12.00	22.00	27.00	—	—	—
Costo Porcentual Promedio	40.40	56.70	51.10	54.12	74.38	90.58

RELACION TASA DE INTERÉS/CPP

<i>Avío</i>	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Productores bajos ingresos	0.50	0.48	0.53	0.63	0.72	0.77
Productores ingresos medios	0.64	0.60	0.67	0.86	—	—
Otro tipo de productores de básicos	0.72	0.65	0.72	0.85	1.04	1.04
Otros productos	1.10	1.09	1.21	1.16	1.11	1.08
Productores de maíz y frijol	0.30	0.39	0.53	—	—	—

FUENTE: Cálculos propios a partir del cuadro 5.16 de SARH, *Indicadores del Sector Agropecuario y Forestal*, México, abril, 1988.

b) Los llamados “otros productores”, por lo general productores de oleaginosas y forrajes vieron reducir la tasa que, sobre el monto del CPP, tenía el crédito destinado a ellos.

Dicho en otras palabras, tanto los productores de básicos, como los de otros cultivos parecen aproximarse a pagar tasas de interés correspondientes a su costo real. Lo único que varía es la implicación económica para unos y otros. Para los productores de básicos se les eleva el precio crédito, mientras que para los productores de otros cultivos, dicho precio se reduce.

c) Al mismo tiempo, los precios al productor crecieron a un menor ritmo que el precio de las materias primas usadas en la agricultura (gráfica 4). En el caso de los productores de cultivos sujetos a precios de garantía, la situación es aún más desventajosa. El índice de estos precios ha crecido menos que el correspondiente a los precios al productor de bienes agropecuarios. De esta manera, los subsidios entregados mediante tasas de interés preferenciales se cancelan por el incremento de los precios de las materias primas que el productor no puede trasladar a los precios de los bienes que genera.

Peor aún, debido a las características oligopólicas de la comercialización de productos agropecuarios, es común que los pequeños productores reciban precios menores que los de garantía y, por razones parecidas, pagan precios altos por los insumos productivos que requieren.

En suma, la relación precio-costo para el productor contrarresta los beneficios recibidos vía subsidios al crédito, reduciéndose así su margen de ganancia.

Los consumidores pagan por los productos agropecuarios un precio menor que el precio que recibe el productor. La diferencia entre ambos precios —que se fue ampliando a lo largo del periodo— es un subsidio que otorga el gobierno.

Este tipo de subsidios, si bien favorece el consumo y puede tener un efecto antinflacionario no despreciable, no estimula la producción. En esto radica la diferencia con otro tipo de subsidios como son los precios preferenciales al crédito o a los insumos como semillas y fertilizantes.

En general, las tasas de interés fueron negativas en términos reales. Pero siendo las tasas nominales muy altas, el ritmo de

amortización derivado de las crecientes tasas de inflación, determinó el privilegio del crédito de avío respecto del crédito refaccionario. De esta manera, los proyectos con un corto plazo de maduración fueron privilegiados.

No sólo los subsidios vía crédito se vieron reducidos, también otro tipo de subsidios y transferencias al sector observaron una importante caída.

La política fiscal condujo a una disminución importante en los subsidios y transferencias al sector agropecuario. Como puede verse en el cuadro 7, dicha política significó para el total de esos rubros, una caída en términos reales del 62.3 por ciento. De acuerdo al argumento oficial, la política que abarcó los insumos y servicios empleados en el sector estaba orientada a la eliminación de "ineficiencias". El resultado concreto no fue una mejoría en la eficiencia de producción de insumos. Razón por la cual el efecto real fue simplemente un aumento en los costos de los productores. Estos costos al alza, junto con la política de precios implicó menor rentabilidad para los productores en su conjunto.

Acompañando esta política fiscal, el gasto público destinado al sector se redujo en una proporción relativamente mayor de lo ocurrido en otros sectores productivos.¹⁸ Con la caída en la inversión pública destinada al campo (cuadros 8 y 9) se profundizó la crisis de la infraestructura rural ociosa o subutilizada que requería de inversiones adicionales, complementarias para rehabilitación y mantenimiento. Según estimaciones realizadas por la SARH existen actualmente 11 606 proyectos productivos, total o parcialmente ociosos, los cuales requerirían para su rehabilitación inversiones del orden de 60 millones de dólares. Respecto de los grandes distritos de riego, la SARH ha estimado que su modernización costaría poco más de 500 millones de dólares.¹⁹

Una consecuencia adicional de la baja en el gasto público en la agricultura fue la cancelación, en la práctica, de los planes de Desarrollo Rural Integral.

Respecto de la liberalización recordemos que el Protocolo de Adhesión de México al GATT estableció la protección al sector

¹⁸ Ver Martín del Campo. *Op. cit.*, p. 17.

¹⁹ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. *Programa Nacional para el uso eficiente de la infraestructura rural ociosa*, Mimeo, marzo, 1988.

CUADRO 7
TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS POR SECRETARÍA
OTORGADOS AL SECTOR AGROPECUARIO
1983-1987
(Millones de pesos de 1983)

Secretaría	1983	1984	1985	1986	1987*
SARH	47 216	38 595	44 266	29 118	22 354
SHCP	113 772	103 598	81 415	72 172	66 103
SEMIP	55 904	59 891	72 421	86 502	74 763
SECOFIN	214 401	225 015	116 055	61 554	- 470
Total	431 293	427 099	314 157	249 336	162 750

* Montos con base en presupuesto autorizado de 1987
FUENTE: Cuadro 5,17, SARH, *Indicadores del Sector Agropecuario y Forestal*, México, abril, 1988

CUADRO 8
GASTO PUBLICO EN EL SECTOR AGROPECUARIO
(Estructura porcentual)

Año	Tipo de gasto	
	Corriente	Inversión
1982	47.59	52.41
1983	51.70	48.43
1984	51.73	48.27
1985	53.92	46.80
1986	54.67	45.33

FUENTE: Martín del Campo. *Op. cit.*, cuadro 13.

CUADRO 9
INVERSION PUBLICA (IP) EN EL SECTOR AGROPECUARIO
(Precios constantes de 1970)

	<i>Participación porcentual</i>				
	1982	1983	1984	1985	1986
Por ciento del PIB	1.22	0.70	0.76	0.59	0.58
Por ciento de la IP total	11.27	8.75	9.65	8.94	9.2

TASAS DE CRECIMIENTO
1982-1986

	<i>Gasto Público</i>	<i>Desarrollo rural</i>
Media anual	-6.2	-9.4
Total del periodo	-22.0	-32.7

FUENTE: Martín del Campo. *Op. cit.*, cuadros 12 y 14.

agrícola, permitiendo que el Estado mantuviera barreras a la exportación a fin de garantizar el abasto interno.

La subvaluación del tipo de cambio alentó, en cierta medida, a los productores de cultivos comerciales para la exportación. No obstante, cabe recordar que, en diversas ocasiones, estas exportaciones fueron obstaculizadas, o de plano impedidas, por los agricultores norteamericanos. En la gráfica 5 se observa cómo la proporción que del PIB sectorial se exporta, no se incrementó significativamente entre 1982 y 1987.

II. El préstamo del Banco Mundial para el sector agropecuario: sus condiciones

En el mes de febrero de 1988 representantes del Banco Mundial y de la SARH concluyeron negociaciones iniciadas en noviembre de 1987, con el objeto de concertar un préstamo por 300 millones de dólares para las actividades agropecuarias en México.

A pesar de que a la fecha desconocemos la versión final de los términos fijados por ambas partes para el otorgamiento del crédito, es posible pensar que las condiciones inicialmente propuestas no hayan variado sustancialmente.²⁰ De manera resumida, los aspectos más importantes de las propuestas iniciales son los siguientes:

1. Reducción del papel de las empresas paraestatales

El gobierno mexicano se compromete a vender las paraestatales del sector e ingenios azucareros al sector privado. En caso de no recibirse ofertas razonables del sector privado, el gobierno central las transferirá a gobiernos estatales o a otras entidades gubernamentales o las liquidará. En concreto, deberán cerrarse 15 empresas paraestatales relacionadas con el sector agropecuario y seis ingenios azucareros.

2. Liberalización del comercio

El gobierno mexicano removerá las restricciones para la exportación de arroz de alta calidad, y de cortes de carne de res de calidad. Únicamente se mantendrán las restricciones de carácter sanitario. Estas mismas condiciones se aplicarán a frutas y vegetales.

El gobierno mexicano no impondrá restricciones cualitativas a las exportaciones por motivos de abastecimiento del mercado interno.

Con respecto a las restricciones cuantitativas de las cuotas de importación de productos agrícolas y agroindustriales, éstas deberán ser reducidas a un porcentaje equivalente al 5 por ciento de la producción nacional.

3. Liberalización de precios

Para 1989, los precios de garantía de todos los cultivos regidos por este esquema (excepto maíz y frijol), serán fijados en un rango entre 90 y 125 por ciento del nivel de los precios internacionales, ajustados solamente por costos de transporte, procesamiento y calidades diferenciales.

²⁰ Banco Mundial. "Loan Agreement Sector" (Inédito), 1987.

4. *Tarifas de agua*

Las tarifas por agua deberán cubrir costos de operación y mantenimiento, excepto en circunstancias especiales. Los asuntos relativos a la recuperación de los costos del capital de inversión relacionados con el agua, serán revisados posteriormente.

5. *Inversión pública*

- a) Las agencias internacionales podrán canalizar, a través de SARH, fondos de inversión para proyectos específicos, previamente acordados por las partes. Esto asegurará su correcto uso (léase eliminar o restringir la corrupción).
- b) El gobierno mexicano deberá incrementar, para el año 1989, el presupuesto de la SARH. Siendo el incremento —en términos reales— respecto de 1988, de cuando menos 200 millones de dólares.

En esta propuesta, deberá incluirse el proyecto del Noroeste.

6. *Racionalización de Conasupo*

- a) El gobierno podrá canalizar subsidios al consumo (tortibonos) sólo a través de CONASUPO.
- b) La liquidación de la paraestatal TRICONSA tendrá que ser concluida.
- c) CONASUPO mantendrá el monopolio importador sólo para leche y frijol.
- d) Quinientas tiendas operadas por DICONSA deberán ser reubicadas o cerradas.

7. *Privatización de la distribución de fertilizantes y costos de los mismos*

- a) La distribución de fertilizantes deberá pasar al control del sector privado.
- b) El costo de ellos deberá incrementarse o, dicho de otra manera, se deberán eliminar subsidios.

8. *Política Financiera*

El precio del crédito (tasa de interés) deberá incrementarse.

9. *Política Macroeconómica*

El Banco podrá dar por terminado el préstamo si el gobierno mexicano no demuestra, a satisfacción del primero, que su política macroeconómica está acorde con las condiciones del préstamo.

Esta restricción se aplicará si después de haber hecho uso de los primeros cien millones de dólares del préstamo, el gobierno mexicano deseara retirar nuevos fondos del préstamo.

10. *Finalmente, se usarán proporciones no determinadas del préstamo, para:*

- a) Financiar importaciones de insumos para productores privados.
- b) Llevar a cabo estudios con el objetivo de:
 - I Expandir el programa nutricional para sectores de bajos ingresos en zonas urbanas y rurales.
 - II Evaluar el sistema de precios de garantía por regiones, ciclo productivo y tarifas variables.
 - III Evaluar la política de precios del azúcar para consumidores, productores y reducir subsidios.
 - IV Diseñar cómo establecer un sistema de precios adecuado para el agua.

III. Algunas posibles consecuencias del préstamo del Banco Mundial

Las implicaciones socioeconómicas y políticas del préstamo son singulares no sólo por la naturaleza de sus condiciones, sino también por el reducido monto a cambio del cual se aceptaron éstas.

Resulta abrumador el hecho de que por trescientos millones de dólares se haya cedido el diseño de la política económica sectorial a una entidad internacional que responde a intereses generalmente insensibles a las necesidades estructurales de los países en desarrollo. Esto resulta más preocupante todavía si recordamos que en el sector productivo afectado se concentran tantas desigualdades sociales. Dadas las cláusulas del convenio, es de esperarse que las desigualdades se acentúen.

En este mismo orden de ideas, debe mencionarse el hecho de sujetar el diseño y manejo de la política macroeconómica del país a la aprobación del Banco Mundial para poder acceder a las entregas parciales del préstamo.

Otro aspecto que habría que remarcar es el sesgo hacia el sector de productores privados, establecido explícita e implícitamente en las condiciones del préstamo. En todo caso esta característica del acuerdo podría juzgarse como lógica si, en su mayoría, los productores privados fuesen los únicos que pueden alcanzar los objetivos referidos en el préstamo. Pero sabemos que esto no es así.

La dificultad esencial estriba en que las condiciones del préstamo afectarán a los productores descapitalizados y la economía nacional ha probado no ser capaz —en los últimos años— de poder absorber a quienes son desplazados de sus actividades productivas originales.

En aspectos más particulares, las condiciones del préstamo afectan al sector agropecuario de manera diferenciada en importancia y magnitud. Vender o cerrar paraestatales no puede criticarse en sí mismo, si esta decisión está sustentada en diagnósticos convincentes acerca de su ineficiencia y alto costo, y de su ineficacia para resolver o coadyuvar a la solución de las necesidades sociales que les dieron origen. Deberíamos preguntarnos: ¿es este el caso de las tiendas rurales de DICONSA o el caso de TRICONSA?

Una respuesta afirmativa tendría que ir acompañada de una demostración concluyente; de otra manera, el cierre de estas tiendas sólo puede verse como un afán privatizador *per se*.

Además, ¿qué efecto tendrá sobre el ya menguado ingreso campesino la desaparición de las tiendas DICONSA y, por tanto, sobre el acceso a los productos básicos que ellas ofrecen? La respuesta parece sencilla. Puesto que los precios de los productos de los campesinos no aumentarán, tampoco lo hará su ingreso. En consecuencia los niveles de consumo y de nutrición descenderán aún más ya que ahora tendrán que adquirir sus satisfactores en tiendas privadas, las cuales venden más caro que las tiendas de CONASUPO.

Por lo que respecta a mantener el monopolio para importar leche a través de CONASUPO solamente, este "privilegio" tiene, en términos del convenio, efectos aparentemente neutrales sobre los problemas que aquejan al sistema leche. Por muchos años México ha sido deficitario en la producción de leche. Para satisfacer la demanda efectiva se han requerido de importaciones que han oscilado en cuanto a su magnitud aunque su costo haya sido, por lo general, bajo.

Lo importante a considerar en este aspecto es que con el acuerdo con el Banco Mundial, es previsible que se acentúe la dependencia importadora y la recuperación o aliento a la producción nacional de leche será pospuesta o definitivamente abandonada.

El problema se complica aún más si consideramos que los excedentes disponibles de leche en polvo en el mercado mundial han decrecido sustancialmente. Según CONASUPO, no existe en la actualidad leche para ser adquirida en los mercados externos aun cuando se disponga de las divisas para hacerlo. Así, la infraestructura industrial que CONASUPO ha construido para rehidratar y distribuir leche quedará inutilizada ante la imposibilidad de adquirir leche producida por vacas extranjeras y por la imposibilidad también de sustituir su producción por la de vacas nativas.

El caso de la leche es un ejemplo claro y concreto de lo que puede ocurrir con el abasto de productos fundamentales cuando se depende de las importaciones, ya que, aunque baratas, su costo social no se considera en esas estimaciones. En el caso de la venta de ingenios azucareros, los ingenios que se venderán no sólo son aquéllos que sí producen utilidades (son de hecho, los únicos que pueden venderse), sino que además se venden a precios de regalo. El caso de Atencingo lo demuestra: habiendo sido valuado en 250 mil millones de pesos, fue vendido en apenas 46 mil millones.

La desaparición de aquellos ingenios que no sean rentables puede conducir a la pérdida de la autosuficiencia en la producción de azúcar, además de que implica la cancelación de fuentes de trabajo. En

ciertas regiones el cierre de ingenios inducirá a la supresión de la producción de caña de azúcar, la cual difícilmente podrá ser suplida por cultivos con requerimientos de trabajo semejantes.

Además, la reducción de la presencia del Estado en la comercialización agrícola y en la producción agroindustrial favorece el fortalecimiento y ampliación de ciertos sectores de la burguesía.

Las medidas acordadas respecto de la liberalización comercial resuelven una controversia que desde hace ya algunos años había sido planteada como exigencia de los países desarrollados. Nos referimos a la idea de dejar operar las llamadas "ventajas comparativas". Lo que no se menciona es que los favorecidos serían ellos y no los supuestos poseedores de las ventajas (los países subdesarrollados).

En cuanto a la eliminación de las cuotas de exportación, el resultado previsible es la desatención del mercado interno, por lo menos en el caso de ciertos productos. Es indudable que el mercado norteamericano para frutas, hortalizas, carne y algunos cereales es más atractivo, en el corto plazo, que el mercado doméstico.

Por lo que se refiere a la eliminación de cuotas de importación, el resultado será una tendencia a igualar los precios internos con los externos. El impacto que esto puede tener sobre algunos productores se puede ilustrar si observamos que importar maíz y sorgo de los Estados Unidos es mucho más barato que producirlos internamente (cuadro 10).

CUADRO 10

COCIENTE PRECIOS NACIONALES-PRECIOS INTERNACIONALES PARA VARIOS CULTIVOS

Años	Maíz	Trigo	Soya	Sorgo
1983	0.94	0.74	0.86	0.63
1984	1.32	1.01	1.28	1.12
1985	1.58	0.96	1.42	1.22
1986	1.77	0.86	1.37	1.63
1987	2.38	0.81	1.47	2.15

FUENTE: Cálculos propios, con base en SARH. *Indicadores del Sector Agropecuario y Forestal*, México, abril, 1988. Precios internacionales calculados con base en los cuadros 1.5, 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4, *Indicadores...*, *Op.cit.* Precios nacionales: Maíz y Trigo, cuadro 2.20; Soya y Sorgo, cuadro 2.23, *Op.cit.*

Si bien es cierto que deberíamos producir a costos tan baratos como los productores más eficientes, la sola apertura de las fronteras y el abatimiento de los precios no parecen ser medidas que apuntalen un proceso de reducción de costos de producción.

La apertura de las fronteras puede tener efectos positivos para algunos productores al alentar su desarrollo tecnológico. Para los más, sus efectos pueden ser devastadores. La liberalización comercial más que producir un incremento considerable de las exportaciones, probablemente genere una sustitución importante de la producción nacional agropecuaria en favor de las importaciones. La desventajosa relación entre los precios internos y los externos, permite prever que porciones sustanciales de la superficie nacional cultivada podrían quedar inutilizadas o tendrían que adoptar un patrón de cultivos distinto del actual, cambio que no siempre es posible. Dada la actual distribución de cultivos (gráfica 6), probablemente las superficies más afectadas serían la destinada al sorgo y a la soya. De igual manera podría afectarse la superficie maicera correspondiente a los productores capitalistas y a los campesinos medios.

Ni modo, importaremos más maíz y comeremos tortillas hechas con maíz amarillo. Los campesinos seguirán cultivando maíz para su autoconsumo y quien desee comer tortillas *Made in Mexico* tendrá que pagar precios de *Delicatessen*. Esas son las consecuencias de la modernidad. En el corto plazo debemos enterrar el deseo de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. En el mediano plazo, hasta la idea de soberanía podría convertirse en una quimera.

En lo que respecta a la inversión pública para el sector resalta, de manera aparentemente contradictoria, la condición de aumentarla. Lo que no resalta tanto, pero es lo sustantivo, es que los beneficiarios de las obras que se financiarán con el incremento serán aquellos productores que en una frase corta menciona el acuerdo: "esto deberá incluir al Noroeste".

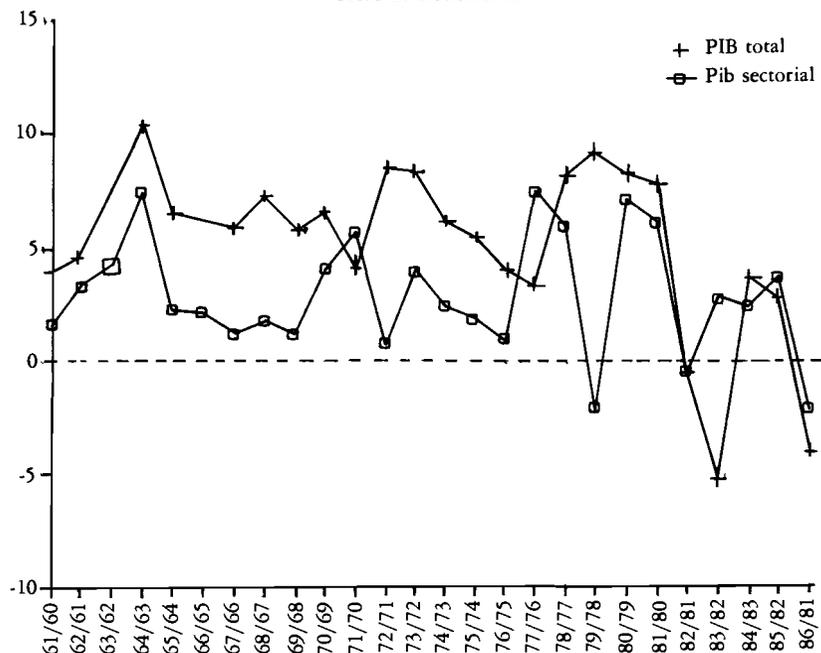
Conclusiones y Reflexiones

1. Las tendencias que hoy empiezan a definirse no surgen de manera repentina. En su mayoría se gestaron durante el modelo de acumulación previo. Sin embargo, en las actuales circunstancias de redefinición del patrón de acumulación y de una nueva inser-

- ción en el mercado mundial, tales tendencias adquieren una nueva dimensión.
2. La política de precios reales de crédito, insumos (directos e indirectos) tiene la intención de abatir el déficit gubernamental. Pero esta política de precios reales, en conjunción con la apertura comercial tiene además la intención de forzar a los productores a volverse eficientes y a optar por un patrón de cultivos con el cual puedan competir en el exterior. En consecuencia se puede prever un abandono de la producción de aquellos bienes que puedan importarse a precios inferiores a los nacionales.
 3. Esta política que pone el énfasis en la agroexportación de aquellos productos en los cuales México tiene ventajas comparativas, profundiza la dependencia del exterior para el abasto de productos agrícolas en general y de alimentos en particular. Esta dependencia abarca una gama mayor que en el pasado, ya que no sólo cubre los granos tradicionalmente conocidos como básicos, sino otros productos importantes como la leche y los forrajes. Así, la posibilidad de que exista una oferta de alimentos suficiente para satisfacer la demanda, estaría sujeta a la existencia de excedentes en los países desarrollados, a la voluntad política de sus gobiernos y a la disponibilidad interna de divisas susceptibles de usarse con este fin. Más aún, debido a la voluntad gubernamental de dejar la comercialización de productos agropecuarios fundamentalmente en manos privadas, el abasto estaría también sujeto a que los comerciantes obtengan, en esa actividad, márgenes de ganancia que consideren adecuados.
 4. So pretexto de favorecer un uso más racional de los recursos productivos —en especial, la tierra— y un ahorro de recursos financieros por parte del Estado, la nueva política sectorial privilegia los mecanismos del mercado. Si el eje ordenador de la producción fuera el mercado, una buena parte de las tierras agrícolas de temporal estarían amenazadas con la exclusión del mercado de bienes agrícolas. Es probable que estas áreas se destinen a la ganadería intensiva o a la producción para el autoconsumo.

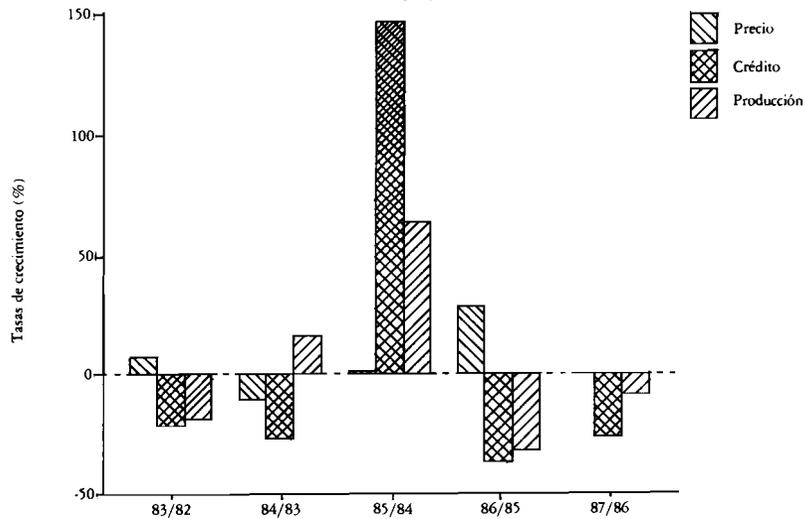
5. Para que fuese factible un incremento en el flujo de mercancías hacia y desde el exterior, sería necesaria una vasta inversión en infraestructura que garantizara su transporte (ferrocarriles, puertos, almacenes, etcétera). Esta empresa difícilmente la asumiría el capital privado.
6. Aún antes de que el sector agropecuario dejara de cumplir con sus principales funciones en el proceso de acumulación, era ampliamente reconocido como un problema económico y socialmente importante, el hecho de que la mayoría de la población rural había sido marginada de los frutos del desarrollo. Esto es particularmente cierto en el caso de los jornaleros sin tierra y de los campesinos que poseen tierras marginales. La nueva política sectorial tiende a ahondar la ya de por sí extrema diferenciación social y productiva que priva en el campo. Dada la estructura agraria existente en el país, es de esperarse que sólo una minoría de productores podrá adaptarse a las nuevas condiciones de competencia y producción. En cambio, parte del campesinado que hoy participa en el mercado de bienes agrícolas, se verá eliminado del mismo. En caso de que permanezca en el mercado, será en condiciones de un ingreso real declinante.

Gráfica I
Tasas de crecimiento

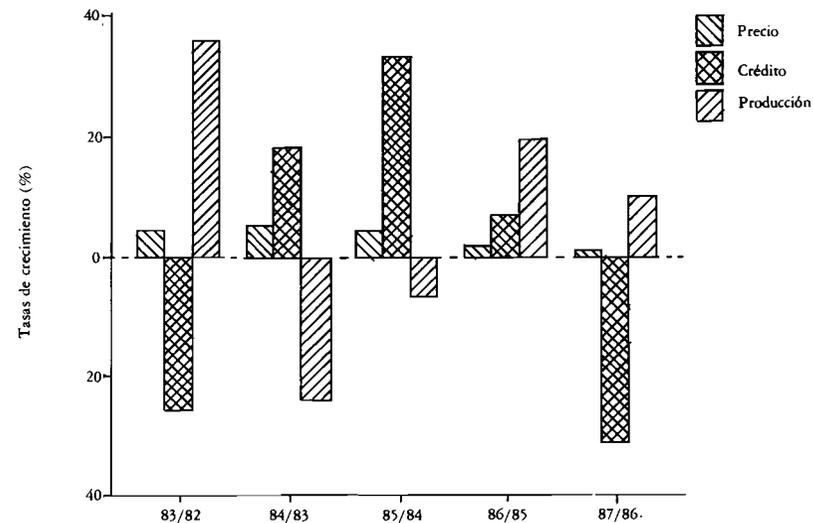


FUENTE: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales* 1960-1985, idem, 1986.

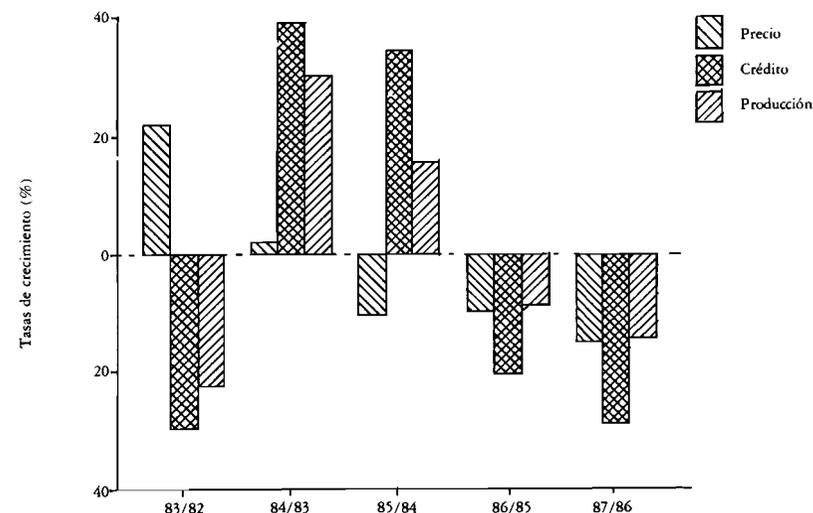
Gráfica 2a
Arroz



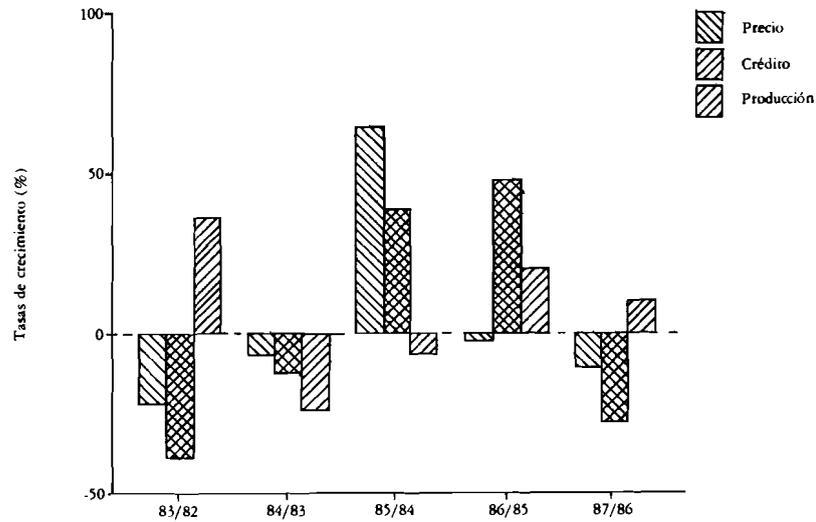
Gráfica 2b
Maíz



Gráfica 2c
Trigo

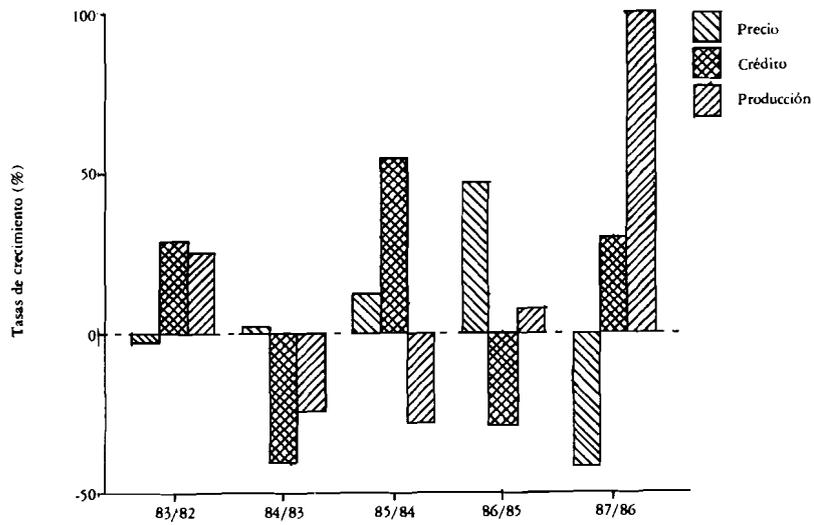


Gráfica 2d
Frijol

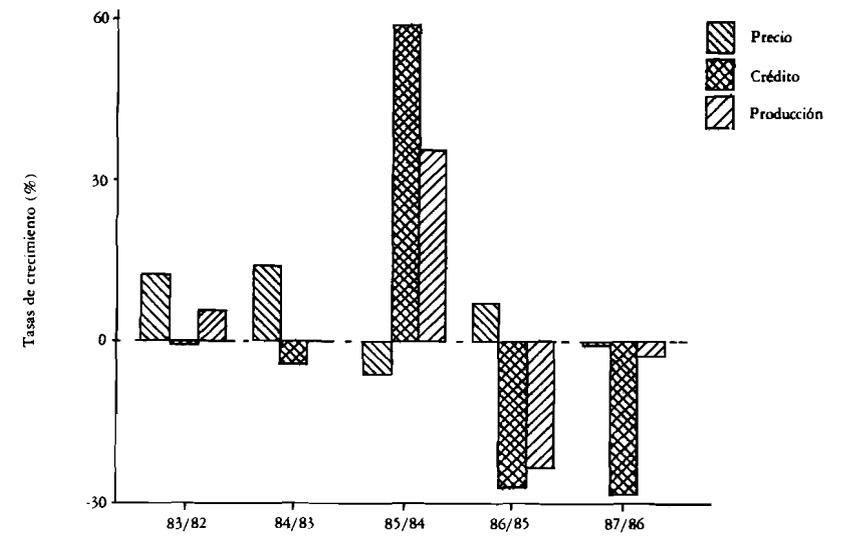


FUENTE: SARH, *Indicadores del Sector Agropecuario y Forestal, México*, abril, 1988.

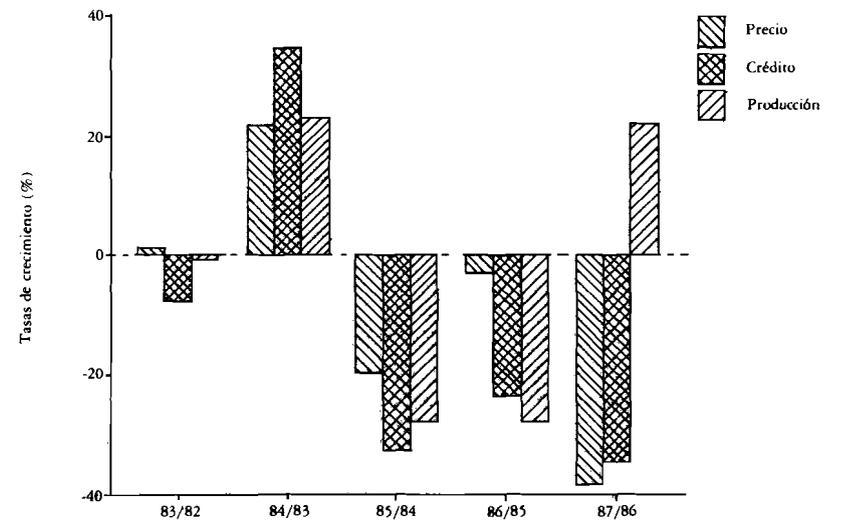
Gráfica 3a
Cartamo



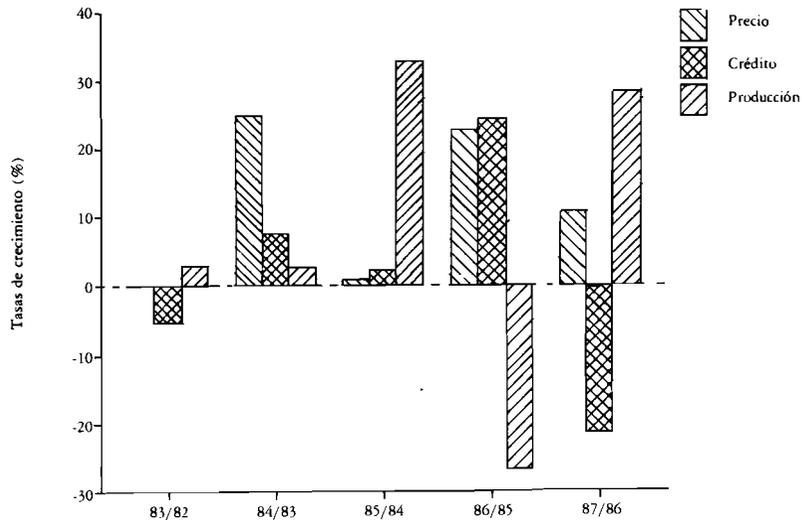
Gráfica 3b
Soya



Gráfica 3c
Semilla algodón

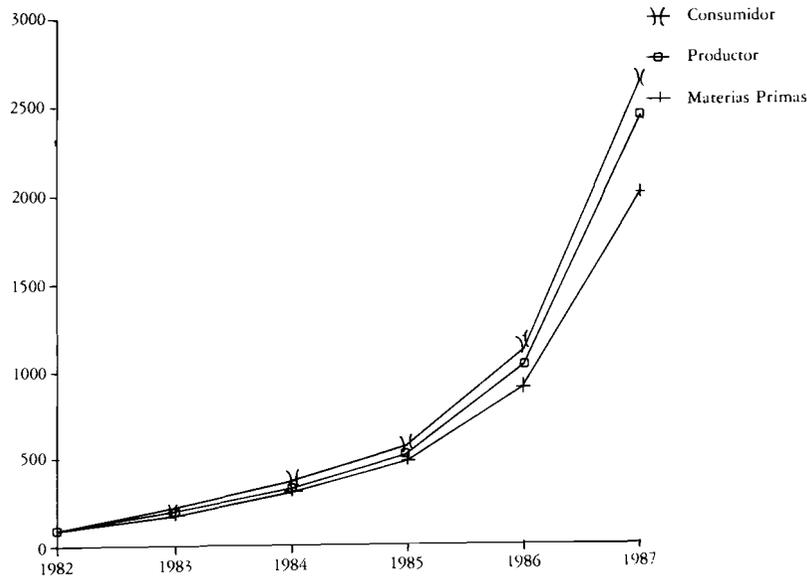


Gráfica 3d
Sorgo grano



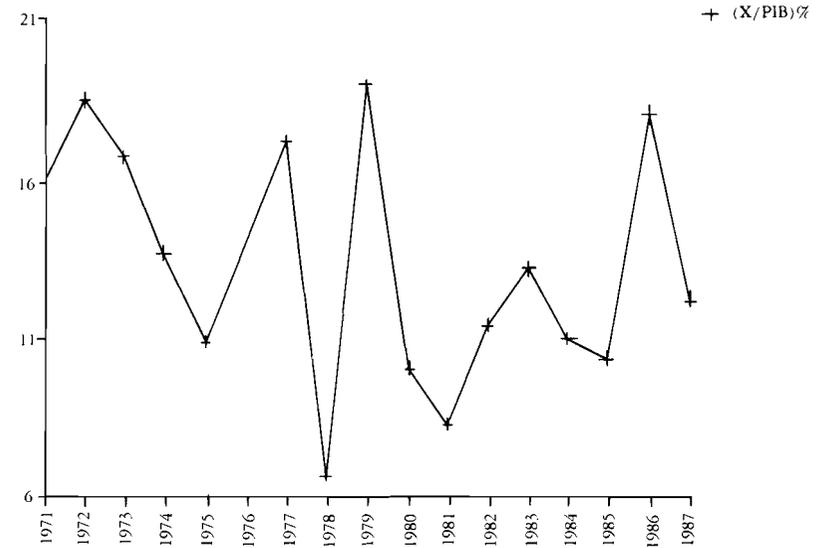
FUENTE: Cálculos a partir de SARH, *Op. cit.*

Gráfica 4
Indices de precios del sector agropecuario



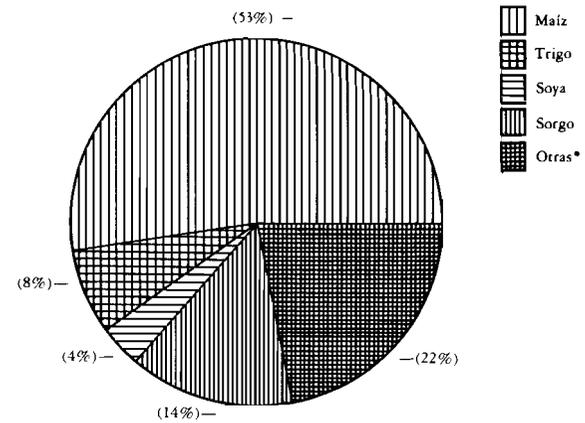
FUENTE: Cálculos propios a partir de: INEGI, *Boletín Trimestral de Información Económica*, Núm. 1, Vol. 1, Enero-Marzo 1988, y SARH, *Op. cit.*

Gráfica 5
Cociente exportaciones/PIB



FUENTE: Cálculos propios a partir de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, varios números.

Gráfica 6
Superficie cosechada 1987



* Incluye arroz, frijol, ajonjolí, algodón, semilla, cártamo y cebada.