

# LA POLITICA AGROPECUARIA CONTEMPORANEA EN MEXICO Y LA COYUNTURA DE LOS TERREMOTOS

Adolfo SÁNCHEZ ALMANZA\*

## INTRODUCCIÓN

El proceso de desarrollo del sector agropecuario mexicano ha sido determinado por las leyes del capitalismo que operan en los ámbitos internacional y nacional, así como por la instrumentación, a través de distintos gobiernos, de una política agropecuaria que contribuyó a la generación de la actual crisis que se padece en el campo.

Este artículo tiene como objeto el análisis de las principales políticas que han afectado el desarrollo agropecuario de México, considerando las características fundamentales de las etapas de desarrollo sectorial y algunos de los fenómenos de tipo estructural que permiten comprender mejor la situación presente. El análisis de coyuntura aborda los elementos que configuran el diagnóstico de la crisis nacional y sectorial, las características de la actual política agropecuaria, así como de los efectos derivados de los terremotos producidos en septiembre de 1985.

## I) LAS ETAPAS DEL DESARROLLO AGROPECUARIO EN MÉXICO

### 1. *El auge y el desarrollo estabilizador*

El sector agropecuario mexicano inicia su desarrollo moderno a partir del gobierno del general Lázaro Cárdenas, teniendo como antecedente inmediato la crisis mundial del capitalismo de los años treinta. A partir de entonces el Estado interviene crecientemente en

\* Investigador Asociado del IIEC-UNAM, Area de Desarrollo Regional.

distintos ámbitos de la sociedad, especialmente a través de la política económica que privilegió el desarrollo industrial del país y subordinó al sector agropecuario a las necesidades de acumulación de capital del resto de la economía.

La política agropecuaria instrumentada por el Estado se divide generalmente en dos grupos de medidas y acciones: *a)* la política agraria, referida al reparto de tierras, y *b)* la política agrícola, orientada a la producción y circulación de mercancías e insumos para la producción. La aplicación de ambas en esta primera etapa permitió que el sector cumpliera de manera eficaz con las funciones que se le asignaron entre 1940 y 1965, sus principales características son las siguientes:

*a)* La producción mantuvo elevadas tasas de crecimiento, lo que permitió alimentar a la población nacional sin recurrir a las importaciones en gran escala; *b)* la demanda de alimentos por parte de la población urbana se cubrió con precios bajos, lo cual estimuló la inversión industrial gracias a los bajos costos de reproducción de la fuerza de trabajo; *c)* se abasteció la demanda industrial de materias primas, con frecuencia a precios inferiores a los del mercado internacional; *d)* con las exportaciones de productos agropecuarios se obtuvieron las divisas necesarias para financiar la importación de bienes de capital y materias primas para la industria nacional; *e)* el sector proveyó de mano de obra barata a la industria, a los servicios y a las grandes unidades de producción agropecuarias capitalistas, y contribuyó a la ampliación de un ejército industrial de reserva de base urbana que permitió mantener a la baja los salarios y limitar las reivindicaciones laborales en todo el país; *f)* se constituyó en un mercado interno para los productos de la industria en expansión, aunque de manera limitada debido a la elevada concentración rural del ingreso en los estratos más altos que generó, al mismo tiempo, fuertes grupos regionales de poder.

• La transferencia de recursos de capital y fuerza de trabajo del sector agropecuario al resto de la economía, se logró en gran parte, gracias a una política agropecuaria que tuvo como pilares fundamentales a la reforma agraria cardenista mediante la cual se distribuyeron muchas y buenas tierras y se otorgó apoyo político-económico a la organización ejidal, a la inversión pública destinada a obras de fomento agropecuario (infraestructura hidroagrícola) y comunicaciones, crédito, precios atractivos, apoyo a la modernización tecnológica y a las exportaciones.

Las condiciones internacionales, sin embargo, combinadas con las internas llevaron al campo a su actual crisis que data de 1965,

y que se expresa en múltiples fenómenos, mismos que constituyen sus causas y limitaciones para su superación y que a continuación enumeramos brevemente.

## 2. *La crisis*

La extracción continua de excedentes impidió un proceso de acumulación en el sector que le permitiera su reproducción y una adecuada integración a la economía del país. Su descapitalización general, junto con otros factores, lo condujo a su crisis actual caracterizada, en primer lugar, por la caída de la producción agropecuaria a tasas de crecimiento inferiores a las de la población, y por un aumento de las importaciones de granos básicos, leche y otros alimentos, para satisfacer la creciente demanda nacional.

Al mismo tiempo, existe el desperdicio de productos, sobre todo de exportación (EUA), que no encuentran mercado y que reflejan una agricultura dependiente del exterior, vulnerable a las variaciones de mercados internacionales cada vez más monopolizados, protegidos y competitivos, controlados por el capital trasnacional.

En medio del proceso de concentración y centralización del capital, la agricultura mexicana fue incorporada gradualmente a la nueva división internacional del trabajo, impulsada por los países centrales a través de: *a)* la exportación-inversión de capital en agroindustrias; *b)* la venta de su producción agropecuaria excedente, y *c)* la búsqueda de nuevas fuentes de alimentos y materias primas baratas provenientes del exterior.

Una gran parte de la agricultura mexicana se ha modernizado, pero también trasnacionalizado y se ha perdido gran parte del control sobre los insumos, sobre los procesos de producción, procesamiento y comercialización. En el caso de la integración vertical, la agroindustria mediante la agricultura por contrato ha controlado la producción y modificado el patrón de cultivos, se han promovido los más comerciales (frutas, legumbres, hortalizas o forrajes), muchos para la exportación, que salen juntos con las utilidades, lo que contribuye a la descapitalización.

Otros fenómenos técnico-económicos presentes en el campo mexicano que sólo citaremos son los siguientes: un proceso de ganaderización que modifica el patrón de cultivos, disminución del crecimiento de la frontera agrícola, desaprovechamiento de tierras de uso agrícola potencial actualmente ganadera, destrucción de ecosistemas por la explotación inadecuada de los recursos: tierra, agua, bosques, etcétera, una estructura comercial especulativa que castiga

a productores y consumidores, menor inversión privada, contracción del mercado interno por la vertiginosa caída del poder adquisitivo del salario.

En el ámbito social existe otra larga lista de problemas derivados del subdesarrollo capitalista del país, en su marco se consolidó una estructura agraria polarizada con graves desequilibrios, como la diferenciación socioeconómica y técnico-productiva de los productores, una alta concentración del ingreso y de los recursos entre algunos agricultores y ganaderos que acumularon rápidamente y en contraparte, una gran mayoría de campesinos en niveles de subsistencia o con escasos excedentes y medios de producción. Salarios rurales insuficientes, desempleo y subempleo, pauperización creciente de la población rural y caída de los niveles de bienestar, aumento de la migración rural-urbana y del bracerismo, y más organizaciones y movilizaciones campesinas. Por todo lo anterior, se amplió la brecha de la desigualdad en el desarrollo rural regional, entre el campo y la ciudad, y entre la agricultura y la industria.

## II) LA POLÍTICA AGROPECUARIA EN MÉXICO

El papel del Estado ha condicionado el rumbo seguido por el desarrollo agropecuario en México, al aplicar diversas medidas de política agraria y agrícola, con las cuales se han orientado y enfrentado los problemas del campo.

El discurso oficial actual las contempla en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, el cual se divide en dos conceptos básicos: a) la Reforma Agraria Integral, y b) el Desarrollo Rural Integral.<sup>1</sup> A continuación se presenta un análisis de dichas políticas.

### 1. La política agraria

La Secretaría de la Reforma Agraria ha fijado cuatro grandes propósitos básicos: a) el reparto agrario, para continuarlo y terminarlo en su fase masiva; b) la regularización de la tenencia de la tierra; c) la organización y capacitación campesina, sobre todo en ejidos y comunidades, y d) el desarrollo agrario, con el fortalecimiento del sector social rural.

<sup>1</sup> SARH, "Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, 1985-1988", México, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 1985.

La tesis oficial acerca del reparto agrario enfatiza la próxima conclusión de su etapa masiva, pues, se argumenta, cada vez es menor la superficie susceptible de reparto y mucha de ella tiene escaso aprovechamiento para fines productivos inmediatos. Según el PRONADRI, el reparto agrario ascendía hasta mayo de 1985, a 103 millones de hectáreas, en beneficio de 27 mil núcleos campesinos, que incluyen a 2.8 millones de jefes de familia.<sup>2</sup> La Secretaría de la Reforma Agraria señala que durante el actual sexenio se entregaron 2.7 millones de hectáreas, mediante 1 026 resoluciones presidenciales en beneficio de 91 mil jefes de familias campesinas, lo que significó un promedio de 29 hectáreas por beneficiado, sin embargo, la dotación comprende tierras no productivas, de agostaderos o de baja productividad inmediata, que requieren a mediano plazo inversiones significativas de capital.

Frente a lo anterior, los solicitantes de tierra registrados hasta 1978 alcanzaban 2.2 millones de individuos, la superficie requerida para su dotación en ese año llegaban a 124 millones de hectáreas, lo cual representaría el 63% del territorio nacional, incluyendo todo tipo de tierras.<sup>3</sup>

Los supuestos oficiales de la política agraria no consideran la afectación de múltiples latifundios y concesiones ganaderas que concentra más de 27 millones de hectáreas con sus correspondientes recursos productivos, y que se deberían repartir entre los millones de solicitantes de tierra. Aunque no se pueden satisfacer la totalidad de las demandas, sí se puede abordar de manera significativa el problema mediante la afectación de latifundios, sobre todo después de realizar estudios detallados del uso potencial del suelo, detectar las áreas de vocación agrícola y actualmente destinadas al uso ganadero.

La tesis aquí propuesta enfatiza la necesidad de liberar superficies de los latifundios, pero debido a que en estos momentos las razones trascienden su marco exclusivamente político, para incrustarse en el económico-productivo, en particular, por la impostergable expansión de la frontera agrícola del país. La superficie agrícola cosechada creció entre 1940 y 1965, a una tasa de 3.7% promedio anual, pero entre 1965 y 1980 lo hizo apenas a 0.8%; en contraste la población del país creció durante el periodo 1940-1960 a una tasa de 2.9%, para aumentar a 3.3% entre 1960-1980. El coeficiente habitante por hectárea cosechada pasa de 3.3 en 1940 a 4.2 en 1980,

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Zaragoza, José Luis y Ruth Macías, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, México, CNIA, 1980.

es decir, existe una menor disponibilidad de superficie agrícola para satisfacer el aumento de la demanda de alimentos y materias primas, resultante del crecimiento poblacional.

El debilitamiento de la capacidad productiva de la agricultura mexicana está asociado a la insuficiente incorporación de nuevas tierras al cultivo[...]. Se estima que actualmente se encuentran en poder de los ganaderos alrededor de 14 millones de hectáreas que constituyen el potencial adicional agrícola del país.<sup>4</sup>

Las centrales campesinas independientes (CNPA, CIOAC y UGOCM-Roja), por su parte, demandan la entrega de quince millones de hectáreas en poder de los grandes terratenientes del país, a lo anterior se agregan los despojos de tierras sufitidos por las comunidades indígenas.

Las posibilidades reales de afectación de esos espacios no parecen viables, sobre todo por argumentos legales y razones políticas. En el caso de las tierras ganaderas se encuentran algunos obstáculos derivados de normas constitucionales

dichas tierras no pueden dedicarse a la agricultura, so pena de cancelar los certificados de inafectabilidad ganadera y afectarlas para fines de distribución agraria. Por esta razón, los ganaderos han venido solicitando sea elevado a rango constitucional 'su' derecho a cultivar las tierras amparadas por certificados de inafectabilidad ganadera.<sup>5</sup>

Aunque también, es verdad que una buena parte de las tierras son efectivamente ganaderas y no agrícolas, pero ello no elimina la existencia de latifundios ganaderos.

La demanda de los ganaderos ha progresado, ya que con las reformas a la Ley de Reforma Agraria decretada el 29 de diciembre de 1983, se facilita su existencia porque ahora la SRA está facultada para expedir certificados de inafectabilidad, un requisito para obtener amparos que cancelan la posibilidad del reparto legal de propiedades con excedentes.

<sup>4</sup> *Agrosíntesis*, Vol. 15, No. 12, diciembre, 1984.

<sup>5</sup> *Ibid.* Confrontar también Aguilera, Manuel, "Crisis agropecuaria, perspectivas y alternativas", en *Problemas del desarrollo*, No. 61, IIEC-UNAM, México.

Las preguntas que surgen aquí son las siguientes: ¿cómo aceptar que unos cuantos latifundistas (muchos ganaderos), concentren grandes extensiones, muchas de vocación agrícola, y las hagan producir para sus necesidades, cuando existen millones de campesinos solicitantes de tierras?, ¿es preferible apoyar la producción de alimentos de origen animal cuando se sabe que son consumidos básicamente por los estratos de ingresos más altos?, ¿cómo expandir la frontera agrícola para producir más alimentos demandados por una población creciente? Las respuestas son fundamentalmente de tipo político.

Debe atenuarse, por otro lado, la elevada polarización de la propiedad rural en latifundios y minifundios. En 1970, del total de productores agrícolas, los campesinos representaron el 86.6% de ellos y disponían del 56.8% de la superficie (en equivalentes de temporal), en el otro extremo los agricultores empresariales fueron el 1.8% del total y poseían el 20.8% de la superficie arable. Además el 66% del total de los productores se ubicaba como poseedor de predios menores de cinco hectáreas, considerados como minifundios.<sup>6</sup> Aunque la propiedad de la tierra como medio de producción, sobre todo si es escaso y si no existe organización colectiva para la producción y comercialización, no garantiza el fin de la explotación del trabajo campesino, el cual continúa subordinado a las leyes del capitalismo, pero sí permite disminuir los índices tan altos de pobreza y emigración rural, así como hacer justicia a estos mexicanos, que por lo demás pueden producir de manera rentable si reciben apoyo.

En el caso de la regularización de la tenencia de la tierra, los datos oficiales señalan que "en el trienio 1983-1985 se entregaron más de la mitad de los certificados expedidos en toda la historia del país y se ha avanzado en la regularización de la tenencia de la tierra en el marco del Programa de Catastro Rural".<sup>7</sup>

En declaraciones recientes el nuevo titular de la SRA, informa de la regularización de los derechos agrarios individuales en casi la totalidad de los ejidos, la entrega de más de 750 mil certificados a ejidatarios, cifra que representa alrededor de 60% de lo logrado en toda la historia agraria del país. Respecto a la propiedad pri-

<sup>6</sup> CEPAL, *Economía campesina, y agricultura empresarial*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1982.

<sup>7</sup> Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 1986*, México, 1985.

vada, se han emitido 91 608 certificados de inafectabilidad a «auténticos» pequeños propietarios.<sup>8</sup>

El objetivo del Catastro Rural es contar con una base cartográfica jurídicamente respaldada que identifique claramente la estructura agraria del país en sus diferentes formas de tenencia e inscribirlas en el Registro Agrario Nacional, a fines de 1985 se habían concluido los trabajos correspondientes a diez entidades: Aguascalientes, Baja California (Norte), Baja California Sur, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, y el Distrito Federal.<sup>9</sup> Se ha fotoidentificado y verificado el régimen de tenencia de 566 mil predios con una superficie cercana a 133 millones de hectáreas.

Las acciones de regularización son fundamentales en el campo y deben continuarse por la SRA, pero en coordinación con las organizaciones campesinas y con la población interesada. En este marco de necesidades, el recorte presupuestal y los terremotos de septiembre de 1985, significan un retraso en el desarrollo de dichas acciones, al distraer recursos escasos para la reubicación y las necesidades de operación de las dependencias. La misma CNC ha señalado que la Secretaría de la Reforma Agraria se burocratizó más a partir del terremoto y que, actualmente, hay un rezago de 4 500 expedientes, por lo cual los campesinos demandan la agilización de los trámites agrarios.<sup>10</sup>

## 2. La política agrícola

La política agrícola gira sobre dos factores centrales: la inversión y los precios, pero también comprende un grupo de políticas específicas relacionadas con las actividades de producción y comercialización en el medio rural, como las de gasto e inversión públicas, crédito y seguro, precios y comercialización, abastecimiento de insumos y servicios, irrigación, exportaciones y otras más. A continuación se analizan algunas de las más importantes.

### 2.1 La política de inversiones públicas y gasto

La política de inversiones públicas ha tenido una gran incidencia en la producción agropecuaria, ya que existe una estrecha relación

<sup>8</sup> *Excelsior*, "Se han entregado más de 750 mil certificados a ejidatarios: SRA", 12 de febrero de 1986.

<sup>9</sup> *Excelsior*, 6 de enero de 1985.

<sup>10</sup> *Excelsior*, 12 de febrero de 1986.

entre el monto de los recursos de inversión (principal formadora de capital fijo en el campo) canalizados por los distintos gobiernos y el desarrollo productivo sectorial.

En el periodo de auge (1940-1965) la mayor parte de los recursos públicos se destinaron a obras de irrigación que permitieron un crecimiento sostenido de la frontera agrícola, la intensificación de la producción (revolución verde), el aumento de la productividad y el cambio en el patrón de cultivos tradicionales a los de exportación, más comerciales y de mayor valor. Los proyectos financiados generaron efectos en distintas direcciones, funcionaron como proyectos de punta e impulsaron efectos multiplicadores. Sin embargo, el comportamiento de los indicadores básicos de inversión-producto, presentan tendencias diferentes por sexenio gubernamental (ver cuadro 1).

CUADRO 1

### INDICADORES BASICOS DE INVERSION Y PRODUCTO POR PERIODO GUBERNAMENTAL EN MEXICO

Periodo sexenal	IPFR* Agrop. ac. IPFR Nac. ac. (%)	PIB Agrop. ac. PIB Nac. ac. (%)	IPFR Agrop. ac. PIB Nac. ac. (%)	Tasa de crecimiento del PIB agropecuario (%)
1941-46	16.8	17.5	0.040	2.2
1947-52	19.9	18.2	0.064	6.3
1953-58	13.9	16.8	0.043	7.7
1959-64	9.8	14.6	0.043	4.8
1965-70	10.2	12.1	0.055	2.7
1971-76	13.2	9.7	0.107	1.4
1977-82	10.9	8.3	0.153	3.2

\* Inversión Pública Federal Realizada.

FUENTE: Calculado con base en: SARH-CESPA, *El desarrollo agropecuario de México*, Tomo VII; De la Madrid, Miguel, III *Informe de Gobierno*, 1985 y Banco de México, *Informes anuales*.

La inversión pública federal realizada (IPFR) y acumulada por sexenio en el sector agropecuario presenta una tendencia general al descenso en relación con la IPFR nacional correspondiente, aunque durante la administración de Miguel Alemán tuvo su máxima par-

ticipación y se recupera levemente en el periodo de Luis Echeverría. Como se sabe, los recursos dirigidos al fomento industrial pasan a absorber los montos más importantes de la inversión pública.

La segunda columna ilustra la disminución creciente del producto interno bruto (PIB) agropecuario en el PIB nacional acumulado, y refleja los resultados de las políticas de industrialización y del desarrollo estabilizador instrumentadas por distintos gobiernos, así como la crisis de producción a que se fue conduciendo al sector. En este marco, se puede decir que el auge petrolero sólo confirmó la tendencia al descenso en el crecimiento del producto agropecuario, aunque aumentó la inversión pública en el sector y se dio un repunte en el crecimiento del PIB sectorial. La crítica es que los recursos petroleros no se utilizaron para revertir la tendencia y lograr un desarrollo nacional equilibrado.

En este análisis de largo plazo por sexenio, se puede observar también que la IPFR agropecuaria acumulada aumenta su participación en el PIB correspondiente, es decir, cada vez es mayor el componente de recursos públicos para producir una unidad de valor agregado en el sector, en particular por el incremento de los gastos para la reposición del capital depreciado (infraestructura). Mientras que en el periodo presidencial de Ávila Camacho se necesitaban cuatro centavos de inversión pública federal para generar un peso de producto, en el sexenio de López Portillo se necesitaron quince.

La relación entre la inversión pública y el comportamiento del producto ya ha sido señalada, sin embargo, no es aquélla la única causa que incide en la situación productiva del campo. El auge y la crisis del sector agropecuario incluye varios elementos, uno de ellos es la inversión privada que junto con la pública conforma el total.

Si se considera el total de la inversión bruta, se tiene que por cada peso destinado al sector entre 1960 y 1982, 66 centavos se utilizaron en el mantenimiento y la reposición de equipos ya existentes, y sólo 34 centavos fueron capital fresco para nuevas obras que impactaron directamente en el crecimiento del producto. Se requiere, entonces, más capital para inversión (pública y privada) para producir, pero la capacidad sectorial para generar ingreso tiende a caer, es decir, estamos ante una fase de rendimientos decrecientes del capital, debido a los supuestos en que se fincó el estilo del desarrollo agropecuario de México, que impiden una mayor eficiencia y eficacia productiva.

Respecto a la clasificación económica del gasto público se observa que la parte efectivamente utilizada en inversiones producti-

vas es baja. El gasto corriente representó en promedio el 47.1% del gasto programable total acumulado durante 1975-1984 en el país, en el sector agropecuario fue de 64%,<sup>11</sup> y la inversión directa y financiera, entonces, alcanzó apenas el 36% para el desarrollo rural.

El crecimiento del producto se da por la acumulación de capital y la variable inversión es su componente fundamental, en este sentido, el desarrollo del capitalismo condujo a una actitud «minera» frente al campo, al extraer recursos en forma continua y contraer la inversión —pública y privada— (sobre todo hasta 1971) para sustituir el capital depreciado, se ocasionó la inevitable disminución en el crecimiento del producto sectorial. Actualmente resulta difícil lograr su anterior dinamismo y revertir la tendencia a la baja, aun invirtiendo ambiciosamente, debido a las inercias que arrastra la producción agropecuaria y a que las políticas y los proyectos maduran a mediano plazo. Resulta fundamental, pues, capitalizar las unidades de producción agropecuarias, particularmente las campesinas, y en este punto el papel del Estado es muy importante.

## 2.2. La política de crédito y las tasas de interés

El crédito es una forma que asume el capital y en el sector agropecuario mexicano ha contribuido al desarrollo moderno y tecnificado de la estructura productiva, sin embargo, la distribución del mismo ha profundizado las desigualdades y las diferencias socioeconómicas entre los productores y las regiones del país.

El monto total del crédito (público y privado) recibido en los últimos años por los prestatarios dedicados a las actividades agropecuarias, a través de la banca de desarrollo y de la comercial, ha ido disminuyendo. En 1979, alcanzó 111 mil millones de pesos, el 11.5% del total nacional, y para 1984, disminuyó (en precios constantes de 1979) a 93 mil millones y representó el 7.1% del total.<sup>12</sup> En el caso del crédito oficial existen dos instituciones importantes: BANRURAL y FIRA.

El Banco, en 1976, cubría con sus créditos el 27% de la superficie agropecuaria total, en 1982 subió al 37%, pero siguen al margen una gran cantidad de productores. Los recursos se han destinado en mayor proporción al sector ejidal, a las zonas temporaleras, a créditos refaccionarios y de avío ganadero. El FIRA, a su vez, fun-

<sup>11</sup> Calculado con base en: De la Madrid, Miguel, *Tercer informe de gobierno, política económica*, México, 1985.

<sup>12</sup> De la Madrid, Miguel, *Tercer informe... op. cit.*

ciona con criterios de rentabilidad, sus recursos se canalizan a productores capitalistas que pueden ser empresarios individuales, el 50% de sus créditos fueron refaccionarios, y se dirigen a regiones de mayor desarrollo capitalista.

Las tasas de interés también influyen sobre la inversión y la demanda de créditos. Debido a la necesidad actual de recursos financieros por parte del sector público, la política crediticia promueve una mayor captación de ahorro, por ello el sistema bancario ofrece a los ahorradores rendimientos positivos en términos reales. Además, con las altas tasas de interés se pretende también superar los efectos inflacionarios contrayendo el circulante, evitar la fuga de capitales y contrarrestar la especulación que ha sobrevalorado al dólar. El interés de los depósitos de plazo fijo a seis meses en diciembre de 1980 era de 26.45% anual, para enero de 1986 se elevó hasta 70.7%. Otros mecanismos como los pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, al mismo plazo, alcanzan una ganancia de 75.3%, a partir de diciembre de 1985.

En el sector agropecuario dichas tasas compiten con la rentabilidad del capital invertido en los proyectos productivos sobre todo en aquellas actividades que podrían iniciarse o que permiten la reubicación del capital de acuerdo con su tasa interna de retorno. Los intereses que cobra la banca en crédito de avío, además, aumentaron de 32% para productores de bajos ingresos a 40%, y de 40% para los de ingresos medios a 53%, a partir del 2 de octubre de 1985.<sup>13</sup> Los ganaderos, por su parte, señalan que los intereses que les cobran son de 80%. En estas condiciones de financiamiento escaso y caro, la inversión nueva en el sector no reportará gran dinamismo, lo cual significa que la tasa de formación de capital se mantendrá baja. Si el resto de los elementos como la productividad, los precios de garantía, la inflación y el proteccionismo de los países importadores se mantienen sin cambios a favor, también será baja la tasa de crecimiento sectorial.

### 2.3. La política de precios

El comportamiento de los precios de los productos agropecuarios ha sido fluctuante; se divide en tres grandes etapas: a) La del auge agropecuario, en que funcionaron como un estímulo a la producción, ya que crecieron más rápidamente que el nivel general

<sup>13</sup> *Excelsior*, "Sigue el subsidio al campo asegura el FIRA", 3 de octubre de 1985.

de precios; b) La del desarrollo estabilizador en que actúan de manera desfavorable para el sector (entre 1958 y 1971) porque se frena su crecimiento y se transfieren recursos por esa vía, y c) La crisis posterior a 1971, durante la cual se recuperan los precios al crecer a un ritmo superior a la tasa general de inflación, sin embargo, estos precios atractivos junto con los subsidios a los costos de producción, no fueron estímulos suficientes para recuperar las anteriores tasas de crecimiento del producto sectorial. La razón de ello se encuentra en la estructura agraria del país caracterizada por una elevada concentración de los recursos productivos en manos de algunos productores medios y empresariales los cuales aprovecharon los subsidios otorgados por el sector público en crédito, riego, fertilizantes, maquinaria, etcétera (como se evidenció en el caso del SAM), mientras que los productores campesinos con baja capitalización, minifundistas y temporaleros, recibieron, en general, menos ayuda y en cambio fueron más vulnerables a la estabilidad de los bajos precios.

En materia de precios existe una diversidad de políticas: de precios de garantía (cereales, leguminosas y oleaginosas); específicas para la carne, leche, tabaco, caña de azúcar, algodón y otros productos, pero no una política integral de precios agrícolas y pecuarios.<sup>14</sup>

Ello a pesar de que según cálculos de la SARH, la producción sujeta a precios de garantía representa alrededor del 50% de la agrícola y un 30% de la agropecuaria.<sup>15</sup>

La fijación de precios que se decide en el Gabinete Agropecuario es una de las políticas más controvertidas, sujeta a respuestas y movilizaciones campesinas para lograr mayores precios sobre todo en los años recientes de inflación elevada que ha significado incrementos en los costos de producción.

Las demandas campesinas tradicionalmente por tierra, se han trasladado a otros ámbitos, uno de ellos es la lucha por mejores precios, las recientes manifestaciones, tomas de bodegas de CONASUPO y el bloqueo de carreteras, lo ilustran.

Los costos y los rendimientos resultan especialmente importantes para definir los precios de garantía, mediante los cuales se deciden las pérdidas o ganancias de los productores. Por lo anterior,

<sup>14</sup> SARH-CESPA, *El desarrollo agropecuario de México*, Tomo XII, México, 1982.

<sup>15</sup> *Ibid.*

resulta fundamental para el sector público contar con un marco teórico-metodológico objetivo para determinar los precios reales. Ello a pesar de que tal política no se define exclusivamente en función de estos criterios sino que inciden diversas consideraciones de estrategia económicas y sociopolíticas.

Por lo anterior, entre otras cosas, la generación de información en el ámbito burocrático, particularmente la de costos de producción, utilizada para normar los precios de garantía, produce nexos de poder en los contextos central y regional en donde las dependencias compiten con sus fuentes de datos, los cuales se obtienen según «estructuras tipo» predeterminadas y con definiciones metodológicas propias.

El propósito gubernamental de mantener bajos los precios de los alimentos de consumo urbano-popular, mientras tanto, implica en primera instancia la transferencia de recursos al sector agropecuario vía precios y subsidios, y en segundo lugar, el incremento de las ganancias de los empresarios capitalistas urbanos, que pagan bajos salarios a la fuerza de trabajo, cuya reproducción sin subsidios al consumo sería más costosa. Esta definición estratégica significa continuar con la tradición de sacrificar al sector agropecuario de base rural, para apoyar la acumulación en el sector industrial y en su contorno urbano.

Lo anterior, no obstante, tiene otros niveles de especificidad que deben contemplarse. La política de precios no se puede instrumentar sin considerar los intentos de romper con las estructuras comerciales monopólicas y monopsónicas en la relación campo-ciudad, combatiendo el intermediarismo especulativo y el acaparamiento de los grandes comerciantes, que son los que absorben los mayores márgenes de ganancia. Al respecto, las presiones de grupos privados para liberar los precios de garantía beneficiarían sobre todo a los intermediarios y algunos industriales que desean insumos más baratos.

También se debe acercar la producción al consumo, mediante el impulso a programas de abasto en los mercados urbanos orientados a la defensa del salario obrero, ello requiere de mayor coordinación institucional entre la SARH y CONASUPO-DICONSA, para surtir de alimentos de buena calidad y baratos a las clases populares. El dilema, entonces, de la política de precios y comercialización como de otras, no se encuentra entre el campesino productor y el obrero consumidor, sino entre ambos y las distintas burguesías.

#### 2.4. *La política de exportaciones y la balanza comercial*

Uno de los principales objetivos de la política agropecuaria de los distintos gobiernos de México ha sido el de aumentar la producción y la exportación, para contar con las divisas necesarias para la importación de bienes y servicios, la mayor parte requeridos por la planta industrial. Por esta razón es importante efectuar un breve resumen acerca de la importancia relativa del sector agropecuario en el comercio internacional.

La balanza comercial total de México se mantuvo deficitaria desde 1940 hasta 1981 (con excepción del año de 1943) pero entre 1982 y 1985 han sido positivas gracias a las exportaciones petroleras, lo que provocó una disminución relativa, y en algunos casos también absoluta, de las exportaciones no petroleras.

Las exportaciones totales pasaron de 3 656 millones de dólares en 1976 a 24 056 millones en 1984, año en que llegan a su máximo nivel, gracias al crecimiento de las exportaciones petroleras que tuvieron un incremento muy rápido al pasar de 563 millones de dólares a 16 601 millones (29% de crecimiento promedio anual). En cambio, las exportaciones no petroleras representaban en 1976 el 85% del total y para 1984 habían caído hasta el 30%.

En el caso de las exportaciones de productos primarios (agricultura, ganadería, silvicultura, apicultura, caza y pesca), no se observan grandes logros, en 1976 se tuvieron ingresos por 1 175 millones de dólares, mientras que en 1984 aumentaron a 1 460 (2.5% de crecimiento promedio anual). Las balanzas comerciales obtenidas entre 1975 y 1979 fueron superavitarias, los años siguientes son deficitarios, con excepción de 1982.<sup>16</sup> La participación de las exportaciones primarias ha disminuido. En 1980 representaban el 10.1% del total, en 1985 cayeron a 6.0%.

Los principales productos de exportación son los siguientes: *a*) agricultura: café crudo en grano, algodón, jitomate, legumbres y hortalizas frescas; *b*) ganadería: ganado vacuno; *c*) apicultura: miel, y *d*) pesca: camarón fresco, refrigerado, pescado y otros mariscos frescos. El valor total de estos productos representó en 1983 el 84% del total de la producción sectorial exportada, y en 1985, algodón, café, tomate y ganado vacuno representaron el 69%, lo que revela una significativa especialización en el patrón exportador, que lo

<sup>16</sup> Banco de México, *Informes anuales e Indicadores económicos*, e IMCE, *Comercio exterior de México*.

coloca en una posición muy vulnerable frente a los mercados de destino.

Las importaciones primarias, por otro lado, alcanzaron en 1984 el 17% del total nacional, y en 1985 redujeron su participación al 12%. En el primer año la importación de tres productos: maíz, sorgo y soya, requirió de mil 142 millones de dólares, el 61% del valor de las importaciones primarias y 10% de las totales del país, en el segundo año disminuyeron a 795 millones, pero en términos relativos se mantuvo su nivel: 61 y 66%, respectivamente, en parte por las buenas cosechas obtenidas. En el marco de la política alimentaria, para 1986 se preveía un repunte de las importaciones de granos básicos y leche en polvo, se calculaba que el gobierno federal compraría en el extranjero, maíz y frijol por 168 mil millones de pesos (en 1983 se importaron 10.5 millones de toneladas de granos, en 1985 se redujeron a 8 millones), con el consiguiente pago de divisas, ahora más escasas por la caída de los precios del petróleo.

El aumento de las exportaciones agropecuarias constituye un objetivo del gobierno actual, por ello resulta indispensable incrementar la producción y la productividad en el campo para poder exportar en condiciones de mayor competitividad. Ello resulta obligado para el sector capitalista empresarial que opera con muchos recursos de capital, técnica moderna, subsidios, mano de obra barata, etcétera, y que destina gran parte de su producción al mercado nacional e internacional.

En el caso del campesino no es fácil aumentar su producción ya que trabaja en condiciones más adversas, y sobre todo para el mercado interno (los ejidos aportan el 60% de los productos básicos consumidos en el país), pero en el marco de las leyes del intercambio desigual que los ha descapitalizado en extremo, de manera que el Estado debe revertir el proceso otorgándole recursos financieros y autonomía en la producción, organización y administración.

La política de exportaciones y las mercancías sujetas a ella, sin embargo, se ubican en un mercado internacional controlado por el capitalismo monopolista, particularmente el comercial. Los países desarrollados compradores hacen bajar los precios de los productos que importan, el caso más reciente es el petróleo, pero también sucede con la plata, el camarón, el café y otros más. Además, existen otros factores como el creciente proteccionismo que limita o impide la colocación en el exterior de los productos de los países subdesarrollados; la elevada cotización del dólar que incrementa los costos de los bienes importados para el campo; el futuro de la demanda

en la economía estadounidense, o bien, el comportamiento de la producción de legumbres y hortalizas (por ejemplo, las cosechas de jitomate en la Florida). Todo ello hace muy dependiente el agro mexicano, sobre todo ante el mercado de Estados Unidos.

El ingreso de México al GATT, en este aspecto, se deriva de las presiones de la banca internacional sobre el país, para liberalizar el comercio externo y se justifica oficialmente como un intento por aumentar las exportaciones no petroleras y hacer más eficiente la planta productiva nacional. Sin embargo, en las actuales condiciones de costos crecientes (más inflación y menos inversión) es difícil que los productos mexicanos puedan competir con una ventaja comparativa en un mercado controlado, a pesar de la disponibilidad de mano de obra barata que baja los costos, ya que los mercados centrales monopolistas fijan los precios de acuerdo con sus intereses. Por lo demás, no hay muchos excedentes agropecuarios que exportar.

Finalmente, si bien es necesario diversificar las exportaciones, aunque aumentarían las correspondientes al sector agropecuario no se podría resolver el pago de la deuda externa con las divisas provenientes del sector. Si los ingresos provenientes por las exportaciones primarias se hubieran destinado totalmente al pago de la deuda pública externa, en 1975 se habría pagado el 6.2% del total, pero en 1984 apenas alcanzaba para pagar el 2.2%. La crisis en que se encuentra el sector agropecuario ha reducido su capacidad generadora de divisas y al mismo tiempo, el monto de la deuda ha continuado su crecimiento.

### 3. *Algunos efectos de los terremotos de septiembre en el sector agropecuario*

El fenómeno sísmico de septiembre dejó tras sí una secuela de efectos, directos e indirectos, en distintos ámbitos de la economía y de la sociedad en su conjunto. Debido a la elevada concentración y centralización de todo tipo de actividades en la ciudad de México, el impacto de los terremotos aquí fue mayor, pero por lo mismo, se proyecta hacia el resto del país.

Los efectos reales obligaron a otorgar mayor atención e información sobre la ciudad capital, pero los sismos también afectaron, aunque en forma mínima, la producción y la comercialización de productos agropecuarios, y un poco más la instrumentación de la política aplicada al sector. Se puede afirmar que, en términos generales, no existen efectos directos graves sobre los espacios agro-

pecuarios, pero en el contexto nacional el impacto global produjo cambios en los indicadores macroeconómicos, y éstos contribuyeron indirectamente a agravar y profundizar la crisis sectorial.

En el ámbito de la política agropecuaria instrumentada por el Estado, se encuentran las pérdidas sufridas por las dependencias de la administración pública que prestan servicios de apoyo al campo, ya sea en su fase de producción y circulación de mercancías, o de otras actividades, como las de investigación y organización. Todo ello, independientemente de su calidad y contenido.

Las primeras estimaciones de los daños causados por el desastre efectuadas por la CEPAL, se consideran pérdidas totales por 1.3 billones de pesos (4 mil millones de dólares), equivalentes a 2.7% del PIB nacional de 1985, 13.5% de la formación bruta de capital del mismo año y 11% del gasto total del gobierno federal.<sup>17</sup> Uno de los efectos se manifiesta económicamente en el gasto corriente del sector público, al derrumbarse o quedar dañados muchos de sus edificios y equipos; se calcula que los daños representan el 30% de las pérdidas totales, y una buena parte corresponden a dependencias que intervienen en el sector agropecuario: SARH, SRA, SPP, BANRURAL, ANAGSA, entre otros. También sufrieron daños las instalaciones de paraestatales como FERTIMEX, Industria Papelera de Atenquique y Azúcar, S. A. Es cierto que la mayor parte de los bienes inmuebles afectados se encontraban asegurados y que la SPP puso a disposición de esos organismos una bolsa especial para financiar la reconstrucción de sus instalaciones, para no utilizar su presupuesto normal. Este con anterioridad, ya era menor en términos reales, pero el terremoto contribuyó a su contracción.

Si bien, son graves los efectos económicos sobre las dependencias que intervienen en el campo, más graves resultan los retrasos en la administración pública, como en la tramitación agraria para resolver las demandas campesinas por ampliación, dotación y regularización de tierras o la pérdida de expedientes. Se han utilizado los terremotos como la explicación de los atrasos en los trámites, ya sea por causas objetivas o como pretexto, por ello la tradicional paciencia campesina estará otra vez a prueba.

Entre los efectos intangibles sobre el sector agropecuario, también se encuentran las interrupciones de trabajos importantes, es el caso de aquéllos que se detuvieron por resultar dañado el equipo de computación, mediante los cuales se obtiene información esta-

<sup>17</sup> *Uno más uno*, "Aumentarán el gasto y el déficit públicos: CEPAL", 21 de octubre de 1985.

dística básica utilizada en el proceso de programación, investigación, evaluación, etcétera. Este es el caso concreto de la SARH, en donde se retrasaron trabajos importantes que se relacionan con el desarrollo del campo, como el procesamiento de dos mil cuestionarios levantados recientemente con el fin de formular un sistema de costos reales de producción, que sirvan de base objetiva para la fijación de los precios de garantía de acuerdo con criterios homogéneos de tiempo, región y por tipo de productor; ello a pesar de que no sean los únicos criterios para definir la política de precios, pero sí se posterga el mayor conocimiento de una realidad sobre la cual se toman decisiones.

También son lamentables los efectos sobre la infraestructura productiva agropecuaria de algunos estados y que perjudican la producción (aunque afortunadamente fueron mínimos en relación a otros sectores económicos de base urbana). Este es el caso de la posible pérdida por falta de agua, de 48 mil toneladas de caña de azúcar sembrada en 600 hectáreas y que representan alrededor de 254 millones de pesos, al resultar dañados los canales de distribución de agua en el ejido de San Marcos, del municipio de Tonila, Jalisco, como consecuencia directa del terremoto y que por las características del terreno no se pudieron reparar.<sup>18</sup>

Otro tipo de efectos se presentaron en la comercialización de productos agropecuarios, por ejemplo, que Jalisco tuviera que aportar 60 mil toneladas de maíz blanco para cubrir las necesidades de los capitalinos, quedando el estado sin el producto para la elaboración de tortilla con la calidad que demanda su población.<sup>19</sup> Aunque se abasteció a los industriales de la tortilla y la harina con maíz amarillo, el producto fue rechazado por los habitantes de la entidad y provocó una merma en la venta del mismo. El hábito en el estado es consumir tortilla elaborada con maíz blanco de buena calidad, y debe señalarse que Jalisco es el primer productor de maíz de la República. Sin embargo, tales efectos fueron pasajeros, tuvieron una solución alternativa al sustituir un producto por otro y no fueron graves.

Se aprovechó también este fenómeno natural para aumentar la especulación de los intermediarios, que bajan los precios de compra a los productores con el pretexto de la caída del mercado urbano, y aumentan los de venta al consumidor final con el argu-

<sup>18</sup> *Excelsior*, "Se perderán 48 mil toneladas de caña de azúcar en un ejido de Jalisco", 1o. de marzo de 1986.

<sup>19</sup> *El Universal*, "Jalisco debió aportar 60,000 toneladas de maíz para damnificados del D. F.", 11 de diciembre de 1985.

mento de que el terremoto aumentó costos y afectó la producción más allá de su nivel real. La verdad es que no se justifican dichas prácticas de los voraces comerciantes que descapitalizan, aún más, a los productores medios y pequeños de por sí ya en crisis, y que contraen más la mermada capacidad adquisitiva del salario al aumentar la inflación.

Los costos de la reconstrucción, por otra parte, también afectarán más el empleo y el ingreso campesino, debido a la redistribución del presupuesto y a la prioridad de invertir más en las zonas urbanas dañadas relegando el agro y, por lo mismo se contribuye a aumentar las desigualdades socioeconómicas y regionales del país.

### III) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA COYUNTURA ACTUAL

El Estado mexicano ha aplicado en el campo una estrategia que, después del periodo cardenista, dio prioridad a la política agrícola de corte económico-productivista sobre la agraria de carácter más sociopolítico. Ante la actual crisis nuevamente se asume la misma postura, se intenta refuncionalizar el sector agropecuario para que vuelva a cumplir, mediante la reactivación de la producción, con sus funciones en el modelo de acumulación de capital del país. Sin embargo, las condiciones generales han cambiado profundamente, tanto externa como internamente y la coyuntura plantea una serie de limitantes en todo el sistema por la recomposición del capitalismo mundial, que impiden encontrar alternativas con soluciones tradicionales.

En el marco internacional se observan las siguientes condiciones que inciden en el rumbo de la política económica global aplicada en el país: *a)* Mayor control monopólico sobre los mercados de materias primas y alimentos; *b)* caída de los precios de las mercancías de exportación (petroleras y no petroleras), *c)* aumento de la exportación de capitales de los países desarrollados hacia los subdesarrollados para mantener o aumentar sus tasas de interés; *d)* inversión transnacional en agroindustrias que controlan importantes áreas del proceso de producción-circulación de mercancías y exportación de capitales-ganancia; *e)* creciente y desventajosa competencia ante la exportación de la producción agropecuaria excedente de los países desarrollados; *f)* intensificación del proteccionismo en los países centrales importadores y, *g)* subordinación de la agricultura de los países subdesarrollados a las necesidades complementarias de la demanda en los mercados de importación.

Se le imponen a México, además, una serie de medidas restrictivas por parte de la banca internacional, como las siguientes: *a)* Fortalecer el sector privado; *b)* reducir el déficit presupuestal; *c)* reducir las dimensiones del aparato público; *d)* disminuir la intervención estatal en la economía; *e)* liberalizar el comercio externo e interno, y *f)* promover las inversiones extranjeras directas.

La situación nacional, por otra parte, es grave. Citaremos alguna de las principales características económicas que ilustran la crisis: *a)* La caída de los ingresos petroleros estimada por el Banco de México en seis mil millones de dólares; *b)* reducción de préstamos de la banca internacional al país y escaso capital neto recibido como ahorro externo en relación a los réditos pagados; *c)* desviación de capital de trabajo hacia medios especulativos o de ahorro gracias a las atractivas tasas de interés; *d)* fuga de capitales que disminuyen los recursos internos disponibles; *e)* reducción de las divisas necesarias para cubrir las importaciones requeridas por la planta productiva y la población nacional; *f)* elevadas tasas de inflación que golpean el ya mermado poder adquisitivo de los trabajadores, y *g)* como resultado lógico, la contracción del mercado interno; *h)* aumento del desempleo y el subempleo; *i)* deterioro general de los niveles de bienestar socioeconómico.

En el contexto anterior, se ha impuesto la política del realismo económico cuyo supuesto básico radica en extraer la riqueza social para satisfacer las necesidades financieras del sector público, y aplicar algunas medidas, como: *a)* la contracción del gasto público, mediante la reducción del gasto corriente (despido de trabajadores), disminución de subsidios, etcétera; *b)* aumento de sus ingresos para reducir su déficit fiscal, mediante la venta de paraestatales, aumento de los precios y tarifas de bienes y servicios ofrecidos por el gobierno, etcétera, y *c)* otras como la restricción crediticia y el aumento en las tasas de interés para ahorradores, mayor captación y solicitantes (ganancias mayores).

La refuncionalización del sector agropecuario en las condiciones antes enumeradas implica un enorme reto. No se han resuelto muchos de los ancestrales conflictos agrarios, la lucha por la tierra sigue siendo la principal bandera de lucha en el campo. En el marco de la política agrícola, se ha contraído la vía de la inversión pública como factor de capitalización y reactivación productiva en el campo; la inversión privada ha sido desalentada por una política financiera restrictiva que promueve la especulación de los capitales, precios reales bajos y problemas agrarios. Ante la falta de recursos financieros, recientemente se sugirió oficialmente la recapitalización

del campo mediante una mayor inversión extranjera directa, con el riesgo de ahondar el proceso de transnacionalización de la agricultura mexicana, que colocaría al país en condiciones de mayor dependencia ante el capital monopolista internacional, y reduciría la capacidad de defensa de su soberanía.

La política agropecuaria actual no pretende cambios radicales ni estructurales, en la medida en que no se plantean modificaciones de fondo al modelo de acumulación de capital, ni al sistema socio-político que facilita su reproducción en el campo. El ámbito de su acción, aun de aspectos técnicos de los proyectos, ha estado siempre muy politizado, ha sido un medio para lograr el consenso.

A través de acciones agrarias y agrícolas se beneficia a los latifundistas, a productores capitalistas grandes y medianos, y aún se logra crear una capa intermedia de productores excedentarios, con quienes se amortigua parte de las contradicciones rurales y se ganan votos, no obstante, la gran mayoría de productores campesinos viven en precarias condiciones.

Falta una genuina voluntad política y, por lo mismo, hay una ausencia de acuerdos políticos serios entre el Estado y los campesinos, por el temor de auspiciar la creación y desarrollo de organizaciones independientes, socioeconómica y políticamente, que tengan fuerza real y que «amenacen» la estructura de poder y el control del aparato público sobre la sociedad rural. La participación de los campesinos como sujetos de su desarrollo es mínima, dependen de las decisiones del capital en todas sus formas y de las dependencias oficiales.

Las alternativas para el campo se ubican en el marco de un verdadero cambio estructural del país, que incluye desde una moratoria, parcial o total, para disponer de recursos e invertirlos productivamente en el agro, hasta una verdadera democratización del sistema político que permita ampliar los canales de participación a la sociedad civil. Entre los prerrequisitos básicos se encuentra el respeto a la organización independiente de la población, y que surjan interlocutores efectivos ante el Estado para dar un verdadero contenido al proceso de desarrollo rural. Se debe evitar, en este sentido, que se politicen los proyectos productivos y sociales, y que se utilicen con fines de clientelismo y control político por parte del sistema de poder.

La estrategia de desarrollo rural debe apoyar efectivamente el ejido y a los pequeños productores campesinos temporales con bienes y servicios públicos, impulsar el desarrollo de múltiples regiones rurales atrasadas a través del estímulo a la producción; a

la creación de agroindustrias que retengan el valor agregado en el campo, que integren el proceso de producción-transformación-comercialización bajo el control de cooperativas campesinas, que recieran asesoría y capacitación, y sobre todo se respetara su gestión.

Los terremotos de septiembre, por último, no deben ser utilizados como pretexto para profundizar el mismo modelo de desarrollo desigual, dependiente y desnacionalizador del agro mexicano, su crisis, la falta de recursos y los recortes al presupuesto público son previos a los sismos, y los costos de la reconstrucción no deben recaer sobre la población rural. Los campesinos necesitan en este momento, de más apoyo público, inversión, producción y respeto a sus organizaciones autogestivas y democracia.