

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO *

Cuauhtémoc GONZÁLEZ PACHECO**

Para analizar las implicaciones económicas de la nueva Ley de Fomento Agropecuario es necesario establecer primero el marco de referencia dado por la economía del país, así como, el del sector agropecuario en que surge dicha ley.

En el año de 1980 el producto interno bruto creció a una tasa del 8 por ciento,¹ tasa superior a la experimentada en los años anteriores por la economía del país. Los rubros que tuvieron una especial participación fueron: la inversión pública, que contribuyó en este aumento con un 44 por ciento, la inversión bruta fija se incrementó a una tasa del 20.4 por ciento y el empleo industrial que creció en un 7.6 por ciento. Destacándose en estos porcentajes, el referente a la inversión pública, situación que muestra objetivamente la importancia que el Estado Mexicano tiene en el crecimiento y funcionamiento de la economía nacional.

El comportamiento de la oferta interna fue de rigidez, frente a la flexibilidad que mostró la demanda, esto trajo como consecuencia que el índice de precios al consumidor aumentara durante el año en un 29.8 por ciento, siendo su promedio mensual de 2.2 por ciento, cifra superior al índice de precios del año anterior que fue

* Conferencia dictada por el Lic. Cuauhtémoc González Pacheco el día 2 de abril de 1981, en el ciclo organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Facultad de Veterinaria y Zootecnia.

** Investigador del IIEC-UNAM.

¹ Los datos aquí presentados son oficiales y se encuentran en el *Informe del Banco de México 1980*.

de un 20 por ciento. Los bienes y servicios que experimentaron en mayor grado este aumento de precios fueron: el azúcar 263.3 por ciento, la leche de vaca 40.3 por ciento, el calzado 32 por ciento, el pan 31.3 por ciento y el alquiler de casas habitación 29 por ciento. El control oficial sobre algunos productos básicos limitó su aumento a un 15.3 por ciento.

Toda esta situación se tradujo en un aumento considerable del ritmo de la inflación. Es decir en una pérdida del poder adquisitivo de los salarios, que en promedio sufrieron una caída del 2.3 por ciento. Sin embargo como es característico en nuestro país, fue la población mayoritaria la que más sufrió los efectos inflacionarios, siendo en especial los empleados asalariados que perciben el salario mínimo quienes vieron reducidos sus ingresos reales en forma considerable, y en consecuencia perdieron participación en el producto. En cambio los grupos de más altos ingresos se vieron favorecidos por el proceso inflacionario, aumentando su participación en el ingreso total, entre otras causas por la evolución favorable que registraron las utilidades. Lo anterior en forma simplificada significó que, durante el año de 1980, los ricos, de nuestro país se volvieron más ricos, y los pobres —que son la mayoría— se volvieron más pobres.

Continuando con el análisis nos encontramos con la situación de la balanza de pagos que para 1980 fue la siguiente: el déficit en cuenta corriente sumó 6 596.6 millones de dólares, es decir aproximadamente² 152 mil millones de pesos mexicanos, cantidad superior en un 36 por ciento a la del año anterior.

Las importaciones totales fueron de 18 572.2 millones de dólares cifra que en pesos mexicanos equivale aproximadamente a 427 mil millones de pesos. Dentro de este monto total las importaciones que tuvieron una mayor dinámica fueron las ligadas al abasto de alimentos creciendo con respecto al año anterior en un 148.2 por ciento y sumando 3 100 millones de dólares, es decir 71 300 millones de pesos.

Los componentes más importantes de la importación de alimentos fueron: el maíz, el cual sumó 586 millones de dólares, es decir, importamos maíz por una cantidad igual a 13 478 millones de pesos; de sorgo importamos 308.2 millones de dólares, aproximadamente 7 084 millones de pesos; azúcar 562 millones de dólares, aproximada-

² Se dice aproximadamente, porque la tasa de cambio del dólar ha estado fluctuando, de tal manera que para simplificar hemos tomado la paridad de 23 pesos mexicanos con el dólar, además en algunos cálculos hemos redondeado las cifras.

mente 13 000 millones de pesos; de frijol se importó 241.1 millones de dólares, lo cual representó 5 543 millones de pesos; de todo tipo de leche, las importaciones ascendieron a 186.1 millones de dólares, es decir 4 278 millones de pesos. Los alimentos, representaron un 17 por ciento dentro del total de importaciones. Así mismo fue importante dentro del monto de compras al exterior, las realizadas por concepto de papel, imprenta e industria editorial que sumaron 632 millones de dólares, es decir 14 536 millones de pesos mexicanos, importaciones que respecto al año anterior se incrementaron en más de un 67 por ciento.

Los pagos de la deuda externa por concepto de servicios financieros ascendieron a 5 778 millones de dólares, es decir 133 000 millones de pesos mexicanos, de este monto 4 000 millones de dólares correspondieron al pago de intereses de la deuda pública externa y el resto a pagos por intereses asociados a la deuda del sector privado.

En gran medida el aumento creciente de dinero que se ha pagado al exterior ha podido ser financiado por el aumento de las exportaciones de hidrocarburos, las cuales sumaron 10 306 millones de dólares, 237 000 millones de pesos, lo que significó que, en promedio se exportaron diariamente 828 000 barriles de petróleo.

En los movimientos registrados en la balanza de capitales destaca además del aumento de la deuda pública, el gran incremento de las inversiones extranjeras así como la deuda de las empresas privadas con bancos extranjeros.

La reserva bruta que respalda nuestra moneda fue para el 31 de diciembre de 1980 de 4 003 millones de dólares, cifra que comparada con el déficit que tuvimos en cuenta corriente ese mismo año (6 596.6 millones de dólares) resulta bastante menor. De esta reserva primaria, el 67 por ciento son divisas extranjeras de las cuales el 83.1 por ciento son dólares.

Lo aquí expuesto lo resumiremos de la siguiente manera:

- La inflación profundiza el abismo entre los asalariados que ven paulatinamente reducido su poder de compra y, los capitalistas que se benefician ante el constante incremento de sus utilidades.
- Las crecientes compras de productos agrícolas agudizó la dependencia de México frente a nuestro principal proveedor los Estados Unidos de Norteamérica. Agregándose el hecho que, el respaldo mayoritario de nuestra reserva monetaria se encuentra mayoritariamente en dólares norteamericanos.

- Las crecientes ventas de petróleo al exterior son inflacionarias, implicando importantes compras de tecnología y equipo, además los ingresos que se obtienen por el concepto de exportaciones de petróleo se devuelven vía la importación de productos agrícolas. A esto hay que agregar el daño ecológico y los efectos colaterales que el petróleo lleva consigo y la tendencia creciente de hacer girar toda nuestra economía capitalista dependiente en torno a este producto, provocando esto una mayor agudización de nuestro subdesarrollo.

Hasta aquí hemos tratado de dibujar en grandes trazos, el perfil de la economía en general, pasaremos ahora a esbozar el contorno del sector agropecuario.

El año de 1965 se ha señalado como la fecha en la cual se inicia la crisis en la agricultura mexicana, la producción agrícola cae a los más bajos niveles de crecimiento, llegando a ser de signo negativo. En los primeros años de la década de los setenta la recuperación que experimentó fue muy lenta, creciendo a una tasa menor del 2 por ciento. En 1980 el producto interno bruto del sector se incrementó en un 7 por ciento, reportándose aumentos en las superficies cosechadas de maíz y frijol, con respecto al año anterior, sin embargo la diferencia existente entre la oferta y la demanda es todavía muy grande y tiende esta diferencia, a ser creciente. Las importaciones durante 1980 fueron de 8.5 millones de toneladas, cantidad superior en un 112.5 por ciento a la de un año anterior.

La compleja problemática agrícola de México no puede ser entendida, si no la ubicamos primero en su nivel estructural interno y después, en el contexto internacional en que se desarrolla.

Hablando de su nivel estructural interno, tendremos que mencionar a continuación los elementos más importantes que conforman el desarrollo capitalista de la agricultura mexicana.

El problema de la tenencia de la tierra sigue siendo un problema fundamental, sus términos en que hoy es planteado han variado en relación al planteamiento de hace cincuenta años. Durante la década de 1930 la discusión se centraba en el reparto agrario, apoyando el Estado decididamente la formación de ejidos colectivos. En las tres décadas siguientes se continuó hablando del reparto agrario, pero en la práctica disminuyó la calidad de la tierra repartida a los campesinos y, el Estado retiró su apoyo a las formas de explotación colectivas. En la primera mitad de la década de los setenta se volvió a hablar de colectivización, pero como una palabra sin

contenido, obteniéndose en la práctica muy pobres resultados. En la segunda mitad de la década de los setenta y primer año de la década de los ochenta, se ha hablado casi exclusivamente de producción. La razón de desechar la idea del reparto agrario, no significa que toda la tierra ya esté en manos de los campesinos y, que el problema de la tenencia de la tierra hubiera dejado de existir, este problema tiene en la actualidad más vigencia que antes, sus características están bien definidas. La propiedad de la tierra vista de una manera formal ha dejado de ser el foco de atención ya que el desarrollo capitalista ha sabido utilizar para sus propios fines, en forma ventajosa el sistema ejidal, subordinando y explotando su mano de obra, apoyado en la abundancia de la misma.

El arriendo de grandes extensiones ejidales se ha generalizado en las tierras de riego y en las de temporal que presentan mejores condiciones para la agricultura. El neolatifundismo como se le ha llamado a estas formas de arriendo ha llegado a ser tan cotidiano que, en las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria se ha posibilitado su justificación legal.³

Las obras de riego y toda la costosa infraestructura que el Estado ha creado en el campo ha favorecido principalmente a los capitalistas agrícolas.

Un fenómeno importante que experimenta la agricultura en México es que, el crecimiento de las áreas que deberían destinar para cultivos básicos, se utilizan para cultivos comerciales que tienen demanda en los mercados externos, tal es el caso de las hortalizas, las frutas y las oleaginosas, cultivos que en las últimas décadas han experimentado un rápido crecimiento, así podemos observar que en el año de 1940 el 78.8 por ciento de las hectáreas sembradas correspondían a cultivos básicos como frijol, maíz y 39 años después, en 1979 la cifra se había reducido a 48 por ciento, aumentando las hectáreas de hortalizas, frutas, oleaginosas y sobre todo, las áreas forrajeras a costa de los productos básicos.

Si comparamos el crecimiento de la superficie agrícola en el periodo 1940-1979 con el crecimiento de otros cultivos, la situación será la siguiente: los cultivos básicos tuvieron una tasa de crecimiento del 1.3 por ciento, frutas y legumbres del 3.6 por ciento, forrajes del 7.8 por ciento y oleaginosas de 8.1 por ciento, el crecimiento de la superficie agrícola total fue de 2.6 por ciento.⁴

³ Artículo 76, inciso iv de la *Ley Federal de Reforma Agraria*.

⁴ *Ecotécnicas agrícolas, consumos aparentes de productos agrícolas para*

De lo dicho hasta aquí podemos concluir que existe una competencia entre las tierras dedicadas a cultivos básicos y las tierras dedicadas a otros cultivos de tipo comercial. Lo que ha decidido hasta el momento, el lado a donde se ha cargado el fiel de la balanza, ha sido simplemente la ley de la ganancia.

Otro aspecto que está presente en la problemática, es el proceso de descampesinización que vive la agricultura, proceso que si se mira desde la óptica de la creación de empleos del país resulta amenazador, ya que estos grandes contingentes de mano de obra engrosarán las filas de la subocupación.

En cuanto al crédito otorgado a través de la banca nacional, y de la banca privada y mixta en el año 1980, el sector primario recibió (192,334.2 millones de pesos), 14.7 por ciento del total de créditos otorgados a prestatarios, que ascendió a 1,312,457.5 millones de pesos. Del crédito concedido al sector primario la mayor parte lo absorbió el sector agropecuario, 177,702.6 millones de pesos, en cambio actividades tan importantes como minería, silvicultura y pesca recibieron sólo el 1.1 por ciento del total (14,631.6 millones de pesos). Estos datos nos dicen que la agricultura si bien frente a la industria es discriminada, en cuanto al monto de crédito que recibe, es favorecida en relación al resto de las actividades primarias. Sin embargo estos datos gruesos no especifican qué cantidad recibe la ganadería, la cual según la tendencia de expansión que ha seguido en las últimas décadas es seguro que capta la mayor parte. Del crédito que reciba la agricultura habría que preguntarse ¿qué parte va para los cultivos básicos y, cuál para los llamados comerciales de exportación?, si a esta pregunta agregáramos ¿qué parte de crédito llega a los ejidatarios y minifundistas?, veremos que es exigua la cantidad, esto en el marco de una agricultura capitalista donde los campesinos necesitan créditos de avío para poder sobrevivir durante el periodo de siembra, así como créditos para la compra de maquinaria, da como resultado que el crédito se convierte en un elemento vital del sector. Esta situación nos muestra claramente uno de los verdaderos problemas de nuestra agricultura.

Es claro que la agricultura de hoy en día requiere de créditos para poder desarrollarse y, éstos en México además de ser insufi-

los años 1925-1979, Dirección General de Economía Agrícola, SARH, Vol. III, núm. 9, citado por David Barkin. *El uso de la tierra agrícola en México*, Centro de Ecodesarrollo UAM-Xochimilco, mimeografiado, 1981.

cientes, son selectivos, si a esta situación le agregamos los niveles precarios de alimentación, salud y desigual distribución del ingreso que vive la población rural, encontramos el marco estructural de los problemas internos de la agricultura.

Para poder entender la dinámica de la agricultura mexicana es necesario completar el análisis con la panorámica mundial del desarrollo agrícola.

La agricultura mexicana no se ha desarrollado dentro de una bola de cristal aislada del resto del mundo, sino que por el contrario, ha estado en íntimo contacto con la economía mundial y en concreto con Estados Unidos de Norteamérica, no sólo por la vía de las importaciones de tecnología y exportaciones de materias primas, sino fundamentalmente por la vía de la formación de los precios internacionales agrícolas.

A finales de la década de los cuarenta los países capitalistas industrializados de Europa y los Estados Unidos de Norteamérica experimentaron innovaciones importantes en su tecnología en general y, en especial en aquella que tuvo que ver con la agricultura, en cuyos logros Estados Unidos de Norteamérica se coloca a la cabeza. El proceso de mecanización de la agricultura norteamericana trajo como consecuencia que ésta se convirtiera en altamente eficiente, situación que permitió, por un lado, ser autosuficientes en productos agrícolas y generar importantes excedentes que a precios de los mercados internacionales lo hizo altamente competitivos, por otro lado hacia el interior de los Estados Unidos de Norteamérica le facultó a reducir el costo de la fuerza de trabajo en forma importante, ya que los obreros consumían principalmente estos productos agrícolas.

Simultáneamente los países subdesarrollados como México, que tradicionalmente recibía importantes divisas por concepto de exportación de productos agrícolas, perdieron competitividad en los mercados internacionales así como clientes, dado que la mayoría de los países industrializados se volvieron autosuficientes en estos productos. Esta situación internacional que vive la agricultura en la década de los sesenta, se agudiza en México por los problemas internos de su agricultura que ya hemos mencionado antes.

El panorama en la década de los ochenta se ha modificado sensiblemente para los países industrializados, por la crisis capitalista mundial que viven, en la cual destacan la inflación y los energéticos como elementos importantes de la misma. Si consideramos la posibilidad de utilizar los productos agrícolas como un instru-

mento más de dominación, los países como México quedan colocados en una virtual indefensión frente a la política imperialista de los Estados Unidos de Norteamérica.

La participación del Estado Mexicano en la vida económica del país ha sido determinante, un ejemplo de su importancia lo encontramos en los datos aportados en la primera parte del trabajo, donde la inversión pública contribuyó al aumento del producto interno bruto con casi un 50 por ciento. Su participación dentro del desarrollo agrícola se ha sentido, no sólo, en la formación de Organismos Públicos Descentralizados y Paraestatales, sino principalmente en los subsidios que ha otorgado a la agricultura.

Por los datos aportados en páginas anteriores hemos visto que México cambia petróleo por alimentos hasta el momento, esta situación desde el punto de vista estratégico coloca a nuestro país en una posición desfavorable. La ley del menor esfuerzo, así como la de costos de producción, han determinado la misma. Sin embargo actualmente se ha planteado cuando menos de una manera formal modificar la estrategia, para ésto se ha implementado el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), así como otros programas colaterales, el de Productos Básicos y el de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

En este contexto de cosas surge la Nueva Ley de Fomento Agropecuario, la cual en su artículo primero dice, "Esta ley tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en la campo". El objetivo así enunciado es muy claro y loable, sin embargo en el marco de lo aquí planteado habría que hacer algunas consideraciones generales.

En primer lugar la ley está enfocada fundamentalmente para las zonas de temporal las cuales no son las que presentan las mejores alternativas para la agricultura. Esto porque objetivamente el Estado no quiere o no puede tocar las zonas de riego, en poder principalmente de capitalistas.⁵

En segundo lugar el proceso de descampesinización no lo atenúa la ley, sino por el contrario lo agudiza, al permitir en su Artículo 35 del capítulo II de las Unidades de Producción, Título III, la contratación de trabajadores para las unidades de producción, esto

⁵ El argumento oficial que se esgrime para limitarse a las zonas de temporal en que las de riego están reglamentadas por la Ley Federal de Aguas.

incidirá en un incremento de los jornaleros agrícolas, mismos que dentro de la ley en cuestión no tendrán posibilidades de agruparse sindicalmente.

En su Artículo 37 a la letra dice: "Las Unidades de Producción tendrán un término fijo, prorrogable por acuerdo de las partes y con aprobación de la Secretaría. Cuando se prevea la amortización de inversiones la Secretaría autorizará los plazos que en cada caso se requieran".

En el caso de que se trate de unidades forestales, las cuales por pequeñas que sean requieren de una alta inversión, se estará posibilitando la extensión de los periodos por plazos muy largos sin contemplar los aspectos dasonómicos propios del recurso.

En su Artículo 42 del mismo capítulo II, romano tres, a la letra dice: "Los ejidatarios y comuneros o sus familiares, en su caso no podrán ser sustituidos en el desempeño del trabajo personal que les corresponda realizar conforme a la ley [...]" Resulta discriminatorio el hecho de que este artículo lo restrinjan sólo a ejidatarios y comuneros, sin hacer mención de los pequeños propietarios ya que en el mismo capítulo los consideran partícipes de las unidades de producción.

En el Artículo 44 del capítulo III dice: "[...] la Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal la expropiación de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo, sin perjuicio de la Ley de Reforma Agraria". En este artículo no se hace mención sobre qué sucede cuando estos terrenos tienen títulos de inafectabilidad ganadera. Es un hecho que grandes latifundios de tierras agrícolas están amparadas por Títulos ganaderos.

Con respecto al Título V sobre tierras ociosas considero que no existe una clara delimitación entre lo que son tierras ociosas y tierras de descanso, así como también de las razones por las cuales se encuentran ociosas, pareciéndome que en el fondo encierra un prejuicio simple y corriente, de que el campesino no trabaja esas tierras porque es flojo. Cuando la verdad es que el campesino no trabaja esas tierras porque no tiene crédito.

Quisiera terminar mencionando que los problemas esenciales de la agricultura señalados hasta aquí, no están contemplados en esta Ley y, en consecuencia la situación crítica del sector continuará, seguramente porque la solución de ellos requiere cambios profundos en la estructura agraria, social, económica y política de este país.