

EL SECTOR AGRÍCOLA Y LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN EN EL CAMPO MEXICANO

M. en Geo. Ma. Estela Orozco H*.

Introducción

Hoy se vive una de las crisis económicas más graves y profundas de carácter mundial, también se experimentan grandes transformaciones política, económicas y sociales en los sistemas tanto capitalistas como socialistas. La rapidez extraordinaria de los cambios y su complejidad requieren de un mayor esfuerzo para su entendimiento y contextualización en los países de América Latina.

En el umbral del siglo XXI, la economía de los países de América Latina se caracteriza por una severa contracción económica, desarticulación productiva, disminución de su participación en el mercado mundial, pérdida relativa de los términos de intercambio, atraso tecnológico, desequilibrio comercial; fuga de capitales, elevadas tasa de inflación y deudas externas en aumento.

En nuestro país las nuevas estrategias se sustentan en el cambio estructural, el que se entiende como un cambio de políticas económicas a escala global y la orientación de la economía hacia el exterior. Dichos lineamientos fueron producto de un acuerdo realizado en 1982 con el Fondo Monetario Internacional, en el cual se redefine el papel del Estado mexicano bajo el concepto neoliberal.

Bajo una política neoliberal, se concreta a nivel nacional del proyecto de modernización, el cual pretende la reestructuración del aparato productivo para lograr mayor competitividad, productividad y eficiencia.

Para el logro de los objetivos de la modernización, se pretende liberalizar la economía mediante la contracción de las actividades productivas del Estado y el fortalecimiento de un proceso de privatización.

El privatismo entendido como tal, significa privilegiar el pago de la deuda externa, apertura indiscriminada al capital extranjero y por último poner en manos de la iniciativa privada el manejo de la economía. Ejemplos de la contracción de las actividades productivas del Estado y el fortalecimiento del proceso de privatización son la venta de paraestatales y la disminución de ingerencia del Estado en el manejo de capitales que se mueven por intermediación financiera (desregulación o desreglamentación de las instituciones bancarias y no bancarias).

Es evidente que la redefinición del papel del Estado en la vida económica del país ha impactado a todos los sectores productivos, dentro de los cuales el sector agrícola no es la excepción, pues para propiciar su reactivación como pilar de la economía se habla de liberalizar a la agricultura, esto significa que la estrategia se

* Subdirector Censal VII Censos Agrícola-Ganadero y Ejidal 1991. INEGI; Estado de México.

radicaliza propiciando y favoreciendo una apertura total al capital privado. Para ello se han planteado una serie de medidas como: modificar las estructuras jurídico administrativas encargadas de gestionar y coordinar la actividad agrícola, favorecer la inversión privada ante la incapacidad del Estado para suministrar los recursos económicos suficientes al campo, favorecer la formación de asociaciones de conversiones entre ejidataria e iniciativa privada, privatizar empresa paraestatales, eliminación paulatina de subsidios y precios de garantía para el fomento de una mayor competitividad de los productos agropecuarios en el mercado internacional, y por último promoción de procesos agroindustriales. Es claro que esta serie de medidas se ven apoyadas en una política agrícola selectiva, la obtención de divisas, este hecho supedita y sujeta la realización de objetivos sociales como beneficiar al productos de bajos recursos y lograr la consolidación de la soberanía alimentaria, así como resolver problemas de tenencia de la tierra, una vez más nos encontramos ante la contradicción histórica entre los intereses económicos de una política agrícola selectiva y las necesidades reales de una masa de campesinos pobres y de una población que requiere ser alimentada. De ahí que se cuestione la política de modernización en el campo como dispositivo que sacara adelante un sector que se ha mantenido históricamente en un atraso permanente.

El Sector Agrícola y la Participación del Estado: Una Visión Histórica.

La participación del Estado Mexicano ha sido moldeada por el sistema capitalista a través de distintas etapas histórica, por ello su desenvolvimiento ha sido inestable y contradictorio.

El Estado concreta su participación a través de una serie de políticas, que van desde medidas de regulación económica hasta el manejo directo de empresas. Dichas políticas han respondido a diversos intereses a lo largo de la historia de México, en ese sentido su participación se ha concretado en mediadas dirigistas e intervencionistas 1, las cuales se ha caracterizado por ser coyunturales carentes de una visión a largo plazo, y en ese sentido son típicas del modelo desarrollista mexicano.

Las contradicciones de las políticas de Estado, se observan al analizar la dualidad de las políticas seguidas en el sector agrícola. Se habla de una política agrícola y de una política agraria con funciones distintas, la primera canaliza los recursos productivos y la segunda se encarga del reparto de la tierra mediante mecanismo políticos-jurídicos 2.

Es claro que la política agrícola es la base de la acumulación en el campo, sus instrumentos principales son el crédito y el financiamiento, los cuales se manejan selectivamente privilegiando áreas que garanticen la productividad. Entonces, la política agrícola subordina los proyectos sociales de la política agraria, y ésta última lejos de cumplir sus objetivos se utiliza como instrumento para mantener "la estabilidad política y social en el campo".

Partiendo de la premisa principal de que el sector agrícola nacional presenta una estructura polarizada producto del desarrollo histórico y muy particularmente de la orientación de la política económica de los últimos cincuenta años, se hace necesario evaluar los avances y contradicciones de las estrategias gubernamentales dentro del sector agrícola.

Con la finalidad de mostrar la participación del Estado en el sector agrícola mexicano y en el medio rural, se plantea como marco de referencia “la crisis general de capitalismo”, la cual bajo una visión histórica, se divide en cuatro etapas. La primera se ubica de 1917 a 1933; la segunda de 1934 a 1946; la tercera de 1947 a 1965 y la cuarta y última de 1966 a la actualidad. Cada una de las etapas se caracteriza por hechos históricos a nivel internacional, los cuales repercutieron en su momento en el desarrollo del Estado mexicano como rector de la economía.

Primer Etapa: 1917 – 1933.

Esta etapa marca el inicio de la crisis general de capitalismo mundial y se caracteriza por la revolución Bolchevique y por la gran depresión de 1929 – 33, así como el surgimiento de la teoría del Estado benefactor.

Antes de esta etapa el desarrollo de la economía mexicana se caracterizó por una cierta estabilidad política y económica, en el porfiriato, si bien embargo, fue el preámbulo para una serie de movimientos armados que se concretan en la revolución de 1910. En un ambiente inestable, se empieza a estructurar un Estado embrionario, que logra cierto reconocimiento con la Constitución de 1917, en la que se marcan los lineamientos para el fortalecimiento del ejecutivo; sin embargo para entonces el Estado es incapaz de controlar en los años veinte, un importante proceso de organización sindical y partidista.

Para 1929, el Estado se preocupa más por consolidar su estructura interna y la economía nacional sufre las consecuencias de la crisis, la que se manifiesta en la disminución de exportaciones, reducción de importaciones y abatimiento de los ingresos. En este momento el Estado está en plena conformación, por lo tanto no asume totalmente el papel de rector de la economía y muestra notorias fallas en las medidas implementadas para mantener la estabilidad económica y la tranquilidad en el medio rural, de esta forma se gestaban ya proyectos de transformación profunda.

Segunda etapa: 1934 – 1946

La segunda etapa, se inicia con la derrota del fascismo y culmina con la segunda guerra mundial. Asimismo se intensifican las luchas anticolonialistas y se produce un reacomodo en las fuerzas por el control del mundo.

Dentro de la anterior situación mundial se consolida el Estado mexicano, adoptando medidas intervencionistas y asumiendo definitivamente el papel de rector de la economía. Reflejo de lo anterior es la implementación de una de las reformas agrarias más importantes de toda América Latina (1934-1940). Con la reforma se abre la coyuntura para orientar el desarrollo económico hacia la industria, lo que motivó la necesidad de mano de obra extraída del campo con el consecuente crecimiento de las áreas urbanas. Bajo esta perspectiva, los gobiernos revolucionarios vieron la necesidad de integrar programas de acción, es entonces que se elabora el primer plan sexenal 1934 –1940 y el segundo de 1940 a 1946.

En materia de agricultura se reparte tierra y se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal, además se canalizan fuertes inversiones para la construcción de obras de riego, favoreciendo así el excepcional crecimiento del producto agropecuario entre 1940-1965. Bajo la anterior coyuntura el sector agropecuario contribuyó durante un período de treinta años a la consolidación de la economía nacional, aportando materias primas para la alimentación de la población y divisas para la capitalización del campo.

El objetivo de la reforma cardenista fue articular las áreas rurales a la economía de mercado, para ello se impulsó la construcción de caminos y obras de riego, como ejemplo de dicha acción, pueden señalarse las actividades realizadas por la comisión de caminos e irrigación y los bancos de crédito ejidal y agrícola, acciones que se llevaron a cabo paralelamente al crecimiento industrial demandado por las naciones en conflicto en la segunda guerra mundial.

Por otra parte, si bien es cierto que las medidas implementadas permitieron mantener la paz social en el campo y elevaron la producción en un sector agrícola en expansión, también es cierto que presenta contradicciones en su contenido, ya que sus fundamentos de justicia social se contraponen a las acciones reales, puesto que la inversión se concentró en áreas de riego beneficiando a un reducido grupo de agricultores, consolidando así burguesías agrarias regionales y nacionales. Con estas medidas se dejó de lado a la agricultura de temporal, de tal suerte que la política agropecuaria implementada incidió en la posterior evolución de estructura productiva del agro mexicano.

Tercera Etapa: 1947 – 1965

Se ubica durante la posguerra, en la cual se evaluaron los resultados de la segunda guerra mundial, que se sintetizan en la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos a través del imperio del dólar en Europa (Imperialismo), el debilitamiento de la dominación colonial y el incremento de los países socialistas.

Como resultado de la guerra, en México se implementa y lleva a cabo el programa de “sustitución de importaciones”, los que permitió el crecimiento intenso de la economía mediante el modelo de industrialización. Este crecimiento generó

empleo, concentración urbana y estímulo la demanda efectiva de alimentos básicos y materias primas.

Hasta fines de los años cincuenta, la industria constituyó un potente motor de desarrollo rural, ya que incentivo el surgimiento de una agricultura empresarial y campesina en zonas de riego y buen temporal, lo que trajo en un dinámico mercado interno.

Posteriormente, el modelo de industrialización “Hacia adentro” declino prematuramente y se especializó en la elaboración de bienes durables (automóviles electrodomésticos, artículos de lujo, etc.), que no tenían nada que ver con el sector agropecuario. De este modo se apoyo a la industria y se disminuyó paulatinamente la inversión en el campo. Además en zonas de riego se privilegio cultivos de mayor rentabilidad como: sorgo, frutas y legumbres tendencia que se manifestó en una marcada especialización orientada hacia el mercado externo.

El crecimiento se da en el conjunto del medio rural hasta 1960; sin embargo estuvo lejos de ser equilibrado, pues para 1965 la producción agrícola registra tasas inferiores al crecimiento de la población. “Entre 1965 – 1980, la superficie cosechada de maíz, frijol, trigo y arroz bajó del 70% al 58% del total, en tanto que los forrajes y oleaginosas aumentaron su importancia relativa a pasar del 3% al 11% y del 2% al 6% respectivamente”³.

Bajo la anterior panorámica, en 1965 se inició el período de lento crecimiento de la agricultura, desapareciendo excedentes. En este año se ubica la llamada crisis agrícola con la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, entonces se pasó a importar importantes cantidades de alimentos para la población, es así como el sector agrícola muestra incapacidad para seguir apoyado con producción y empleos el crecimiento general de la economía.

La crisis agrícola no provocó problemas nuevos sino que saco a la luz problemas estructurales que se ocultaban o resolvían parcialmente a lo largo del desarrollo histórico del país, es así como el patrón de organización productiva del agro mexicano se caracteriza por el mayor apoyo que reciben los cultivos comerciales, mientras que las formas de producción tradicional carecen de apoyos continuos y eficientes, situación que se sustenta en la racionalidad económica de las políticas del Estado, que en aras de mayor eficiencia y productividad supeditan sus decisiones internas a las presiones internacionales.

Cuarta Etapa. 1966 – 1988

Por la amplitud de esta etapa y por los hechos importantes que contienen, se ha dividido en dos períodos: de 1966 a 1976 y de 1977 a 1988.

Período: 1966 a 1978

Un hecho importante a nivel internacional es el crecimiento deterioro de la economía de los Estados Unidos, recordemos la crisis del dólar entre 1971 y 1973, el alza de los precios del petróleo propiciada por la organización de países exportadores de petróleo (OPEPE), que se tradujo en el shock petrolero de 1973. paralelo a esta dinámica internacional la producción agrícola mexicana continua en caída constante, tendencia que se concreta en su punto más álgido en la década de los setentas, es entonces que el gobierno de Luis Echeverría pone en práctica medidas como: La unión de las entidades crediticias del campo en una sola, Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), a la vez promulga la ley de crédito agrícola para el apoyo de ejidatarios y pequeños propietarios. Se crea la Secretaria de la Reforma Agraria (SRA) y se incrementa el crédito y las inversiones en el campo mediante la creación de diversos fideicomisos para el impulso de organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Si bien es cierto, que en el sexenio de Echeverría se concentra la atención en pareas de temporal, para elevar la producción de alimentos, también es cierto que se pretendía conservar las tierras de riego para productos de consumo industrial y de exportación. Este tipo de objetivos duales se tornaron contradictorios, puesto que se realizaron de forma aislada con poca coordinación y lo único que demostraron fue el fracaso de la revolución verde y la colectivización como medidas parciales carentes de visión integradora.

Período: 1977 – 1988

El período se ubica en el proceso ampliado de la crisis general del capitalismo y corresponde a los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado.

En el primer sexenio la situación del país es crítica y la prioridad del Estado es la exportación de petróleo. Aún cuando México capta divisas por el crudo, adquiere préstamos de Estados Unidos, en ese sentido las dividas generadas por el petróleo se utilizan para pagar los intereses de la deuda, fue así como la economía en lugar de crecer se contrae afectando a todos los sectores productivos del país.

La situación del sector agrícola es difícil, deja de cubrir las necesidades de alimentos y de algunas materias primas para la industria. En este marco el Estado se plantea recuperar la autosuficiencia alimentaría y nuevamente vuelve los ojos hacia el temporal y parcelas pequeñas. De este modo crea los distritos de temporal, implementa el sistema alimentario mexicano (SAM), el que se concibe como una estrategia de producción e ingresos en beneficio de la alimentación popular. Para lograr sus objetivos en 1981 crea Fideicomiso de Riego Compartido (FIRco).

No obstante las medidas adoptadas, el efecto de la crisis al interior de las economías campesinas se manifestó en deterioro de la productividad y

producción, aspectos que aceleraron el abandono del campo, la pobreza y la marginación, así como el deterioro del nivel de vida del campesino. Todos éstos problemas son un marco de referencia para evaluar las políticas del “Riesgo compartido” del (SAM), el cual fracasa como proyecto de desarrollo rural integral debido a la discontinuidad en el seguimiento de los proyectos y a la presión de las políticas económicas externas que orientan la producción agrícola nacional de acuerdo a los lineamientos de las “ventajas comparativas”.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), la situación del país se caracterizó por problemas de inflación, disminución de la capacidad productiva, pérdida del poder adquisitivo y bajo nivel de vida, entre otros.

Como respuesta a la anterior situación, se declara la moratoria mexicana en 1982, lo que fue reflejo de severos problemas económicos y financieros provocados por el pago de los intereses de la deuda externa.

Por lo que se refiere al sector agrícola, este es inscrito en el marco más amplio de las estrategias del desarrollo rural integral, incorporando además de las políticas de producción y organización del campo las políticas de atención a las necesidades de la población rural. Es así como surge el programa nacional de desarrollo rural integral (PRONADRI 1984-1988).

El documento contempla la reactivación productiva, dando prioridad a la producción de básicos (maíz, frijol, trigo y arroz) en temporal. Además pretendía mejorar las condiciones económicas y sociales de la población rural, así como el fortalecimiento de la relación Estado – Campesino. Sin embargo a pesar de las intenciones integradoras, se siguió apoyando áreas con mayores posibilidades, esto demostró las características de una política de fomento selectivo. “Se instrumentaron a partir del presente ejercicio fiscal las siguientes medidas: dar tratamiento selectivo a la transferencia y subsidios al sector agrícola, beneficiando a las entidades que mayor participación tienen en las metas de producción. Acelerar el proceso de desconcentración de la inversión hacia las áreas operativas del sector, con el fin de elevar los niveles de eficiencia en el ejercicio del presupuesto y reducir gradualmente el gasto corriente en las áreas menos vinculadas con la operación”⁴.

El concepto de desarrollo rural integral ha estado presente en las políticas de los gobiernos revolucionarios y ha sido entendida como la necesaria articulación de las políticas agropecuarias y de bienestar social, bajo una adecuada asignación del gasto público es por ello que el Estado utilizó la inversión como instrumento para alentar el crecimiento global y sectorial de la economía. En teoría el financiamiento y el crédito se manejan con criterio de rentabilidad, que elimina a la agricultura con menos posibilidades de desarrollo. De manera que no es fortuito que las políticas de financiamiento vayan asociadas a una política agrícola carente de objetivos sociales y comunitarios (cuadro 1).

Evaluación del impacto de las políticas del cambio

estructural en el sector agrícola (1982 – 1988)

Con el objeto de evaluar las política de modernización en el campo, es necesario señalar, que le gobierno actual presenta cierta continuidad con respecto al anterior sexenio. En ambas formas de dirigir al país se observa el modelo de ajuste económico supervisado por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Como ejemplo de los planteamientos del FMI, se tiene el “Plan Baker”, cuyos fundamentos se sustentaban en la reestructuración de las economías de los países en desarrollo, utilizando como medida de presión las deudas externas y de este modo abrir puertas a la inversión extranjera (IED) y al libre comercio.

México no fue la excepción, pues el modelo de ajuste económico se aplicó desde 1983.

Bajo la tutela de políticas internacionales antagónicas y una situación económica crítica, los buenos deseos del Plan Nacional de Desarrollo Rural (PRONADRI), se supeditaron a una serie de medidas macroeconómicas que buscaban controlar la crisis inflacionaria.

La elevada inflación y la disminución de la capacidad productiva del país condujeron al Estado a la implementación de medidas de regulación económica, entre otras, aumento de precios de bienes y servicios, aumentos fiscales y contención salariales, así como venta de paraestatales, estableciéndose todas ellas como medidas anti-inflacionarias.

Cuadro 1: Desarrollo cronológico de la participación del estado en la agricultura (1917-1988)

PRIMERA ETAPA 1917 A 1933					
AÑO	HECHOS	POLÍTICA ECONOMICA	AÑO	HECHOS	POLÍTICA ECONOMICA
1917	Constitución Política (artículo 28)	Vigilar que no se formen monopolios y que no se paguen precios exagerados por artículos de consumo.	1926	Constitución Nacional de Irrigación, creación del Banco de Crédito Agrícola (Ley de Crédito)	Otorgar créditos a los pequeños propietarios.
SEGUNDA ETAPA 1934 A 1946					
1934	Implementación de la Reforma Agraria	Orientación del Desarrollo Económico hacia la industria, liberación de mano de obra rural.	1938	Comité regulador del mercado de subsistencia.	Detectar anomalías y proponer medidas de solución.
1934	Ley de Aguas de propiedad nacional	Facultad del Ejecutivo para reglamentar el uso y aprovechamiento del agua.	1940	Nacional Distribuidora y reguladora S.A. (NADYRSA).	Regulación de precios en productos necesarios.
1936	Creación del Banco nacional de Crédito Ejidal	Financiamiento a Ejidatarios.	1946	La Ley de riegos sustituye a la Ley de irrigación de 1926.	Amplia los alcances del Estado en la planeación, construcción y operación de obras de riego.
1936-1940	Canalización de intervenciones a zonas de riego	Capitalización del campo.	1946	Ley de Secretarías y Departamentos.	Creación de la SRH, se le asignan las funciones de la Ley nacional de irrigación.
1937	Compañía exportadora e importadora mexicana, S.A. (CEIMSA).	Control de precios y asegurar el consumo.			
TERCERA ETAPA 1947 A 1965.					
1947	Productora nacional de Semillas, (PRONSE)	Proveer de semillas baratas a los productores.	1965	Se sustituye Conasuposa por CONASUPO.	Regular los mercados populares a través de políticas de control de precios.
1949	Fusión de NADIRSA y CEDIMSA.	Hacer más eficientes los mecanismos de control de precios.	1965	Precios de garantía al cartamo y soya.	Subsidios a la producción de aceites y alimentos balanceados.
1950	Precios de garantía del maíz.	Asegurar el consumo.	1965	Banco Nacional Agropecuario.	Captar recursos financieros para agricultura y ganadería.
1950 – 1954	Disminución de la inversión en el campo.	Sustitución de importaciones, dinamizar el aparato industrial.	1965	Crisis Agrícola.	Dinamizar la producción de básicos.
1961	Creación de Conasuposa.	Regular los mercado populares.			

Cuadro 1: (Continuación)

CUARTA ETAPA 1966 A 1988.					
PERIODO 1966 A 1976.					
1966	Precios DE garantía para productos agroindustriales como semilla de algodón y ajonjolí.	Dinamizar la producción agroindustrial, en zonas d e riego.	1973	Fideicomiso para obras de infraestructura rural (FOIR).	Incorporar a los productores al crédito.
1970	Programas de inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER)	Lograr el desarrollo rural integral en áreas atrasadas.	1975	Banco Nacional de Crédito Rural.	Agrupación de las entidades oficiales que otorgan crédito al campo.
1970	Fideicomiso para áreas de riego y temporal. (FICART).	Orientar recursos a productores de bajos ingresos.	1975	Productora Nacional de granos alimenticios (PRONAGRA).	Proporcionar semillas baratas.
1971	Ley Federal de Garúas.	Regular la explotación y aprovechamiento de aguas nacionales.			
PERIODO 1977 A 1988					
1980	Creación de los distritos de temporal.	Impulsar la producción en temporal.	1982	Moratoria mexicana	Política del cambio estructural.
1980	Ley de Fomento agropecuario.	Conciliar intereses entre el Estado y los campesinos.	1984	Programa de desarrollo rural integral (PRONADRI)	Mejorar el nivel de vida de la población rural. Activar la participación campesina (maíz y frijol).
1980	Sistema Alimentario Mexicano	Impulsar el cambio tecnológico en la agricultura de temporal y elevar la producción de alimentos.	1985	Comercialización de recursos financieros las áreas más productivas	Mantener el nivel de exportación, bajo una política de crédito selectiva.
1981	Fideicomiso de riesgo compartido.	Instrumento de apoyo a la política del SAM.	1986	Entrada de México al GATT.	Política del libre comercio, puertas abiertas al capital extranjero.
			1986 - 1987	Compactación de los distritos de riego y temporal en unidades de desarrollo rural.	Mejorar los mecanismos de administración y control en las zonas agrícolas y apoyar el desarrollo rural integral.

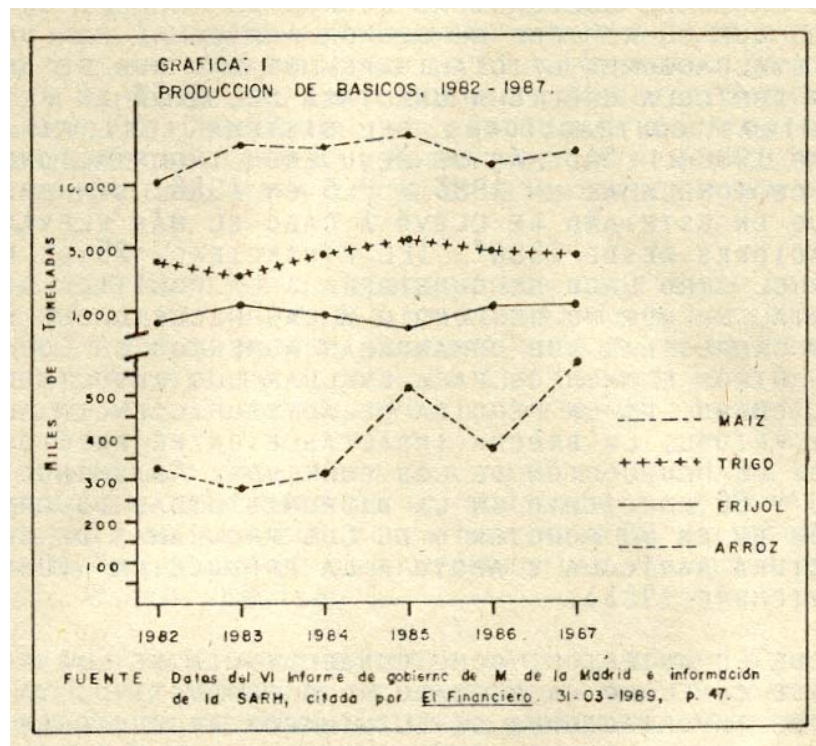
FUENTE: Valle, Silvia del. "Agricultura e Intervención Estatal ". En Problemas del Desarrollo. IIE/UNAM, MÉXICO. N – 51/52 agosto 1982/enero 1983. pp.138-139.

Elaboro, corregido y aumentado por: Maria Estela Orozco Hernández.

En el campo y en las actividades agrícolas, la repercusión de las tácticas anti-inflacionarias significó la reducción de subsidios, escasa inversión en infraestructura y disminución de los créditos. En esferas oficiales como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), **“Se reconoce la falta de cumplimiento de los objetivos del PRONADRI, ya que originalmente el programa se ideó con la base de un incremento presupuestario del 10 por ciento anual, y lo cierto es que anualmente se registró un decremento del 5 por ciento, de hecho durante la administración se otorgó un 4 por ciento del presupuesto público total al agro, y ello determinó caídas reales de los recursos destinados al sector”** (El financiero, 25 de noviembre de 1988).

La reducción real de los recursos económicos destinados al campo se manifestó en el desaliento a la producción agropecuaria, especialmente en los cultivos básicos.

El desaliento de la producción en general, se atribuyó fundamentalmente a los bajos precios de garantía y a los elevados costos de producción. La problemática se agrava por condiciones meteorológicas adversas como sequías y excesivas lluvias, se afectaron por sequía la producción de maíz, trigo y oleaginosas (1988) y por excesiva lluvia caña de azúcar, frijol y maíz, si bien la situación adquiere su punto más crítico en el segundo semestre de 1988, es conveniente mencionar que el índice de producción de básicos (frijol, maíz, trigo y arroz) se mantuvo constantemente de 1982 a 1987 (gráfica 1), pero definitivamente no se logró la autosuficiencia alimentaria situación que repercutió en el aumento de importaciones. **“México importó tres millones de toneladas de granos básicos al año durante el último sexenio (1982-1988), la mayor parte procedente de Estados Unidos (El financiero 3 nov. 1988)”**. Ante la dinámica de las importaciones agropecuarias (importación de básicos y carne de Irlanda, Guatemala y E.U.A.) **A “partir de junio de 1988, se registró el primer déficit por 33 millones 331 mil dólares. Desde entonces el crecimiento de las importaciones se aceleró de tal forma que a finales de año las compras externas totales superaron las exportaciones por mas de 100 millones de dólares”** (El financiero, 23 de abril de 1990).



Por otro lado, la problemática del sector agropecuario en el marco del ajuste estructural también se vio agudizada por un comercio exterior adverso. Al respecto recordemos que a partir de 1986 se inicia un decidido proceso de liberación de exportaciones que culmina en 1988, con la eliminación de requisitos de permiso previo a las exportaciones, con excepción del café, cacao y tabaco.

Al liberar las exportaciones agrícolas mexicanas se pensó en mejorar la competitividad en el mercado externo; sin embargo esta disposición se vio afectada por las políticas proteccionistas de E.U.A.; quien a través de subsidios apoya a sus agricultores para aumentar exportaciones sobre todo de granos básicos, este hecho causo la depresión de los precios internacionales de materias primas y afectó profundamente a México, ya que con el vecino país se establece el 70 por ciento de la actividad comercial. Esto se manifestó a final de 1988. **“dada la importación de granos y la falta de inversión en el campo por parte de la iniciativa privada, han bajo 30 por ciento las exportaciones de hortalizas, granos y subproductos del sector agropecuario. Dado lo anterior se intensifica la dependencia alimenticia, los bajos precios de garantía y en consecuencia el aumento de precios”** (El financiero, 9 octubre 1988).

La evaluaciones resultantes bajo el marco del ajuste estructural y el pacto de solidaridad económica (PASE), son diferenciadas en lo que se refiere al sector agrícola, por un lado se tiene las evaluaciones oficialistas, en las que se afirma que **“el sector agrícola creció a una tasa del 1.5% en el pasado sexenio pese a las contracciones del sistema”** (El financiero 14 de noviembre del 1988). **“Además se redujeron importaciones de 10.5 millones de toneladas en 1983 a**

7.5 en 1988; sin embargo se reconoce que en este año se llevó a cabo el más elevado volumen de importaciones desde 1984” (El financiero, 25 de noviembre 1988); por el otro lado se considera a la política agropecuaria reaccionaria, ya que no respondió a las necesidades de las organizaciones campesinas que demandaban aumentos en los precios de garantía. Otros elementos para evaluar los resultados de la política en el campo, es la pérdida de autosuficiencia alimentaria en arroz y frijol, la brecha insalvable entre precios de garantía y costos de producción de los cultivos, **“Disminución real de entre el 40 y 60 por ciento en la disponibilidad de crédito y a la suspensión en 50 por ciento de los programas de creación de infraestructura agrícola y apoyo a la producción”** (Uno más Uno, 15 de noviembre 1988).

Además de lo anterior, como consecuencia de las políticas agropecuarias se conformó un mercado poco productivo, ya que por el incremento de importaciones se eliminaron productores menores de los mercados nacionales, el argumento oficial fue que **“Los subsidios para los productores nacionales causan distorsiones en los precios y se tienen que importar los productos a mejor precio”** (El financiero, 29 de septiembre de 1988).

Lo anteriormente referido, es el resultado de las políticas macroeconómicas implementadas por el gobierno, en las cuales se ubicaron los programas de fomento agropecuario, los que fueron supeditados a los programas monetarios, fiscales, comerciales y de precios. Todos ellos programas que se definieron dentro del esquema de protección a la industria (reconversión industrial) y del pago de la deuda externa.

***El sector agrícola y la política de modernización en el campo Mexicano:
¿Un proyecto solidario? o ¿La solidaridad es un proyecto?***

La situación económica crítica por la que atravesaba el país al inicio del nuevo sexenio (1989-1994), no fue muy diferente a la que se presentó en el anterior, por ello como medida continua se establece el pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), cuyo objetivo al igual que el PASE era controlar la inflación. Paralelamente se inician las negociaciones sobre la deuda externa y se formula en Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994). El cual se crea con fundamentos en la filosofía de la modernización, **“la cual pugna por la innovación para producir y crear empleos, eliminar obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos (reestructuración productiva), para lo cual se requiere de un amplio esfuerzo de concertación y ejercicio moderno de la autoridad, en esa medida se redefine la función del Estado como conductor promotor, articulador de actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional. Además de la renovación de sus instituciones políticas, para abrir oportunidades para decisiones libres”** 5.

Así fue como se definieron los objetivos del Plan nacional de desarrollo: defender la soberanía y preservar los intereses de México en el Mundo, ampliar nuestra

vida democrática, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, elevar la productividad y el nivel de vida de los mexicanos.

Las medidas implementadas para el logro de los objetivos se concretan en, apertura de la economía a la competencia comercial, programa de desregulación financiera, apertura a la inversión privada en obras de infraestructura, control de precios y recorte del gasto público.

Por lo que se refiere a la modernización del campo, bajo una línea política, se entendía como la necesaria reactivación de las actividades productivas para entender las necesidades de los campesinos y apoyar el desarrollo integral de todos los sectores de la economía y la sociedad. Bajo esta visión globalizadora, se definen las líneas a seguir para la modernización del campo, entre ellas, se encuentran las siguientes

La descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, físico y financieros.

El fortalecimiento de la autonomía y gestión de los productores y sus organizaciones.

La concentración con los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado.

El ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar contrasentido de que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos.

“Se trata, en síntesis, de liberar la energía social acumulada en el campo mexicano, a partir del fortalecimiento de las estructuras y formas de organización que hayan demostrado eficacia” 6.

Se planteó, como parte fundamental de la política agrícola se dará seguridad a la tenencia de la tierra, garantizar la utilización productiva del ejido y se evitará el minifundio disperso e improductivo. Asimismo, la revisión permanente de las políticas de crédito y el impulso a diferentes modalidades de asociación productiva.

No obstante, que el tiempo transcurrido en la implementación de medidas para la modernización del campo es poco (1989 – 1990) para emitir juicios completos acerca de su desenvolvimiento, si se puede mencionar los problemas que ha generado una política cuyos resultados son básicamente a largo plazo.

Uno de los problemas estructurales a los que se han enfrentado las políticas modernizadoras, es la tenencia de la tierra, pues se habla de que **“quedan aún en litigio 9 millones 707 mil hectáreas, debido al rezago acumulado en 15 administraciones federales que han dejado inconclusas más de 424 resoluciones presidenciales”** (El financiero, 9 de enero de 1989). Esto es importante si tomamos en cuenta que en 69 años de reforma agraria se repartió formalmente el 52% del territorio nacional entre 3.4 millones de campesinos, hecho que no cambió el atraso del campo, pero sí permite afirmar a la actual administración que se ha concluido el reparto de la tierra y que lo prioritario de la

nueva visión de la reforma agraria, se centra en la organización de asociaciones productivas entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios, esto como dispositivo fundamental para combatir la desigualdad social. Sin embargo esto suena hasta cierto punto demagógico, debido a que las características de la energía social que se pretende liberar se resume **“en cinco millones de jornaleros sin prestaciones sociales, con salario de hambre y empleo temporal; 4.5 millones de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, cuya extensión de tierras apenas fluctúa entre 3 y 5 hectáreas, lo que los obliga a vender su fuerza de trabajo, y los 9 millones de indígenas que viven en condiciones de extrema marginación”** (El Financiero, 8 de febrero 1989).

Con la finalidad de liberar la tenencia de la tierra a partir del primer trimestre de 1989, se especulaba acerca de la reforma del artículo 27 constitucional, que dió lugar a dos posiciones; por un lado los empresarios pedían liberar al ejido de limitantes jurídicas y con ello acceder al uso de la tierra mediante la compra o renta legal de la misma, por el otro lado los ejidatarios apoyaban la forma del artículo, pero solicitando mayor seguridad jurídica de la propiedad social y la reducción de las extensiones de la pequeña propiedad, especialmente la conocida como latifundio.

Sabemos que la relación latifundio-minifundio es desigual, pues mientras el primero mantiene una relación favorable entre la tierra, el trabajo y el capital, el minifundio ejidal o privado presenta características adversas en la conjugación de los factores de la producción, entonces es obvio que existen notorias diferencias económicas y sociales entre los diferentes poseedores de la tierra y aunque se pretende erradicar la desigualdad en el campo mediante asociaciones **“justas y legítimas”**, se corre el riesgo de crear empresas monopolizadoras de la producción agrícola que aprovecharan la tierra y la mano de obra liberada en aras de la productividad y la ganancia.

Como se puede observar una de las prioridades de la política de modernización es flexibilizar la legislación del ejido y con ello promover formas de asociación que permitan flujo de capitales, paralelo a lo anterior en los últimos cuatro meses de 1989, el gobierno promovió un extenso programa de registro de la propiedad privada y la emisión de certificados de inafectabilidad, la respuesta de pequeños propietarios (minifundistas) no fue del todo favorable, pues existía el temor de que con ello se les cobrarían más impuestos, otro proyecto en marcha es el programa nacional de solidaridad, el cual pretende resolver problemas de miseria y marginación en comunidades rurales, en el caso de comunidades dedicadas a la producción agrícola se les apoyo con seiscientos mil pesos por hectárea, apoyo que no dio de manera generalizada y siempre manipulado por los requerimientos políticos.

Otro aspecto que se observa en el marco de la modernización, es el que se refiere al crédito y financiamiento en el campo. La primera medida adoptada por el ejecutivo federal fue la depuración de la cartera de acreditados del Banco Nacional de Crédito Rural, con ello se retiro el crédito a zonas de alta siniestralidad y sin potencial productivo y se aumento la inversión en obras de infraestructura rural.

“En este año se invertirán 686 mil millones de pesos, presupuesto superior en 40% con respecto al año anterior para concluir obras hidráulicas, mejorar la red de distribución de agua y operar con mayor eficiencia los distritos... en este año los agricultores cubrirán entre el 40 y 45 % del costo de mantenimiento de los distritos de riego” (La Jornada, 4 de abril 1990).

Los recursos crediticios se desglosan bajo un criterio de rentabilidad, en donde Banrural pondrá a disposición a la inversión, 6.0 billones de pesos, el FIRA a productores con alta productividad (5.5 billones de pesos), la Banca Comercial participará conjuntamente con el FIRA (4.6 billones de pesos), el Banco Comercial de Comercio Exterior manejará recursos por 3.3 billones de pesos, los que pondrá a disposición de productores que se dediquen a la exportación. En total se distribuían 19.5 billones de pesos (La Jornada, 19 de noviembre 1990). A partir de lo anterior se observa que la política de crédito favorece a los productores de altos ingresos; mientras que los de bajos ingresos estarán sujetos a programas especiales como el Pronasol, que no son otra cosa que subsidios disfrazados de apoyo, los que desaparecerán a mediano plazo.

Finalmente aún cuando se menciona en esferas oficiales el incremento del presupuesto federal para otorgamiento de estímulos y crédito, éste es insuficiente y se radicaliza su distribución a favor de una mayor eficiencia productiva que soslaya las necesidades de una gran cantidad de campesinos pobres.

Además de los problemas de tenencia de la tierra y del crédito, la política económica de modernización en el campo se cuestiona a partir de los resultados obtenidos en la aplicación de precios de garantía y subsidios, aspectos que se ligán directamente al proceso de producción y comercialización de los productos agrícolas.

El congelamiento de los precios de garantía, se ha convertido en un instrumento inoperante para asegurar la comercialización de los productos básicos, ya que, por un lado desalienta la producción contrayendo el mercado interno y por el otro reporta ingresos mínimos a los productores. **“La caída de los niveles de producción afectan 17 cultivos, que representan el 80% de la producción agrícola. Así lo indica el programa Integral de Modernización en el Campo 1990-1994, señala que los precios relativos agropecuarios se encuentra desalineados y se enfrentan aún campo internacional adverso”** (El Financiero, 7 de junio 1990).

El trinomio congelación de precios de garantía, disminución de subsidios a la producción e incremento a importaciones agrícolas son factores fundamentales en la depresión y estancamiento de la producción agrícola nacional. Esto significaría que la apertura comercial ha colocado al sector agrícola en una competencia desleal, ya que es de todos conocido que nuestro principal comprador, mantiene una política proteccionista en la producción agrícola, aspecto que desde luego cuestiona las ventajas comparativas en que se sustenta el libre comercio.

Bajo una óptica eficientista se reestructura el sector público, como es el caso de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual se convierte en cabeza del sector agropecuario y coordina los distritos de desarrollo rural desde 1986. además es la encargada de establecer vínculos permanentes con la Secretaría de la Reforma Agraria y el Banco de Crédito Rural, entre otros. La intención es evitar duplicidad de esfuerzos y que los organismos se conviertan en verdaderos gestores y coordinadores de la actividad productiva en el campo, sin embargo habría que pensar en que tiempo se logrará lo que pretende la modernización, ya que es conocido que actualmente los organismos públicos mencionados centralizan las decisiones, lo que los ha convertido en verdaderos grupos de poder público, cuyo acción de regulación y control se ha caracterizado por corrupción, diversidad de criterios de manejo, grueso aparato burocrático, retraso en el otorgamiento de servicios y, sobre todo escasa vinculación interinstitucional, aspectos negativos que deterioran la imagen del Estado.

Con la finalidad de mejorar la organización y funcionamiento de organismo públicos relacionados con el sector que nos ocupa, se crea Agroasemex, S.A., organismo encargado de proporcionar seguros para la producción y de vida, además es casi un hecho que en 1991 funciones la Bolsa Agropecuaria con la participación de casas de bolsa y Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), también se creará el sistema financiero del agua (FINAGUA). Se proyecta que todos éstos organismos trabajen con recursos generados por los usuarios y con crédito de instituciones financieras nacionales e internacionales eliminando al máximo el financiamiento presupuestal del Estado, con ello se busca consolidar la función “**moderna**” del mismo y sanear las finanzas públicas, objetivo inicial de la venta de paraestatales (Tabamex, S.A., Azúcar, S.A., Ingenios Azucareros, INMECAFE).

El atraso permanente del agro mexicano, es consecuencia de causas históricas, geográficas, políticas y económicas. Estas últimas reflejan la acción del Estado en cada uno de los momentos históricos del país, en los que se han adoptado medidas dirigistas e intervencionistas con la finalidad de mantener el equilibrio entre los intereses particulares y los requerimientos colectivos, esto en términos de políticas, sin embargo la realidad demostró que la función del Estado se sustentó y se sustenta en la socialización de la producción y la privatización de la ganancia, es decir cumplía con su función de fungir como agente promotor de la acumulación del capital.

Hoy la finalidad de la política de modernización y del Estado mismo en el pago mexicano, no es la excepción, pues al igual que en anteriores sexenios se busca el desarrollo rural integral pero con, una idea más reforzada de productividad y eficiencia que sacrificara si es necesario los logros sociales, políticos y económicos obtenidos hasta el momento o como diría Leopoldo Solís; La estrategia liberal siguiendo un modelo de desarrollo capitalista clásico, no dudaría en soslayar las limitaciones constitucionales que, cuando así conviene al interés general, limitan el lucro privado.

Otra consideración, es que los programas de desarrollo rural integran siguen supeditados a políticas globales, fenómeno que las convierte en desfavorables para la agricultura, ya que se definen en función de la preeminencia del desarrollo industrial y actualmente por el pago del servicio de la deuda, por lo que sin ser fatalistas quizás continuemos arrastrando la utopía del desarrollo rural integra. En ese sentido no basta liberalizar a la agricultura, sino que es necesario tomar medidas precautorias para que los beneficios de la apertura lleguen a la mayoría de los productores, con lo cual se tendría una política de fomento eficaz, de no ser así el posible éxito a nivel macroeconómico del ajuste estructural y de la modernización significará una cuota desproporcionada para el agro mexicano, lo que cuestionaría a corto plazo la posibilidad de obtener autosuficiencia alimentaria y la autonomía económica del país.

Literatura consultada

Aguilar, Alonso Et al. Problemas del capitalismo mexicano. 7ª. Ed. Nuestro tiempo. México, 1983.

Bartra, Roger Et al. Caciquismo y poder político en el México rural. Ed. S. XXI; México, 1986.

Gómez, Luis. "Crisis Agrícola, crisis de los campesinos", en revista de Comercio Exterior. Vol. 28. no. 6. México, junio de 1978.

Ramos, Boyoli, L. Miguel et al. "El desarrollo regional mexicano: el papel de la inversión pública federal", en Antología para regiones socioeconómicas en la formación social mexicana. Facultad de Ciencias Políticas/UNAM. México, 1981.

Salazar. García, Alfredo "México, el financiamiento al campo y efectos de la capitalización rural", en VI Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo. Instituto de investigaciones económicas/UNAM. México, 1986 (mimeografo)

SARH. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI); proyecto estratégico de fomento a la producción de maíz, México, 1987.

Salinas de Gortaria, Carlos. Producción y Participación Política en el campo. UNAM. México, 1986.

Solis, Leopoldo. Alternativas para el Desarrollo. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1986.

Warman, Arturo Et al. El cultivo del maíz en México, diversidad, limitaciones y alternativas. Centro de Ecodesarrollo. México, 1982.

Citas Bibliográficas

Echeverría, Rodolfo Et al. "Planificación Agroindustrial por sistemas, en simposio sobre relaciones campo-ciudad. Instituto de Geografía/UNAM. México, 1978. p. 65.

Warman, Arturo. "Frente a la Crisis ¿Política Agraria o Política Agrícola?, en revista de Comercio Externo. Vol. 28 no. 6, junio 1978. p. 681.

S.P.P. Antología de la Planeación en México, 1917 – 1985. ciencia y Tecnología. Alimentación y financiamiento del Desarrollo 1982 – 1985". F.C.E. México, 1985 p. 222 y 223.

S.P.P. Antología de la Planeación en México, 1917 – 1985. "Reforma Administrativa y Planeación 1976 - 1978". No. 6. F.C.E. México. P. 28.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1984 – 1994. S.P.P. Presentación XII.

Poder Ejecutivo Federal. Ibid. Plan Nacional de Desarrollo 1984 – 1994. p. 71.