

EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO: RETROSPECCIÓN Y PROSPECTIVA

JOSÉ LUIS CALVA*

Las funciones que la teoría del desarrollo asigna a la agricultura en el proceso del desarrollo económico, y el comportamiento de las principales variables económico-agrícolas de México durante el periodo 1947-1998, sugiere que el cumplimiento cabal y sostenido de dichas funciones —cuando se ha producido— ha estado asociado al despliegue de instrumentos eficaces de política agrícola. A partir de este marco —y considerando las realidades nacionales presentes, así como los márgenes de maniobra que México tiene en el entorno económico internacional— el artículo analiza las funciones que la agricultura podría desempeñar en el desarrollo futuro de la economía mexicana y propone los instrumentos fundamentales de política agrícola para el desempeño eficiente de esas funciones.

THE ROLE OF AGRICULTURE IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF MEXICO: RETROSPECTION AND OUTLOOK

The comparison between the functions that development theory attributes to agriculture in the process of economic development and the performance of the principal economic-agricultural variables in Mexico during the period from 1947-1998 suggest that the complete, sustained fulfillment of these functions when it did in fact take place has been linked to the use of effective agricultural policy instruments. On the basis of this

* Investigador en el Área de Estudios Prospectivos de la Estructura Económica de México del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

framework-and considering the national realities present, as well as Mexico's margins for manoeuvre in the international economic sphere, the article analyzes the role that agriculture could play in the future development of the Mexican economy and proposes the fundamental instruments of agricultural policy for the effective performance of these functions.

LE RÔLE DE L'AGRICULTURE DANS LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE DU MEXIQUE:
EXAMEN RÉTROSPECTIF ET PERSPECTIVES

Comparer les fonctions que la théorie du développement assigne à l'agriculture dans le processus de développement économique et le comportement des principales variables économique-agricoles du Mexique au cours de la période 1947-1998 donne à penser que l'application totale et soutenue de ces fonctions-lorsqu'elle a eu lieu-a été associée à la mise en oeuvre d'instruments efficaces de politique agricole. À partir de là, et compte tenu des réalités nationales actuelles et des marges de manoeuvre dont dispose le Mexique dans le contexte économique international, l'auteur de l'article examine les fonctions que l'agriculture serait en mesure de tenir dans le développement futur de l'économie mexicaine et propose les outils essentiels de politique agricole pour le bon exercice de ces fonctions.

Tradicionalmente, la teoría del desarrollo ha postulado que la agricultura debe contribuir al desarrollo económico desempeñando las siguientes funciones fundamentales: 1) producir los alimentos demandados por una población no agrícola creciente; 2) suministrar a la industria una provisión suficiente de materias primas agropecuarias; 3) generar excedentes agrícolas exportables en proporción mayor a las importaciones de bienes de capital e insumos para la propia agricultura, de manera que la agricultura contribuya a financiar las importaciones de maquinaria y equipo para la industria; 4) proporcionar un mercado interno para los productos de la industria; 5) generar excedentes de valor para la acumulación urbana, canalizando a la industria una parte del plusproducto generado en la agricultura (vía exacciones fiscales, intercambio desigual o transferencias de ganancias extraordinarias apropiadas por los empresarios agrícolas más acaudalados y tecnificados), y 6) aportar mano de obra a las actividades no agrícolas.¹

¹ Véanse, entre otros, Hayami, Yujiro y Vernon W. Ruttan, *Desarrollo agrícola. Una perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Johnston, Bruce F. y Kilby, P., *Agricultura y transformación estructural*, México, FCE, 1980.

Ahora bien, el cumplimiento cabal y sostenible de estas funciones radica en el *incremento acelerado de la productividad del trabajo agrícola, el cual presupone un aumento considerable de las inversiones rurales*. “De otra manera, la contribución de la agricultura a la industrialización sólo podrá realizarse mediante un decremento del nivel de vida de los campesinos, lo que obstruirá el mercado interno rural de medios de consumo y de producción, bloqueará la productividad agrícola y provocará serias desproporciones en la estructura económica que a la larga frenarán el desarrollo”.²

Al indagar las relaciones entre la agricultura y la industria en México, a fines de los años sesenta, connotados economistas reconocieron que, durante la época del llamado “milagro agrícola” (1946-1965, cuando el PIB agrícola creció a una tasa del 6.1% anual), nuestra agricultura había desempeñado eficientemente las seis funciones establecidas en la teoría del desarrollo.³ Pero al producirse el prolongado estancamiento agrícola de 1966-1976 (cuando la agricultura creció a una tasa media anual del 0.8%), comenzaron a cuestionarse estas funciones y a investigarse si la agricultura no habría sido esquilmada excesivamente en favor de la acumulación industrial. La hipótesis —explícita unas veces, implícita otras— afirmaba que la exacción desmedida de la agricultura, en términos de transferencias de valor o de capitales hacia la industria, había dado al traste con la propia agricultura, matando, por así decirlo, a la gallina de los huevos de oro. Aplicada esta tesis al periodo del estancamiento agrícola, y a los cinco o seis años que le precedieron, resulta una verdad incontestable. Sin embargo, varios autores presentaron la hipótesis como si esta exacción desmedida se hubiera producido de manera sistemática e ininterrumpida a partir del término del gobierno de Cárdenas, es decir, desde antes del llamado milagro agrícola, de modo que éste hubo de producirse, según esto, a pesar de la superexplotación del campo por la ciudad.⁴

No hay duda de que durante la época del referido “milagro agrícola” la agricultura desempeñó un papel de primer orden en favor del acelerado desarrollo industrial (que alcanzó una tasa media anual cercana al 7% durante este periodo). En *primer lugar*, el abasto interno de alimentos y materias primas para una economía en rápida industrialización y urbanización fue ampliamente satisfecho por la agricultura nacional. En

2 Calva, José Luis, *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*, Siglo XXI Editores, México, 1988.

3 Véanse Puente Leyva, Jesús, “Acumulación de capital y crecimiento del sector agropecuario de México: 1930-1967”, en I. Martínez (comp.), *Bienestar campesino y desarrollo económico*, México, FCE, 1971, y CESPA-SARH, *El desarrollo agropecuario de México: pasado y perspectivas*, SARH, México, 1982, entre otros.

4 Véanse Gómez Oliver, Luis, *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, FAO, Santiago, 1994, y Bartra, Roger, *Estructura agraria y clases sociales en México*, Era, México, 1994, entre otros.

segundo lugar, millones de habitantes del medio rural emigraron a las ciudades, suministrando una abundante oferta de mano de obra y contribuyendo, de este modo, a la baratura de los salarios.⁵ En *tercer lugar*, durante el mismo lapso, más de la mitad de las exportaciones de mercancías provinieron del sector agropecuario y, al ser mínimas las importaciones agropecuarias, el campo cubrió alrededor de la mitad del *déficit comercial manufacturero*, contribuyendo así al financiamiento de las importaciones de máquinas y herramientas exigidas por la industrialización.⁶ En *cuarto lugar*, resulta también indudable que durante la época del milagro agrícola se expandió considerablemente el mercado interno rural para los productos de la industria nacional. Por una parte, porque precisamente en este lapso tuvo lugar un acelerado proceso de metamorfosis de la explotación campesina semipatriarcal (orientada en gran medida a la producción para el propio consumo) en pequeña agricultura mercantil, que demandó volúmenes crecientes de productos industriales destinados tanto al consumo personal como al consumo productivo de las granjas.⁷ Por otra parte, porque la acumulación de capital en manos del ascendente empresariado agrícola de rancheros, exhacendados y ejidatarios enriquecidos, y la proletarización de numerosos campesinos obligados a comprar todos sus satisfactores, crearon también un dinámico mercado interno rural para la industria nacional.

En *quinto lugar*, en cuanto a las transferencias de valor de la agricultura hacia la industria *vía intercambio desigual y exacciones fiscales*, como aporte nodal de la primera al proceso de industrialización, cabe observar que no fueron, durante la época del milagro agrícola, tan cuantiosas como suele suponerse, sino más bien virtualmente insignificantes (apenas 2.3% del valor acumulado del producto agrícola durante el periodo 1942-1960),⁸ sin contar las *transferencias directas* de capitales *strictu sensu*, acumulados como producto de rentas diferenciales —*id est*, las ganancias extraordinarias— apropiadas por los empresarios agrícolas más tecnificados y/o con mejores tierras, hacia ramas de inversión no agrícolas: industrias, comercios y servicios.⁹ Y este relativo equilibrio que

5 Schuh, G. Edward, "La economía política del desarrollo rural en América Latina: comentario", en Eicher, Carl K., y John M. Staatz (comp.), *Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo*, FCE, México, 1991.

6 CESPASARH, *op. cit.*; para 1980-1984, Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, México, 1986; para 1985-1986, INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior*, México.

7 Calva, José Luis, *op. cit.*; Foladori, Guillermo, *Polémica en torno a las teorías del campesinado*, INAH, México, 1980, y Dirección General de Estadística, *Primer Censo Ejidal 1935. Resumen General*, DAPP, México, 1937; *idem*, *Segundo Censo Ejidal de los EUM, 1940. Resumen General*, México, 1949; *idem*, III, IV y V *Censos Agrícolas Ganadero y Ejidal de 1950, 1960 y 1970*.

8 Eckstein, Salomón, "La producción agrícola en la economía nacional", en Reyes Osorio, Sergio, *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola*, FCE, México, 1974.

9 Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, Siglo XXI Editores, México, 1978.

entonces existió entre la agricultura y la industria fue uno de los más importantes factores que permitieron a la agricultura cumplir de manera sana sus demás funciones en el desarrollo económico, lo que implicaba que ella misma debió crecer de manera acelerada e ininterrumpida.

Pero lo más importante es que esta pequeña pérdida en los términos de intercambio del sector agrícola se vio ampliamente compensada, durante los años del "milagro agrícola", por el mayor desarrollo de la productividad del trabajo agrícola respecto a la productividad de la industria y los servicios, como resultado del proceso de acumulación y tecnificación.¹⁰

A partir de los primeros años sesenta, en cambio, las relaciones analizadas se invierten en forma desfavorable para el sector agropecuario y acaban por "matar a la gallina de los huevos de oro", hundiendo a la agricultura en una larga recesión que duró diez años. Los precios de garantía se congelaron en términos nominales y decrecieron progresivamente en términos reales de 1963 a 1972, hasta acumular una pérdida del 20 al 30% respecto al índice general de precios.¹¹ Simultáneamente, se produjo una contracción relativa de la inversión y del gasto corriente canalizados por el sector público al fomento agropecuario.¹²

Como resultado del estrangulamiento del sector agropecuario —convertido en fuente de transferencias de valor, *strictu sensu*, en favor de la industria, en medio de un proteccionismo casi exclusivamente industrial que descubrió a la agricultura— al final de los años sesenta, y sobre todo en los setenta, fue haciéndose patente que la agricultura estaba dejando de cumplir algunas de las funciones que anteriormente desempeñaba. Las importaciones de mercancías agropecuarias —que habían oscilado alrededor del 5% del total de importaciones de 1954 a 1969— comenzaron a crecer de manera continua y desde 1973 hasta 1978 los suministros extranjeros de productos agropecuarios oscilaron alrededor del 10% de las importaciones totales de mercancías.

De 1977 a 1981 (y sobre todo de 1978 a 1981) las relaciones entre la agricultura y las demás ramas de la economía *invertieron* la evolución que les había caracterizado durante el periodo del estancamiento agrícola de 1966 a 1976. De nuevo se estimuló al sector agropecuario con un considerable aumento del gasto público canalizado a obras de irrigación y drenaje, investigación y extensionismo, crédito agrícola, insumos baratos (fertilizantes, combustibles y electricidad subsidiados), etc., y, sobre todo, con precios agrícolas redituables que crecían en proporciones mayores que los precios industriales y de servicios. La agricultura recu-

10 Calva, José Luis, *Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988*, Fontamara, México, 1988.

11 Con base en Dirección General de Economía Agrícola, SARH, *Econotecnia Agrícola*, vol. VI, núm. 11, México, 1982, y Banco de México, *Indicadores Económicos*.

12 Véanse Rello, Fernando, *El campo en la encrucijada nacional*, SEP, México, 1986, y CESPASARH, *op. cit.*, entre otros.

peró entonces su dinamismo hasta alcanzar tasas de crecimiento similares a las logradas en los años llamado "milagro agrícola": 5.9% y 6.1% anual, respectivamente.¹³

Esta recuperación del dinamismo agrícola llegó a su fin, empero, con la tremenda crisis económica que estalló en 1982 y con los subsecuentes programas neoliberales de *cambio estructural*, ajuste y estabilización. La reforma neoliberal de la política agrícola, emprendida después del colapso de 1982 —que comprendió la apertura comercial unilateral y abrupta y la reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo agropecuario— implicó un nuevo proceso de deterioro de los términos de intercambio del sector agropecuario (el cual se produjo a partir de 1982, cuando los precios relativos agropecuarios cayeron 15.2%; *vid infra*), afectando seriamente la dinámica agrícola.

En *valor per cápita*, el PIB agropecuario y forestal de 1998 resultó 20.4% inferior al de 1981. En kilogramos *per cápita*, la producción de los ocho principales granos en 1998 se redujo 23% respecto a 1981; en este lapso la producción de carnes rojas disminuyó 34.5%; la producción de leche se redujo 17% y la producción forestal maderable (en 1997) fue 38.8% inferior a la registrada en 1981 (véase el cuadro 1).

Como contraparte —no obstante la severa reducción del consumo alimentario de los mexicanos pobres y en pobreza extrema—, las importaciones de alimentos se dispararon de 1 790 millones de dólares (MDD) en 1982, a 7 274.4 MDD en 1994 y a 8 633.1 MDD en 1998 (véase el cuadro 2).

Los principios e instrumentos esenciales de la reforma neoliberal de la política agrícola debían necesariamente desembocar en ese resultado.

En primer lugar, la *apertura comercial unilateral y abrupta*, que de manera recurrente se ha combinado con una nefasta *política de peso fuerte*, que utiliza la tasa de cambio como ancla antiinflacionaria y desemboca en sobrevaluaciones crecientes de nuestra moneda (fenómeno que se observó durante el sexenio 1989-1994 y nuevamente en los años 1996-1999), ha provocado un abrupto descenso de los *precios reales* de los productos agropecuarios en los que México tiene notorias ventajas competitivas (los cuales pasaron a regirse por los precios internacionales). Entre 1981 y 1998, los cultivadores de maíz (sumando al precio de garantía o concertación el subsidio del Procampo equivalente por tonelada, instituido en 1993 como un instrumento para compensar el deterioro de precios derivado de la liberalización comercial; véase el cuadro 3, notas) perdieron el 46.9% del poder adquisitivo de su grano (respecto al Índice Nacional de Precios al Consumidor); los agricultores trigueros perdieron el 34.2% y los productores de soya, el 50.3%. Pero en términos de rentabilidad, la pérdida fue aún mayor: deflactados con el *índice de precios de las materias primas de la actividad agrícola*

13 Calva, José Luis, *Crisis agrícola y alimentaria...*, *op. cit.*, y CESPASARH, *op. cit.*

CUADRO 1
MÉXICO: PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y
FORESTAL POR HABITANTE, 1981-1998

Año	PIB agropecuario y forestal (pesos de 1980 por habitante) ¹	Principales granos (kilogramos por habitante) ²	Carnes rojas (kilogramos por habitante) ³	Leche (litros por habitante)	Productos maderables (decímetros cúbicos por habitante) ⁴
1981	5 529	400.71	37.51	104.90	131.360
1982	5 306	311.67	38.21	103.93	129.440
1983	5 329	340.24	36.75	99.57	123.426
1984	5 354	371.15	34.67	98.80	130.740
1985	5 453	390.64	32.14	101.42	134.958
1986	5 201	317.79	30.60	87.01	119.216
1987	5 148	327.97	29.64	82.86	127.770
1988	4 853	281.29	27.74	80.38	117.917
1989	4 640	284.01	24.75	71.59	111.547
1990	4 833	332.54	24.05	77.12	100.505
1991	4 771	303.09	25.11	82.37	92.429
1992	4 611	325.34	25.41	83.73	88.182
1993	4 562	301.60	24.89	88.81	72.958
1994	4 555	319.15	25.90	82.20	70.956
1995	4 533	306.77	26.35	82.72	69.108
1996	4 599	324.33	24.38	82.68	73.407
1997	4 483	307.11	24.58	83.53	80.841
1998	4 402	308.41	24.56	87.03	n.d.
Variaciones porcentuales					
1997-1981	-18.92	-23.36	-34.48	-20.37	-38.46
1998-1981	-20.39	-23.03	-34.52	-17.04	n.d.

1 Para 1981-1994, el PIB agropecuario a precios de 1980, tomado directamente del *Sistema de Cuentas Nacionales*; para 1995-1997, estimado con base en las variaciones reales del PIB agropecuario base 1993.

2 Maíz, frijol, trigo, arroz, soya, cártamo, ajonjolí y sorgo.

3 Bovina, porcina, ovina, caprina y otras.

4 Productos maderables: escuadría, chapa y triplay, celulosa, durmientes, postes, pilones y morillos, y combustibles.

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*; SARH-SAGAR, *Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal*, varios números; SAGAR, Centro de Estadística Agropecuaria, *Carpeta electrónica*; para población, con base en INEGI, *Censos Generales de población de 1980, 1990, y Censo de población 1995*, sin ajustes.

CUADRO 2
MÉXICO: IMPORTACIONES DE ALIMENTOS, 1982-1998
(Miles de dólares)

Productos	1982	1983	1988	1990	1994	1995	1996	1998
<i>Importación agroalimentaria</i>	1 790 000	2 228 000	3 005 730	4 750 292	7 274 395	5 221 737	7 751 530	8 633 077
Agricultura y silvicultura	927 000	1 621 000	1 396 653	1 829 928	2 993 314	2 478 930	4 346 167	4 280 652
Maíz	37 649	634 400	393 819	435 346	369 183	373 041	1 062 068	624 104
Trigo	87 026	59 657	137 281	46 295	189 255	217 121	427 173	339 442
Frijol	98 291	998	16 374	253 059	38 287	14 908	85 893	129 382
Frutas frescas o secas	11 000	1 000	10 000	45 000	327 500	133 069	144 949	220 335
Hortalizas frescas	25 000	37 000	9 000	26 000	38 781	19 987	39 773	46 693
Ganadería, apicultura, caza y pesca	172 000	80 000	376 480	241 389	352 047	148 010	307 897	454 734
Ganado vacuno	40 817	3 630	182 498	70 803	141 409	22 913	91 648	148 092
Alimentos, bebidas manufacturados	691 000	527 000	1 232 597	2 678 975	3 929 034	2 594 797	3 097 466	3 897 691
Leche en polvo	80 868	107 642	239 792	554 515	264 890	266 588	367 845	251 382
Azúcar	140 599	187 572	1 229	442 677	27 982	16 672	94 499	11 574
Carnes frescas o refrigeradas	47 113	16 831	272 734	302 454	772 856	392 533	519 803	934 335

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI, *Estadísticas de Comercio Exterior*, varios números; SAGAR, *Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal*, varios números.

CUADRO 3
INVERSIÓN PÚBLICA Y GASTO FEDERAL
EN FOMENTO AGROPECUARIO Y FORESTAL

Año	Pesos corrientes		Pesos constantes de 1994 ¹		Porcentaje del PIB	
	Gasto público	Inversión pública	Gasto público	Inversión pública	Gasto público	Inversión pública
1980	139.6	80.9	33 846.35	19 611.25	3.12	1.81
1981	191.8	85.0	36 899.19	16 354.92	3.13	1.39
1982	249.8	120.6	29 866.87	14 419.31	2.55	1.23
1983	408.1	150.9	25 617.57	9 472.41	2.28	0.84
1984	604.7	239.4	23 858.70	9 445.63	2.05	0.81
1985	856.8	324.7	21 565.54	8 172.65	1.81	0.69
1986	1 411.0	450.8	20 369.39	6 507.81	1.77	0.57
1987	2 500.8	886.2	15 077.93	5 343.11	1.29	0.46
1988	4 003.2	1 146.9	11 374.53	3 258.76	0.96	0.28
1989	4 868.1	1 722.8	10 853.69	3 841.07	0.89	0.31
1990	6 512.6	2 258.3	11 265.07	3 906.26	0.88	0.31
1991	7 907.8	3 018.3	11 034.64	4 211.77	0.83	0.32
1992	9 449.7	3 092.1	11 433.69	3 741.30	0.84	0.27
1993	10 301.7	2 590.6	11 233.14	2 824.83	0.82	0.21
Incluido el Procampo						
1994	16 015.90	2 967.5	16 015.90	2 967.5	1.13	0.21
1995	20 531.60	2 702.9	14 887.07	1 959.8	1.12	0.15
1996	25 550.60	4 649.5	14 065.84	2 559.6	1.02	0.19
1997	29 762.10	5 059.0	13 770.56	2 340.7	0.94	0.16
1998	39 101.80	3 002.2	15 901.62	1 220.9	1.03	0.08
Variación						
1998/1981	-	-	(56.91)	(92.53)	(67.05)	(94.29)
Sin incluir el Procampo						
1994	11 406.9	2 967.5	11 406.9	2 967.5	0.80	0.21
1995	14 031.6	2 702.9	10 174.0	1 959.8	0.76	0.15
1996	17 783.1	4 649.5	9 789.8	2 559.6	0.71	0.19
1997	22 229.1	5 059.0	10 285.1	2 340.7	0.70	0.16
1998	22 059.1	3 002.2	8 970.8	1 220.9	0.58	0.08
Variación						
1998/1981	-	-	(75.69)	(92.53)	(81.41)	(94.29)

¹ Deflactados con el deflactor del PIB.

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, edición de 1994; Carlos Salinas de Gortari, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 1994; Banco de México, *Indicadores Económicos*; SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*; Poder Ejecutivo Federal, *Proyecto de presupuesto de egresos para 1999*, y Ernesto Zedillo Ponce de León, *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo*, 1998.

(IPMPAA: fertilizantes, combustibles, etc.), los precios de los granos se deterioraron 58.5% en el caso del maíz, 44.5% en el caso del trigo y 61.2% en el de la soya (véase el cuadro 3).

A los efectos adversos del desplome de los términos de intercambio del sector agropecuario se sumó el abrupto repliegue del Estado en sus acciones de fomento rural. A contracorriente de lo ocurrido durante los años ochenta en los países con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, etc.), que reforzaron su intervencionismo gubernamental en el campo (llegando hasta la guerra de guerrillas de los subsidios), en México se produjo una precipitada supresión o reducción de los programas de fomento sectorial, bajo la noción neoliberal de que los agentes privados actuando en mercados *desregulados* y *sin distorsiones derivadas de programas estatales*, logran la óptima asignación de los recursos productivos.

Así, la inversión pública en fomento rural disminuyó 92.5% entre 1981 y 1998 (es decir, a menos de la décima parte; véase el cuadro 4), afectando tanto la necesaria expansión de la infraestructura (por ejemplo, la superficie anual abierta al cultivo irrigado disminuyó de 146 100 hectáreas en 1981 a 5 300 hectáreas en 1997),¹⁴ como las inversiones requeridas para mantener en operación la infraestructura previamente construida (la superficie rehabilitada y mejorada en 1981 fue de 142 100 hectáreas; en 1997 sólo fue de 97 200 hectáreas). Además, el gasto público global en fomento rural declinó 56.9% de 1981 a 1998 (y 75.7%, si descontamos —como debe hacerse para que las cifras sean comparables— la bolsa del Procampo destinada a compensar *parcialmente* la caída de los precios reales de los granos), afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etcétera, y cancelando apoyos específicos, como ocurrió con la supresión del programa de maquinaria agrícola.

Finalmente, la tercera gran causa que ha hundido al sector agropecuario en el desastre es la escasez del capital de trabajo disponible en forma de crédito agrícola.

La banca nacional de desarrollo disminuyó (en saldos a diciembre, a precios constantes de 1994) sus créditos agropecuarios de 19 193 millones de nuevos pesos (MDNP) en 1981 a 8 089.8 MDNP en 1998 (véase el cuadro 5), afectando severamente a los campesinos más necesitados: el área habilitada por Banrural se redujo de 7 263 000 hectáreas en 1982 a sólo 2 115 000 hectáreas en 1998.¹⁵ Por su parte, los créditos agropecuarios concedidos por la banca comercial (después de haber caído de

¹⁴ Zedillo, Ernesto, *Cuarto informe de gobierno. Anexo*, México, 1998.

¹⁵ Con base en Comisión Nacional de Alimentación-INEGI, *El sector alimentario en México*, edición 1993; Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Cuarto informe de gobierno. Anexos*, México, 1998, y SAGAR, Centro de Estadística Agropecuaria, *Carpeta Electrónica*.

CUADRO 4
TÉRMINOS DE INTERCAMBIO DE LOS SECTORES AGROPECUARIOS, FORESTAL Y PESQUERO, 1981-1998

Años	Índice general de los términos de intercambio			Precios de garantía o concertación (pesos de 1994) ²				Precios reales de los granos deflactados con el INPC ³			
	Índice general de precios	Índice del sector agropecuario ¹	Términos de intercambio (1981-100)								
				Maíz	Frijol	Trigo	Soya	Maíz	Frijol	Trigo	Soya
1981	100.0	100.0	0.0	1 472.0	4 045.1	1 174.5	2 427.1	1 149.1	3 157.9	920.0	1 894.7
1982	158.9	134.8	-15.2	1 126.3	2 329.9	1 297.9	1 689.4	902.7	1 867.3	962.5	1 354.0
1983	320.7	251.8	-21.5	1 112.1	1 911.3	970.6	1 795.5	936.6	1 609.8	909.1	1 512.2
1984	530.7	413.5	-22.1	1 271.8	2 009.3	1 027.4	2 129.1	1 026.1	1 621.2	969.0	1 717.8
1985	837.1	649.7	-22.4	1 144.1	3 327.2	1 022.6	1 889.0	998.1	2 902.6	925.0	1 647.9
1986	1 035.7	1 215.3	-17.3	1 012.2	3 342.4	921.0	1 739.7	873.5	2 884.4	821.5	1 501.4
1987	3 614.1	2 706.0	-25.1	936.0	2 005.7	810.3	1 558.7	860.6	1 844.0	756.1	1 433.1
1988	7 834.2	5 748.3	-26.6	968.7	2 056.5	832.6	2 251.5	856.9	1 819.1	788.0	1 991.7
1989	9 288.6	7 843.2	-15.6	980.9	2 081.1	951.9	2 220.9	842.5	1 787.5	846.9	1 907.5
1990	11 764.3	10 458.1	-11.1	1 032.4	3 002.9	958.3	1 379.7	947.0	2 754.6	831.0	1 256.6
1991	14 430.3	11 766.6	-18.5	943.1	2 769.8	818.3	n.d.	896.1	2 631.9	772.2	n.d.
1992	16 668.1	13 067.1	-21.6	890.9	2 494.4	678.3	n.d.	839.9	2 351.6	683.1	n.d.
1993	18 293.6	13 795.1	-24.6	832.8	2 331.8	701.4	1 043.7	777.6	2 177.3	690.0	n.d.
1994	19 587.6	14 295.7	-27.0	750.0	2 100.0	600.0	856.0	726.3	2 033.7	605.1	829.0
1995	26 443.0	20 472.5	-22.6	782.8	1 397.0	686.8	1 188.2	823.6	1 469.8	727.6	1 250.1
1996	35 533.8	29 682.2	-16.5	636.3	1 988.3	672.7	887.3	724.4	2 263.4	725.5	1 010.0
1997	42 863.0	34 857.9	-18.7	646.3	2 428.4	699.6	1 113.5	682.4	2 564.0	648.4	1 175.7
1998	49 690.2	41 552.7	-16.4	611.0	2 802.8	651.5	943.0	610.6	2 800.9	605.3	942.4
Variación											
1998-1981	49 590.21	41 452.66	-	-58.49	-30.71	-44.53	-61.15	-46.87	-11.30	-34.21	-50.26

1 Índice nacional de precios del consumidor por sector productivo de origen.

2 Deflactados con el índice nacional del precio de las materias primas para la actividad agrícola, base 1994. Precios de garantía o concertación para el ciclo primavera-verano, excepto trigo, cuya cosecha fuerte es del ciclo otoño-invierno. En los precios de garantía o concertación se incluye el subsidio de Procampo por hectárea dividiendo entre los rendimientos medios para obtener el subsidio por tonelada, v. gr. para 1994 de N\$140.06 para maíz, N\$481.75 para frijol, N\$76.95 para trigo y N\$ 156.10 para soya. Los deflatores se aplican al costo de reposición de los factores al momento de la venta: a diciembre para el ciclo primavera-verano y a mayo para el de otoño-invierno.

3 Índice nacional de precios al consumidor, base 1994. El deflactor se aplica con el criterio indicado en la nota anterior.

FUENTE: Elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores Económicos*, Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de gobierno. Anexo, 1994: SAGAR, Boletín mensual de Información Básica del sector Agropecuario y Forestal*, varios números hasta diciembre de 1997, y SAGAR, Centro de Estadística Agropecuaria, *Carpeta electrónica*.

CUADRO 5
CRÉDITO OTORGADO AL SECTOR AGROPECUARIO POR LA BANCA COMERCIAL Y DE DESARROLLO, 1980-1998
 (Saldos al final del periodo en millones de nuevos pesos)¹

Año	Crédito total			Banca comercial			Banca de desarrollo		
	Cartera crediticia total	Cartera vencida total		Cartera crediticia total	Cartera vencida		Cartera crediticia total	Cartera vencida	
		Millones de pesos	% del total		Millones de pesos	% del total		Millones de pesos	% del total
1980	40 126.4	n.d.	n.d.	16 529.3	n.d.	n.d.	23 597.1	n.d.	n.d.
1981	38 333.3	n.d.	n.d.	19 140.4	n.d.	n.d.	19 193.0	n.d.	n.d.
1982	24 823.0	n.d.	n.d.	11 681.4	n.d.	n.d.	13 141.6	n.d.	n.d.
1983	20 829.3	n.d.	n.d.	9 600.0	n.d.	n.d.	11 229.3	n.d.	n.d.
1984	23 954.0	1 655.7	6.9	12 561.3	372.5	3.0	11 392.6	1 283.3	11.3
1985	23 726.6	1 748.7	7.4	11 601.1	647.7	5.6	12 125.5	1 101.0	9.1
1986	16 544.1	1 357.2	8.2	7 188.4	516.2	7.2	9 355.8	841.0	9.0
1987	12 967.0	799.0	6.2	6 647.0	260.5	3.9	6 320.0	538.5	8.5
1988	19 060.0	915.1	4.8	9 486.3	196.8	2.1	9 573.6	718.3	7.5
1989	26 182.4	2 705.7	10.3	15 242.8	391.3	2.6	10 939.6	2 314.4	21.2
1990	31 847.4	4 147.7	13.0	19 754.9	717.0	3.6	12 092.5	3 430.6	28.4
1991	31 147.8	2 960.9	9.5	23 054.3	1 269.3	5.5	8 093.5	1 691.6	20.9
1992	37 393.7	3 759.9	10.1	28 301.5	1 983.7	7.0	9 092.3	1 776.2	19.5
1993	41 313.9	5 482.7	13.3	30 485.5	3 240.3	10.6	10 828.5	2 242.4	20.7
1994	48 251.8	7 653.5	15.9	37 080.2	4 686.2	12.6	11 171.6	2 967.3	26.6
1995	34 105.1	8 325.5	24.4	24 374.3	5 569.3	22.8	9 730.7	2 756.3	28.3
1996	31 773.6	7 172.9	22.6	22 785.7	4 562.3	20.0	8 987.9	2 610.5	29.0
1997	29 490.4	9 876.8	33.5	20 984.9	6 128.4	29.2	8 505.5	3 748.4	44.1
1998	26 169.8	9 307.8	35.6	18 080.0	5 069.5	28.0	8 089.8	4 238.3	52.4

¹ Deflactados con el Índice nacional de precios al consumidor.

FUENTE: Elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores Económicos, Carpeta Electrónica*.

19 140.4 MDNP en 1981 a 6 647 MDNP en 1987), registraron entre 1988 y 1994 un significativo crecimiento, para caer posteriormente hasta 18 080 MDNP en 1998. De hecho, su fugaz crecimiento no reflejó una situación de bonanza rural, sino más bien la *acumulación de carteras vencidas* y de adeudos impagos de agricultores que han refinanciado repetidamente sus vencimientos sin caer técnicamente en cartera vencida. En conjunto, el crédito canalizado al sector agropecuario por el sistema bancario (comercial y de desarrollo) cayó de 38 333.3 millones de pesos en 1981 a 26 169.8 millones en 1998, con la particularidad de que las carteras vencidas representan el 35.6% de este monto (véase el cuadro 5), de manera que la cartera crediticia vigente al cierre de 1998 fue de apenas 16 862 millones a precios de 1994.

Las causas del desastre agrícola, en vez de ser combatidas, fueron trastocadas, inculpándose al ejido como el causante del desastre. En consecuencia, fue decretada la reforma neoliberal de la legislación agraria que rompió el *contrato social agrario* de la Revolución mexicana, al dar por terminado el reparto antes de cumplir cabalmente (en importantes regiones, como la mayoría de las de Chiapas) el mandato redistributivo del Constituyente; al suprimir el carácter patrimonial (inalineable, inembargable e imprescriptible) de la propiedad campesina ejidal y comunal, instituido desde la *Ley Agraria zapatista* de 1915, y al abrir múltiples vías a la reconcentración de la tierra, incluso bajo la figura de *sociedades mercantiles* que, en el extremo de los casos, podrían acaparar en sólo 10 933 latifundios por acciones la totalidad de los 180 millones de hectáreas agrícolas, ganaderas y forestales de México.¹⁶

De esta manera, en vez de resolverse la crisis agrícola se agregó a ésta una *crisis política*: el alzamiento *zapatista* de Chiapas cuyo *detonante fue precisamente*, como señaló el *subcomandante Marcos*, la reforma neoliberal del artículo 27 constitucional.

De esta manera, el sector agropecuario ha dejado de cumplir desde los años ochenta las funciones sustantivas que de él se esperaban en el desarrollo económico: 1) no genera la suficiente provisión de alimentos y materias primas industriales para el abasto nacional; 2) por lo anterior, las importaciones agroalimentarias gravitan pesadamente sobre las cuentas externas de México; 3) las exportaciones agroalimentarias, en vez de contribuir con divisas para la importación de bienes de capital, se han tornado insuficientes para financiar las adquisiciones de comida en el exterior; 4) el descenso de la producción del sector agropecuario genera efectos multiplicadores negativos sobre el volumen agregado de la actividad económica, es decir, sobre la inversión, el empleo y la producción.

16 Véase Calva, José Luis, *La disputa por la tierra*, Fontamara, México, 1993.

Y si bien permanece la función de la agricultura como proveedora de mano de obra para las demás actividades económicas, a través del éxodo rural, esta función es de lo más inoportuna bajo las actuales condiciones de abarrotamiento de los mercados de trabajo urbanos, a causa de la casi nula generación de empleos en el sector formal de la economía durante los 16 años de experimentación neoliberal.

Por ello, en una estrategia realista de *reconstrucción y desarrollo sostenido de la economía nacional*, las funciones que la agricultura puede y debe desempeñar en el crecimiento económico deben ser redefinidas y asumidas congruentemente, mediante un paquete de políticas públicas de fomento agropecuario que permitan su cumplimiento eficiente.

FUNCIONES DE LA AGRICULTURA EN EL FUTURO DE LA ECONOMÍA NACIONAL

En un certero proyecto de nación, *el sector agropecuario debe ser considerado como parte de la solución de los grandes problemas nacionales*, en vez de ser considerado *simplemente como un problema*.

De hecho, ningún programa nacional de crecimiento económico sostenido con equidad es viable si no se sustenta en un campo bonancible. El equilibrio permanente de las cuentas externas, la estabilidad de precios sostenible en el largo plazo, la elevación del nivel general de empleo y la generación de ahorro interno suficiente para financiar la inversión nacional, exigen la presencia de un vigoroso sector agropecuario.

Las funciones relevantes que el sector agropecuario podría desempeñar en el futuro de la economía mexicana son las siguientes.

Primero. El sector agropecuario podría contribuir decisivamente al *financiamiento del desarrollo* mediante: a) la provisión de una oferta interna suficiente de alimentos y materias primas agrícolas *a fin de apoyar el equilibrio permanente de las cuentas externas* (en el último trienio, las importaciones de alimentos alcanzaron la desequilibrante cifra de más de 8 000 millones de dólares [MDD] anuales, y en 1998 las importaciones agroalimentarias por 8 633 MDD representaron el 120.8% de las exportaciones petroleras: 7 146.8 MDD);¹⁷ b) la generación de excedentes exportables en magnitud considerable en aquellos cultivos de alta densidad económica en los cuales México tiene, desde hace décadas, un lugar ganado en el mercado mundial, así como en nuevos productos con nichos de mercado; c) *la transferencia a actividades no agrícolas de los capitales excedentarios acumulados en el campo* como producto de rentas diferenciales apropiadas por los productores agrícolas más tecnifica-

17 Grupo de Trabajo INEGI-Banco de México-SHCP-Secofi, *Estadísticas de Comercio Exterior*, enero-diciembre de 1998.

dos y/o con mejores tierras,¹⁸ después de que estos segmentos de productores, bajo un escenario de bonanza agrícola, recapitalicen sus granjas.

Segundo. Contribuir decisivamente a la estabilidad de precios sobre bases sostenibles en el largo plazo, fincadas precisamente en la producción interna de satisfactores. No hay que olvidar las oscilaciones de los precios alimentarios internacionales ni la probable tendencia al alza de los precios agrícolas en un escenario de liberalización universal del comercio agrícola. Además, cuando se produzca la reactivación de la economía mexicana crecerá aceleradamente la demanda interna de alimentos, a mayor velocidad que la demanda agregada, puesto que lo primero que hará la población al conseguir empleo o mejorar su poder adquisitivo será volver a comer lo que comía antes del paraíso neoliberal. Por ello, sin una oferta interna suficiente de alimentos habrá significativas presiones inflacionarias y/o sobre las cuentas externas. La estabilidad de precios, *eo ipso*, sólo es sostenible en el largo plazo con una vigorosa producción interna de alimentos.

Tercero. Preservar en el corto y el mediano plazos, sin demérito del necesario cambio tecnológico, el *mayor volumen posible de empleos rurales* a fin de aligerar las presiones sobre el mercado de trabajo urbano, además de generar en lo inmediato, con el mismo propósito, empleos adicionales por sustitución de importaciones. Dada la raquífica generación de empleos remunerados en el sector formal de la economía durante los 16 años de experimentación neoliberal (derivada del bajísimo crecimiento del PIB, cuya tasa media anual fue de apenas 1.9% anual entre 1983 y 1998),¹⁹ la preservación y generación de empleos agrícolas es crucial para el equilibrio económico y social.

Cuarto. Generar *efectos multiplicadores* sobre el conjunto de la economía nacional, mediante el desarrollo de un mercado interno dinámico en el medio rural para la industria productora de bienes de consumo, de insumos y bienes de capital. Hay que recordar que por cada dólar de alimentos que importamos no sólo transferimos al exterior divisas que no tenemos, sino que también exportamos los empleos e ingresos rurales y los elevados *efectos multiplicadores de la actividad agrícola* sobre la producción, el empleo y la inversión. Un vigoroso sector agropecuario es, por tanto, importante motor de la dinámica económica general.²⁰

¹⁸ Véase Hewitt de Alcántara, Cynthia, *op. cit.*, y Calva, José Luis, *Los campesinos y su devenir...*, *op. cit.*

¹⁹ Véase Banamex-División de Estudios Económicos y Sociales, *México Social 1996-1998*, México, 1998; y Calva, José Luis, "Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa", en Vilas, Carlos (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad, Caracas, 1995.

²⁰ Pipitone, Ugo, "La agricultura en el desarrollo: un eslabón olvidado", en *Investigación Económica*, núm. 216, México, s. 1996, y Gómez Oliver, Luis, "El papel de la agricultura en el desarrollo de México", *loc. cit.*

Además de las anteriores funciones que el sector agropecuario podría razonablemente desempeñar en el desarrollo económico de México, la necesidad de formular y desplegar un programa integral de fomento agropecuario de largo plazo tiene como fundamento adicional los siguientes principios de economía nacional.

En *primer lugar*, el principio de la *seguridad alimentaria*, que debe rescatarse como objetivo estratégico, dándole una concreción acorde con las realidades nacionales y del mercado internacional de alimentos. La seguridad alimentaria no puede dejarse a la deriva de la mano invisible del mercado, por múltiples razones, comenzando por la *soberanía nacional*. Si los *condicionamientos alimentarios* no fueran una realidad en el mundo contemporáneo, y si hubiera absoluta seguridad de que el arma de los alimentos no podría ser utilizada en el futuro para doblegar las voluntades de los pueblos, de nada habría que preocuparse por la dependencia alimentaria en el ámbito estricto de la soberanía nacional. El problema está en que los condicionamientos son recurrentemente utilizados como poderosas armas de presión político-económica.

Pero aun suponiendo que en el futuro no existiera el riesgo de restricciones políticas para acceder a los alimentos importados, la necesidad de un vigoroso sector agropecuario como soporte de la *seguridad alimentaria* tiene también razones puramente económicas.

Los mercados alimentarios internacionales no son de competencia perfecta.²¹ Por el contrario, figuran entre los mercados más imperfectos debido a la presencia de fuertes corporaciones alimentarias, de subsidios abiertos o encubiertos a la producción, de créditos alimentarios subvencionados, de subsidios directos o indirectos a la exportación, etc., que distorsionan los precios internacionales. En general, el despliegue de políticas de fomento agropecuario es una realidad en los países que cuentan con sectores agropecuarios vigorosos y liderean los mercados alimentarios internacionales, capitaneados *de facto* por sus poderosas corporaciones.

Además, los mercados —aun cuando fueran perfectos, pero con mayor razón cuando no lo son— tienden de manera natural a polarizar la distribución del ingreso, *concentrándolo en países, regiones y estratos sociales previamente enriquecidos*.²² Esta concentración se produce también en el ámbito de los ingresos rurales y del poder de compra de los alimentos.

Por ello, en la práctica los mercados no garantizan el pleno empleo de los factores productivos. Por el contrario, la operación espontánea de los mercados tiende de manera natural a generar desempleo. Si conti-

21 FAO, *Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica*, Roma, 1995.

22 Véase Calva, José Luis (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, Juan Pablos Editor, México, 1994.

nuamos descuidando nuestra producción interna de alimentos y, por tanto, destruyendo las fuentes de empleo y de ingresos rurales, seguiremos propiciando la insuficiencia de recursos propios para nuestras adquisiciones de comida. Nuestra *seguridad alimentaria* se mantendrá vulnerable porque dependeremos del endeudamiento para comer.

Además, los mercados internacionales de alimentos se caracterizan por marcadas oscilaciones en los precios, que presentan ciclos largos y cortos de ascenso y descenso. De hecho, durante los últimos meses de 1995 y durante 1996, por ejemplo, la pronunciada alza que se registró en los precios internacionales de los granos coincidió con la necesidad de México de importar alrededor de 10 millones de toneladas de granos.

Los modelos econométricos que en el futuro se diseñen como herramientas auxiliares para la toma de decisiones de política económica deben reflejar estas realidades, rescatando el principio de una vigorosa producción interna de alimentos —que no significa autarquía ni está reñida con el fomento de una agricultura de exportación dinámica— como objetivo de alta prioridad nacional.

En *segundo lugar*, el principio de la *armonía en el patrón de desarrollo* debe reivindicarse como *objetivo estratégico*. El descuido de la producción interna de alimentos no sólo significa riesgos alimentarios y desequilibrio en las cuentas externas, sino también profundos desequilibrios internos en el patrón de desarrollo. Significa hombres desempleados, recursos naturales y potencial tecnológico desaprovechados, agravamiento de la inequidad en la distribución del ingreso, efectos multiplicadores adversos sobre las demás ramas de la economía nacional y, en suma, un serio obstáculo estructural para el desarrollo sostenido y la estabilidad permanente de la economía nacional.

En *tercer lugar*, el principio de los *equilibrios económicos y sociales de largo plazo* debe rescatarse también como *objetivo estratégico*. La fe ciega en las ventajas comparativas de *corto plazo* no debe prevalecer sobre los intereses del desarrollo económico nacional de mediano y largo plazos. Quien, por ejemplo, construye una casa para habitar en ella, sacrifica otros usos alternativos presentes de sus recursos para disfrutarlos en forma de una *vivienda propia*. Apoyar a la agricultura ahora costará sin duda a la sociedad recursos del presente, pero los resultados del fomento agropecuario se disfrutarán en forma de equilibrio de las cuentas externas, de armonía en el patrón de desarrollo económico, de seguridad alimentaria y de estabilidad social.

La historia económica de las naciones que cuentan con una agricultura exitosa, muestra dos grandes momentos en la interrelación entre el desarrollo agrícola y el desarrollo económico general: en una primera fase, el sector agropecuario contribuye al financiamiento del desarrollo industrial y a la acumulación de capital urbano; en una segunda etapa, las actividades no agrícolas devuelven al campo los servicios que éste prestó al desarrollo económico general, efectuando transferencias netas

de recursos en favor de la acumulación de capital agrícola y de la tecnificación de las granjas. Tal ha sido la experiencia de Estados Unidos, de la Unión Europea, de Corea del Sur, etc., que hoy tienen una vigorosa producción agropecuaria interna.

En México —*vid supra*— hemos cumplido puntualmente la primera gran fase de la interrelación entre la agricultura y las actividades no agrícolas, pero no hemos dado aún pasos hacia la segunda fase de esa interrelación. Hoy es tiempo de devolver a nuestra agricultura los servicios que antaño prestó al desarrollo económico general del país. Al hacerlo, no sólo estaremos obrando con un sentido histórico de justicia, sino también con una actitud visionaria del interés nacional de mediano y largo plazos.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE FOMENTO AGROPECUARIO CON EQUIDAD

Para el cumplimiento cabal de las funciones que el sector agropecuario puede y debe desempeñar en el futuro de la economía mexicana es necesario impulsar la dinámica agrícola mediante un programa integral de *fomento agropecuario*, diseñado sobre un horizonte de planeación de corto, mediano y largo plazos.

Actualmente, el crecimiento de la producción interna de alimentos puede lograrse mediante las siguientes cinco vías, no excluyentes sino complementarias: 1) la reincorporación al cultivo de las tierras labrables que hoy se encuentran ociosas por incosteabilidad de las siembras y falta de capital de trabajo; 2) la ampliación de la frontera agrícola (existen diez millones de hectáreas dedicadas a la ganadería extensiva o encubiertas con monte bajo, susceptibles de incorporarse al cultivo); 3) la rehabilitación de la infraestructura previamente construida (cerca del 20% de la superficie previamente irrigada se encuentra fuera de operación por falta de inversiones de conservación o mantenimiento);²³ 4) la construcción de nuevas obras de irrigación, que beneficien a cerca de cuatro millones de hectáreas susceptibles de incorporarse al cultivo irrigado; 5) *la elevación de los rendimientos por unidad de superficie y por unidad animal*.

Un programa congruente de reactivación y crecimiento sostenido de la actividad agropecuaria debe contemplar *simultáneamente* esas cinco vías de crecimiento.

En el *corto plazo*, para lograr la reactivación y el crecimiento significativo inmediatos de la producción agropecuaria y sentar las bases de un crecimiento agropecuario sostenido en el mediano y largo plazos, la

²³ SARH, *Inventarios de infraestructura rural ociosa*, México, 1993.

sociedad debe actuar sobre las tres grandes variables económicas que han provocado la severa crisis agrícola. En *primer lugar*, actuar sobre los precios relativos agropecuarios, a fin de volver rentable la actividad de manera sostenida en el largo plazo, restaurando así la solvencia de los agricultores hoy entrampados en carteras vencidas o en reestructuraciones asfixiantes que reducen su capital de trabajo; en *segundo lugar*, actuar sobre el financiamiento agrícola, reestructurando adeudos conforme a la capacidad de pago real de los productores y abriendo canales de crédito fresco en condiciones preferenciales; en *tercer lugar*, actuar sobre el rezago en *inversión pública* en infraestructura, atendiendo la rehabilitación de las obras previamente construidas y realizando nuevas obras pequeñas de construcción rápida, así como sobre el rezago en *gasto público* orientado a la transferencia de tecnología y a la solución de cuellos de botella que obstruyen la producción agropecuaria.

En el *mediano y largo plazos* (una vez reincorporadas al cultivo las tierras incultas por incoesteabilidad y por falta de capital de trabajo, y una vez rehabilitada nuestra infraestructura), las fuentes del crecimiento agrícola serán la ampliación de la frontera agrícola (sobre las tierras ganaderas o de monte bajo susceptibles de cultivo) y la ampliación de la infraestructura hidroagrícola.

En el *largo, mediano y corto plazos el aumento de los rendimientos* es instrumento fundamental de la dinámica agrícola. Pero la batalla en el frente de los rendimientos implica *la atención integral y simultánea de las diferentes fases o eslabones de la cadena de la innovación tecnológica*: 1) la investigación científica y tecnológica para generar variedades mejoradas, insumos mejores y nuevas prácticas agrícolas, de almacenamiento, etc.; 2) la reproducción en escala comercial y en volúmenes adecuados de los elementos materiales de las nuevas tecnologías (semillas mejoradas, fertilizantes, semen, pies de cría, etc.); 3) la difusión o divulgación de los nuevos paquetes tecnológicos por región y sistema producto, y 4) la adopción de las nuevas tecnologías por los agricultores (lo que supone, ante todo, *poder de compra* de los agricultores y éste, a su vez, precios redituables).²⁴

Por consiguiente, un verdadero *programa integral de fomento agropecuario con un horizonte de planeación de corto, mediano y largo plazos, debe comprender los siguientes principios e instrumentos fundamentales*.

Primero: una política de precios de garantía o soporte para los productos agrícolas y pecuarios básicos, que otorgue certidumbre a las inver-

24 Turrent, Antonio, "Aprovechamiento de la tierra de labor, tecnologías y posibilidades de autosuficiencia alimentaria"; Gaiska, Asteinz, "Tecnologías alternativas en el campo mexicano", y Quintero, Rodolfo, "La biotecnología moderna y el campo mexicano", en Calva, José Luis (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, Fontamara-Fundación Ebert-PUAL-UNAM, México, 1993; *loc. cit.*

siones agropecuarias con base en bandas de precios establecidas en horizontes de largo plazo y sustentadas en criterios de rentabilidad, capaces de brindar a los productores posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia. Para que este sistema no gravite sobre los recursos fiscales escasos (sino que, por el contrario, permita liberar recursos para usarse como *fondos frescos* de fomento agrícola y ya no como compensadores de precios), es necesario utilizar al máximo los márgenes de maniobra en política comercial que aun tenemos en el TLCAN y en la OMC (incluyendo aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, así como los derechos especiales de México como país en desarrollo), además del mantenimiento de un tipo de cambio competitivo a fin de reducir al mínimo los apoyos fiscales a los precios agrícolas. Hay que recordar que el sistema de precios de soporte, aplicado en Estados Unidos desde la *Ley Agrícola de 1933* y en la Unión Europea desde el establecimiento de la *Política Agrícola Común* en 1957, permitió a Estados Unidos mantener su supremacía agrícola y a la Unión Europea convertirse en una de las potencias agrícolas del orbe. El objetivo que ha tenido el sistema de precios en esos países —que combinan *política comercial selectivamente proteccionista* con pagos directos— es el mismo que debe tener México: incentivar la oferta interna y poner a salvo a los productores nacionales frente a las oscilaciones de los precios internacionales y frente a la competencia desleal por el control de los mercados y el *food power*.

Segundo: un programa de largo plazo de apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico y zootécnico, cuyos efectos en la productividad y la producción son considerables. (La investigación agronómica y zootécnica debe realizarse en México, entre otras razones porque la tecnología de organismos vivos no es simplemente transferible como la tecnología industrial; en el mejor de los casos se requiere investigación de adaptación.) El programa debe contemplar tecnologías convencionales, biotecnología y tecnologías alternativas de bajo insumo energético, así como la divulgación de las tecnologías generadas. La asistencia técnica para elevar la eficiencia microeconómica extendiendo las prácticas agrícolas y pecuarias ya aplicadas ahora en escala comercial por granjas líderes que logran mayor eficiencia en la asignación de recursos, debe ser incluida en el programa.

Tercero: incremento sustancial de los recursos públicos para obras de infraestructura, a fin de aprovechar mejor nuestros recursos naturales, (por ejemplo, el área irrigable asciende a 10 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de 6 millones ya se abrieron al cultivo irrigado; la incorporación al riego de los 4 millones de hectáreas restantes —que ahora se dedican al pastoreo y a la siembra de temporal errático— requiere inversiones directas del Estado, por cuenta propia o en apoyo o asociación con agricultores).

Cuarto: canalización de un volumen adecuado de crédito fresco al sector agropecuario (que incluya segmentos de crédito con tasas de interés preferenciales para los pequeños cultivadores de productos prioritarios vinculados a programas de asistencia técnica), solucionando equitativamente el megaproblema de las carteras vencidas, convertido en un peso muerto del sector agropecuario y del sistema bancario. Es recomendable que el crédito agropecuario vaya acompañado de un programa de aseguramiento con apoyos fiscales a las primas de seguro (como se ha hecho en numerosos países con sectores agropecuarios vigorosos, incluso en Estados Unidos), fomentando especialmente los fondos de autoaseguramiento de los agricultores.²⁵

Quinto. Como criterio general, dada la existencia de más de cinco millones de familias campesinas en México, y la imposibilidad de que la economía mexicana logre absorberlos en otras actividades económicas durante los próximos años, *la preservación de las fuentes de empleo e ingreso rurales y, por tanto, la atención, promoción y apoyo preferente de las pequeñas explotaciones agrícolas, debe ser un objetivo central del programa.*

De hecho, las evidencias empíricas universales, así como los hallazgos de la investigación económico-agrícola mexicana, indican que la concentración de la tierra en grandes unidades de producción no necesariamente cumple el propósito de elevar la producción y la productividad agregada de la agricultura ni es congruente con la dotación relativa de factores (tierra, trabajo y capital) que presenta nuestro país.

En general, las evidencias universales indican que, globalmente consideradas, la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la gran unidad de producción en el uso de la tierra y el capital, aunque significativamente menos eficiente en el aprovechamiento del factor trabajo, donde la gran explotación resulta más eficiente que la pequeña.²⁶

Por consiguiente, en las naciones donde escasea el factor trabajo y abundan la tierra y el capital, sin duda el modelo idóneo de desarrollo agropecuario es el basado en unidades de producción de gran tamaño, que maximizan el rendimiento del factor trabajo. Pero en naciones donde abunda el trabajo pero escasean la tierra y el capital es un desatino inducir un modelo de desarrollo agropecuario no orientado a la maxi-

25 Calva, José Luis, "La liberalización financiera y el desastre bancario de 1994-1996", y Schwentesius, R., Gómez Cruz, M.A., y Calva, J.L., "Las carteras vencidas del sector agropecuario", en Calva, J.L. (coord.), *Liberalización de los mercados financieros*, loc. cit.

26 Véase Albert Berry R. y Cline, William R. *Agrarian structure and productivity in developing countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1979; U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *1978 Census of agriculture*, Washington, 1979; Ministerio de Agricultura de España, *Red contable agrícola nacional. Resultados empresariales*, Madrid, 1982; FAO, *Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuaria*, Roma, 1993, y, entre otros, Calva, J.L., "Principios fundamentales de un modelo de desarrollo agropecuario adecuado para México", en Calva (coord.), *Alternativas...*, op. cit.

mización del rendimiento de la tierra y el capital sino orientado a la maximización de la productividad del trabajo en grandes fincas agrícolas, puesto que este modelo implicaría un descenso en la productividad nacional, incluso laboral, debido a que los trabajadores desalojados del campo no encontrarían ocupaciones no agrícolas.

Ahora bien, en México nos encontramos precisamente en una situación de superabundancia de mano de obra y de escasez de tierra y capital. Además, los resultados de la investigación económico-agrícola mexicana corroboran que, en general (y a nivel de cada producto, bajo condiciones agroclimáticas y tecnológicas similares), la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la grande en el uso de los factores tierra y capital, aunque menos eficiente en el uso del factor trabajo.²⁷

La factibilidad de la elevación acelerada de la producción y la productividad de la tierra y el capital, sobre una base de pequeñas unidades de producción, deriva de la divisibilidad de los factores característica de la agricultura: los fertilizantes, semillas certificadas, mejoradores de suelos, etc., pueden utilizarse lo mismo en una maceta que en un predio de 10 000 hectáreas; mientras que la maquinaria agrícola, si bien no es susceptible de adquisición por un pequeño labriego que cultiva dos o tres hectáreas graneras, sí es factible de utilización en pequeñas explotaciones mediante el sistema de maquilas, de alquileres de maquinaria o de cooperativas campesinas.

Por ello, un modelo de desarrollo agropecuario fundado en una política de fomento que promueva la aceleración del cambio tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares sería congruente con nuestra dotación relativa de factores y, por ello mismo, con las particularidades económicas, sociales, geográficas y culturales de nuestro país, porque tenemos una estructura agraria que incluye alrededor de cinco millones de pequeños agricultores. Este modelo optimizaría el aprovechamiento de nuestros factores escasos que son la tierra y el capital, sin provocar la expulsión de millones de familias campesinas cuya absorción en otras actividades económicas no es viable por lo menos durante los próximos veinte años.

En suma: un programa integral de fomento agropecuario —perfectamente compatible con nuestros compromisos en la OMC e incluso en el TLCAN (sin demérito de futuras renegociaciones)— no sólo contribuiría al equilibrio sostenible de las cuentas externas, a la estabilidad de los precios internos y al dinamismo general de la economía mexicana, sino también a la armonía en el patrón de desarrollo, a la seguridad alimentaria y a la estabilidad social.

27 Véase Cebreros, Alfonso, "La reorganización productiva del campo mexicano", en *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1990; Negrin, José Luis, *Análisis del minifundio en el agro mexicano. Comparación de productividad entre unidades agrícolas grandes y pequeñas*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Lucas Alemán, A.C., México, 1991, entre otros.