

24  
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE ECONOMIA

"POLITICA AGROPECUARIA, MECANISMO DE  
POLARIZACION ECONOMICA"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
PRESENTA  
GABRIEL CUETO DE LA CRUZ



México, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1989



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

INTRODUCCION .....	5
CAPITULO I. LA AGRICULTURA MEXICANA .....	9
1.1 La Agricultura Mexicana 1940-1983	
1.2 Subordinación de la Agricultura a la Industria.....	17
1.3 La Empresa Transnacional de Semillas..	26
CAPITULO 2. LA INVERSION PUBLICA .....	37
2.1 Estructura de la Inversión	
2.2 Características de la Inversión .....	40
CAPITULO 3. TRANSFERENCIAS FISCALES .....	43
3.1 Inversión Pública .....	45
3.2 Subsidios .....	47
3.2.1 Instituciones Nacionales de Crédito .....	49
3.2.2 Gasto .....	55
3.2.3 Precios y Tarifas .....	58
3.2.4 Compensaciones .....	61
CAPITULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	66

## INTRODUCCION

La participación del Estado en toda sociedad contemporánea es determinante en su conducción, no sólo por ser el encargado de legislar y hacer valer esta legislación y por las formas de articular políticamente a las diferentes capas sociales para llevar a cabo su proyecto; sino además es determinante por su participación en el proceso de acumulación de capital, debido al aparato productivo que posee, la cantidad de recursos que maneja y canaliza a los diferentes sectores, entre otros.

Su participación en la economía tiene antecedentes remotos, pero es a partir de la posguerra que se ha venido consolidando esa participación hasta ser hoy fundamental en el proceso de acumulación de capital.

El Estado participa a través de poseer empresas que son importantes para cualquier país, como por ejemplo poseer total o parcialmente las comunicaciones y transportes.

En el caso particular de México, el Estado ha venido interviniendo en forma ascendente en la economía. Aún cuando, después de poseer hasta hace apenas unos años, cerca de 1000 empresas, y sólo sobrepasan a las quinientas, su intervención es importante, pues tiene empresas como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, clasificadas dentro de las 500 empresas más grandes del mundo; un sistema crediticio importante, etc.

Aunado a esto están sus decisiones políticas y su aparato legislativo para que se dé en forma ampliada e ininterrumpida ese proceso de capitalización.

Particularmente en el caso de la agricultura, el Estado ha sido determinante en su desarrollo, por ejemplo en el caso de la legislación de la tenencia de la tierra y organización campesina, se contempla de manera constitucional y concede al Estado un derecho exclusivo sobre la tierra y el agua, con la capaci-

dad de poder transmitir este dominio a la propiedad privada. - Se reserva asimismo, el derecho de establecer las formas de propiedad y de tenencia que sean prioritarias para el interés social.

De ahí se han derivado la propiedad ejidal (individual y colectiva) y la propiedad privada.

La propiedad ejidal tiene asignado (legislativamente) 10 hectáreas por jefe de familia, y sólo podrá poseer una sola parcela; en la propiedad privada puede llegar hasta 100 hectáreas de riego o sus equivalentes en otros tipos de tierra, sin tener límite el número de miembros de la familia que los pueda poseer.

Pero no solamente en el plano legal el Estado ha intervenido, como se mencionó anteriormente, también lo hace económicamente, y precisamente el objetivo del presente trabajo es destacar que la política económica del Estado mexicano en la agricultura a agravado la polarización en la agricultura, esbozado en el aspecto legal.

Esa polarización se manifiesta con la existencia por un lado, de un sector moderno de riego, productivo; otro atrasado - tradicional, temporalero, poco productivo. El moderno contribuye mayoritariamente en el valor de la producción agrícola nacional y el abastecimiento de productos a la industria y a la exportación, además de proveer insumos e ingresos considerables a los empresarios. El sector atrasado tradicional, produce poco -relativamente, genera pocos ingresos, produce fundamentalmente para el mercado interno y en él vive el grueso de los campesinos pobres.

El trabajo no hace un análisis detallado de los aspectos de política económica que influyen en la polarización agrícola, sino solamente se mencionarán algunos aspectos para ilustrar esa influencia en la agricultura.

Tres aspectos se señalan en particular; la inversión públi-

ca, la inversión extranjera en las semillas mejoradas y las transferencias fiscales del Estado.

Las razones de considerar esos aspectos son los siguientes:

1. La inversión extranjera en las semillas mejoradas. En primer término ilustra este aspecto el control y significado de la inversión extranjera en aspectos de investigación, producción y comercialización. Además, nos muestra que esos insumos son orientados a la agricultura moderna, donde el Estado ha jugado un papel importante para su funcionamiento y consecuente - profundización en la polarización agrícola.

2. La inversión pública. Por ser el instrumento más importante en su política económica; su política de inversión, - que es selectiva de acuerdo a su plan económico, podemos observar como la canalización de recursos a favorecido al sector agrícola "moderno" empresarial y ha sido relegado el sector "tradicional", temporalero consecuentemente.

3. Transferencias fiscales del Estado. El Estado constituye un elemento que lo convierte en puente para transferir de un sector en particular hacia el resto de las actividades productivas. Se observa a través de este apartado, son a favor - (cuando han sido a favor de la agricultura) de las zonas de riego, provocando una mayor polarización agrícola.

Para el desarrollo del trabajo se decidió en cuatro capítulos, abordándose en cada uno de ellos lo siguiente:

CAPITULO PRIMERO. En el se aborda la cuestión de la polarización agrícola antes mencionada. De cómo se ha venido dando a partir de los factores que han intervenido.

CAPITULO SEGUNDO. En este capítulo se hace una generalización del comportamiento de la inversión pública y de la forma - en que ha contribuido a que se profundicen las condiciones de - privilegio del sector moderno y se empeoraron las del sector - tradicional.

CAPITULO TERCERO. En este apartado se estudiará como el - Estado a través de varios mecanismos fiscales transfiere recursos de un sector a otro. Así podemos observar que aún en las - mejores condiciones para el sector agrícola, la canalización de recursos ha favorecido al sector moderno.

CAPITULO CUARTO. En el se resumen los aspectos más importantes del trabajo y se proponen algunas recomendaciones para - contrarrestar una mayor profundización de la polarización agrícola.

## 1. LA AGRICULTURA MEXICANA

### 1.1 LA AGRICULTURA MEXICANA 1940 - 1983

Durante poco más de tres décadas, el fomento al sector agropecuario ocupó un lugar secundario dentro de las políticas generales de desarrollo. El proceso industrial del país, dio lugar a un crecimiento urbano desorbitado, provocando el desarraigo de miles de campesinos. Cabe mencionar que en 1940, 65% de la población habitaba en áreas rurales, para 1980 se redujó a un 35%. - Disminuyendo en esos mismos años la población económicamente activa del sector en la misma proporción.

La agricultura mexicana tiene su auge principalmente de 1945 - 1955 creciendo en una tasa promedio anual del 6%, época en que cumplió la función de gran productor de materias primas, las que proporcionó a la creciente industria nacional, alcanzando a cubrir las necesidades internas; produjo alimentos básicos satisfactoriamente para la creciente población, además de abastecer de mano de obra abundante y barata a otros sectores.

Posteriormente en el lapso 1955 - 1965 el crecimiento empieza a detenerse quedando en 4.2% anual, tasa muy superior a la demográfica que fue de 2.8% en ese período.

Los primeros signos de estancamiento de la actividad agrícola se hicieron patentes en 1965, año en que comienza a declinar ese crecimiento hasta ser un problema de primera magnitud a nivel nacional en estos momentos.

Las causas las relacionan a varios factores entre los que destacan:

1. Una estructura agraria en la que coexisten un pequeño número de grandes empresas agrícolas que concentra la mayoría de



los recursos y un gran subsector de pequeños campesinos confinados en pequeños predios, casi de subsistencia.

2. El grado de equidad en la distribución de los recursos productivos.

3. Las formas de articulación entre agricultura e industria en el proceso de crecimiento económico.

4. La fortaleza de las organizaciones de los productores rurales y su capacidad para negociar precios, créditos y subsidios, entre otras cosas.

5. Finalmente, la efectividad de las instituciones (aquellas que ponen en contacto al Estado con los productores) influye decididamente en los éxitos o fracasos de experiencias de desarrollo rural.

Cabría en principio buscar cuáles son las causas que dieron origen a un crecimiento del sector agrícola, que propició que cumpliera cabalmente con las funciones que le asignó el modelo de desarrollo de 1960 - 1970.

Al respecto existe un acuerdo entre los estudiosos del tema en que el sector más importante fue la expansión de la frontera agrícola.

La tasa anual de ampliación del área cultivada superó con creces a la de la población (la superficie cosechada de alimentos pasó de 4.8 a 10.9 millones de hectáreas de 1946 a 1966). Este aumento obedeció al efecto de la reforma agraria y la inversión pública en obras de irrigación.

Se estima que entre 1925 y 1965 el gobierno destinó a obras de riego el 15 por ciento de la inversión pública. El área cosechada bajo riego pasó de 466 mil a 1.4 millones de hectáreas. El impacto positivo de la agricultura de riego se debió también

a que en estas zonas tuvieron lugar los mayores incrementos de la productividad (ésta constituyó el segundo factor más importante de impulso a la producción agrícola). La política agrícola en los distritos de riego constituyó el instrumento más exitoso. A partir del gobierno de Miguel Alemán, la mayor parte de la tierra de riego y los instrumentos de fomento agropecuario beneficiaron a los empresarios privados. Así se fue creando la polarización en la agricultura.

Todos coinciden en señalar el año de 1965 como el inicio del declive de la producción agrícola. También existe consenso al identificar las causas que explican ese declive. Las estadísticas indican claramente un estancamiento de la superficie cosechada total. Esto significa que el principal factor de impulso de agricultura durante las dos décadas anteriores a 1965, perdió su capacidad de arrastre (lo cual no equivale al agotamiento de la frontera agrícola). El crecimiento de la productividad, que había desempeñado un papel importante en la época de auge, también se reduce y contribuye al estancamiento de la oferta agrícola.

Una explicación a fondo de las causas de la insuficiencia de la producción agrícola exige ir más allá del estancamiento del área cosechada y la productividad y ofrecer un análisis de la manera como los distintos tipos de productores se comportaron en un sector agropecuario que sufrió modificaciones radicales como influjo de transformaciones en la sociedad urbana.

Una característica de la agricultura mexicana es que ha sufrido modificaciones muy rápidas en las últimas dos décadas, como consecuencia de cambios en la orientación de la economía global y la política estatal. Entre estos cambios, uno de los más importantes ocurre en el modo de producir, distribuir y consumir alimentos. El México urbano, a partir de mediados de los años sesenta, comenzó a copiar y asimilar el modelo alimentario norteamericano. Con el mejoramiento del nivel de ingreso, aumentó aceleradamente la demanda de productos basados en proteína ani-

mal y de alimentos procesados industrialmente (entre ellos los alimentos chatarra). La oferta de estos productos también subió rápidamente como resultado de la entrada de agroempresas - transnacionales y mexicanas, portadoras de métodos de producción y mercadeo creadas en el complejo alimentario norteamericano.

En la agricultura crecen exponencialmente productos que antes apenas si se cultivaban, como el sorgo y la soya, que compiten, desplazándolos, con cultivos tradicionales como el maíz y el frijol. La fisonomía de regiones enteras cambia. Se desatan intensos procesos de acumulación y diferenciación social. - Este conjunto de acontecimientos, bautizado como la ganaderización de la agricultura, va acompañado de otras actividades modernas, como la ganadería bovina extensiva, que crece también con rapidez invadiendo tierras campesinas antes cultivadas con alimentos básicos y ocupando la frontera agrícola en los trópicos, en donde además de ser causa de verdaderos desastres ecológicos, impide la siembra de esos alimentos.

La política agropecuaria estatal orientada en primer término a satisfacer las demandas de los grupos urbanos, dirigió sus instrumentos de apoyo y fomento hacia las actividades y agentes productivos más capaces de satisfacerlas. El crédito oficial - de avío para la siembra de sorgo, soya y alfalfa creció continuamente a expensas del financiamiento al maíz. La mayor parte del crédito refaccionario ha sido para las actividades ganaderas, por lo que algunos funcionarios hablan de la ganaderización del crédito. La investigación agrícola se orientó hacia el mejoramiento de las semillas de sorgo, dejando de lado al maíz y, en general, a los cultivos de temporal. Los precios agrícolas de los nuevos forrajes se fijaron de tal manera que los hicieron más lucrativos que otros productos. Se alentó el cultivo del sorgo y soya en los distritos de riego donde las nuevas tecnologías alcanzan sus mejores resultados. No es casuali

dad que los forrajes fuesen los cultivos de mayor dinamismo en el período 1965 - 1980 y que experimentaran tasas de crecimiento excepcionalmente altas en plena etapa del estancamiento de la producción.

En los inicios de los sesenta se tomó la decisión de seguir una política de crecimiento económico con estabilidad de precios y salarios. Los precios oficiales de los granos básicos -el principal componente de la canasta básica de consumo de los trabajadores- permanecieron sin cambio de 1963 a 1973. En el mismo lapso, el índice general de precios subió, aunque el precio oficial del maíz en términos reales disminuyó 33 por ciento y el de frijol 15 por ciento. El precio de garantía fijado por el gobierno funcionó como un precio tope, siempre en un nivel inferior al precio rural en el mercado libre, que transfirió recursos financieros de los campesinos temporaleros al resto de la economía. Mientras tanto los precios del sorgo, soya, cártamo, alfalfa, hortalizas y productos cárnicos subían continuamente. De esta manera el mecanismo de precios desestimuló a los agricultores temporaleros que cultivan cereales básicos y ahondó la polarización agrícola. La debilidad organizativa de los ejidatarios y pequeños productores impidió una lucha más eficaz contra las caídas de los precios.

Con el fin de contrarrestar el efecto desestimulante del congelamiento de precios, el gobierno inició una política de subsidiar a los insumos agrícolas que disminuirían los costos de producción y protegerían los márgenes de ganancia. Sin embargo, los campesinos más pobres no se beneficiaron casi de los subsidios. El más cuantioso, el del agua de riego, se concentró en las zonas irrigadas y en los agricultores más grandes. El crédito oficial barato benefició a los productores que sembraban los cultivos agroindustriales que el gobierno impulsaba y a los ganaderos.

Para evitar la caída de sus niveles de vida, los campesinos intentaron los cultivos más intensivos en trabajo y con mayor

precio en el mercado (frutas y hortalizas principalmente) y también los nuevos forrajes así como otros productos comerciales. No obstante, esta vía sólo se abrió para los campesinos con mayores recursos y posibilidades y, por si fuera poco, estructuras de poder e intermediación sumamente monopolizadas hicieron que los pequeños productores se beneficiaran poco de los mayores montos de trabajo invertido en la parcela.

Las cifras del censo agropecuario de 1970, muestra el crecimiento de la polarización rural, resultado del modelo de crecimiento agrícola descrito. La mitad de los predios rurales - que en 1950 y 1960 participaron con apenas el seis y cuatro por ciento respectivamente del producto agrícola nacional, aportaron en 1970 sólo el dos por ciento de éste. Mientras tanto, los predios más grandes y capitalizados que representaron el 0.5 por ciento del total de explotaciones aportaron el 32 por ciento del producto agrícola total. Una investigación reciente que reclasificó toda la información del censo de 1970, llegó a la conclusión de que un poco más de la mitad (55 por ciento) de los predios agrícolas carecían de los recursos productivos para obtener un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades familiares y, por tanto, debían sus posesionarios trabajar en otros lados - para sobrevivir. Un 16 por ciento adicional apenas obtenía un ingreso de subsistencia pero sin reponer el capital invertido; - es decir, un 71 por ciento de los predios trabajaban en condiciones tan precarias que requerían de ingresos procedentes de fuera de la explotación agrícola a fin de tener una continuidad como - unidades de producción y consumo.

Al iniciarse la década de los sesentas había en México una sociedad campesina profundamente agredida. Varios años de crecimiento económico acelerado y de modernización no lograron reducir el número absoluto de pobres, sobre todo en el campo. La pobreza siguió siendo un fenómeno mayoritariamente rural. Las condiciones bajo las cuales la gran parte de los habitantes rurales reproduce su vida material sufrieron deterioros significativos.

Sin embargo, los campesinos se negaron a desaparecer y desplegaron una vitalidad que sorprendió a la nación. Desde 1973 comenzó una movilización social generalizada. Por esas mismas fechas ocurrieron hechos que favorecieron la lucha de los campesinos. En 1972 hubo caídas drásticas en los suministros internacionales de alimentos y subidas abruptas de los precios agrícolas en el mercado mundial, en el momento preciso en que la producción agrícola en México atravesaba por su peor momento. El país mostró su debilidad alimentaria y se tuvieron que importar grandes cantidades de granos a precios elevados. La agricultura y la autosuficiencia alimentaria surgieron como una prioridad nacional. Sin embargo, lo importante fue que el Estado comenzó a reconocer la importancia que tienen los ejidatarios como productores rurales. En efecto, a partir de 1973 -y como respuesta a la crisis agrícola y a la movilización campesina- se inauguró una política diferente: se aumentaron los precios rurales, el crédito agrícola y la inversión pública en el agro crecieron significativamente, los mecanismos de transferencia de ingreso operaron en favor de la agricultura y se echaron a andar nuevos programas de desarrollo rural.

Sin embargo, los datos disponibles señalan la existencia de un marcado contraste entre los grandes volúmenes de recursos que recibió la agricultura a partir de 1973 y lo magro de los frutos obtenidos.

Entre 1973 y 1982 la inversión neta (inversión bruta menos inversión en reposición y mantenimiento del capital fijo) fue un poco más del 20 por ciento del producto agropecuario, cuando que en el lapso 1963 - 1972 había sido menos del 10 por ciento. El gobierno, a través del mecanismo fiscal (gasto público en el agro menos impuestos provenientes del sector) inyectó recursos que en el período 1975 a 1981 representaron el 8.5 por ciento del ingreso sectorial. El crecimiento de los subsidios concedidos al sector agropecuario fue espectacular. Cuantitativamente, uno de los

más importantes es el concedido a través del crédito agrícola - oficial (subsídios provenientes de diferencias en las tasas de interés del mercado y las tasas más bajas que cobra BANRURAL Y por crédito no cobrables). Se estima que un 50 por ciento de los créditos concedidos son subsidios y que estas transferencias representaron el 10 por ciento del producto agropecuario. Además, existieron transferencias a través de otros mecanismos tales como los precios y tarifas de bienes y servicios estatales o el gasto de instituciones oficiales de fomento agropecuario. Una estimación consolidada de todos los subsidios arroja el resultado siguiente: en relación al producto agropecuario el subsidio pasó de 10 por ciento en 1970 al 27 por ciento en 1981 y tuvo una tasa de incremento del 12 por ciento anual. El promedio, de cada 100 pesos de ingreso agropecuario, 18 pesos correspondieron a aportaciones del sector público mediante los subsidios. En su ma, el rápido crecimiento de la inversión y los subsidios contrastan con la lentitud del ingreso agropecuario (3.3 por ciento anual). Esta evidente disparidad indica que hay algo mal en el modelo de desarrollo agrícola.

## 1.2 SUBORDINACION DE LA AGRICULTURA A LA INDUSTRIA

La subordinación se logra con la penetración de las agroindustrias transnacionales y estatales en el campo. Asimismo la "ganaderización" de la agricultura permite un vínculo industria-agricultura.

Las nuevas relaciones se basan y relacionan a los cambios operados en el sector industrial. A partir de la década de los setenta, dicho sector modifica sus pautas de desarrollo al acceder a la producción de bienes de capital como nuevos ejes de la acumulación: siderurgia, equipos de transporte, maquinaria, - etc.

Correlativamente, estas nuevas condiciones industriales, más avanzadas técnicamente, demanda e impone, como una necesidad para su desarrollo, el abaratamiento de los insumos agrícolas, en forma oportuna y suficiente.

Los orígenes históricos se localizan en la década de los sesentas, se puede sostener que el desarrollo acelerado del proceso de agroindustrialización, potencia determinado tipo de cultivos que le son necesarios como materias primas, lo cual se traduce en el desestímulo a la producción de básicos y en la conformación de un distinto uso del suelo.

Por otro lado, ha sido de tal fuerza la agroindustrialización que, además, su tendencia hacia la concentración y centralización del capital agroindustrial evoluciona con rapidez.

La importancia de los capitales monopólicos adscritos a alguna forma de procesamiento de materias primas provenientes del sector agropecuario y silvícola, puede ser fácilmente comprendida si observamos que muchos de estos capitales se encuentran entre las 200 empresas más poderosas del país en 1983.



Este fenómeno, que no es sino el resultado de la transnacionalización de la economía en general y la agricultura en particular, encuentra en el Estado mexicano una pieza clave que garantiza las variadas formas de penetración de los capitales monopolísticos extranjeros. Como lo han demostrado, algunos estudios para el caso de CONASUPO y CONACURT para citar sólo unos ejemplos.

En lo que respecta, a la importancia de las transnacionales en la agricultura y en las agroindustrias, se observa que a nivel de agroindustrias, las transnacionales suelen ubicarse en las ramas más dinámicas, tanto en el caso de la industria alimentaria como en la no alimentaria. En cuanto a la agroindustria alimentaria, las transnacionales destacan en varios aspectos: - se localizan básicamente en las ramas más dinámicas y en las más "concentradas".

Es importante recalcar que un porcentaje creciente de la producción agropecuaria se destina al procesamiento industrial. Esto quiere decir que, gradualmente el producto de origen agropecuario encuentra su destino inmediato no en el consumo individual sino en el consumo productivo como etapa intermedia de la cual ha de surgir, ya con un alto "valor agregado".

Las empresas transnacionales, suelen ubicarse en etapas de procesamiento como empaclado y envases, tal como ocurre en el caso de frutas y legumbres.

Es de destacar también, la importancia que han venido cobrando las transnacionales en la producción de carne. Esto se asocia con la relevancia creciente que ha adquirido la ganadería, lo cual en parte también se explica por las necesidades de importación de este alimento por parte de Estados Unidos.

A su vez el fenómeno de ganaderización, se vincula estre-

chamente al desplazamiento de cultivos básicos de consumo humano por gramos de consumo animal; mientras que la superficie cosechada por consumo animal creció a un ritmo anual del 13.1% durante el período que va del 58 al 80; la superficie cosechada para gramos de consumo humano, creció únicamente 0.9% promedio anual considerando el lapso del 40 al 80 y un crecimiento nulo, si comprendemos el período del 60 al 80. Detallando un poco más: A partir de 1960, de un total de 70 millones de has, aptas para la producción agropecuaria, entre 40 y 50 millones han sido captadas por los ganaderos. De éstas, 30 millones se utilizan extensivamente y 15 millones son propiedad de 15 mil familias de ganaderos.

En la región del centro-sur se nota claramente el predominio de la expansión ganadera; pues en los estados de Morelos, Puebla, Veracruz, México, Hidalgo y Oaxaca se registran tasas de crecimiento del ganado vacuno superiores a la media nacional en el período 1970-75.

La ganadería de carne se convierte en la actividad central de la empresa capitalista del centro-sur y con ello impone sus pautas de desarrollo a las formas de acumulación capitalistas de la región. Esta actividad se realiza principalmente de manera extensiva -en sentido técnico-, por lo que necesita de amplias superficies para el desarrollo del hato. Toda vez que los animales requieren de escasos cuidados, así como de un suministro irregular de mantenimiento, el empleo de mano de obra es muy reducido. Asimismo, la buena calidad de las tierras se presta para el libre pastoreo, por lo que existe un bajo desarrollo de los medios de producción con una utilización limitada. Por lo anterior, la ganadería de carne se desarrolla con una elevada composición técnica de capital pero el elemento impulsor de la acumulación lo constituye la concentración de la tierra. Este mecanismo de la acumulación de capital en la ganadería constituye una condición de su desarrollo, toda vez que permite incre-

mentar el número de cabezas de ganado, pero sobre toda es la base fundamental para la obtención de la renta absoluta. El carácter limitado del suelo impide que otros capitales fluyan a la rama para abastecer la creciente demanda de carne. Esta situación permite a los ganaderos imponer precios de mercado por encima del precio de producción permanente.

La forma principal como se impulsa el acaparamiento de tierras es a través del despojo a las comunidades indígenas y a los ejidos asentados en las mejores tierras. Así, en el estado de Chiapas, el 45% de la superficie equivalente a 3.6 millones de hectáreas, está dedicado a la ganadería. De ellas, 45 mil has se han despojado a 85 mil choles y tzetzales. En el estado de Tabasco, el 70% de 2.5 millones de has productivas pertenecen a ocho mil ganaderos, mientras que en la Huasteca hidalguense 106 mil has, que representan más de la mitad de la superficie productiva de la región, se encuentran en manos del 8% de la población y están dedicadas a la ganadería.

El avance de esta actividad por la vía del despojo de tierras ha traído consigo un fortalecimiento considerable del proceso de descampesinización. Al separar de sus tierras a numerosos campesinos, el capital ganadero destruye de cuajo las formas no capitalistas de producción y contribuye a engrosar las filas del ejército de reserva. Un índice representativo de esta situación consiste en los datos que el CNPI aporta sobre el particular: cada año se despoja de casi un millón de hectáreas a los grupos indígenas del país.

El despojo de las tierras por parte de los ganaderos explica que la característica esencial de la lucha por la tierra en la zona centro-sur sea comandada por comunidades indígenas y exija en primer plano la restitución de la tierra que les ha sido saqueada por el capital.

El desarrollo pecuario sobre el agrícola trae como resultado cambios importantes en las pautas de la acumulación de capital. Así, tenemos un desarrollo extensivo de la producción fincado en la ampliación de la frontera productiva, la destrucción violenta de las formas no capitalistas de producción y un alto desarrollo técnico, basado en la reducción del uso de la fuerza de trabajo y no en un avance tecnológico.

Mientras el capital de punta es integrado a la agroindustria, el capital extensivo se "ganaderiza" y mantiene el vínculo comercial con los centros urbanos. El capital intensivo del norte y Bajío finca su desarrollo en el aumento de la composición técnica de capital como eje central de la acumulación, mientras que el rasgo dominante en el capital extensivo del centro-sur consiste en el fortalecimiento de la concentración de la tierra. El resultado de estas pautas de funcionamiento del capital agrícola consiste en la incapacidad de la empresa agrícola, en su conjunto, para transformar en obreros al grueso de los desposeídos del campo.

El capital intensivo desecha masivamente la fuerza de trabajo empleada al mecanizar el proceso productivo, mientras que el capital extensivo del centro-sur descompone la forma productiva campesina al apropiarse de sus tierras, lanzándolos al mercado de trabajo como desposeídos o parias. Este desarrollo particular de la empresa agrícola genera un proceso contradictorio que consiste en el debilitamiento de la ocupación agrícola junto con un fortalecimiento de la descampesinización, toda vez que el capital libera la fuerza de trabajo que no es capaz de ocupar productivamente.

Por otra parte la agroindustria transnacional se relaciona con el capital agrícola a través de contratos de producción mediante los cuales asegura el abastecimiento del insumo. Estos contratos se realizan, la mayor parte de las veces, a través del

financiamiento de la producción por parte de la empresa transnacional al capital agrícola, con la cual se compromete el producto desde la siembra.

El vínculo entre industria y empresario agrícola es, la mayor parte de las veces, directo. A través de los contratos de producción se establece el nexo industria-agricultura sin mediación comercial.

La agroindustria está interesada en asegurar una alta calidad del producto y un bajo costo. Por ello impone paquetes tecnológicos al empresario agrícola, cuyo resultado es el dominio del proceso agrícola por parte de la industria alimentaria.

La sobresaliente en el período actual lo constituye la posibilidad de realizar mecánicamente la cosecha de los cultivos dinámicos. Toda vez que esta etapa de la producción es en donde se utiliza el grueso de la fuerza de trabajo, la introducción de maquinaria para el corte del producto modifica el proceso de trabajo de manera sustancial, pues transforma las condiciones de producción radicalmente: desplaza al grueso de los jornaleros e intensifica el ritmo de trabajo.

Mientras la superficie mecanizada se incrementó en un 62.4% en el período 1960-1978 en los distritos de riego, los tractores en 57.6% y las sembradoras en 39.4%, las máquinas segadoras crecieron en un 265.4% y las trilladoras y combinadas en un 125% y 145% respectivamente. Esto quiere decir que las máquinas para la cosecha crecieron entre tres y cuatro veces más que el resto de la maquinaria agrícola del período.

Por otra parte, la utilización masiva de fertilizantes, herbicidas, defoliadoras y semillas mejoradas que impulsan las firmas extranjeras a través de los paquetes tecnológicos, así como la aplicación racional de la nueva tecnología controlada por las

transnacionales, contribuyen también a reducir las jornadas por ha.

"La utilización de herbicidas [...] hizo disminuir en un 70% la demanda de fuerza de trabajo para las labores de deshierbes en los campos algodonereros pues esta labor requería de cinco jornadas por ha, pero gracias a los herbicidas bajó a sólo 1.5".

Según datos del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), de 1966 a 1978 disminuye en 120 millones el número de jornadas como consecuencia de la mecanización agrícola y los cambios en el patrón de cultivos. El incremento masivo de desempleados por esta causa es particularmente crítico en el período, pues en 26 estados de la República el desempleo agrícola supera el 50% de la PEA rural.

Por esta situación, uno de los rasgos principales de la nueva modalidad de acumulación del capital de punta consiste precisamente en el desplazamiento de fuerza de trabajo y, con ello, la constitución de un ejército de reserva cuya presencia no es nueva en la calidad pero sí en la cantidad, por las dimensiones que alcanza el desempleo en este período.

Dentro del sector agrícola capitalista existe una jerarquización que distingue grupos dinámicos de aquellas empresas en las que se presenta un desarrollo más lento. Este sector atrasado del capital se ubica fundamentalmente en la región del centro-sur del país, principalmente en las zonas de buen temporal, bajo condiciones favorables para las actividades agrícolas o pecuarias: centro y norte de Veracruz, Valle de Tuxtepec en Oaxaca, región del Soconusco en Chiapas, etcétera. Este capital se orientó, como ya se mencionó a la producción de bienes para la exportación durante el período 1940-65 (el café, la caña de azúcar, el cacao, cítricos, etcétera), así como al cultivo del maíz para el mercado interno.

Debido al tipo de cultivos -generalmente plantaciones-, que presentan dificultades importantes para la tecnificación, la base productiva de estas empresas se caracterizó por ser muy rudimentaria. Contribuyó también a esta situación la abundancia de fuerza de trabajo que se avencinó en los lugares de asentamiento capitalista, cuya presencia permitió el capital contar con mano de obra segura y abundante, lo que posibilitaba la fijación de bajos salarios y largas jornadas. Tal situación aunada a la buena calidad de las tierras, permitió al capital desarrollarse sin la necesidad de intensificar la producción ni modernizar los medios de producción. Se constituyó, por tanto, una empresa agrícola extensiva con baja composición orgánica de capital y métodos de sobreexplotación de la fuerza de trabajo, de cuyos excesos ha sido siempre elocuente muestra la situación de los cortadores de caña y de café.

Esta forma de expansión de la empresa agrícola del centro -sur enfrenta también condiciones adversas durante el período crítico de la economía. La caída de los precios internacionales de los bienes agrícolas afectó seriamente la producción de café, tabaco y cacao, mientras que la crisis de la industria azucarera -tuvo efectos adversos sobre la producción de caña. Asimismo, crisis de exportación como la naranja enfrentaron también malas condiciones de mercado, por lo que empezaron a mostrar signos de estancamiento en las últimas décadas.

A la vez, la producción de maíz se redujo ante la baja rentabilidad de su producción, sujeta a precios de garantía poco remunerativos. Los estados de buen temporal agrícola, donde la empresa capitalista contribuyó a la producción de este grano, presentan fuertes decrecimientos en la producción y la superficie de dicho cereal.

El declive de los cultivos de exportación y del maíz significó para la empresa capitalista la transformación de su estruc-

tura productiva hacia actividades más rentables que permitieran un mejor aprovechamiento del valioso suelo agrícola sobre el - que están establecidas. Coincidentemente, el crecimiento de - las clases medias en las ciudades, así como la inducción de pa- trones alimenticios con alto contenido de carne y el crecimien- to de la demanda internacional, provocaron un fuerte incremento en la demanda de ganado bovino, hecho que motivó el estableci- miento de potreros en las regiones más fértiles.

En este sentido, el sector agrícola se adecuaba a los requere- rimientos de las ciudades y por tanto se impone sobre lo rural una estructura productiva acorde con el desarrollo industrial. Son la forma de expansión urbana y sus modalidades las que im- ponen las pautas de producción en la rama agrícola. El mecanis- mo que rige esta ciega distribución de la producción es la maxi- mación de la ganancia.



### 1.3 LA EMPRESA TRANSNACIONAL DE SEMILLAS

Hasta ahora el crecimiento de la industria de semillas mejoradas se debe a la importancia comercial adquirida por este insumo en el contexto de la tecnología agrícola aplicada. Los elevados rendimientos de las nuevas semillas permitieron obtener cosechas abundantes bajo condiciones óptimas, aunque el costo de producción por hectárea aumentó desproporcionadamente y pauperizó aún más al campesino pobre.

Las empresas transnacionales (ET) definieron la estructura mundial de la industria tal como actualmente se mantiene; a sus masivas inversiones de capital en manipulación genética se debe el dinámico crecimiento de este ramo agrícola en las últimas dos décadas.

La presencia de las ET en el negocio de semillas se asocia con el proceso de internacionalización del capital, que introduce cambios profundos hacia las formas de producción y en la división internacional de trabajo agrícola.

El núcleo de dominio (posesión de materiales originales) de las ET, se localiza en sus matrices ubicadas en países industrializados y constituye, para los subdesarrollados, el elemento económico que induce al uso del paquete tecnológico en los nuevos patrones agrícolas.

Las semillas mejoradas representan para las ET algo parecido a la "punta de lanza", que sirve para subordinar la agricultura del Tercer Mundo al uso de tecnología modernas, creadas en el exterior y bajo otro contexto socioeconómico.

Si bien resulta cierto que las leyes internas de cada país en materia de semillas pueden influir en la postura adoptada localmente por las ET, es casi seguro que su forma inicial de pe-

netración sea la comercialización de semillas mejoradas desde su país de origen. Después, cuando logran ampliar el mercado, participan en la producción interna directa empleando materiales básicos provenientes de la matriz; y finalmente, presionan para obtener permisos de experimentación con variedades locales.

Al concluir los procesos anteriores, las ET seleccionan los cultivos que más les conviene explotar y, auxiliadas por eficientes redes comerciales, marginan a las empresas que operan con capital local. El control de materiales básicos internos les permite crear nuevas variedades para exportarlas a otros países demandantes, al tiempo que acrecientan el acervo de sus matrices.

Cuando inician actividades en los países donde penetran, las ET se interesan por adquirir empresas pequeñas constituidas localmente, para ampliarse sobre la base de un espacio comercial ya desarrollado.

El dinamismo registrado en esta industria obedece, en mucho, a la incorporación de empresas provenientes de otros giros industriales diferentes a las semillas; entre ellas destacan las agroquímicas, cuya participación en el ramo es cada vez más creciente. De las empresas agroquímicas más importantes en el mundo, - la mayor parte son también productoras de semillas.

Lo anterior puede explicarse por el hecho de que este nuevo giro industrial permite a las compañías agroquímicas diversificar sus actividades sin riesgo de verse frenadas. En la industria de semillas eliminan la posibilidad de que gobiernos o grupos ecologistas denuncien la nocividad ambiental de sus productos.

Así, en el selecto grupo industrial que configura la industria de semillas, dominan empresas provenientes del ramo agroquímico o farmacéutico; hay excepciones como ITT, Anderson-Clayton

y Cargill, pero las más importantes son Ciba-GEIGY, Sandoz, - Pfizer, Upjohn, Monsanto y Royal-Dutch and Shell, cuyo crecimiento comenzó con la autorización para patentar variedades vegetales.

El hecho que las ET químicas y farmacéuticas inviertan crecientemente en semillas coincide con el propósito de crearse una imagen empresarial de preocupación social, aunque su objetivo fundamental sea asegurar utilidades en cualquier giro donde operen.

Las adquisiciones de las empresas químicas en la industria de semillas les otorga cierta protección contra los reglamentos gubernamentales o la posible resistencia de los compradores.

Por ejemplo, si los agricultores usan menos biocidas, es posible que requieran mayor superficie para cultivar la misma - cantidad de alimentos, lo cual representa más ventas de semillas. En igual sentido, si la semilla llevase implícitos los productos químicos, podrían reducirse los daños ambientales y el riesgo para la salud del agricultor; o bien, aumentar sustancialmente el uso de agroquímicos, al no dejar más opción que el paquete de semillas con productos químicos.

El uso de agroquímicos es determinante en la agricultura moderna; actualmente, no podría prescindirse de su uso en tanto - ellos garantizan la resistencia, aunque sea temporal, de los híbridos a las enfermedades; ello explica la vinculación que existe entre las ET de este ramo y las de semillas.

Hay indicios de que a futuro las ET enlazarán la investigación química con las variedades desarrolladas. Este parece factible ahora con la intención de crear variedades paletizadas donde se pretende adicionar el producto químico a la semilla, recubriéndola con una capa adicional.

El flujo de acumulación de esta industria se orienta hacia las grandes ET, debido a que son ellas quienes controlan casi - totalmente los procesos de investigación, producción y comercialización.

Las ET productoras de semillas conforman redes corporativas a través de las cuales distribuyen prácticamente todos los insumos que requiere la agricultura moderna. La antigua empresa familiar prácticamente ha sido excluida de los mercados regionales en países subdesarrollados.

Las ET participan, preferentemente, en la producción de semillas que se destinan a cultivos con posibilidades de ofrecer ganancias atractivas. Los cultivos donde intervienen varía de país a país, dependiendo del grado de integración en su mercado agrícola sea al interior o al exterior.

En los países industrializados, las ET producen semillas - para cereales como trigo, maíz, sorgo, etcétera; mientras que - en los subdesarrollados controlan aquellos cultivos que registran mayores precios en el mercado internacional, por ejemplo, soya, fruta y hortalizas.

El comportamiento anterior puede obedecer a dos hechos; primero, que los gobiernos de países subdesarrollados traten de - asegurar internamente el abasto de semillas para cultivos básicos, por su importancia en la alimentación popular; y, segundo, que las semillas destinadas a cultivos con altos precios en el mercado internacional, tienen mayor demanda en mercados internos y por lo tanto, son más atractivas para las ET. De cualquier - manera, los países subdesarrollados dependen en alto porcentaje, de las importaciones de semillas para cultivos básicos y comerciales.

Las semillas de maíz son, con mucho, el producto semillero

más importante en Estados Unidos; pero aproximadamente las dos terceras partes de todas las ventas provienen de 4 grandes ET: Dekalb, Pioneer, Sandoz y Ciba Geigy. De ellas Dekalb y Pioneer controlan la mitad del mercado. Pioneer es reconocida como la compañía más grande en investigación y desarrollo del maíz, - Northrup King de Sandoz, involucrada en varios cultivos, tiene el mayor volumen de ventas en Estados Unidos; en Europa, KWS - predomina; pero el líder mundial es Royal Dutch and Shell con sede en Londres y Amsterdam.

La misma situación del maíz se observa en el sorgo, aunque este cultivo repercute estructuralmente en la agricultura tercermundista. Por esta razón, es cada vez mayor la importancia del sorgo en los programas de investigación genética vinculada a la demanda de las empresas fabricantes de alimentos balanceados.

El sorgo, junto con el trigo, es quizá un cultivo de los que mayor número de variedades se han logrado, lo cual contrasta fuertemente con el frijol que resulta de menor atractivo comercial - para las ET.

Las semillas cobran cada vez mayor importancia en el porcentaje total de ventas de las ET agroquímicas. Esto se explica - por el fuerte proceso de absorción de empresas medianas y pequeñas para eliminar la competencia.

Si bien hasta hoy en día la base del dominio en el mercado son los híbridos, las ET tienden a controlar también los segmentos más tradicionalistas de la agricultura. Esto resulta notorio en la participación más reciente en el mercado de las semillas de polinización abierta, donde se arriesgan a no obtener ganancias porque amplios sectores de agricultores todavía pueden guardar parte de sus productos para utilizarlos como simiente en el ciclo siguiente.

Por otra parte, la consolidación interna de la industria de semillas se logró gracias a la articulación que guardó desde un principio la política agrícola estatal con la perspectiva capitalista del agro. En tal articulación, el capital privado obtiene - las mejores ventajas en cuanto a producción y comercio de híbridos, ayudado por el criterio productivista que orienta dichas políticas.

La Revolución Verde se convirtió en sinónimo de una ruta de desarrollo con uso intensivo de capital, abierta sólo para aquellos agricultores que controlaban recursos suficientes (tierra y agua) para hacer factible una inversión en los nuevos insumos relativamente costosos. Los "tradicionales" minifundistas que viven al nivel o casi al nivel de subsistencia en diminutas parcelas sin riego y que son ocho de cada diez de los agricultores mexicanos, quedaron por lo tanto enteramente fuera de la Revolución Verde; pues no llenaban los requisitos para participar en ella.

Bajo tal contexto, resulta entendible que los primeros clientes de los híbridos hayan sido quienes controlaban tierras de mejor calidad (neolatifundistas). Ellos propiciaron las transformaciones en la estructura de los cultivos y fijaron las modalidades de trabajo a campesinos despojados de sus tierras.

A raíz del dominio impuesto por el capital internacional sobre la agricultura mexicana, en las políticas agrícolas subsiguientes se confirió al Estado la función de atender algunos aspectos de la infraestructura (sistema de riego, ampliación de la frontera agrícola, etcétera) así como controlar la lucha de clases; lo cual permitió difundir el uso de híbridos a mayor escala y ampliar el mercado de insumos industriales.

Las condiciones bajo las cuales un reducido número de agricultores del sector ejidal se incorporó a la Revolución Verde - significó la transferencia forzada de los recursos (tierra y ca-

pital) del ejido al sector privado y del presupuesto federal a los negociantes privados. El interés nacional por emplear eficientemente los recursos (particularmente capital y trabajo) - fueron relegados en esta clase de desarrollo agrícola.

No obstante, la articulación de la política agrícola a la modernización capitalista de la agricultura era necesaria, cuando el Estado, sin haber consolidado una infraestructura independiente en el campo, se propuso incrementar la producción para -satisfacer la demanda urbana creada a partir del despegue industrial. En esta fase, el Estado apoyó programas de mejoramiento genético para productos como el trigo que sin tener amplia aceptación previa en el patrón alimentario nacional, registró un notable incremento productivo y se convirtió en el símbolo de las "semillas mejoradas".

El apoyo brindado por la política agrícola a la consolidación interna de la industria fue aún mayor cuando se implementó un modelo agroexportador inspirado en las ventajas comparativas. Aquí los híbridos cumplieron una función estratégica en cuanto a obtener productos que reunieran los requisitos impuestos por las normas del mercado internacional.

El interés del Estado por vincularse a los objetivos de la Revolución Verde no fue casual. Si bien está inserto en el proceso de internacionalización del capital agroalimentario, también respondió a la necesidad de que la agricultura apuntalara los siguientes aspectos:

- a) Financiamiento del desarrollo industrial del país.
- b) Contención del flujo migratorio hacia grandes centros urbanos.
- c) Expansión de los cultivos de exportación que generan divisas.

Contribuyeron a generar una crisis en la agricultura y en la industria de semillas. Esta crisis de carácter estructural

se hizo más evidente a principios de los sesenta. En la crisis de la industria emergieron carencias de diversa índole, expresados particularmente en la aguda dependencia externa para el -  
aprovisionamiento de semillas y en la desarticulación institucional de los organismos abocados a producirlas internamente.

Los problemas se evidenciaron fundamentalmente en la falta de un proyecto nacional de germoplasma para fortalecer la investigación interna. En consecuencia, resulta urgente la creación de un organismo oficial que se dedicara a la investigación para mejorar las plantas existentes y crear otras. También era inaplazable reestructurar instituciones, como la CNM, que se habían tornado inoperantes conforme a los objetivos que persigue la actividad de producir y distribuir semillas.

Como un intento de resolver la crisis de la industria, el Estado buscó institucionalizar los conflictos entre el IIA y la OEE. De esta manera, se generó una participación estatal más -  
directa pero sin afectar los intereses privados. Con ello, desapareció la OEE pero, a cambio permitió que se creara el CIMMYT (Comisión Internacional para el Mejoramiento del Maíz y Trigo) -  
bajo control de la Fundación Rockefeller. El CIMMYT es hasta hoy en día una institución que se aboca a expandir la modernización agrícola en el mundo.

Como primera y quizás última medida, en tanto no resolvió -  
los problemas estructurales que aquejaban a la industria, el Estado promulgó en 1960 una ley que dió origen al Sistema Nacional de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, cuyo propósito es ampliar la oferta de semillas.

La ley partió de necesidades previamente creadas en cuanto al uso de híbridos y representa uno de los primeros intentos en el mundo para reglamentar el uso de los recursos genéticos. Esto coloca a México como líder en cuanto a definir prácticas que



protejan la reserva mundial de germoplasma.

Aún hoy en día, es único en el mundo el acuerdo mexicano que considera de utilidad pública (aunque no monopolio estatal) todos los trabajos relacionados con investigación, producción, calificación, beneficio, certificación, distribución, venta y utilización de semillas certificadas.

La ley implementó una serie de cambios que delimitan administrativamente las funciones del Estado y la empresa privada. Sin embargo, los organismos estatales no han tenido la consistencia suficiente para disputar al capital privado el control nacional de la industria. Incluso, en algunos casos, se otorgan facilidades al margen de la ley; por ejemplo, al permitir que las ET realicen investigación básica en nuestro país cuando tiene prohibido hacerlo.

Al instrumentarse la ley, se crearon varios organismos con diferentes funciones, aunque todos abocados a recuperar la base nacionalista de la industria. Dichos organismos son los siguientes:

- a) Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA). Surgió al fusionarse la OEE y el IIA. Tiene actualmente la función de conservar el Banco Nacional de Germoplasma, al igual que entregar los resultados de investigaciones a PRONASE para su reproducción y comercialización.
- b) Comité calificador de Variedades de Plantas (CCVP). Se encarga de calificar y evaluar la pureza genética de variedades producidas por el sector público y privado.
- c) Registro Nacional de Variedades de Plantas (RNVP). Tiene la función de archivar las variedades aprobadas y los resultados de experimentos logrados en pruebas de campo.

- d) Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS). Tiene la tarea de vigilar, producir, beneficiar y comercializar semillas.
- e) Productora Nacional de Semillas (PRONASE). Se encarga de producir y comercializar semillas de acuerdo con los programas agrícolas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Al generalizarse el uso de híbridos entre los diferentes estratos campesinos, el Estado se inició en la tarea de participar directamente en el negocio de las semillas. De esta manera, creó los organismos tanto para intentar regular la industria, como para participar en la producción: el INIA, la PRONASE, y el BANRU RAL, son fundamentales para apoyar este último renglón.

Sin embargo, el INIA nunca se ha separado de las líneas impuestas por las empresas privadas. Al comenzar sus actividades creó centenares de nuevas variedades aptas para condiciones específicas de las zonas agrícolas más importantes de México; se propuso investigar nuevas técnicas de cultivo y métodos para usar otros insumos complementarios como fertilizantes y plaguicidas. Los aumentos de productividad y la modernización agrícola en México dan fé de su éxito.

El INIA efectúa investigaciones en centros regionales utilizando sus propios campos, aunque incorpora agricultores al proceso experimental y demostrativo; gran parte de su trabajo está diseñado para producir nuevas variedades y mejorar las técnicas útiles para cultivos de exportación o uso industrial.

Sólo cuando la crisis agroalimentaria se hizo evidente, el INIA orientó sus trabajos al desarrollo de variedades criollas y se preocupó por rescatar los sistemas tradicionales en cultivos básicos; aunque esta postura resulta más bien coyuntural y

no ha logrado satisfacer las demandas que imponen programas agroalimentarios gubernamentales; por tal razón las semillas se importan o son compradas a empresas privadas locales. El INIA, por tanto, no ha logrado consolidarse como un organismo que garantice el aprovechamiento racional de los recursos genéticos existentes en el país, ni de reducir la dependencia en semillas.

## 2. LA INVERSION PUBLICA

### 2.1 ESTRUCTURA DE LA INVERSION

Tradicionalmente, el renglón más importante, ha sido el invertido en obras de irrigación. En 1960, los recursos canalizados en este rubro representaban el 75 por ciento del total del capital agrícola depreciado. Sin embargo, hasta 1973 el capital depreciado en irrigación presenta un estancamiento casi total. De 120 000 millones de pesos en 1960, sólo creció a - 121 000 millones en 1973, lo que representa un crecimiento de apenas un 1 por ciento en catorce años. En particular debe destacarse que entre 1960 y 1965, la inversión neta en irrigación fue negativa en todos los años.

Esta desinversión es un rubro estratégico fundamental tiene que haberse reflejado muy desfavorablemente en el crecimiento del ingreso agropecuario. Esto pudo haber sido más grave aún, en la medida en que antes de 1960 ya se tuvieran tasas negativas de inversión neta en irrigación. La sostenida desinversión neta que refleja este rubro entre 1960 y 1965 y su lenta recuperación posterior, provocaron una disminución paulatina pero continua en su participación dentro del capital agrícola, sobre todo en favor de una mayor proporción de maquinaria y equipo.

En efecto, el incremento sustancial que presenta la inversión neta agrícola después de 1974, se debe en gran parte al incremento de la mecanización. En 1975 y 1976, años en que la inversión neta alcanzó niveles máximos, el crecimiento neto en el parque de maquinaria y equipo representó, respectivamente 60 y 75 por ciento del total de los nuevos recursos del capital agrícola. Respecto al total de la inversión agrícola realizada entre 1974 y 1981, el incremento en la maquinaria representó el - 45 por ciento, mientras que en conjunto los demás renglones conocidos, irrigación, plantaciones y construcciones, representa-

ron sólo el 27 por ciento. El resto está constituido por inversión pública de la que no fue posible conocer su destino final.

c

En 1981, las obras de irrigación sólo significaron el 53 por ciento del total del capital agrícola, mientras que la maquinaria -que en 1960 había representado sólo el 13 por ciento del capital depreciado del subsector- constituía ya el 33 por ciento de los recursos de capital de la agricultura.

Este cambio en la estructura del capital agrícola es otro factor importante para explicar el estancamiento del ingreso agrícola en relación a los recursos canalizados hacia el sector, pues si bien el mayor grado de mecanización es fundamental para incrementar la productividad de la mano de obra, su efecto en el ingreso total es menos claro. En la medida en que la maquinaria fuera utilizada para incorporar nuevos recursos naturales a la producción o para mejorar la productividad de los mismos, su efecto en el ingreso sectorial sería totalmente positivo. Es te sería el caso de la nivelación de tierras, del subsoleo -cuando es técnicamente recomendable de los destronques y despiedres, etc. Sin embargo, cuando la maquinaria sirva para desplazar ma no de obra por la mecanización de diversas labores agrícolas, si bien tiene un efecto positivo en el incremento de la productividad del trabajo, en muchas ocasiones el ingreso bruto del sector no aumenta o incluso desciende. Para el agricultor ésto puede no ser desfavorable, ya que aun si la producción baja, la disminución mucho más grande en los costos de los cultivos, origina un incremento en la ganancia.

La información disponible no permite precisar qué funciones ha cumplido la nueva maquinaria. Sin embargo, es muy probable -que el cambio de estructura de cultivos en favor de los forrajes y la disminución de la economía campesina en favor de una agricultura más comercial, reflejen en gran medida una mecanización por sustitución de mano de obra. En estas condiciones, la inten

sa mecanización de la agricultura mexicana de los últimos años tendría una connotación más bien negativa por sus efectos en la disminución del empleo y, en cambio, se minimizaría el impacto del monto de la inversión sobre la capacidad del sector para generar un ingreso creciente.

En general, la política estatal de inversiones dedicada a la agricultura es, sin embargo, muestra de que se le ha dado mayor importancia, en este aspecto, a la dinamización del sector agrícola empresarial que representaba sólo entre el 9 y 9.6% del área laborable del país entre 1958 y 1976 respectivamente recibió, en el primer sexenio (1958-1964), el 29.2% de la inversión agrícola pública, en el segundo (1964-1970) el 26.3% y el tercero (1970-1976) bajó al 15.8%

## 2.2 CARACTERISTICAS DE LA INVERSION

Considerando en primer término la inversión pública, se observa que durante los años sesenta los fondos que el gobierno -destinaba al impulso de las actividades agropecuarias -a pesar de que en una primera aproximación parecían muy elevados- no alcanzaban siquiera a reponer la depreciación del capital acumulado por la inversión pública precedente, sobre todo en obras de irrigación.

Entre 1960 y 1962 y después, en 1965, la inversión pública neta agropecuaria, fue negativa, es decir, la suma total de recursos productivos del sector que provenía del Estado disminuyó en términos absolutos.

A este respecto no se cuenta con información anterior a --1960; sin embargo, el estancamiento de la inversión agropecuaria entre 1950 y 1962, permite suponer que desde esos años los requerimientos de amortización de las grandes obras de irrigación podrían haber sido superiores a los recursos canalizados, por lo que el período de desinversión neta se extendería por varios años más.

Por otra parte, si bien entre 1963 y 1973 la inversión neta fue positiva (a excepción de 1965), las tasas se situaron a niveles muy reducidos, en general por debajo del 2 por ciento, lo que apenas habría significado una compensación a la reducción precedente. En total, entre 1960 y 1973, la tasa de inversión neta agropecuaria procedente del sector público resulta casi nula, apenas llegó al 0.7 por ciento del producto neto agropecuario del mismo período.

La tasa de 14 por ciento en el crecimiento de la inversión pública agropecuaria registrada entre 1960 y 1981, incluye entonces el efecto del nivel tan bajo del que se parte. Quizá --

por una excesiva confianza en el dinamismo del sector, motivada por el extraordinario auge agrícola precedente, para 1960 se había dejado abatir la inversión pública agropecuaria incluso por debajo de la participación relativa del sector en la economía nacional. Ese bajo nivel en la inversión bruta, aunado a la rápida capitalización anterior, que implicaba importantes amortizaciones, provocaron tasas negativas en la inversión neta. Estas no son sino el indicador numérico, en el papel, de la falta de adecuada reposición y ampliación en las obras de infraestructura en el campo, principalmente en la irrigación y del consecuente deterioro tanto en las propias obras como en los suelos de amplias zonas de agricultura irrigada del país. El retraso en la atención de los requerimientos cada vez más importantes y urgentes para la rehabilitación de muchas zonas de riego, así como el insuficiente ritmo de progreso en nuevas obras, sobre todo de pequeña irrigación, tuvieron que pesar negativamente en el desarrollo agropecuario nacional.

De 1974 a 1981 la inversión pública agropecuaria creció mucho más significativamente, llegando a representar aproximadamente un 8 por ciento del producto agropecuario, en términos netos. Sin embargo, el deterioro acumulado durante catorce años, al que posiblemente debiera sumarse un deterioro semejante durante los últimos años de la década de los cincuenta -- aun que la falta de información no permite comprobarlo -- provocó sin duda una merma importante en la capacidad productiva del sector, que se reflejó en las pobres tasas de crecimiento que el ingreso sectorial observó entre 1965 y 1981.

Se aprecia entonces que la inversión pública agropecuaria destinada a la creación de infraestructura productiva juega un papel importante en tanto estímulo del desarrollo agropecuario. La necesidad de reforzar el sector debe traducirse en el sostenimiento de los esfuerzos para el desarrollo de infraestructura, sobre todo en el caso de la irrigación.



En la evaluación de lo que parece un ritmo demasiado acelerado de crecimiento de la inversión pública agropecuaria y una excesiva participación respecto a la inversión privada, debe considerarse que el primer aspecto se debe principalmente al largo estancamiento presentado por la inversión pública canalizada al sector hasta 1973. En el segundo aspecto prevalece el otro sentido del problema: la escasa capitalización del sector agropecuario en lo que a recursos privados se refiere. Así, el impacto, en principio positivo, de la elevada inversión pública realizada entre 1974 y 1981, debe ponderarse tomando en cuenta el comportamiento de la inversión privada durante esos años.

### 3. TRANSFERENCIAS FISCALES

El Estado, a través de sus distintas entidades, capta recursos generados en los diversos sectores productivos; simultáneamente canaliza hacia éstos, sumas de recursos que no necesariamente son de igual monto que las primeras. Si la captación global de recursos generados en el sector agropecuario es superior al monto de recursos canalizados hacia el sector, el Estado constituye un excedente para canalizarlo hacia otros sectores, con lo que se convierte en un puente para transferir recursos del sector agropecuario hacia el resto de las actividades productivas. En caso de que el balance sea inverso, el sector agropecuario será el beneficiario de una transferencia procedente del resto del sistema económico.

Para cuantificar la captación fiscal, se decidió restringir el análisis únicamente a los rubros más significativos y que permitan una estimación razonablemente homogénea en el tiempo.- Hubo necesidad de desechar todos los impuestos municipales y estatales y en el caso de los impuestos federales, limitarse sólo a los impuestos, a la producción agropecuaria y a la exportación de productos agropecuarios.

En lo que se refiere a la canalización, no se consideró el gasto corriente, por más que éste pueda tener en ocasiones, en el sector agropecuario.

Únicamente se tomó en cuenta la inversión pública federal realizada en el sector. Sin embargo, de 1970 en adelante, en virtud de que la importancia de distintas formas de subsidio había crecido extraordinariamente y porque además pudo conseguirse información confiable al respecto, la canalización incluyó, además de la inversión pública federal, la consideración de algunos de los subsidios más importantes con los que el gobierno federal ha estado favoreciendo las actividades agropecuarias.

A fin de poder realizar una estimación del comportamiento de las transferencias en un período relativamente largo, de 1940 a 1981, en un primer análisis sólo se consideró aquellas variables con posibilidad de seguimiento continuo desde 1940, es decir, la inversión pública federal y los impuestos a la producción y a la exportación agropecuaria. Posteriormente se analizará con más detalle el período 1970-1981, incluyendo la estimación de los subsidios federales a la agricultura.

### 3.1 INVERSIÓN PÚBLICA

Entre 1940 y 1981, el comportamiento del saldo neto de las transferencias de ingreso entre el sector agropecuario y el resto de la economía, a través de vías fiscales, presenta dos etapas claramente definidas. De 1940 a 1962, el saldo neto fue sistemáticamente favorable al resto de la economía. Es decir, los impuestos provenientes de la agricultura eran normalmente superiores al total de la inversión que el gobierno federal canalizaba hacia la agricultura. En esos veintitres años, sólo en tres ocasiones la canalización fue superior a la captación. En total, durante el período, el flujo de recursos invertidos en la agricultura representó sólo el 75 por ciento del total de los que el Estado obtuvo del sector.

Aunque, como muestran las cifras procedentes, las transferencias eran en sí mismas significativas ya que representaban una cuarta parte del total de recursos agropecuarios captados por el Estado. Su incidencia en el total de ingreso sectorial era relativamente reducida, normalmente entre uno y dos por ciento del total. Durante ese período, este mecanismo significó, en promedio, la transferencia, de 1.4 por ciento del ingreso del sector hacia el resto del sistema económico.

A partir del 1963, la nueva política hacia el sector estableció el congelamiento de los precios de los principales productos y en compensación incrementó el flujo de recursos que pretendían estimular la producción agropecuaria, dando fin al estancamiento que desde 1950 hasta 1962 presentó la inversión pública canalizada a la agricultura. Consecuentemente con esta política, la inversión pública agropecuaria aumentó drásticamente, de apenas 3,000 millones de pesos anuales hasta 1962 a 35,000 millones de pesos en 1981.

Simultáneamente los menores impuestos a la exportación imple

mentados con el desarrollo estabilizador -y sobre todo la reducción en las ventas al exterior debidas a la falta de dinamismo - de la producción agropecuaria después de 1966 y a la sobrevaluación del peso hasta 1975- provocaron un estancamiento en los recursos provenientes del sector que el Estado captaba por concepto de impuestos a la exportación, de manera que éstos disminuyeron rápidamente hasta hacerse casi nulos en 1975. Por otra parte, el lento progreso agropecuario también provocaba un crecimiento poco dinámico en la captación interna. En consecuencia, la captación total se mantuvo en un nivel de 4,000 millones desde fines de los años cincuenta hasta 1970 y después aumentó lentamente, llegando a 15,000 millones en 1981.

Como resultado de la nueva política agropecuaria, el flujo de recursos por vía fiscal se revirtió hacia la agricultura. De 1963 a 1981, el Estado canalizó hacia el sector agropecuario recursos equivalentes al 185 por ciento de los que captó del sector, lo que contrasta netamente con el 75 por ciento canalizado entre 1940 y 1962. La transferencia neta de recursos generados en otros sectores y canalizados hacia el sector agropecuario fue en promedio importante, pues representó 5.0 por ciento del ingreso agropecuario nacional acumulado.

La importancia relativa de esta transferencia neta de recursos públicos hacia el sector agropecuario ha sido rápidamente creciente. En los años sesenta era regularmente inferior al 3.0 por ciento del ingreso sectorial; en cambio, en los últimos años, de 1975 a 1981, ha representado 8.5 por ciento del ingreso sectorial y alcanzó el 13.0 por ciento en 1980. Las actuales transferencias fiscales hacia el sector agropecuario, considerando exclusivamente la canalización vía inversión pública, llegan ya a proporciones mucho más importantes de las que, en épocas anteriores, se obtuvieron del sector.

### 3.2 SUBSIDIOS

Los recursos canalizados por el Estado hacia la agricultura, a través de diversos mecanismos distintos a la inversión pública federal, adquirieron gran importancia en los años setenta. La gama de estos mecanismos es ya enorme y constituye una compleja red de subsidios de muy diversa importancia. Para una consideración adecuada de los flujos principales, éstos pueden ser agrupados de la siguiente manera:

- i) Los canalizados a través del sistema nacional de crédito agropecuario;
- ii) los canalizados directamente consignados como partidas de gasto gubernamental en apoyo sectorial;
- iii) los que se generan a través de los precios de los insumos agropecuarios vendidos por el Estado, y
- iv) los sacrificios fiscales a través de compensaciones y reducciones específicas de algunos impuestos.

De acuerdo a los mecanismos de otorgamiento esta clasificación presenta desde luego traslapes y duplicaciones significativas.

Por ejemplo, muchas transferencias vía gasto se canalizan hacia empresas paraestatales justamente porque éstas venden por debajo de sus precios de costo. Al cuantificar por separado los subsidios vía precios y tarifas y los subsidios vía gasto, se estaría incurriendo en una duplicación. En forma análoga los subsidios financieros derivados de las bajas tasas de interés también pueden verse duplicados por transferencias del Gobierno Federal hacia las instituciones de crédito agropecuario. Afortunadamente, entre las fuentes consultadas se encontró una conciliación confiable de los cuatro mecanismos para el período 1970 -

1977, que excluye las duplicaciones. Con esta guía, se establecieron algunos supuestos simplificadores para complementar la conciliación que estaba disponible en forma parcial para los cuatro mecanismos de subsidio durante el período 1978 - 1981.

### 3.2.1 INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO

La ampliación de la cobertura de las actividades de crédito y seguro en apoyo a la producción agropecuaria ha ido acompañada de un conjunto importante de subsidios explícitos en las tasas de interés y en las primas de seguro pagadas por los productores; pero además también se han desarrollado paralelamente otros subsidios implícitos en los costos de operación de las instituciones oficiales de crédito y seguro y en la recuperación financiera lograda; en este renglón, la vieja práctica de condonación de adeudos ha representado sumas significativas de subsidio.

La formación disponible sobre el conjunto de subsidios que han sido canalizados a la agricultura a través del sistema de crédito agropecuario no es rigurosamente homogénea para todo el período 1970 - 1981. Durante los primeros años, hasta 1977, la cobertura de los subsidios financieros es más amplia y detallada, considerando cuatro mecanismos específicos:

- i) subsidios por el diferencial entre la tasa media de interés efectivamente cobrada y la tasa alternativa en el mercado;
- ii) condonación de adeudos, incluyendo la parte de la cartera vencida que se consideró como de difícil recuperación;
- iii) rentabilidad inferior a la medida en inversiones en empresas, calculada por el diferencial entre el rendimiento de los recursos invertidos y la tasa media que se estimó a través de una encuesta en 160 empresas industriales y algunas comerciales registradas en la Bolsa Mexicana de Valores, S.A., de C.V.;
- iv) Subsidios que se generaron a través de la modificación en la paridad cambiaria del peso en 1976. En todos los



casos el estudio consultado se mantuvo presente la necesidad de no duplicar estos subsidios con las transferencias vía egresos.

Para el período de 1978-1981 sólo se contó con la información sobre las transferencias del Gobierno Federal a las instituciones de crédito y seguro del sector agropecuario y con la cuantificación de los subsidios financieros vía diferencia de tasas de interés. Como ambos conceptos pueden estar duplicándose parcialmente ya que los aportes del Estado a BANRURAL y otras instituciones de crédito agropecuario sirven en parte para compensar las bajas tasas de interés, se decidió consignar como subsidios financieros exclusivamente las aportaciones del Estado a las instituciones de la banca rural, excluyendo del cálculo el subsidio otorgado a través del diferencial en las tasas de interés. Se supone así que la diferencia entre este último y el subsidio estimado se aplica a la condonación de adeudos y al diferencial de rentabilidad de inversiones. Este método puede implicar una subestimación del subsidio financiero total, sobre todo en 1981, cuando el subsidio por diferencias en las tasas de interés representó el 90 % del total estimado, lo que dejaría sólo 10 % para la condonación de adeudos y la baja rentabilidad de inversiones pública.

Desde luego, las aportaciones federales a las instituciones de crédito y seguro se descontaron del total de transferencias - vía costo, que se calcularon posteriormente.

En 1970, los subsidios del sector agropecuario representan casi 9 000 millones de pesos (a precios de 1977). La importancia de esta suma puede ser mejor evaluada si se considera que ese año BANRURAL canalizó créditos por un total de 13 000 millones y el FIRA por un total de 4 000 millones. De esta manera que los subsidios representarían sumas a fondo por ejido por más de la mitad del monto total del crédito ejercido por las dos insti-

tuciones más importantes de crédito agrícola.

Por otra parte el monto de este subsidio fue apenas inferior al total de la inversión pública federal destinada al sector agropecuario, que ese año representó 10 000 millones de pesos.

Además del nivel absoluto y relativo tan elevado, resulta también alarmante la evolución de estos subsidios. De 9 000 millones en 1970, pasaron a más de 15 000 millones en 1977, lo que significó una tasa media de crecimiento de más del 8 % anual. Esta tasa es cuatro veces superior a la del producto agropecuario y prácticamente igual a la del crecimiento del financiamiento oficial a la agricultura, que creció el 8.9 por ciento anual durante el período.

Considerando los datos hasta 1981, la tasa de crecimiento del subsidio se eleva aún más, al 9.1 por ciento anual, mientras que el monto del subsidio llega a representar más del 9 por ciento del producto agropecuario. Esto, por lo demás, parece lejos de ser una simple consecuencia de las alteraciones en el método de cálculo. En cada uno de los dos últimos años considerados, 1980 y 1981, la tasa activa de la banca rural oficial casi no se modificó, mientras que la tasa de mercado subió abruptamente; en consecuencia, el subsidio por diferencial en la tasa de interés se incrementó 129 por ciento en 1980 y volvió a subir otro 132 por ciento en 1981. A precios de 1977, esto significó que sólo por este concepto el monto de los subsidios creció de 4 000 a 9 000 y luego a 20 000 millones de pesos.

Además, las transferencias a BANRURAL y a ANAGSA pasaron de 12 000 millones de pesos en 1977, a 14 500 millones en 1980 y a más de 20 000 millones en 1981. Si se concluyen los fondos y fideicomisos para entidades financieras del sector agropecuario, las transferencias totales para 1977, 1980 y 1981 son, respecti-

vamente, 19 300, 18 600 y 22 600 millones de pesos. (Todas las cifras mencionadas en el párrafo están a precios constantes de 1977).

Aunque no se cuenta con los datos completos para 1982, es previsible que durante ese año los subsidios hayan presentado un nuevo incremento. La grave caída en la tasa de cambio y la inflación sin precedentes provocaron un nuevo salto en la tasa de interés de mercado que en su mayor parte no repercutió en los intereses cobrados por las instituciones oficiales, las que mantuvieron tasas de interés preferencial para los sectores considerados estratégicos. Así, a nivel nacional el subsidio total por esta vía se incrementó 153.4 por ciento respecto a 1981. Aunque esta información no está desagregada por sector de destino, el porcentaje citado da idea del aumento que pudo presentar el subsidio financiero al sector agropecuario.

Es posible que el cálculo de estos subsidios no tenga toda la rigurosidad contable que pudiera desearse. Sin embargo, el orden de magnitud de los mismos no deja lugar a dudas sobre la importancia del proceso. Aún suponiendo una alternativa mínima, las transferencias vía sistema crediticio representarían sumas superiores al 50 por ciento del crédito total ejercido y al 10 por ciento del producto total del sector agropecuario. Esta importancia obliga a una evaluación rigurosa sobre la necesidad y eficiencia de tales subsidios.

El crédito y el seguro constituyen actividades de apoyo fundamentales para el desarrollo del sector. Asimismo, dadas las condiciones de la agricultura mexicana, resulta indispensable la participación del Estado en estas actividades. No se cuestionaría en absoluto el fortalecimiento y la ampliación del crédito y del seguro oficial. Lo que parece injustificable a la luz del análisis del desarrollo sectorial, es que la participación estatal en esas actividades de apoyo implique subsidios tal elevados.

Si bien estos subsidios pueden tener un efecto positivo en la oferta agropecuaria, son negativamente discriminatorios en un doble sentido. En primer lugar porque presentan un efecto social polarizador, ya que el conjunto de los mismos se canaliza mayoritariamente a agricultores medios y grandes, quienes tienen una participación proporcional mayor en el volumen de crédito ejercido. En segundo término, porque en el caso particular de la condonación de adeudos de crédito y en algunos casos del pago del seguro, se beneficia exclusivamente a los agricultores menos eficientes.

Por otra parte, los subsidios a través de estos mecanismos han generado posibilidades de desviaciones respecto al uso de recursos e incluso han originado un sistema paralelo en los que los beneficiarios del crédito prestan dinero a tasas elevadas a los ejidatarios y minifundistas que no tienen acceso al crédito bancario. Esto plantea requerimientos de control tanto más rigurosos cuanto más importante sea el subsidio, incrementando consecuentemente los costos administrativos.

Finalmente, los subsidios implícitos también favorecen la ineficiencia y la corrupción en las propias instituciones encargadas del crédito y el seguro agropecuario.

Como actividades fundamentales de apoyo a la producción sectorial el crédito y el seguro agrícola deben ser ampliados y fortalecidos. Sin embargo, simultáneamente deberá revertirse la tendencia creciente que presentan los subsidios a través de estos mecanismos. Incluso debería lograrse su reducción en términos reales.

Por supuesto no se recomendaría una reducción pura y simple de estos subsidios, ya que en ausencia de otras medidas podría causar problemas aún más graves que los propios subsidios injustificados. Como se explica más adelante, la reducción de estos

subsidios deberá enmarcarse dentro de una política integral de fo  
mento a la actividad agropecuaria lograda a través de mecanismos  
más eficientes y equitativos.

### 3.2.2. GASTO

Las transferencias de recursos hacia la agricultura a través de aportaciones directas del Estado a organismos distintos de las entidades financieras, también han representado sumas significativas y rápidamente crecientes tanto en términos absolutos como en relación al producto sectorial.

Los principales destinatarios de estos subsidios han sido las comisiones de las cuencas hidrológicas y algunas entidades gubernamentales tales como INMECAFE, PRONASE y CONAFRUT. Se excluyeron del análisis las transferencias a entidades que operan en la manufactura de productos agropecuarios, como los ingenios azucareros o CORDOMEX. Tampoco se consideraron los subsidios canalizados a través de la CONASUPO, no obstante que tanto estos como los anteriores tienen incidencia significativa en el ingreso agropecuario. Dentro de las entidades que reciben transferencias de la SARH, se excluyeron aquellas que corresponden a los servicios comunales y que comprenden las universidades, institutos y centros de capacitación en agricultura.

Debe recordarse, además, que en este caso se han excluido del total de transferencias, todas aquellas concernientes al sistema de la banca rural, a fin de evitar duplicaciones en la posterior consolidación de los subsidios. Asimismo, se descontaron los aportes para compensar el déficit en la operación y mantenimiento de los distritos de riego, ya que éstos aparecen en los subsidios vía precios y tarifas.

En función de las aclaraciones anteriores, es probable que las cuantificaciones realizadas subestimen el total de estímulos que se han canalizado al sector agropecuario por transferencia vía gasto. Sin embargo, aún así su monto es altamente significativo.

En 1970 los ingresos transferidos al sector por esta vía - llegaron a 4,800 millones de pesos, equivalentes al 3.6 por ciento del producto agropecuario bruto de ese año. La tasa de crecimiento de estos subsidios hasta 1977 fue 8.2 por ciento por año, es decir cuatro veces mayor que la tasa de crecimiento del producto sectorial. Para 1977, el subsidio llegó ya a 8,300 millones de pesos, más del 5 por ciento del producto del sector.

Actualizando la serie hasta 1981, el subsidio alcanza los 16,000 millones de pesos y representa el 9 por ciento del producto agropecuario. Aunque la información de 1978 - 1981 no es perfectamente homogénea con la precedente, el crecimiento del subsidio en los dos últimos años no se debe en lo sustancial al método de cálculo incrementos muy significativos en las transferencias a varias entidades explican en lo fundamental dicho aumento. En particular, cabe destacar el incremento de 2,500 millones de pesos en rehabilitación de zonas de riego y de 1,600 millones en las transferencias al INMECAFE, así como incrementos importantes en las transferencias a PRONASE y a otras entidades de fomento agropecuario durante 1980. En 1981, aunque se presentan algunas disminuciones, en general se sostienen los niveles de transferencia del año anterior y, además, se producen algunos nuevos incrementos, principalmente a las comisiones de las cuencas hidrológicas, a ALBAMEX -casi 1,000 millones- y más de 1,000 millones para el Fideicomiso de Riego Compartido.

En promedio, entre 1970 y 1977, las aportaciones directas del gobierno federal representaron el 5.4 por ciento del producto sectorial acumulado. Se considera la serie en su conjunto hasta 1981, esta participación es del 6.2 por ciento.

La multiplicación de subsidios a entidades de fomento agropecuario -que aumentan continuamente en número y en requerimientos de subsidio- al mismo tiempo que el desarrollo de la agricultura del país muestra una agudización en sus problemas, plantea

la necesidad de realizar cuidadosamente la justificación de esta forma de estímulo al desarrollo y de evaluar tanto la eficiencia en su manejo respecto a los objetivos particulares que les dieron origen, como la incidencia que ha tenido la política global de subsidios sobre el desarrollo agropecuario y sobre las condiciones generales del presupuesto nacional.

Dentro de esta necesidad destaca el problema del número de entidades receptoras de transferencias. Solamente en el resumen de las correspondientes a la SARH, aparecen como beneficiarios - de estas transferencias 26 entidades productoras o comercializadoras de productos agropecuarios, 22 fideicomisos de gasto, 29 - instituciones educativas y de servicios comunales, 9 comisiones y organismos para el aprovechamiento de las cuencas hidrológicas y otros 27 renglones de ayuda social o cultural, además de varios más en otros aspectos. Por otro lado habría que considerar todo el sistema de la banca rural, que representa 10 ó 12 entidades más. Este complejo sistema dificulta el seguimiento de cada uno de los programas y hace casi imposible la evaluación rigurosa del impacto de la política de subsidios en su conjunto.

En todo caso, el diferencial entre la tasa de crecimiento - del subsidio y la tasa de crecimiento del ingreso agropecuario - pone de manifiesto la necesidad de corregir el conjunto de la política agropecuaria y, dentro de ésta la estrategia que pretende favorecer el desarrollo agropecuario a través de reducir los costos de producción. Esto es tanto más importante cuanto que, en la lucha por retroceder a niveles manejables la tasa de inflación, resulta prioritaria la reducción del déficit presupuestal. En condiciones de presupuesto deficitario los subsidios son factores netamente inflacionarios.



### 3.2.3 PRECIOS Y TARIFAS

Los precios "bajos" de los bienes y servicios para la producción agropecuaria, vendidos por el sector público, constituyen el complemento fundamental de los subsidios generados en las aportaciones del Estado a la agricultura a través del sistema de la banca rural y de las diversas entidades de fomento.

Las cifras consignadas como subsidio a través de este mecanismo son asimismo altamente significativas y rápidamente crecientes. Además, está en el centro de la distorsión del sistema de precios que ha generado una serie de importantes despilfarros e inadecuaciones tecnológicas.

La estimación de estos subsidios presenta dificultades aún mayores que las de los casos anteriores considerados. A los problemas de información deben agregarse una serie de problemas técnicos y metodológicos. Muchas de las empresas públicas que subsidian son a su vez subsidiadas en sus materias primas, como por ejemplo, en el caso de FERTIMEX que al mismo tiempo que vende fertilizantes subsidiados, recibe de PEMEX materias primas asimismo subsidiadas. Esto hace particularmente difícil estimar el monto del subsidio. Por otro lado, en varios aspectos, como en el caso de PEMEX los costos de producción no servirían de base para evaluar el subsidio real ya que está consumiendo una base patrimonial no renovable que debe ser valorizada. Finalmente, es también posible que el subsidio calculado encierre un cierto nivel de ineficiencia en las empresas públicas.

Debido a estos problemas fue necesario considerar un número reducido de bienes y servicios y restringirse además sólo a los años para los cuales se tiene información, es decir, de 1975 a 1981. En algunos casos el monto del subsidio se calculó según la diferencia entre el precio de venta y el costo de oportunidad mientras que en otros se estimó por la diferencia directa entre

el precio y el costo de producción.

Los bienes y servicios considerados son los combustibles para maquinaria agrícola, las tarifas eléctricas para bombeo de agua de riego, los fertilizantes, las mieles para la elaboración de alimentos pecuarios y la operación y mantenimiento de los distritos de riego; además, los productos petroquímicos y el azufre para la preparación de fertilizantes.

En 1975, primer año para el que fue posible realizar la estimación, los subsidios a la agricultura canalizados por esta vía alcanzaron los 4, 600 millones de pesos, es decir un 3.2 por ciento del producto agropecuario de ese año. Además de ese nivel altamente significativo, la tasa de crecimiento de estos subsidios es también muy elevada ya que se incrementaron, hasta 1981 a un ritmo de 12.6 por ciento por año, en términos reales, alcanzando en el último año una cifra de alrededor de 9,500 millones de pesos; más del 5 por ciento del producto sectorial.

Estos subsidios son entonces de difícil cuantificación, pero significativos y rápidamente crecientes. A pesar de las dificultades para calcular con precisión cada uno de los componentes y el impacto sobre el desarrollo agropecuario del conjunto global de los subsidios vía precios y tarifas resulta claro que en general representan una serie de graves desventajas: en primer lugar, la distorsión del sistema de precios relativos, que ha llegado a la concentración en el uso de los insumos, a rendimientos de crecientes, a graves despilfarros y a inadecuaciones tecnológicas. En segundo lugar, la reducción en la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico del país, por la manera en sus ingresos potenciales. En tercer término, la ineficiencia de las empresas públicas, favorecida a través de una justificación inmediata y no siempre rigurosamente cierta de los déficits en que incurro, que si bien en parte responden a los bajos precios, también pueden deberse a ineficiencia administrati-

va y a baja productividad.

Con los efectos señalados y en ausencia de una clara evidencia de su impacto positivo sobre la producción -e incluso con elementos indicadores de que puedan perjudicar más que beneficiar, - como es el caso del subsidio al riego- resulta indispensable una revisión cuidadosa de estos subsidios y el establecimiento de programas que lleven a su desaparición en una trayectoria razonable. Esto es tanto más urgente cuanto que, como debe recordarse, además en los graves efectos negativos señalados, este tipo de apoyo ha jugado un papel muy importante en la evolución de la agricultura a partir del desarrollo estabilizador y las consecuencias negativas de su uso como estímulo a la producción explican, parcialmente, la recesión agropecuaria.

### 3.2.4 COMPENSACIONES

Debido a la misma recesión agropecuaria, la recaudación fiscal ha tendido a disminuir rápidamente, según se estimó en la primera sección de este mismo Capítulo. Pero además existen algunos sacrificios fiscales a través de compensaciones para ciertos impuestos agropecuarios, los montos de estas compensaciones son casi insignificantes en relación al producto sectorial y al resto de los otros subsidios. Se estima que entre 1970 y 1973 fue menos de 1 millón de pesos por año y que el máximo se presentó en 1980 cuando fue de 24 millones de pesos.

Sin embargo, la inclusión del Decreto de Fomento Agropecuario en el marco de los Certificados de Promoción Fiscal, permite estimar que en 1982 el subsidio anual al sector agropecuario a través de esta vía pudo alcanzar los 400 millones de pesos (a precios de 1977).

Sumando los subsidios que por distintas vías otorga el Estado al sector agropecuario puede apreciarse que este total es extraordinariamente elevado y que además crece aceleradamente. En 1970 era de 14 000 millones de pesos y en 1981 ya fue de 50 000 millones. En relación al producto agropecuario bruto, el subsidio pasó de 10 por ciento en 1970 al 27 por ciento en 1981 y la tasa media de incremento en términos reales, fue de más del 12 por ciento anual. En promedio, de cada cien pesos de ingreso agropecuario, 18 pesos corresponderían a aportaciones del sector público vía subsidio.

Las aportaciones del Estado a través de los subsidios son incluso más importantes que el total de la inversión pública agropecuaria. En términos generales, la participación de los subsidios en el total de los fondos que el Estado destina al sector agropecuario ha sido aproximadamente de 60 por ciento. Esto muestra que la estrategia de estímulo al desarrollo descansa ca

da vez más en los subsidios y menos en la inversión, lo que representa la política menos conveniente, según se ha mostrado en el análisis del desarrollo agropecuario presentado en el capítulo precedente.

El sostenimiento del subsidio durante más de una década ha mostrado su incapacidad para estimular un crecimiento eficiente del sector agropecuario. El incremento de los subsidios a una acelerada tasa real se ha dado con un persistente estancamiento en el producto generado por el sector, el cual crece a una tasa apenas superior a la quinta parte de la tasa de los subsidios. Esta relación confirma elocuentemente la ineficacia de la política de subsidios para estimular el desarrollo agropecuario y - la necesidad de revisar la estrategia que pretende mantener los precios agrícolas bajos y favorecer el crecimiento agropecuario a través de subsidios.

Esta revisión es tanto más urgente cuanto que en la superación de la grave situación financiera por la que atravieza el país, la disminución del déficit del sector público es fundamental y los subsidios han alcanzado un peso relativo enorme tanto dentro del presupuesto como en el conjunto de la economía nacional.

La falta de una efectiva restricción presupuestal a nivel macroeconómico y el expediente del endeudamiento externo para - financiar los déficits permitieron que durante los últimos años se disparara la proporción de los subsidios dentro del presupuesto de la federación. Esto, aunado a la elevada participación - del sector público en la economía nacional, condujo a un abrupto crecimiento de los subsidios otorgados por el Gobierno Federal y el sector paraestatal al resto de la economía nacional.

De 45 000 millones de pesos en 1970, pasaron a más de --- 350 000 millones en 1981. (A precios constantes de 1977). Este

crecimiento representa un incremento medio anual demás de 20 por ciento en términos reales, mientras que la tasa de crecimiento del PIB fue de alrededor del 6.0 por ciento. En consecuencia, la participación de los subsidios dentro del producto creció, - asimismo, en forma acelerada: De 3.7 por ciento en 1970, llegó a más del 15.6 por ciento en 1981. La nueva situación creada - por la crisis económica y financiera que enfrenta el país, hace prioritaria la modificación drástica de tales tendencias y urgente la corrección y adecuación de la política de subsidios. - Dentro de éstos, una parte significativa corresponde al sector agropecuario.

Si bien la participación del sector en el total de subsidios otorgados por el sector pública muestra una tendencia decreciente, ya que demás del 30 por ciento del total en 1970, su participación descendió a menos del 14 por ciento en 1981, esto no indica que el problema de elevada participación de los subsidios en el ingreso del sector esté en vías de corregirse; más - bien, indica que ese problema se está agravando aún más en otros sectores.

Por lo que corresponde al sector agropecuario, no obstante su menor participación el total de subsidios, la tasa de subsidios, la tasa de subsidios (subsidios/producto) continúa creciendo en forma alarmante: de 10 por ciento en 1970, subió a 27 por ciento en 1981.

La magnitud y evolución de los subsidios que otorga el Estado al sector agropecuario, ponen de manifiesto la profunda - preocupación del Gobierno por el desarrollo sectorial y desechan cualquier pretendida "desatención" al crecimiento agropecuario. Pero, al mismo tiempo, la consideración explícita y analítica - de estos subsidios, pone en evidencia la ineficacia de los mismos.

Considerando el total de recursos captados y canalizados, entre 1940 y 1962 el flujo resultó favorable al resto de la economía, implicando una transferencia de 21 000 millones de pesos equivalentes al 1.4 por ciento del producto agropecuario acumulado en esos años.

De 1963 a 1981 el flujo se revirtió en favor de la agricultura sin considerar los subsidios, sino únicamente la canalización a través de la inversión pública federal, la transferencia fiscal favorable al sector agropecuario es rápidamente creciente: 1.5 por ciento del producto acumulado entre 1963-1969 y 6.7 por ciento entre 1970-1981.

◊ Sin embargo, si dentro de la canalización se consideran los subsidios que han sido estimados, la transferencia neta de recursos que el Estado realiza hacia el sector agropecuario se incrementa enormemente. El total de recursos netos que el Estado transfirió al sector agropecuario entre 1970 y 1981 alcanzó los 450 000 millones de pesos, es decir, casi el 25 por ciento del producto agropecuario acumulado en esos años. Esto significaría que de cada cien pesos de producto agropecuario, 25 pesos no fueron sino aportación directa del Estado.

Estos subsidios que superan ampliamente cualquier límite racional presentan un costo de oportunidad elevado, puesto que son recursos que forzosamente se obtienen del conjunto de la sociedad, ya sea por fondos extraídos de otros sectores o por incrementos de la deuda externa que después gravitará sobre el conjunto de la sociedad, o bien por un financiamiento deficitario que la sociedad pagará diferidamente, a través de la inflación. Por otra parte, los beneficios a nivel del desarrollo agropecuario son por lo menos dudosos, si no es que negativos, según se ha mostrado en el capítulo anterior. Se concluye que una de las principales correcciones en la política agropecuaria está en la racionalización de estas transferencias. Dicha corrección debe

incluir destacadamente un cambio estratégico que reoriente los recursos a través de la inversión pública y reduzca radicalmente los subsidios.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante mucho tiempo la función histórica del sector agropecuario en su articulación con el proceso de acumulación fue satisfactorio, en cuanto produjo alimentos básicos para la creciente población; proporcionó materias primas a la industria y creó abundante y barata mano de obra.

Así, la fase expansiva de la agricultura estuvo presidida por grandes obras de infraestructura, fundamentalmente apertura de caminos, obras hidráulicas, ampliación de la frontera agrícola, etc., lo que implicó incrementos en el área cultivada y en el volumen producido.

Lo que propició que de 1940 a 1965 el sector agrícola creciera a una tasa promedio anual de 4.2%, tasa que si se considera sólo el período 1945-1955, fue de 6.6% muy por arriba de la demográfica que para el primer período corresponde a 2.8% medio anual.

En cuanto al sector externo, contribuyó a la aportación de divisas para financiar de manera relativa al sector industrial; la tasa de crecimiento promedio anual fue del orden de 4.8%, de manera que la balanza comercial agropecuaria mostró un superavit para el período de aproximadamente el 50% del déficit de las importaciones del sector industrial.

La relación y subordinación de la agricultura del proceso de industrialización, vía sustitución de importaciones, supuso la rigidez de la estructura de estas últimas con el consiguiente efecto negativo en la balanza de pagos en cuenta corriente, así como el abandono del reparto agrario iniciado en 1935, pero congelado en las administraciones de Avila Camacho y Alemán, esto trajo como consecuencia la existencia de una estructura polarizada y dependiente.

Para fines de la década del sesenta la agricultura se descapitaliza; agotamiento de la producción de básicos, disminución de sus exportaciones.

Situación que se agravó por la disminución de la frontera agrícola, disminución de la inversión pública, y estabilidad en los precios de garantía.

Los niveles de 1965 a 1970 decaen a una tasa promedio anual de 2.7% y 1.4% durante 1971-1976, con la consecuencia de que se obstruye la tarea básica de obtener divisas para financiar no sólo al sector industrial sino a las propias importaciones de granos básicos, pasando a ser un factor de carga.

El estancamiento de los volúmenes y de la superficie cosechada, así como de los índices de productividad de los básicos tiene como contrapartida el incremento de los cultivos industriales, tendencia que se manifiesta abiertamente a partir de 1965.

En ese año se cosecharon 14.7 millones de hectáreas, en 1970 y 1975, 14.5 y 14.7 millones respectivamente, como se observa, - existe un estancamiento de 10 años en los índices totales.

Hacia mediados de los años sesenta se intenta redefinir la política agropecuaria a través del discurso agrarista, tal política significó la radicalización del movimiento campesino, originando la crisis de confianza empresarial.

Pese al crecimiento del sector agropecuario de 4.6% durante 1977-1981, y de 7.0% del subsector agrícola, la crisis persistió porque "se presentó un creciente déficit en la balanza comercial - agropecuaria, los precios agrícolas crecieron aceleradamente, la deserción de los campesinos aumentó, y se intensificaron los conflictos sociales en el campo".

Esto nos permite afirmar que el problema de la crisis agrícola no es solo ni principalmente de rigidez productiva, sino más bien de la estructura agraria que tiene que ver con las diferentes formas de producción y su interacción con la dominante, y con la organización de los productores en sus aspectos social y político.

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid se inicia en medio de una de las peores crisis de los últimos años, el crecimiento promedio del PIB durante 1983 - 1985 ha sido del orden del 2.1% en términos reales, problemática que se profundiza por la tendencia del sector agropecuario, el cual crece en promedio anual 1.5%.

Los efectos de lo anterior se proyectan sobre el conjunto de la sociedad en sus aspectos económico, social y político, ya que la dinámica del subsector agrícola se muestra declinante e incapaz de satisfacer la demanda de básicos y materias primas, lo que constituye un elemento de obstrucción y vulnerabilidad externa en materia alimentaria, cosa que se refleja en la balanza de pagos en cuenta corriente. Más, ahora, cuando las negociaciones con el GATT incorporan al sector agropecuario, y cuando se permite la participación de capital extranjero en el subsector forestal y existen líneas de crédito para importaciones de diversos productos agropecuarios provenientes de Estados Unidos.

En 1983, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo. Los objetivos generales son: 1) vencer la crisis, 2) conservar y fortalecer las instituciones democráticas, 3) recuperar la capacidad de crecimiento económico y 4) iniciar el cambio estructural.

En el caso del sector agropecuario dicho plan esperaba una tasa de crecimiento de 5 ó 6% para 1988; para tal fin se elaboraron las políticas de desarrollo rural y la de reforma agraria

integral. La primera persigue el cambio cualitativo por medio de la integración de las comunidades al proceso económico, la elevación del bienestar de la población rural y el uso racional de los recursos financieros y naturales. La segunda como complemento de la anterior, pretende impulsar el reparto de toda la tierra legalmente disponible; otorga seguridad jurídica a las distintas formas de tenencia; regularizar los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades y elevar el empleo.

Lo cierto es que aún con planes y programas tendientes a recuperar el crecimiento en la agricultura, para 1984 y 1985 la tasa de desocupación abierta fue de 6.2 y 4.8% respectivamente, mientras que para el sector agropecuario se estima una tendencia creciente del desempleo abierto y del subempleo.

Además, el gasto destinado para fomento agropecuario y desarrollo rural desciende de 1983 a 1986 en 16.8%.

Por otra parte para 1983 - 1985 muestran una tasa de crecimiento medio anual para el sector agropecuario de 1.5% y para el agrícola de 1.7%, crecimiento que no es suficiente para cumplir con el objetivo, en particular, de los programas alimentarios en materia de mejoramiento del nivel nutricional de la población.

Otro indicador es la aportación que hace el sector agropecuario a la balanza comercial. En 1983 fue negativo; sin embargo, resultó superavitario en 1984 a junio de 1986, lo cual no quiere decir que las exportaciones hayan aumentado; más bien han disminuido debido a una fuerte restricción en la demanda, fundamentalmente del subsector agrícola, el cual presenta saldos negativos en la balanza. Así la participación de este sector ha descendido en términos porcentuales de 5.6 a 5.5% en el mismo período.

Atrás de todas esas cifras se encuentran las contradiccio-

nes fundamentales, en la que la contradicción industria - agricultura se encuentra en primer plano, pues este vínculo implica el desarrollo de la industria a expensas de la agricultura.

El dominio industria se manifiesta en primer término en la sumisión a su lógica de funcionamiento de la producción y la fuerza de trabajo agrícola. En segundo término, la industria se apropia de masas de valor provenientes de la agricultura y a través de esa explotación define en ella una situación de atraso relativo.

En este proceso, la industria tiende a apropiarse de la producción agrícola integrándola verticalmente a través de la agroindustria, con lo cual el proceso propiamente agrícola se convierte en una fase del procesamiento industrial. Esta forma de dominio de la industria sobre la agricultura desarrolla considerablemente la productividad en la rama subordinada, toda vez que es sometida a una lógica de producción superior. A pesar de que la rama agrícola alcanza con ello un alto desarrollo, se vuelve más subordinada pues se adapta de manera más eficiente a las necesidades del sector industrial. Por ello, cuando más se domina a la agricultura, se profundiza en mayor medida la desigualdad campo - ciudad, inherente al modo de producción capitalista.

En nuestro país, la relación industria-agricultura, como vínculo contradictorio que involucra a sectores de producción, se establece alrededor de la década de los cuarenta. Cuando la industria sustitutiva de importaciones se instala como el motor de la acumulación interna y logra someter a su lógica de funcionamiento a todos los sectores de clase y las ramas subordinadas, se instaura propiamente el dominio de lo urbano sobre lo rural en términos capitalista.

En resumen, la empresa capitalista dinámica se caracteriza por una forma extensiva de acumulación cuyos rasgos centrales son:

baja composición orgánica del capital, desarrollo de la empresa - por la extensión de la propiedad y no por el uso intensivo de los recursos, subsunción formal del trabajo; desarrollo técnico basado en insumos mejorados y obras hidráulicas más que en el uso de maquinaria, impulso externo de la productividad del trabajo y un desarrollo protegido, altamente subsidiado para los cultivos orientados al mercado interior.

Una de las formas en cómo se manifiesta subordinación y grado de tecnificación antes señalada es a través de la agroindustria transnacional que en nuestro país se aboca a la producción de alimentos balanceados para animales, aceites, hortalizas enlatadas y derivados de leche. Genera por tanto, una demanda creciente de productos agrícolas como el sorgo, la soya, el cártamo, el ajonjolí, que se convierten en los cultivos más importantes, en términos de superficie y producción, en la empresa dinámica a partir de la década de los setenta.

La agroindustria transnacional se relaciona con el capital agrícola a través de contratos de producción mediante los cuales asegura el abastecimiento del insumo. Estos contratos se realizan, la mayor parte de las veces, a través del financiamiento de la producción por parte de la empresa transnacional al capital agrícola, con lo cual se compromete el producto desde la siembra.

A su vez dentro del sector agrícola capitalista existe una jerarquización que distingue grupos dinámicos de aquellas empresas en las que se presenta un desarrollo más lento.

Debido al tipo de cultivos -generalmente plantaciones- que presentan dificultades importantes para la tecnificación, la base productiva se caracteriza por ser muy rudimentaria.

La caída en la producción de granos básicos, principalmente en la década de los setenta, constituye la expresión del agota -

miento de la vía comercial de dominio sobre los campesinos pobres este elemento es uno de los componentes centrales que explican la crisis de la relación industria - agricultura, pues el papel funcional de los campesinos pobres habían tenido en el llamado modelo de sustitución de importaciones se debilita. Se implanta una nueva forma de exportación sobre los campesinos pobres, a través del dominio de su proceso productivo por las agroindustrias estatales y privadas que transforman al campesino en un productor asalariado.

Este vínculo de dominación que se impone sobre los ejidatarios es una de las características de la nueva relación agricultura - industria fincada en nexos directos de subordinación.

La tendencia a que se constituya una nueva relación industria - agricultura, fincada sobre relaciones directas, abre una nueva etapa cuyo rasgo original consiste en la profundización del capitalismo en el campo. Esta situación se logra al abolir parcialmente la separación entre la industria y la agricultura a través de la integración vertical, bajo cuyo imperio la agricultura se convierte en una fase del proceso productivo industrial.

Los procesos de agroindustrialización y la "ganaderización" - constituye los puntales de avance del capital en el campo y su ascenso hacia una fase más alta de desarrollo.

Son estas tendencias generales, que se manifiestan en la polarización agrícola, donde el Estado ha jugado un papel importante, en donde destacan sus inversiones que como se dejó señalado, han favorecido a un sector minoritario que posee las mejores tierras, y que su producción se orienta a la exportación o a la producción de bienes "necesarios" a la industria.

Otro factor importante han sido sus disposiciones legales, - que han propiciado una gran concentración y protección de una gran

cantidad de las mejores tierras en pocas manos y otras las han -  
hecho que funcionen a favor de la industria en donde la Ley de  
Fomento Agropecuario juega un papel de primer orden.

Asimismo ha sido la política de precios de garantía a pro-  
ductos básicos, lo que ha provocado un mayor empobrecimiento de  
sus productores por un lado y por otro que su producción se rija  
bajo las necesidades del sector industrial.

Con los anteriores puntos es como el Estado ha sido un fac-  
tor que ha acelerado el proceso de polarización agrícola, y que  
tendrá la misma tendencia pues su política económica en este sec-  
tor es favorecer al sector industrial como sector "más dinámico",  
principalmente.