



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

“EL PAPEL DEL ESTADO Y LA POLÍTICA ECONÓMICA, SU
IMPACTO EN LA AGRICULTURA DEL NOROESTE DE
MORELOS 2000-2008”

Tesis

Que para obtener el título en:

Licenciado en Economía

Presenta:

MONARRES CUEVAS LUIS HUMBERTO

Director de Tesis: Dr. Ramírez Cedillo Eduardo



México, D.F.

Junio, 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

A mi familia.

El que estudia diez años en la obscuridad será universalmente conocido cuando quiera.

Proverbio chino.

ÍNDICE GENERAL

Presentación

1. Capítulo 1 El Papel del Estado.....	1
1.1. Teorías sobre la Intervención Estatal.....	¡Error! Marcador no definido.
1.2. Política Económica	14
1.2.1. Objetivos en la Política Económica	16
1.2.2. Instrumentos en la Política Económica	17
1.3. Política Fiscal.....	18
1.3.1. Importancia de la Política Fiscal	19
1.3.2. Funciones de la Política Fiscal.....	21
1.4. Política Monetaria.....	22
1.4.1. Variables instrumentales	23
1.4.2. Variables intermedias.....	24
1.5. Política fiscal y monetaria actualmente	26
1.6. Conclusión capitular	28
2. Capítulo 2 La Política Económica en México	29
2.1. Política fiscal en los programas de ajuste	30
2.2. Política cambiaria y monetaria en los programas de ajuste	34
2.2.1. Política cambiaria.....	35
2.2.2. Política monetaria	38
2.3. Cambios en la legislación	41
2.4. Federalismo fiscal	46
2.4.1. En materia agrícola	48
2.5. Conclusión capitular	49
3. Capítulo 3 Política Económica Agrícola en México	51
3.1. Antecedentes	51
3.2. Periodo de Sustitución de importaciones	53
3.3. Crisis del sector agrícola.....	55
3.3.1. Programas sociales.....	58
3.4. Periodo de apertura comercial	62

3.4.1.	Adhesión al GATT.....	65
3.4.2.	PRONASOL	70
3.4.3.	Disparidad de los agricultores.....	71
3.4.4.	Reforma al artículo 27 constitucional	74
3.4.5.	Programas de apoyo al campo	79
3.4.5.1.	ASERCA.....	80
3.4.5.2.	Alianza para el Campo.....	82
3.4.5.3.	PROCAMPO.....	85
3.4.6.	TLCAN	87
3.5.	Principales acciones del Estado 2000-2008.....	96
3.6.	Conclusión capitular	99
4.	Capítulo 4 Situación del campo en el noreste de Morelos.....	101
4.1.	Conformación del espacio agrícola en la entidad	101
4.2.	Conformación de su gente	106
4.3.	Potencialidades del estado de Morelos	109
4.3.1.	Situación geográfica.....	109
4.3.2.	Clima.....	110
4.4.	Regionalización	111
4.4.1.	Regionalización económica	112
4.4.2.	Productos según superficie y valor	114
4.5.	Área de Estudio.....	115
4.6.	Planteamiento del problema.....	118
4.7.	Acción del Estado en materia agrícola.....	122
4.8.	Conclusión capitular	124
5.	Recomendaciones.....	126
6.	Fuentes de información y consulta	128
7.	Siglas.....	137
8.	Anexo Estadístico.....	139

PRESENTACIÓN

La población mexicana tiene una relación antiquísima con la tierra, para ellos es madre y maestra. Es a partir de la Revolución Mexicana que se reconoció como derecho a todo mexicano que así lo requiriera de poseer una parcela para su reproducción familiar y social. También, es ahí cuando el Estado se reconoce como actor principal para la planeación y el desarrollo de la nación. Todos sus deberes quedaron marcados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Últimamente, las potestades adjudicadas al Estado se han ido perdiendo así como la relación con los sectores productivos, entre ellos el sector primario. La injerencia del Estado no significa que éste asuma el papel de proveedor, sino más bien de regular y tratar de evitar los fallos del mercado.

La situación actual del país, donde la producción de petróleo va a la baja, y necesita de divisas para hacer frente a las importaciones constantes de alimentos y materia prima,¹ podría resolverse si se mirara hacia el campo. Ante periodos más frecuentes de crisis, alimentaria (2006) e inmobiliaria (2009), se necesitan políticas públicas capaces de reactivar la economía y no depender tanto de otros países. El auge 2003-2008 en América Latina se debió al aumento de precios de alimentos y de las materias primas, por la demanda creciente en China. México y Centroamérica perdieron este dinamismo por la fuerte dependencia con EUA.

El trabajo de investigación está dividido en 4 capítulos: El primer capítulo contempla la construcción teórica del papel que debe realizar el Estado en la economía. Y de cómo, dependiendo del momento histórico, se le atribuirán o inhibirán sus funciones e importancia. En el mismo capítulo se conocerá cómo la política económica es el instrumento que tiene a su disposición el Estado para alcanzar los objetivos planeados.

Para el capítulo segundo se toma el caso de México, tiene el objetivo de describir cómo ha evolucionado la política económica y cómo de alguna forma incide en el desarrollo de la agricultura. Se mencionará el papel de la política fiscal, de la política monetaria, y los cambios en materia legislativa sin los cuáles no podría comprenderse la forma de hacer política económica.

¹ Actualmente México presenta dependencia alimentaria de arroz y maíz.

En el capítulo tres se hará un análisis del proceso de construcción institucional de las estructuras de apoyo al campo y al desarrollo de los espacios rurales, particularmente desde el nacimiento de la planeación nacional gestada desde los años cuarentas y hasta los principales programas actuales en materia de política agrícola y política social. Así mismo, denota la transición de los instrumentos de dicha política y la legislación enfocada al ámbito rural.

Finalmente, en el capítulo cuarto se verá como la forma del reparto agrario y el proceso migratorio determinaron la figura del campesino morelense. También se conocerá las condiciones geográfico-climáticas del área de estudio, aptas para el desarrollo de la actividad agrícola. A partir de dicha información, se analizará el papel que desempeña el Estado en sus tres ámbitos: la federación, el estado y el municipio.

Para describir la situación del sector agrícola a nivel local se necesitó hacer el uso del testimonio hablado. En el presente trabajo se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas, consistentes en la formulación de preguntas abiertas sobre el tema dirigidas a funcionarios públicos y algunos productores rurales del Estado de Morelos. Se agradece a las siguientes personas por su tiempo y conocimiento brindado: Ingeniero y ejidatario de Emiliano Zapata Ángel Martínez, Ingeniero Eduardo e ingeniera Mónica de la SAGARPA Morelos, Ingeniero Ernesto Hernández, Ejidatario del campo “el Tamal” Delfino, Campesino de Mazatepec Leobardo Baena, Doctora en Fitofarmacología Sonia Fuentes.

CAPÍTULO 1. EL PAPEL DEL ESTADO

Cuando se habla del “Estado” no se alude a un objeto concreto, sino a un complejo organizacional rector de vidas, su importancia radica en que es la representación de los intereses conjuntos, muchas veces contradictorios entre sí, de una nación. La intensidad de su accionar ha estado delimitado por diferentes ideologías y dependiendo del momento económico mundial. A la acción que el Estado ejerce sobre la economía se le conoce como política económica y se verá en el presente capítulo cómo ésta se compone por instrumentos y objetivos a alcanzar.

1.1 Teorías sobre la Intervención Estatal.

Ante la imposibilidad de los países de existir sin un órgano regulador del mercado e incluso complemento de éste, se han desarrollado teorías sobre el papel económico del Estado. Estas teorías han evolucionado a través del tiempo y espacio. Se habla de Estado, en lugar de otros conceptos similares como: gobierno, administración pública y sector público; por que es el concepto más amplio que incluye las nociones de soberanía, cultura, territorio y régimen político. Estado es el concepto más usado para estudiar el comportamiento del gobierno en la economía. La definición y el tamaño de éste varían dependiendo de la corriente de pensamiento que lo trate.

El Estado como se conoce actualmente nace en Europa a partir del siglo XIII. Es el resultado, por un lado, de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la iglesia y el imperio, los reyes y los señores feudales y, por otro, de la formación de las comunidades nacionales como España, Inglaterra y Francia. Posterior a la desaparición de la economía feudal y a los descubrimientos geográficos de occidente, surge la figura del Estado absolutista, ante la necesidad de los soberanos de centralizar el poder.¹

¹ Andrade (1987:155) comenta que la necesidad de enfrentar y desarmar a los señores feudales sometiéndolos al poder de la corona; la de controlar a la iglesia y a las masas populares que manifestaban inquietudes constantes conduce a la concentración de fuerza en el poder centralizado del Estado, personalizado por el monarca. Este adquiere así el carácter de absoluto.

- **Clásicos.**

En la formación del Estado absolutista se establece una estrecha vinculación entre los gobernantes y los mercaderes, lo que trajo consigo una mayor afluencia de la riqueza y aceleró el desarrollo de la economía mercantil. A esta doctrina de vinculación Estado-Comercio se le conoce como mercantilista, sus principales exponentes fueron: David Hume, Thomas Mun,² William Petty y Richard Cantillon.

Los mercantilistas intentaron promover el poder y la riqueza de la Nación por medio de una serie de políticas, entre las cuales destacan: intervención del Estado, protección arancelaria, balanza comercial favorable, exploración y descubrimiento de nuevos territorios, colonización y perjudicar al vecino. El Estado debía ser lo suficientemente fuerte para poder proteger los intereses económicos y destruir las barreras que impedían el acceso a otros mercados y para imponer restricciones y barreras a las importaciones, con el fin de proteger el mercado interno. La finalidad del mercantilismo era consolidar hacia el exterior el poderío del Estado.

Contrario a las teorías mercantilistas, Adam Smith argumentaba que el Estado no debía intervenir en la economía y sólo debía adoptar un papel de guardián de las reglas del juego; adoptó el pensamiento del *laissez-faire laissez-passer*³ (expresión con la que se identifica el pensamiento liberal). La economía en esta etapa todavía pertenecía a la filosofía moral, es decir la ciencia económica aun no existía y su lugar se encontraba cerca de la razón ética. Precisamente uno de los primeros méritos de Smith fue haber separado la economía de la moral.

En su obra maestra, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776), Adam Smith dio un trato extensivo a la economía pública y revisó las prácticas hacendarias de Inglaterra en su libro V “Los ingresos del Soberano o de la República”. Dicho libro V se subdivide en tres capítulos, refiriéndose el primero de ellos a “Los gastos del Soberano o de la República.”, en el cual se definen las categorías de la actividad estatal

² Autor de la célebre frase sobre los tributos como “atizadores de opresiones”, en su libro *La riqueza de Inglaterra por medio del Comercio Exterior* (1664).

³ *Laissez-faire laissez passer*: término francés que significa dejar-hacer, dejar-pasar.

que él consideraba admisibles. Reservó tres papeles importantes al Estado: 1) administrar justicia, 2) asegurar la defensa nacional, y 3) mantener determinadas empresas de interés público que nunca podrían ser rentables si se gestionaran de modo privado.

En el segundo capítulo, del mismo libro, “Sobre las fuentes de donde proceden los ingresos públicos y generales de la sociedad.” clasifica y enumera las distintas fuentes de ingresos en aquella época. Aquí es donde toca a los impuestos; además de ser fuente de ingresos, estos deben tener ciertas características, Smith llama a estas características cánones de la tributación.⁴ Dichos cánones han tenido tanta influencia en los sistemas impositivos desde su apareamiento hasta el presente. El tercer y último capítulo se refiere a la deuda pública.

A pesar de que Adam Smith consideraba que el Estado debía tener participación mínima en la economía, propuso cuáles debían ser los preceptos prácticos que dicho ente realizara. A fin de cuentas admitió la importancia de un actor encargado de hacer que la política económica se cumpla.

- **Liberales.**

Los autores teóricos más importantes que vendrían posteriormente (desde Ricardo en el siglo XVIII hasta los marginalistas ya en pleno siglo XX) representan, quizás, la fase en que la economía parece alejarse más de las inquietudes sociales para convertirse en un saber mucho más especulativo, bastante alejado de las preocupaciones más inmediatas de los hacedores de políticas, de los gobiernos, o de quienes en aquellos momentos movían el comercio y la producción.⁵

La posición del liberalismo, sobre todo de aquel posterior a la Revolución Francesa (1789), ya no se preocupó tanto por encontrar los fundamentos del Estado, sino que partió de su existencia y le puso límites. En este esfuerzo prevaleció la concepción del Estado como

⁴ Los cánones de la tributación postulan que los impuestos deberían ser proporcionales a la capacidad de pago; ser seguros, es decir, predictibles; fáciles de pagar y con un sistema de recaudación económico. Smith (1958).

⁵ Cuadrado (2006:10).

aparato de instituciones. Tal es la tesis dominante en los aportes de Wilhem von Humbolt, Jeremy Bentham y John Stuart Mill.

En 1848 John Stuart Mill publicó su trabajo más importante, *Principios de Economía Política*.⁶ Según Retchkiman (1972:44) “Se trata del último trabajo mayor de un economista que da tratamiento específico a la economía pública. En este último tiempo la ciencia económica había reemplazado a la economía política y aparecieron libros especializados de política hacendaria y fiscal del gobierno.”

Entre 1776 y 1870 la industria se desarrolla como motor del desarrollo económico en las potencias económicas de aquel tiempo. Entonces, surge la vida industrial y la sociedad se divide en capas, los pensadores económicos difunden ideas de utilitarismo y humanitarismo. A la par de ganancias, nuevas mercancías, aumento de la productividad, generación de vías de comunicación; la Revolución Industrial trajo consigo una nueva población obrera demandante de servicios de vivienda, salud y educación. La mayoría de las veces estas necesidades no eran cubiertas debido al bajo salario y jornadas intensas.

A pesar de la propuesta de los liberales, el Estado tuvo que tomar parte en varios aspectos de la economía en el siglo XIX. Debido al impacto de la industrialización, los gobiernos tuvieron que intervenir para mitigar las duras condiciones de trabajo de la clase obrera; por ejemplo, la “factory reform” inglesa de la década de 1830-1840 limitó el empleo de los niños y las horas de trabajo diario y reguló el empleo de las mujeres; al tiempo que nombró inspectores de fábricas, la ley de salud pública de 1848 estableció normas que permitían la intervención del Estado en este campo.

Desde 1870 la expansión de la intervención general del Estado ha complementado poco a poco sus tres funciones primordiales.⁷ Los poderes se fueron, asimismo, transformando: la

⁶ En el libro V “Influencia del Gobierno”, de dicha obra, trata los problemas fiscales del Estado y estudia los principios generales de la imposición, los efectos de diferentes tributos, menciona la división de gravámenes en directos e indirectos y trata también los problemas resultantes de la deuda pública.

⁷ Mencionadas anteriormente por Adam Smith.

Corona había sido sustituida por el Congreso y los Tribunales, y éstos lo fueron por la burocracia y los partidos.

- **Keynesianos.**

Un hecho decisivo para la aceptación del Estado como actor necesario en una economía fue la difícil crisis de 1929, con sus respectivas consecuencias: derrumbamiento financiero, quiebras y unos niveles de desempleo que hasta entonces no se habían dado. Esto levantó las dudas sobre la capacidad real que tenían las economías para recuperarse por su cuenta.

En 1936, durante el periodo entre guerras, J. M. Keynes publicó su Teoría General,⁸ una obra que postulaba una serie de medidas que supuestamente podían conducir a la recuperación económica; una lógica que confería al Estado un papel importante -casi decisivo- en la solución de los problemas económicos a través de la política fiscal y la política monetaria, y no llegar a una crisis de desempleo. Por último, en el periodo posbélico, cuando el aparato productivo de muchos países había sido destruido, se difundió la participación activa Estatal a favor del desarrollo económico.

La provisión por el Estado de servicios y bienes públicos tiene una larga historia, sin embargo, es solamente después de la Segunda Guerra Mundial cuando se generaliza en Europa la convicción de que es el Estado el sujeto económico que debe impulsar el crecimiento económico. Surgieron, incluso, investigaciones sobre temas relativos a la estabilidad económica; empleo pleno, inversión y demanda agregada.⁹ Este nuevo enfoque de la política económica y del papel del sector público, unido a las acciones más sociales y redistributivas, deriva con rapidez hacia lo que ha dado en llamarse el Estado de Bienestar.

Cuadrado (2006:41) menciona que con el surgimiento del Estado de Bienestar, la intervención estatal se amplió considerablemente al campo de la seguridad social y a la

⁸ Keynes J. (2003), Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero [1776].

⁹ Pigou introdujo el análisis marginal en la economía pública en su libro: "Un estudio de las finanzas públicas", que se editó en 1928 y que ilustra en forma notable el tremendo cambio que la ciencia sufrió entreguerras, pues en su tercera edición (1947) presenta con gran claridad lo que pasó en escasos 20 años; mientras en la primera edición trataba de la incidencia, de la equidad, la última edición mencionada dedica gran espacio a los problemas de estabilidad: empleo pleno, inversión, demanda agregada y otros. Retchkiman (1972:45)

intervención en el mercado de trabajo. La Economía del Bienestar contribuyó al estudio del papel del Estado, a partir de considerar su capacidad para corregir la ineficiencia del mercado, y conocer las preferencias de los individuos y grupos sociales a través de funciones sociales de bienestar. La tesis básica de la Economía del Bienestar postula que gracias a la intervención del Estado, se pueden corregir las fallas del mercado que impiden alcanzar soluciones económicamente eficientes y socialmente justas.

La Economía del Bienestar atiende a:

- ❖ Gastos en Bienes Preferentes: educación, salud, vivienda.
- ❖ Programas de Mantenimiento: seguro de desempleo, pensiones
- ❖ Grupos vulnerables y marginados: ancianos, inválidos, huérfanos, indígenas.

Las medidas que tomó Roosevelt en Estados Unidos de América (EUA) para reducir la crisis del 29, resumidas en lo que se llamó New Deal¹⁰ (1933), fueron un ejemplo del Estado de Bienestar. Le proporcionaron tanta popularidad que fue reelegido tres veces. Este programa de política económica consistió, básicamente, en desarrollar un amplio plan de obras públicas para reactivar la economía y reducir el desempleo. En definitiva, fue un primer intento de abrir las puertas del intervencionismo estatal en una economía capitalista tan liberal como la estadounidense.

Después de la segunda guerra mundial y hasta los años setentas, el pensamiento keynesiano revolucionó la actitud de los economistas del mundo capitalista (principalmente EUA e Inglaterra) ampliando, a la par, los instrumentos para hacer política económica. Esta fue la época en que se desarrollaron los instrumentos modernos de la política monetaria (control de las tasas de interés) y fiscal (control de los gastos del gobierno e impuestos).

Fue una etapa en la cual la influencia de los sindicatos se elevó sin precedentes a la par de otras instituciones de regulación y de seguridad social, estas instituciones introdujeron al mercado conceptos como salario mínimo, seguro de desempleo y otros derechos laborales.

¹⁰ Nueva Gestión o Nuevo Contrato.

A lo largo del período de sujeción a políticas keynesianas persistió una intensa oposición conservadora dentro de EUA que constituyó la base para lanzar el renacimiento liberal. Esta oposición había estado presente desde el período del New Deal, tal como se manifestó en la oposición conservadora a la creación del sistema de retiro de la seguridad social. La divergencia en opiniones que se crearon tras la ramificación de la teoría keynesiana en poskeynesianos y neokeynesianos fue otro factor para el surgimiento del neoliberalismo.¹¹

- **Monetaristas. (Neoliberales)**

Las teorías keynesianas, dieron resultados en una economía deprimida y funcionó en razón de un ambiente de crecimiento internacional.¹² Éstas se enfocaron sobre el desarrollo de necesidades como infraestructuras y la construcción del Estado de Bienestar, y su desarrollo tuvo un gran éxito en la reconstrucción económica

Sin embargo, a partir del periodo entre crisis (1973-1982),¹³ se argumentó que el Estado había agotado su capacidad de encargarse de la demanda. La nueva fase de crecimiento más sólida la constituyó el mercado basado en la diversificación de productos de consumo y en la aceleración del ciclo consumo. La política económica monetarista surgida en respuesta a la crisis supuso cambiar el criterio del crecimiento económico, privatizando las empresas estatales y devolviendo el protagonismo de la demanda agregada principalmente al mercado.

Como consecuencia de esa nueva filosofía económica el control del dinero y del déficit ha pasado a formar parte de la cultura económica como aspecto fundamental, cuestión que ha llevado a que los Estados moderen su déficit presupuestario y que los Bancos Centrales,

¹¹ Los keynesianos estadounidenses (conocidos como neokeynesianos) tendieron a aceptar la teoría neoliberal de la distribución del ingreso “se paga lo que vale”, mientras que los keynesianos europeos (extensamente asociados con Cambridge, Reino Unido, y conocidos como poskeynesianos) argumentan que la distribución del ingreso depende de manera significativa de factores institucionales. Así, no sólo importa la productividad y la escasez de un factor, sino que también su poder de negociación que es afectado por arreglos institucionales. Palley (2004)

¹² Entre 1948 y 1973 fueron los años de oro del crecimiento económico, el PIB crecía en los países de la OCDE entre el 7 y el 12%. Galbraith (1989)

¹³ Este periodo se delimita con las dos crisis internacionales del petróleo la de 1973 que consistió en un aumento de los precios y la de 1982 donde los precios sufrieron una caída. Esta última afectó a países productores de petróleo, principalmente aquellos que no pertenecían a la OPEP como México.

independizados institucionalmente de los gobiernos, sean los garantes de la regulación monetaria y de los tipos de interés. En este modelo, el Estado pierde también importancia en la articulación de la demanda, favoreciendo el sector privado tanto en medios de consumo como de producción.

Rápidamente, la escuela monetarista fue ganando adeptos, y surgieron otras escuelas de corte clásico, como el ofertismo y las expectativas racionales; aunque existen diferencias notables entre estos enfoques, rescatan los supuestos esenciales de la economía neoclásica y abogan, en último término, por una disminución en la intervención del Estado en la economía, aunque con distintas políticas.¹⁴

Actualmente, la escuela neoclásica (junto a sus derivadas) predomina en el accionar de la banca central de la mayoría de los países del mundo, y ha penetrado su ideología a todos los organismos financieros multilaterales, donde destacan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, irónicamente, creación de John M. Keynes.

- **Estructuralistas.**

Si bien hablamos de las corrientes de pensamiento económico que influyeron en la economía mundial, de la keynesiana, y de la monetarista, no en todo el mundo se dejaron llevar por esas escuelas. En un lote de países predominó el socialismo, y un grupo menos polémico, en América Latina, se afilió al estructuralismo.¹⁵

Por ser una mezcla de keynesianismo y marxismo, con algo propio, el estructuralismo no se interesó tanto por la estabilidad de los precios ni por la estabilidad monetaria o cambiaria. Su objetivo era alcanzar el desarrollo económico y material de estos países. La estabilidad económica general, según la teoría estructuralista, se le puede pedir a un país desarrollado que ya creció pero no a un país en desarrollo que busca, antes de un desarrollo económico, un crecimiento.

¹⁴ Para un análisis comparativo ver Ayala (2000:208)

¹⁵ Es el nombre con el que se designa a la doctrina económica que se desarrolló en el seno de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL).

Las propuestas del modelo estructuralista, como la sustitución de importaciones, el nacionalismo económico, el rechazo a las inversiones extranjeras, la indiferencia a la inflación y a la depreciación de las monedas nacionales, entre otras, llegaron a tener respaldo en su momento de los organismos multilaterales, antes de que fueran influidos por el monetarismo.

Como otras escuelas económicas, también llegó a caer en los vicios de la exageración y la corrupción, y las inevitables deudas externas terminaron aplastando a los países que eran defensores de esos modelos económicos (Chile, Brasil, Argentina). Sin embargo, dejaron algunas economías total o parcialmente diversificadas e industrializadas, aunque con tremendas diferencias sociales y económicas, entre ellas México. El paso de la economía agrícola a la semi-industrial se hizo gracias al estructuralismo, y los parques industriales que actualmente posee dicha nación se iniciaron en esa época, específicamente en las décadas de 1950 a inicios de 1980. Después el monetarismo y sus derivados invadieron todo, tanto a los economistas locales, sus gobiernos, sus bancos centrales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y hasta el pensamiento dentro de las universidades.

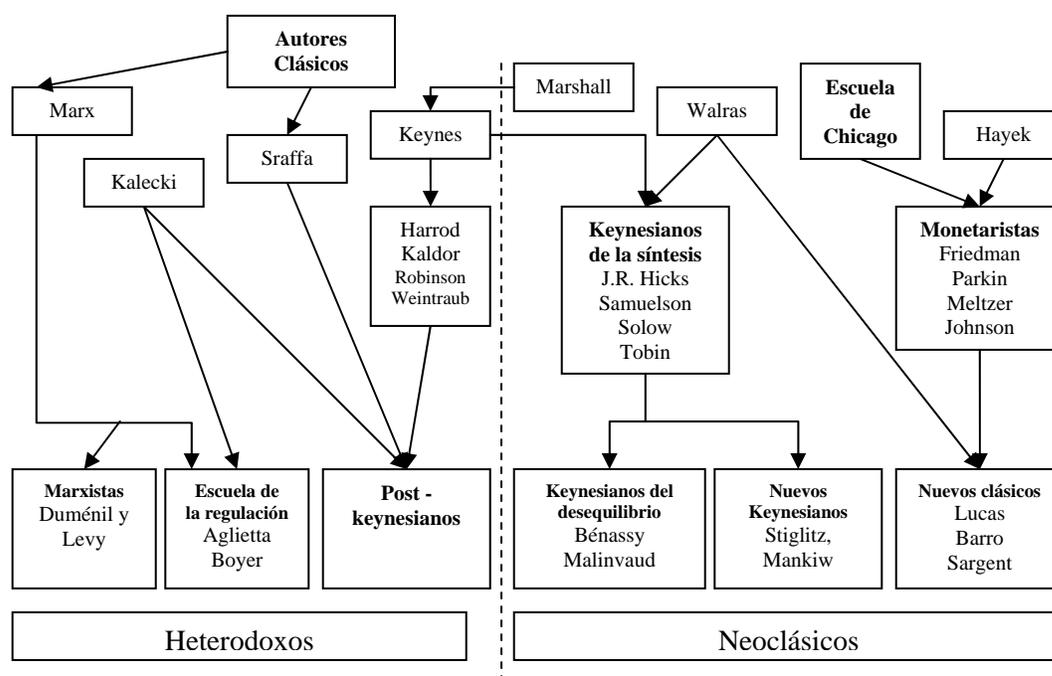
- **Neoclásicos y Heterodoxos.**

No es fácil definir la teoría neoclásica. Para los clásicos la libertad económica, entendida como libertad de comercio interior e internacional, es condición necesaria y suficiente del progreso material de las naciones. Los neoclásicos siguen esgrimiendo la idea de libertad económica, pero rompen en algunos aspectos con los clásicos. Los clásicos ponían el acento en la existencia de clases sociales (capitalistas, trabajadores y terratenientes), y resaltaban el antagonismo de las mismas en el terreno de la distribución del ingreso. Los neoclásicos, en vez de hablar de clases sociales, prefieren hablar de factores productivos (tierra, trabajo y capital) que perciben una remuneración diferente (renta, salario y beneficios), y eluden de esa manera y por completo, la cuestión de la lucha de clases.

Sin embargo a lo largo de la historia del pensamiento económico existió cierto reclamo sobre la explicación de los límites y las debilidades de la teoría neoclásica. Argumentando

que la teoría neoclásica se sustenta en mundos imaginarios, surgen así las teorías heterodoxas que tratan de vincular sus ideas a un mundo real.

Lavoie (2005) da a conocer cuales son los economistas heterodoxos, los cuales se oponen netamente a la economía neoclásica, entre ellos se tiene a: los economistas marxistas, los sraffianos (o neoricardianos), los estructuralistas (del desarrollo), los institucionalistas, los regulacionistas, los schumpeterianos (o evolucionistas) entre otros. He aquí un diagrama que sintetiza quienes son los economistas más destacados de la corriente neoclásica y de las teorías heterodoxas.



Fuente: Lavoie (2005:13)

Algunos de estos teóricos en economía laboran, o así lo hicieron, como asesores, tanto de los gobernantes como de instituciones financieras mundiales,¹⁶ y su pensamiento tiene, por tanto, una gran influencia en el desarrollo de la economía real. La historia reciente ha demostrado que la teoría neoclásica ha sido la ganadora en este aspecto.

Si se hace un análisis detallado de los gobernantes y sus asesores económicos, son los economistas neoclásicos los que más han influido en las políticas económicas mundiales, y

¹⁶ Como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

con más fuerza a partir de los años 70s. Por ejemplo Milton Friedman fue analista de estadísticas para el gobierno de Estados Unidos, asesor económico de los presidentes Richard Nixon (69-74) y Ronald Reagan (81-89). También colaboró con el gobierno de Margaret Thatcher (79-90).

Asimismo, Robert Barro desarrolló durante los 70s el concepto de índice de miseria, del que Jimmy Carter hizo uso durante su campaña presidencial de 1976. En 1983, Barro aplicó los argumentos de información asimétrica para mostrar que los bancos centrales deberían tener objetivos claros de inflación para luchar de forma efectiva contra ésta, objetivos que no deberían ser violados para reducir el desempleo. Esta línea de pensamiento ha tenido una enorme influencia en el diseño de las políticas de los bancos centrales.¹⁷

Laffer conocido como “economista de la Oferta”¹⁸ se hizo popular con su propuesta de que la disminución de impuestos puede conducir a un aumento de la cantidad recaudada por el fisco tal como se representa en la llamada “Curva de Laffer”. Laffer fue miembro del Consejo de Consejeros Económicos del Presidente Reagan y del Comité Ejecutivo de Finanzas del mandato Reagan/Bush.

Stiglitz participó en numerosos puestos de carácter político. Desempeñó labores en la administración del presidente Clinton como presidente del Consejo de Consejeros Económicos (1995-1997). En el Banco Mundial estuvo como primer vicepresidente y economista en jefe (1997 - 2000).

- **Consenso de Washington.**

Por último, hay que señalar que las políticas fondomonetaristas, como las propuestas por Barro y Laffer, fueron ampliamente aplicadas en América Latina. Estas consisten en restricciones salariales, monetarias y fiscales para garantizar el ajuste y la estabilización de cualquier economía con problemas inflacionarios y en balanza de pagos.

¹⁷ Basta mencionar el objetivo del 2% de inflación que el Tratado de Maastricht impuso al Banco Central Europeo.

¹⁸ Junto con Waninski, Laffer es conocido como economista de la oferta. Cuadrado (2006:350)

América Latina se ha visto forzada a aplicar las políticas fondomonetaristas ante la necesidad de salir de la crisis de 1982, ya que el FMI y el Banco Mundial condicionaron los préstamos para hacer frente a esa crisis. El dinero fue otorgado a razón de que los países prestatarios siguieran una serie de reformas plasmadas en lo que dicta el Consenso de Washington (1990).

Aparte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conforman el Consenso de Washington altos ejecutivos del Gobierno de EUA, las agencias económicas del mismo Gobierno, el Comité de la Reserva Federal, el FMI, miembros del Congreso interesados en temas latinoamericanos y ciertos centros de investigación dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica. Desde luego, este Consenso de Washington no representa una sola opinión prevaleciente, sino que se compone de acuerdos básicos en materias macroeconómicas pero que incorpora diferentes matices.

El intento de poner en práctica las 10 reformas que planteaba el Consenso de Washington, con énfasis en la disciplina fiscal, la liberalización de los mercados financieros y la tasa de cambio competitiva de libre mercado ha creado graves problemas en América Latina con repercusión específica al crecimiento económico. Davidson (2002) argumenta que lo que la mayoría de los economistas ortodoxos entiende por política de disciplina fiscal no evita la posibilidad de crisis de cuenta corriente ni genera pleno empleo del sistema económico.¹⁹

El Consenso de Washington y sus ideas de liberalismo son apoyados tanto por Gran Bretaña como por EUA, aunque estas propuestas no sean seguidas por dichos países en su totalidad. Estados Unidos, por ejemplo, aplica grandes subsidios a un sector tan estratégico como el de la agricultura en granos básicos a pesar de estar inscrito en un acuerdo de libre

¹⁹ Since the breakdown of the Bretton Woods system in 1973, orthodox economists have promoted the conventional view that freely fluctuating exchange rates in a laissez-faire market system are efficient. Every classical theory's economist "knows" that the beneficial effects of a freely flexible exchange rate are: ... 2 That each nation may pursue monetary and fiscal policies for full employment without inflation independent of the economic situation of its trading partners... The facts since the break up of Bretton Woods are not consistent with these classical Panglossian promises. Davidson (2002:169-170)

comercio con sus vecinos contiguos. Economistas como Ha Joon Chang (2004) y Friedrich List (1997) analizan esta conducta proteccionista con cara de liberalismo.²⁰

Con estas reglas, eminentemente neoliberales, se ha venido limitando el papel del Estado como motor de crecimiento, específicamente en aquellos países que contrataron compromisos con el FMI. Así, la política fiscal ha subordinado su accionar ante la búsqueda de finanzas públicas sanas y mantener reducida la inflación. Al igual, la política monetaria ha estado subordinada a la apreciación del tipo de cambio y el control de la inflación con el objetivo de mantener el valor del capital financiero. Países seguidores del Consenso de Washington toman la política monetaria restrictiva²¹ como la única condición efectiva para lograr objetivos, ya que ésta mantiene una relativa estabilidad económica y deja a la iniciativa privada la generación de demanda interna.

Sin embargo la disciplina fiscal y el control de la inflación no pueden plantearse cómo objetivos económicos, sobre todo a países en desarrollo.²² En un país abierto al comercio y que carece de ventajas competitivas,²³ la entrada de importaciones puede traer un aumento en el desempleo y no existirán los incentivos para que la iniciativa privada realice inversiones productivas. Esto se debe a que, por medio de una política monetaria restrictiva, el Banco Central busca mantener baja la inflación, pero de manera implícita provoca una subida en las tasas de interés afectando a la producción.²⁴

²⁰ Friedrich List (1789-1846) acuñó la frase “pateando la escalera del crecimiento”. List decía que al recomendar el liberalismo, Gran Bretaña pretendía patear la escalera que había utilizado para crecer para que otros no le siguieran el paso.

²¹ Debido a efectividad en la aplicación de la política monetaria restrictiva para abatir la inflación en 1979 por parte de la FED, actualmente la política monetaria es el principal instrumento macroeconómico que utiliza EUA para gestionar el ciclo económico. Samuelson (2002:398)

²² Ver en el siguiente capítulo la experiencia mexicana al perseguir dichos objetivos.

²³ Suelen denominarse así a las ventajas comparativas que no provienen de la dotación específica de recursos naturales de un país o de otros factores semejantes, sino de las habilidades y la tecnología que se incorporan a los procesos productivos.

²⁴ La tasa de interés se considera como el precio del crédito. Una política monetaria restrictiva provocará que disminuya la oferta de dinero e implícitamente el crédito disponible, haciendo que la tasa de interés aumente. Ortiz (2001:127) explica que no es correcto decir que la tasa de interés es el precio del dinero; lo que dicha tasa representa es un rendimiento porcentual, cuyo monto depende del capital y del plazo involucrados en un préstamo o contrato de crédito.

Ramírez (2006:129) ilustra cómo afecta un ambiente de política monetaria-cambiaria restrictiva a los productores nacionales:

Una tasa de interés alta, que favorezca al capital financiero, va en contra del capital productivo. Este escenario acompañado de un tipo de cambio estable y generalmente apreciado afecta seriamente a los productores nacionales por que en estos se puede observar, por una parte, cómo se reducen sus ingresos y ganancias frente a las importaciones y, por la otra, como la tasa de interés es mayor que sus ingresos llevándolos a condiciones de sobreendeudamiento.

Con lo dicho hasta aquí, se plantea que, países que dependen del comercio exterior y de la entrada de capitales para impulsar el crecimiento económico (países en vía de desarrollo) no pueden plantear objetivos de estabilidad, tanto cambiaria como monetaria. Los Estados de dichos países deberían de tomar un papel activo en cuanto a la reactivación de la demanda interna creando las condiciones y los incentivos necesarios, y depender en menor medida de situaciones tan volátiles como: el flujo externo de capitales, las importaciones y el precio del petróleo. Sólo por medio de políticas fiscales se puede impulsar el empleo y crear mecanismos endógenos de crecimiento, crecimiento desde dentro.

En conclusión, existen diferencias en las escuelas del pensamiento económico pero juntas forman lo que se conoce como Teoría Económica. Ésta es donde surgen las leyes, las teorías y los modelos, que acaban constituyendo la caja de herramientas²⁵ con la que cuenta el economista para comprender los hechos y fenómenos económicos y para diseñar las políticas económicas más adecuadas para entenderlos o resolverlos.

1.2 Política Económica.

Toda ciencia tiene su aspecto teórico y también su aspecto aplicativo. La política económica, como disciplina, es el aspecto aplicativo de la ciencia económica.

²⁵ Box of Tools: Término acuñado por Joan Robinson

Política es la acción del Estado para lograr sus fines. Política Económica es la intervención deliberada del Estado en la economía para alcanzar sus objetivos. Vizcarra (2007:264) proporciona la siguiente definición de Política Económica:

Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país; define los criterios generales que lo sustentan de acuerdo con la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales y los instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional como el gasto público, las empresas públicas, la vinculación con la economía mundial, la capacitación y la productividad; todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de las políticas social, sectorial y regional.

Aun cuando algunas veces, en un sentido amplio, se habla de política económica de otros agentes económicos, fuera del campo estatal (por ejemplo, política de los empresarios, de los sindicatos, etc.) aquí sólo se hará referencia a la acción del Estado. Conforme a la definición indicada se tendrían tres elementos fundamentales a considerar:

- a) El Estado como entidad compleja que debe llevar a cabo la política económica,
- b) Instrumentos o formas de actuar del gobierno, y
- c) Objetivos que persiguen.

La política económica actúa como el argumento fundamental del Estado para justificar la función reguladora y estabilizadora que este cumple; fijando las políticas impositivas, monetarias y cambiarias, así como diseñando las reglas del juego; dentro de lo que se conoce como economía mixta, la cual impera en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Si existen objetivos sociales, tiene que haber instrumentos para alcanzarlos, dentro de un programa para fijar las ideas y una organización para realizarlas. Estos programas, en su conjunto, es lo que se conoce como política económica.

Se hablará primero de los objetivos y después de los instrumentos por que es precisamente en los instrumentos donde se desarrollan las divergencias entre escuelas económicas, llámese neoclásicos, neokeynesianos, estructuralistas, etc.

1.2.1 Objetivos en la Política Económica.

Dentro de la Teoría Económica, excluyendo las diferencias ideológicas, las diversas escuelas del pensamiento económico tienden a perseguir los mismos objetivos públicos, sólo que dan mayor importancia a unos sobre otros. Algunos objetivos que persigue la Teoría Económica son: ocupación plena y estable, crecimiento económico, un nivel de precios estable, balanza internacional de pagos equilibrada, una aceptable tasa de crecimiento del ingreso nacional, distribución del ingreso relativamente igualitaria por familias y regiones, complementar la producción para que no descuide ciertas necesidades colectivas fundamentales, seguridad social, alguna preocupación por las generaciones futuras, y otros por el estilo.

Las políticas económicas tienen que resolver problemas de qué, y cómo producir, cuánto y a quién tributar, en qué cosa y en qué cantidad gastar. Todo esto, implica que desde el Estado se adopten medidas y se plantee su cumplimiento, por lo que tendrán que fijarse prioridades entre los diferentes objetivos a alcanzar, constituyéndose éste en un *policy maker*²⁶ clave, dado que se presenta la persistente necesidad de elegir entre opciones diferentes y, por lo general, contrapuestas. Una política económica, como lo comenta Stiglitz (2002:124), “puede beneficiar a un grupo pero perjudicar a otro, puede aumentar el producto nacional pero también la desigualdad; una política puede aumentar el empleo pero también la inflación.” Mientras más se puede estar acercando a un objetivo, es probable que también se este alejando de otro (objetivos contrapuestos).

Algunos contrastes entre las escuelas económicas o entre las ideologías son más aparentes que reales, dependen de errores de terminología, o de la exigencia de debates entre políticos en competencia. Sin embargo cada una de ellas utiliza distintos instrumentos o medios que pueden ser manipulados o alterados por las autoridades para alcanzar los fines propuestos.

²⁶ Hacedor de Política.

La Política Económica recurre a las ideas elaboradas en el campo de la teoría económica ya que a través de los principios, de las teorías, de las leyes y de los modelos ofrecidos por esta última, los resultados de las acciones prácticas desarrolladas adquieren mayor confiabilidad, seguridad y certeza.

1.2.2 Instrumentos en la Política Económica.

Para la consecución de los diferentes objetivos, mencionados anteriormente, la Política Económica cuenta con un conjunto de instrumentos de acción. Un instrumento se define como un parámetro que puede ser controlado (variado, modificado) por las autoridades económicas.²⁷ Estos instrumentos o políticas provienen de la teoría económica cuyo objetivo es la consecución de los fines relacionados con los principios teóricos del análisis macroeconómico y de acuerdo a Cuadrado (2006: 71-76) son los siguientes:

1. La política monetaria: Es el control de la Banca y del sistema monetario por parte del gobierno con el fin de conseguir la estabilidad del valor del dinero y evitar una balanza de pagos adversa, alcanzar el pleno empleo y buscar el estado de liquidez de toda economía.
2. La política fiscal: El gobierno gasta a través de inversiones públicas, gastos públicos y obtiene ingresos a través de los impuestos sobre las actividades de producción y de circulación de mercancías, sobre los ingresos y ganancias de cualquier otra naturaleza.
3. Los controles y regulaciones directas: Se refieren a las diversas formas gubernamentales de intervención, regulación y establecimiento de prohibiciones o restricciones que tienen efectos significativos en los precios, los costes de producción y, en general, en la asignación de recursos. Controles de este tipo suelen aplicarse a los mercados de trabajo, sobre los precios de ciertos bienes, en la oferta y el funcionamiento de algunos sectores en la producción y/o distribución de determinados bienes y servicios públicos.
4. Las políticas de rentas: Afectan a los salarios y otras rentas, como los alquileres, los dividendos, los márgenes de beneficios..., pueden ser consecuencia de pactos y acuerdos entre las partes

²⁷ Definición proporcionada por Cuadrado (2006:70).

implicadas, como ocurre cuando empresarios y sindicatos alcanzan acuerdos que favorecen la estabilidad, y a veces, una mejor distribución de la renta.

5. Cambios constitucionales: Cabe incluir en este grupo desde las reformas agrarias, las nacionalizaciones y las privatizaciones, hasta las reformas educativas, por ejemplo. Su utilización suele responder al deseo de producir cambios y lograr objetivos que no sería posible alcanzar con otros instrumentos.

Cómo ya se había mencionado, es en los instrumentos donde se desarrolla las divergencias entre escuelas económicas: unas dan preferencia a unos instrumentos sobre otros. Dependiendo de los supuestos, sobre oferta y demanda agregada, que adopten las distintas escuelas (teorías) se le dará mayor o menor importancia a la política fiscal o monetaria, siendo éstas dos los instrumentos de mayor polémica. A continuación se verá en qué consiste cada una.

1.3 Política Fiscal

Una definición de política fiscal es:

Las medidas de política fiscal son los instrumentos que utiliza el sector público para obtener sus recursos -esencialmente impuestos- y los empleos que se dan a esos recursos -esencialmente la compra de mercancías públicas, las transferencias y el pago de los intereses de la deuda pública... En la mayoría de los países las medidas de política fiscal se recogen en los presupuestos del sector público.²⁸

La Política Fiscal (PF) es un instrumento de Política Económica que sólo puede ser manejado por el Estado, pero eso no implica que el sector privado no tenga influencia en ella²⁹. La PF usa medidas relativas al régimen tributario, gasto público, endeudamiento interno, externo, y a las operaciones y situación financiera de las entidades y organismos

²⁸ Diaz-Jimenez, (1999:326,418)

²⁹ Musgrave y Musgrave (1992) nos comenta que los efectos de las políticas de gastos e ingresos no sólo dependen de la reacción del sector privado, sino que la necesidad de medidas fiscales queda determinada por la forma en que actuaría el sector privado en su ausencia.

autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determina monto y distribución de la inversión y consumo público como componentes del gasto nacional.

Tiene influencia en el desarrollo económico social pero depende de lo que se considere en cada país deba ser la función del Estado. En la medida que se acepte que el Estado asuma la responsabilidad de crear infraestructura de desarrollo mediante inversiones en el campo económico y social, actividades agrícolas, industriales o distributivas la influencia de la PF puede ser muy grande.

1.3.1 Importancia de la Política Fiscal.

Como comentan Peacock y Shaw (1974:7), la PF es una de las políticas económicas de acuñación más reciente, su aparición como tal puede situarse en la década de 1930. Es reciente si se compara, por ejemplo, con las políticas de comercio exterior que postulaban los mercantilistas en el siglo XVI.

Ya existían en la economía trabajos sobre Hacienda Pública con autores escandinavos y alemanes, estos últimos eran conocidos como Cameralistas (Ludwig von Schekendorff, Heinrich Gottlob Justi y Josef Sonnenfels). Empero fueron Keynes y Roosevelt quienes crearon la PF como se conoce actualmente. En aquellos tiempos de crisis era necesaria una revolución del pensamiento económico; y fue gracias a políticas de gasto público que Roosevelt pudo sacar a los EUA de tal crisis.

Sin embargo, mucho antes de que Roosevelt fuera presidente se conocían las ideas de Keynes fundamentadas en su Teoría General. Con la incorporación del multiplicador a su razonamiento, Keynes pudo demostrar que los gastos públicos podían aumentar la ocupación, debido a los efectos secundarios que estos generaban sobre la demanda agregada. Pero los detractores del keynesianismo argumentaban, e incluso el mismo Keynes aceptaba, que la PF tenía ciertas limitaciones³⁰ y funcionaba sólo en algunas

³⁰ Debido a algunas limitaciones de la política fiscal en economías abiertas, Keynes aconsejó medidas fiscales sustancialmente distintas para Inglaterra y los Estados Unidos en la depresión de los años treinta, ya que la economía inglesa dependía en buena medida del exterior. Peacock y Shaw (1974:11)

circunstancias. Por ende, la PF sólo alcanzaría su máxima eficacia en su aplicación a situaciones deflacionistas y en países donde su sector exterior fuera muy reducido.

Luego vinieron las guerras mundiales, inevitablemente esta situación disparó el gasto público de los países contendientes e impulsó una ocupación casi plena, incluso en los países que no contendían en forma directa. La situación bélica trajo un mayor grado de aceptación de las políticas keynesianas, éstas perduraron por más de treinta años e hicieron posible crecimientos económicos largos y sostenidos en los países que aplicaron políticas fiscales activas. Sin embargo en los años 70s fue necesario un ajuste en las políticas económicas ante la crisis originada por los precios del petróleo a la alza.

Cuando ocurrió la caída de la hegemonía keynesiana surgieron críticas sobre las fallas del gobierno, se implementó el equilibrio fiscal y se dio mayor importancia a la política monetaria. La antítesis del intervencionismo keynesiano es la doctrina llamada monetarismo.

Para los monetaristas, el gasto público sustituye al gasto privado; sobre todo por que si esta expansión del gasto público se financia emitiendo deuda pública se generarán efectos adversos contra la inversión privada, esto a través del aumento de las tasas de interés como consecuencia de una mayor demanda sobre unas disponibilidades dadas de fondos prestables. Así mismo, los monetaristas señalan que la inflación es resultado de las políticas intervencionistas activas, por que el Estado no tiene suficiente “voluntad política” para financiar el gasto público con impuestos, y entonces cubren el déficit fiscal con incrementos en la oferta monetaria (Ayala, 2000:214).

Otras teorías macroeconómicas³¹ de corte neoclásico han introducido la idea de competencia para criticar al paradigma keynesiano. Estas teorías parten del supuesto según el cual todos los mercados se vacían completamente. En este escenario las fallas de coordinación macroeconómica no deberían ocurrir, sin embargo estas fallas han ocurrido. Si el modelo neoclásico fuera correcto las recesiones no deberían ocurrir, pues el mercado

³¹ Ofertismo y Expectativas Racionales.

debería ser suficiente para que los cambios en los precios absorbieran los desajustes y los agentes económicos estuvieran a salvo de los shocks.

De lo dicho hasta aquí se puede determinar que el Estado, por medio de la PF, debe corregir, complementar y ajustar aquellos aspectos de la economía de mercado que no llenen los requerimientos de bienestar social. A este respecto, cabe señalar que las fallas del mercado,³² posibles de enmendarse por la economía pública, en lo principal están constituidas por la imposibilidad de realizar inversiones de gran cuantía y con recuperación a largo plazo, como la construcción de carreteras y demás infraestructura portuaria; por la incapacidad para aumentar el capital humano por medio de la educación, investigación, salud pública y seguridad social; por la imposibilidad de hacer que coincidan el ahorro y la inversión provocando paros e inseguridad económica, pero principalmente por sus secuelas de tendencias monopolísticas y de concentración de la propiedad y del ingreso.

1.3.2 Funciones de la Política Fiscal

Musgrave y Musgrave (1992) comentan que la PF afecta a la economía de muchas formas y puede ser diseñada para diversos objetivos pero las tres principales funciones de esta son: la función de asignación, de distribución y de estabilización.

1. En la economía existen dos tipos de bienes los públicos³³ y los privados. Los primeros no pueden estar sujetos a un sistema de mercado pues su provisión sería ineficaz o inexistente. Queda claro que bienes como salud, educación y seguridad nacional, entre otros, no pueden estar sujetos a un sistema de precios que excluya a aquellas personas sin capacidad de pago. Entonces el Estado a través de un plan presupuestario está obligado a proveer de médicos, maestros y soldados, según sea el caso. Esta provisión puede ser denominada *función de asignación* de la PF.

³² Fallo de la competencia, Bienes Públicos, Externalidades, Mercados Incompletos, Fallos de la Información, Paro, Inflación y Desequilibrio. Stiglitz (2002: 91-109)

³³ También llamados bienes sociales, se consideran de consumo comunitario, no rivales; no admiten el principio de exclusión, no están sujetos a precios; tienen beneficios indivisibles y; tienen un costo marginal muy bajo.

2. La distribución de la renta de los individuos va a depender, según Musgrave, de sus dotaciones de factores y de los precios que consiguen en el mercado. La distribución mediante el mercado supone un grado sustancial de desigualdad, especialmente en la distribución de la renta del capital. El ajuste de la distribución de la renta y de la riqueza, para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución, se puede lograr a través de impuestos y gastos progresivos. Esto es lo que se considera *función de distribución* de la PF.
3. La tercera función de la PF pudiera ser la más importante, pues tiene que ver con su papel a nivel macroeconómico. Ante una dependencia internacional creciente, los impulsos de inestabilidad se pueden transmitir de un país a otro. Por esta razón principalmente se necesitan medidas tributarias y de gasto, que afecten a la demanda agregada, para poder reactivar el empleo en recesiones y reducir la inflación en periodos de auge. A esta *función* se le conoce como *de estabilización*.

1.4 Política Monetaria

La Política Monetaria es el conjunto de acciones implementadas por la autoridad, orientadas a influir sobre la composición de la cartera de activos de los agentes económicos (personas físicas, empresas y bancos).³⁴ Por medio de la manipulación de variables instrumentales, se puede influir en variables intermedias y así lograr objetivos de política monetaria. Estos objetivos, como comenta Cuadrado (2006:287) son propios de las denominadas políticas de estabilización: actuaciones a corto plazo que pretenden mantener un nivel de la demanda efectiva suficiente para alcanzar un nivel aceptable de crecimiento del ingreso y del empleo sin presionar excesivamente sobre el nivel de precios.

Para un mejor manejo de la Política Económica es necesario que estén coordinadas la política monetaria y la política fiscal. Juntas pueden determinar el nivel y la composición de la demanda agregada, a su vez afectan tasas de interés y niveles de ingreso. Generalmente son los Gobiernos los que establecen los objetivos económicos que se pretende alcanzar a través de la política monetaria. Pero en aquellos países en los que el

³⁴ Ortiz (2001:211)

Banco Central (BC) tiene un mayor grado de autonomía, es ésta institución la que suele responsabilizarse, en coordinación con el gobierno, de fijar la variación en la inflación o en las tasas de interés que se considera deseable mantener o alcanzar.

Las autoridades monetarias disponen de variables instrumentales para influir directamente sobre las variables intermedias y que, a su vez afectan la dirección del cambio y el nivel de las variables objetivo. Los Bancos Centrales autónomos tradicionalmente disponen de tres variables instrumentales.

1.4.1 Variables instrumentales.

La tasa de encaje legal es la proporción del monto de depósitos que el sistema bancario debe guardar en el BC y es el mismo BC el encargado de manejar la cantidad de depósitos que captan los bancos, dicha diversidad de depósitos a sus diferentes tasas obedece a los propios objetivos de la política monetaria. Es un mecanismo que tuvo su origen en la función del BC como prestamista de última instancia, que garantizaba que los bancos siempre tuvieran una reserva y acceso al crédito del instituto central, en situaciones de asedio bancario.

Un segundo instrumento disponible al BC es la tasa de redescuento; en la actualidad el mecanismo de redescuento es el proceso por medio del cual el sistema bancario obtiene reservas del BC, al ser la tasa de redescuento el porcentaje que dicho banco cobra por proporcionarlas. En consecuencia, si la autoridad pretende desacelerar la economía, lo procedente es elevar la tasa de redescuento, a fin de desalentar al sistema bancario de solicitar préstamos y redescantar documentos. Si por el contrario, es de interés de la autoridad la aceleración de la economía, la tasa de redescuento tenderá a bajar, al alentar a los bancos a endeudarse con el BC para contar con mayores reservas, que al multiplicarse, expanden la oferta monetaria.

La relación que existe entre la tasa de redescuento es directa con la tasa de interés. Es decir, que la reducción o aumento en la tasa de redescuento, provoca, a través del aumento o reducción de las reservas bancarias, una reducción o aumento en las tasas de interés. Esto

es por que ante la reducción en la tasa de redescuento, los bancos adquieren mayores reservas prestadas por el BC, con lo que pueden aumentar el crédito a sus clientes, para lo cual bajan la tasas de interés, sin que esto signifique menos ganancias para los bancos, dado que la tasa de redescuento bajó.

El tercer instrumento con que cuenta el BC son las operaciones de mercado abierto, para su instrumentación es necesaria la existencia de un mercado financiero bien desarrollado. Consiste en la colocación y compra de valores gubernamentales en el mercado financiero por parte del BC. Su acción se orienta tanto a la expansión como a la contracción de las reservas bancarias; así como a través de dichos cambios, a la fijación de la tasa de interés y de la oferta monetaria. Su acción afecta directamente a las reservas libres del sistema bancario, así como a los depósitos bancarios y saldos especulativos de empresas y personas.

1.4.2 Variables intermedias.

Las variables intermedias son sobre las cuales las variables instrumentales varían directamente y que, a su vez, afectan la dirección del cambio y el nivel de las variables objetivo.

- **Oferta monetaria.**

La Oferta Monetaria (OM) es el conjunto de medios dinerarios que circulan en una economía. Cabría entonces aquí incluir dentro de la OM tanto a los medios que sirven para realizar transacciones (billetes, monedas y depósitos a la vista), medios para atesorar valor de cambio (activos financieros que devengan interés) y medios para diferir pagos a futuro (letras de cambio, pagarés, promesas de pago, etcétera). Sin embargo no existe consenso acerca de cuáles son los instrumentos que deben o no ser incluidos en la OM.

Al no existir un acuerdo definitivo sobre la definición apropiada de la OM, los técnicos encargados de construir la estadística monetaria básica han optado por producir distintos agregados, parten de la definición restringida del dinero, integrada por medios totalmente líquidos, e incluyen sucesivamente instrumentos de ahorro cada vez menos líquidos, emitidos tanto por el sector bancario como no bancario.

La OM se desagrega de la manera siguiente:

- ❖ M1, o dinero para transacciones comprende a los activos que pueden utilizarse en forma directa, inmediata y sin restricciones para efectuar pagos. Incluye billetes y monedas en circulación más cuentas de cheques en moneda nacional y extranjera (no producen interés).
- ❖ M2, o dinero amplio, incluye cuasidineros (activos menos líquidos que el dinero). Se compone de M1 + instrumentos bancarios líquidos. M2 suele ser la medida más estable de la OM, es también el componente más importante de la OM.
- ❖ M3 = M2 + instrumentos no bancarios líquidos.
- ❖ M4 = M3 + instrumentos financieros a largo plazo.

La OM aumenta cuando aumenta la tasa de interés bancaria activa, el nivel de actividad económica y las reservas.

▪ **Tasa de interés**

Porcentaje que se aplica a una cantidad monetaria (capital) y que equivale al monto que debe pagar o cobrar por prestar o pedir dinero. El BC vigila los niveles de la tasa de interés ya que de ésta dependen la inversión y el tipo de cambio. El sistema bancario demanda dinero emitido por el BC para satisfacer la demanda de efectivo en circulación, compensar saldos interbancarios y cumplir con las exigencias de reservas mínimas que han de depositar en el BC; la variación de los tipos oficiales influye en los tipos de interés bancarios. Indirectamente afecta a los tipos de mercado, pues el sistema bancario los traslada a sus clientes, modificando tanto la remuneración de los depósitos como el costo de los créditos.

▪ **Reservas Bancarias**

El dinero bancario no está respaldado íntegramente por dinero “tangible”, sino tan sólo una parte. Esta parte del dinero bancario que sí existe físicamente es lo que se denomina reservas bancarias. Esto es así debido a las características del negocio bancario: los bancos comerciales reciben depósitos de sus clientes, mantienen una parte de dichos depósitos en forma de reservas bancarias, y el resto lo utilizan para prestárselo a otros agentes económicos a cambio del cobro de algunos intereses. Por tanto, si en el mismo momento

todos los agentes económicos quisieran convertir sus depósitos bancarios en dinero efectivo, no sería posible, puesto que dicha cantidad de dinero “físico” no existe en la realidad.

- **Crédito**

Es la transferencia de dinero a cambio de una promesa de pago en el futuro. Tiene la función de financiar la producción con anticipación a la demanda. Su uso economiza el uso del dinero, permite planeación más flexible de gastos a largo plazo y actúa como recolector de ahorro de la sociedad. El BC evalúa si se debe restringir o expandir los créditos, tomando medidas necesarias en costos. El objetivo de ésta regulación es que las actividades prioritarias tengan un flujo adecuado de recursos financieros, a tasas competitivas y a plazos cómodos. El costo del crédito y su disponibilidad son importantes factores determinantes de la inversión empresarial y de las decisiones del gasto de consumo de los hogares y, en consecuencia, de las condiciones generales de la demanda.

- **Tipo de cambio**

Es la cantidad de moneda extranjera que se puede obtener por unidad de moneda local. En el mercado cambiario se llevan a cabo transacciones de operaciones con monedas extranjeras. El tipo de cambio se fija en base al poder adquisitivo que tiene una moneda en su país, variando de acuerdo a su nivel de inflación. Variaciones en el tipo de interés pueden afectar al tipo de cambio a través de los flujos internacionales de capital, de tal forma que pueden apreciar o depreciar el valor de la moneda. El impacto dependerá del grado de apertura de la economía al comercio internacional, ya que el tipo de cambio incide tanto sobre el precio de los bienes importados como sobre la competitividad de los precios de los bienes nacionales, lo que puede afectar a los precios de los bienes finales y de la demanda externa.

1.5 Política fiscal y monetaria actualmente.

La subordinación de la política fiscal a la política monetaria comenzó en la década de los setenta, a partir de una escuela de pensamiento que invirtió la relación entre las dos,

otorgando clara preponderancia a la política monetaria. La necesidad de controlar la inflación fue prioritaria y se descartó el manejo de la demanda por superfluo y hasta dañino. El control de la inflación podía asegurarse tan sólo limitando la oferta monetaria.

Actualmente ya no es posible considerar apropiada la aplicación de la política fiscal o monetaria por separado ó supeditando una a la otra, debido a que con frecuencia se le pide a una política específica objetivos que por sí sola no puede alcanzar. Es decir, la política fiscal en su afán de reactivar la actividad económica por medio de un aumento del gasto público pudiera ver frustrado su objetivo si la política monetaria permanece restrictiva.

Lo anterior se debe a que: persiguiendo objetivos de estabilidad monetaria, es decir, plantear una baja inflación como objetivo, el BC capte todo ese dinero vía bonos o a través del régimen de saldos diarios y como consecuencia se aumenten las tasas de interés (Ver proceso en cita a pie número 24). Un escenario con tasas de interés altas atenta contra la inversión productiva y encarece la deuda de los créditos ya contratados. Mucho de ese gasto público realizado servirá para fines distintos a la producción, es decir no tendrá el efecto esperado en la demanda interna y por tanto en el empleo.

Huerta (2001) comenta que las políticas fiscales y monetarias restrictivas que se han presentado en los últimos años, son producto de la liberalización financiera y de la consecuente internacionalización del mercado de capitales, dinero y divisas. Esto, obliga a los gobiernos y los Bancos Centrales a trabajar con monedas estables para asegurar las condiciones de rentabilidad que exige el capital internacional y para evitar la desvalorización de dicho capital.

Hoy por hoy el capital internacional tiene atado de manos a los Bancos Centrales para aplicar una política monetaria expansiva,³⁵ así mismo la política fiscal de querer ser expansiva en momentos en que la economía lo requiriera (crisis) tendría serias dificultades

³⁵ De hecho los estados nacionales en algunos casos han llevado al extremo la eliminación de su participación al establecer o constituir bancos centrales autónomos.

para lograr sus objetivos, pues sus efectos serían contrarrestados por la política monetaria restrictiva que prevalece hoy en día.

1.6 Conclusión capitular.

La actividad del Estado es importante en el sentido de que los objetivos que busca alcanzar son de beneficio social. En un contexto de liberalización económica (comercio, migraciones, inversión extranjera, acuerdos internacionales, etc.) los distintos Estados pudieran tener objetivos contrapuestos generando desacuerdos de gran alcance (incluso bélicos). Es importante que todos los instrumentos que tiene a disposición un Estado sigan un mismo fin,³⁶ ya que a través de la consecución de los fines sociales este ente adquirirá mayor aceptación y por ende se fortalecerá. Solamente un Estado fortalecido y con aceptación social podrá hacer frente a los problemas que surgen en un entorno de escasez de recursos económicos y fragilidad política.

A partir de las definiciones que se dieron de Estado y Política Económica, y la importancia dada por las distintas escuelas del pensamiento económico; en el siguiente capítulo se hará una breve revisión del curso que ha seguido la Política Económica en México, destacando a las políticas fiscal y monetaria como los principales instrumentos que tiene a su disposición el Estado para influir o dirigir cada uno de los sectores económicos. Se verá su desarrollo a nivel federal así como la influencia de éstas a nivel local por un lado y sectorial por el otro. Se tomará como punto de partida las reformas estructurales a principios de los ochenta por que se considera que la política económica ha seguido el mismo modelo desde entonces. Todo este análisis se hará sin dejar de lado al sector agrícola mexicano, materia de estudio en la presente investigación.

³⁶ Con esto se hace referencia a que las políticas (tanto monetarias, fiscales, de tipo de cambio, etc.) deben actuar coordinadamente. En el caso de las primeras dos, tanto el Estado como el Banco Central deben buscar acuerdos conjuntos en beneficio del país.

CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA ECONOMICA EN MÉXICO

La política económica actual quedó definida a raíz de las reformas estructurales aplicadas a partir de 1983, gracias a las cartas de intención firmadas con el FMI para renegociar la deuda.³⁷ Como se vio en el capítulo anterior, el Consenso de Washington integrado por el FMI y otros organismos, diseñó una serie de reglas que debían aplicarse a países latinoamericanos para hacer frente a sus compromisos financieros y ser sujetos de crédito. Es decir, el financiamiento otorgado por el FMI para ayudar a México a salir de crisis fue condicionado a la aplicación de los lineamientos postulados en el Consenso de Washington.

La política económica seguida en México buscó acomodarse a estas reglas, a través de programas o pactos conocidos como de reestructuración o de ajuste. Estos programas tenían la finalidad de aplicar una serie de reformas estructurales, entre las que se incluyeron: la reducción de la presencia del Estado en la economía, la eliminación de las prácticas proteccionistas, la apertura comercial, la reducción del déficit fiscal, así como la desregulación y el libre mercado.

En el transcurso del presente capítulo se pretende describir cómo ha evolucionado la política económica y cómo de alguna forma incide en el desarrollo de la agricultura. Se mencionará el papel de la política fiscal; que comprende tanto al monto de gasto destinado y forma de distribuirlo³⁸ como a la forma de financiar esos recursos. Aquí también entra la política monetaria, por que en mucho de ella depende que los recursos financieros lleguen al lugar donde se necesitan.

Con la política monetaria también se tiene que hacer mención del tipo de cambio debido a que, en un contexto de libre comercio, este tiene un fuerte peso determinativo en el valor de la moneda y por consiguiente de los bienes comerciados. Se hace mención de este tipo de

³⁷ El endeudamiento acumulado (debido a un aumento del precio del petróleo como garantía de pago) y la fuerte elevación de las tasas internacionales de interés, después de 1977, provocaron el crecimiento acelerado de los pagos de intereses y utilidades. De 1972 a 1982 los intereses pagados crecieron a una tasa de 43% anual, pasando de un nivel de 500 millones a más de 12 300 millones de dólares al año. El freno en el flujo de nuevos capitales a partir de este último año hizo explotar la crisis de la deuda externa.

³⁸ Aquí juega un papel importante el federalismo fiscal.

bienes por que son a los que se les ha destinado mayores apoyos gubernamentales en los últimos años, especialmente en el sector agrícola. Finalmente se tienen que considerar cambios en materia legislativa y ciertos acuerdos sin los cuáles no podría comprenderse la forma de hacer política económica.

2.1 Política fiscal en los programas de ajuste.

El diagnóstico que sustentaba al nuevo modelo de ajuste,³⁹ determinó que el desequilibrio fiscal era la causa del proceso inflacionario⁴⁰ sobre todo el gasto financiado con deuda. Así que, una de las metas propuestas por el gobierno mexicano tras la crisis de deuda en 1982 era la de lograr el equilibrio fiscal. Se dio un ajuste en las finanzas públicas, buscando el equilibrio entre los gastos e ingresos. Se buscó la equidad, fundamentalmente, a través de la reducción extraordinaria del gasto primario.⁴¹

Cuadro 2.1

Número de empresas públicas, 1982-1992

Año	Organismos descentralizados	Entidades con participación mayoritaria del gobierno	Fideicomisos públicos	Entidades con participación minoritaria del gobierno	Total
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	77	119	43	0	239
1992	77	106	40	0	223

Fuente: Tomado de Ayala (2001:122) con base en: Banco de México, *The mexican economy*, México 1991, y OCDE, *Estudios económicos de México*, 1991/1992.

³⁹ Conocido como de corte neoclásico.

⁴⁰ En 1982 la inflación fue de 98.8% y quedó por arriba de las tasas de interés. El tipo de cambio pasó de 27 a 150 pesos por dólar y las reservas de divisas bajaron.

⁴¹ También se le conoce como gasto no financiero por que no incluye el pago de intereses de la deuda pública interna y externa.

La reducción del gasto significó una reducción de la presencia directa del Estado en la producción para fomentar la economía del mercado y la inversión privada; se privatizaron empresas y suprimieron dependencias administrativas, y disminuyó así el gasto público programable. Ayala (2001:120) comenta que del gasto público la inversión fue la más afectada pues de representar un 8% del PIB en 1982 pasó a un 4% en 1988. Así mismo, el mecanismo de control de precios pasó a estar determinado por el mercado: con la excepción de algunos productos básicos, el gobierno eliminó los controles de precios de un gran número de productos, y volvió más flexible la fijación de precios de los bienes sujetos a control oficial.⁴²

Durante décadas la inversión pública había desempeñado un papel esencial para promover la inversión privada en la agricultura a través de la dotación de infraestructura física al medio rural en obras de irrigación, comunicaciones, electrificación y la introducción de servicios generales para localidades pequeñas alejadas de los centros urbanos. Con la nueva política fiscal esta acción promotora quedaba en manos del mercado.

Se suponía que con la privatización de las empresas públicas y la desintermediación del Estado, el déficit público se reduciría, considerado como una fuente generadora de inflación. Sin embargo, el gasto del sector privado, propuesto como el nuevo motor de la economía, no compensó la drástica contracción de la inversión pública. Una gran parte de los programas de desarrollo agrícola, como investigación, extensión, asistencia técnica, capacitación, controles sanitarios y apoyos directos a la producción y comercialización, que eran realizados por el Estado, quedaron relegados a las vicisitudes de la oferta y demanda.

Si bien el gasto total disminuyó, hubo un tipo de gasto que creció. Precisamente, “el gasto social llegó a representar el 40% del gasto público total en 1994, cuando que en la década de los 80s esta proporción oscilaba alrededor de 17%” Rello y Saavedra (2007:59). Estos autores resaltan que el aumento en el gasto social representa un reconocimiento de que el mercado y el crecimiento de las empresas privadas dinamizan la economía pero que excluyen a otros sectores sociales y concentran el ingreso.

⁴² La transferencia de subsidios al campo disminuyó como porcentaje del PIB agropecuario de 10.9 % en 1982 a 3.2 % en 1988. Arroyo y León (1996:142)

No todos los ajustes se hicieron por el lado del gasto. Del lado de los ingresos, los no tributarios⁴³ venían disminuyendo su participación, debido a la caída de los precios del petróleo en 1982 y 1986. A partir de esa última fecha, se adoptaron medidas legales y administrativas tendientes a elevar los impuestos directos e indirectos. Si bien los ingresos tributarios no aumentaron significativamente, sí cambió su estructura al tomar mayor importancia los impuestos indirectos sobre los directos.⁴⁴

Pero este nuevo escenario, llamado por algunos como de “Finanzas Públicas Sanas”, se realizó a costa de un deterioro en el nivel de vida de la población. López (2005:51) comenta que de 1982 a 1988 se contrajo el salario real medio de los trabajadores del sector público en un 50%. Así mismo, Guillén (2000:61) apunta que las ocupaciones formales creadas a lo largo de dicho sexenio fueron 433 mil plazas, apenas una treceava parte de las creadas en el sexenio anterior. Al igual la disminución del Estado impidió que este realizara su papel estratégico: Ya sea como inversor o gestor económico, llena los vacíos que el sector privado no puede ocupar o que no son de interés, fundamentalmente, procura la existencia de actividades que se consideran estratégicas y prioritarias.

Aparte de los costos en que se incurre al buscar “Finanzas Públicas Sanas”, existe otro inconveniente de fondo, pues mientras en el corto plazo se pueda lograr un equilibrio fiscal, a largo plazo la propia dinámica de los ciclos económicos traerá periodos de recesión y no existirán los mecanismos suficientes⁴⁵ para contrarrestar un declive en la actividad económica. Ramírez (2009:129) por otro lado, explica por qué no es posible lograr el equilibrio fiscal:

La disciplina fiscal no va a conseguir el equilibrio de las finanzas públicas, por que a menor gasto de gobierno, se tendrá menor demanda interna que resultará en una menor tasa de crecimiento o actividad económica y por lo tanto menores ingresos tributarios, es así como el equilibrio de las finanzas públicas es inalcanzable ya que esta dinámica se suscribe a un círculo vicioso que impide el logro del equilibrio fiscal.

⁴³ Deuda interna y externa, emisión primaria de circulante e ingresos extraordinarios por la venta de petróleo.

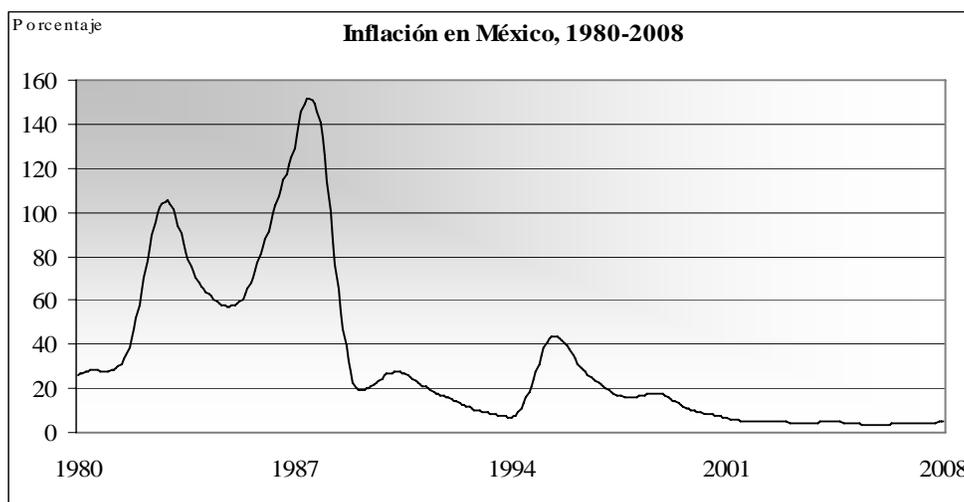
⁴⁴ Ante los grupos empresariales y financieros era menos riesgoso políticamente tasar al consumo que a los ingresos derivados del capital. Por tanto, el IVA aumentó de 10 a 15% y se redujeron las exenciones.

⁴⁵ Principalmente Gasto Público.

No obstante, se siguió con la norma de disciplina fiscal. El ajuste en el gasto primario fue tan severo que se reflejó de inmediato en el balance primario del sector público, el cual pasó de un déficit de 2.5% del PIB en 1982, a un superávit permanente que fluctuó entre el 3 y 8% del PIB durante todo el periodo de 1983-1988. Aunque el gasto público primario disminuyó, el gasto público financiero se incrementó notablemente, ya que de representar 14.4% como proporción del PIB en 1982, pasó a 20.6% en 1988.⁴⁶ Considerando las cifras anteriores se puede decir que; en este periodo el mayor esfuerzo de la política fiscal se concentró en el pago de la deuda.

Tal compromiso fue uno de los obstáculos principales para el control de la inflación durante el periodo de Miguel de la Madrid. Al escasear los recursos financieros para México, por los compromisos de pago de la deuda externa, el gobierno recurrió al endeudamiento interno presionando así las tasas de interés a la alza.⁴⁷ Los créditos se encarecieron, la inversión se contrajo, la capacidad ociosa se incrementó dañando al capital productivo y favoreciendo al capital especulativo. Este escenario, aunado a la disminución de las barreras arancelarias tras un periodo de fuerte protección,⁴⁸ terminó por convertirse en una grave recesión con posterior inflación.

Gráfica 2.1



Fuente: Banco de México.

⁴⁶ López (2005:52).

⁴⁷ En 1985, para captar recursos, el gobierno aumentó las tasas de interés de valores de renta fija (CETES y PETROBONOS).

⁴⁸ En noviembre de 1985 México inició negociaciones para ingresar al GATT y en agosto de 1986 fue aceptado como miembro del mismo.

Los sucesos presentados durante el sexenio (1982-1988) de inestabilidad en los precios del petróleo y las tasas de interés, de renegociación de la deuda externa, el recorte presupuestal, del *boom* bursátil y su estrepitosa caída,⁴⁹ obligaron a rediseñar tres veces la política económica de estabilización. Finalmente cuando se instrumenta el Programa de Solidaridad Económica (PSE), a fines de 1987, se reconoce que por sí sola la disciplina fiscal no traería una estabilidad en precios.

Con el PSE, el sector privado se comprometió al control de una serie de precios clave y los trabajadores aceptaron el control de los salarios. A la gestión ortodoxa de la demanda, a través de la política monetaria y fiscal, se sumó una política de ingreso que permitió manejar la pérdida de capacidad adquisitiva. Este programa permitió reducir el déficit fiscal y cortar la tendencia creciente de la inflación. Sin embargo, la salida de capitales continuaba presionando sobre la capacidad financiera del sector público, ya que tenía una deuda interna muy importante. La necesidad de mantener tasas de interés sumamente elevadas provocaba de este modo una trampa de endeudamiento que generaba nuevos requerimientos financieros en un círculo vicioso.

En 1988 el gobierno de Salinas de Gortari amplió la estrategia del PSE, a través de la renegociación de la deuda y la implementación o aceleración de reformas estructurales, para buscar la repatriación de capitales y atraer inversiones externas. Se realizaron reformas al sistema financiero, se aceleró la privatización de las empresas públicas, se consolidó la apertura comercial, finalmente, la política monetaria tomó un nuevo papel basado en una combinación del tipo de cambio flexible y altas tasas de interés.

2.2 Política cambiaria y monetaria en los programas de ajuste.

Es común incluir a la política de tipos de cambio dentro de la política monetaria. En este análisis se hará una distinción entre las dos, debido a los diferentes momentos en que se le da mayor importancia a cada una, dentro del periodo de reestructuración.

⁴⁹ Y si esto fuera poco habría que agregar el terremoto que azotó a la Ciudad de México en septiembre de 1985.

A mediados de los 80s, México comenzó a insertarse en el comercio internacional, dejando de lado el modelo de sustitución de importaciones. Para que dicha apertura se diera de manera gradual y no significara un déficit brusco en la balanza comercial, se optó por regular el tipo de cambio manteniéndolo sobrevaluado. La política monetaria, mientras tanto, se mantuvo restrictiva buscando la estabilidad de precios. Es a partir de la privatización de la banca y de la autonomía del Banco de México, a principios de los noventa, cuando se desliga la política monetaria de las demás decisiones del gobierno.

2.2.1 Política cambiaria.

Durante el periodo gobernado por Miguel de la Madrid se mantuvo devaluado el tipo de cambio⁵⁰ (peso/dólar) con lo que se controló el déficit comercial, aparte de que no había dólares suficientes para importar productos. El ajuste comercial con un tipo de cambio devaluado promueve la sustitución de importaciones, ya que las hace prohibitivas en el mercado interior. Sin embargo, cuando se importan insumos o bienes de capital es más complicado sustituirlos, en comparación a los bienes finales. A pesar de que el déficit comercial se mantuvo reducido, continuaron los problemas de inflación debido al incremento de los costos, pues muchos de los insumos utilizados por la industria mexicana eran importados.

En el caso de la industria petroquímica,⁵¹ durante la reestructuración iniciada en los ochentas la producción pasó a manos de privados ó sencillamente se importaba el producto. Con la devaluación estos productos se encarecieron significando mayores costos para la agricultura; mientras que los precios de los alimentos (especialmente maíz y frijol)

⁵⁰ La devaluación o sobrevaluación reflejan una decisión del gobierno y se da cuando se mantienen tipos de cambio fijos, mientras que la depreciación o apreciación son el resultado conjunto de las políticas de gobierno y de las fuerzas de mercado. Krugman y Obstfeld (1999:403)

Las devaluaciones recurrentes del peso durante los ochenta favorecieron las exportaciones del sector agropecuario, aunque después prevaleció la política de utilizar un tipo de cambio sobrevaluado como ancla antiinflacionaria.

⁵¹ Importante en cuanto a la elaboración de fertilizantes e insecticidas, insumos necesarios para la agricultura. Para su privatización se recurrió a reclasificar la petroquímica básica, dejando productos libres para que la iniciativa privada se encargara de ellos.

continuaban sujetos a controles por parte del Estado.⁵² Es decir, durante los años ochenta la política de devaluación y control de precios a productos básicos, significaron un estrangulamiento para el productor agrícola.

A partir de 1985 se modificó el régimen cambiario, se suprimieron los controles de cambio y se optó por la flotación regulada (Ver cuadro 2.2). Este cambio significó una política de sobrevaluación cambiaria que facilitaba el acceso a insumos y bienes de capital extranjeros, además de las importaciones de bienes finales. Por un lado aumentó la oferta interna y se redujo la inflación, pero por el otro se acrecentaron las presiones de la competencia externa y disminuyó la competitividad de las exportaciones.

Cuadro 2.2

Resumen de los regímenes cambiarios en México desde 1954

Fecha	Régimen	Tipos de cambio	Cotizaciones ¹	
			Inicio	Fin
19 de abril de 1954 - 31 de agosto de 1976	Paridad fija	Fijo	\$12.50	\$12.50
1 de septiembre de 1976 - 5 de agosto de 1982	Sistema de flotación controlada	Operaciones en billetes /documentos	\$20.50	\$48.79
6 de agosto de 1982 -31 de agosto de 1982	Sistema cambiario múltiple	General	\$75.33	\$104.00
		Preferencial	\$49.13	\$49.81
		"Mex-dólar"	\$69.50	\$69.50
1 de septiembre de 1982 - 19 de diciembre de 1982	Control generalizado de cambios	Preferencial	\$50.00	\$70.00
		Ordinario	\$70.00	\$70.00
20 de diciembre de 1982 - 4 de agosto de 1985	Control de cambios	Controlado	\$95.05	\$281.34
		Especial	\$70.00	\$344.50
		Libre	\$149.25	\$344.50
5 de agosto de 1985 - 10 de noviembre de 1991	Flotación regulada	Controlado de equilibrio	\$282.30	\$3,073.00
		Libre	\$344.50	\$3,068.90
11 de noviembre de 1991 - 21 de diciembre de 1994	Bandas cambiarias con desliz controlado	"FIX"	\$3,074.03	N\$3.997
22 de diciembre de 1994 - presente	Libre flotación	"FIX"	N\$4.8875	-

1 Promedio entre compra y venta. Guía: \$ = "viejos pesos" ; N\$ = "nuevos pesos"

2 El tipo de cambio era el mismo para la compra y la venta.

3 Sólo se cotizaba al tipo de cambio especificado. Únicamente estuvo vigente del 19 al 31 de agosto de 1982.

Fuente: Regímenes cambiarios de México a partir de 1954, Banco de México, Septiembre, 2009.

⁵² Ver gráfica 3.5 del siguiente capítulo. Posteriormente con Carlos Salinas se privatizarían organismos que habían apoyado en la provisión de fertilizantes, plaguicidas, semilla mejorada a precios menores al costo de mercado; también se fueron retirando de manera gradual los subsidios en agua para riego y en tarifas de energía eléctrica.

Resultaba así indispensable atraer flujos de capital para financiar un déficit en cuenta corriente que crecía aceleradamente y que ya era cercano a 8% del PIB. Ramírez (2009:109) comenta por qué es necesario atraer capitales cuando se mantiene un tipo de cambio sobrevaluado:

Para mantener la apreciación se hacen necesarios algunos factores como son: mantener un alto nivel de reservas internacionales que garanticen el valor de la moneda; mantener una tasa de interés atractiva en el mercado internacional que se logra mediante una Política Monetaria restrictiva y contar con un crecimiento económico que asegure la rentabilidad de las inversiones, todo ello desde luego sin dejar de seguir con la disciplina fiscal.

Entonces, para financiar el déficit del sector externo se hizo necesario propiciar elevadas tasas de interés internas sobre los instrumentos denominados en pesos, a fin de atraer importantes flujos de capital externo. Esas condiciones y el manejo de las expectativas económicas convirtieron al proceso de apertura y privatización en la mayor prioridad de la política, tanto por las ventajas para las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, como por la confianza en la estabilidad de los flujos de capital.

A partir de 1990, con las nuevas privatizaciones realizadas por Salinas de Gortari,⁵³ la apreciación cambiaria se vería reforzada por el ingreso de capitales, que ayudó a mejorar el desempeño económico de los años subsecuentes evadiendo las restricciones del bajo ahorro interno y permitió el manejo flexible de las políticas monetaria y fiscal, compensó el déficit externo y elevó las reservas internacionales.⁵⁴

⁵³ Si bien la venta de paraestatales se inicia en 1983, entre 1990-1992 se acelera el proceso de liquidación de las empresas estatales más grandes; destacan por su tamaño la venta de Teléfonos de México, Aeronaves de México, Compañía Mexicana de Aviación, Compañía Minera de Cananea y la privatización de la banca que se inicia en 1990 y se concluye a principios de 1992. López (2005:58)

⁵⁴ La entrada de capitales aumenta las reservas internacionales mediante el proceso de esterilización (Colocación de bonos en el mercado para recoger el exceso de circulante). A su vez las reservas internacionales acumuladas representan un respaldo para los compromisos financieros del sector público y privado y confianza para el capital externo.

2.2.2 Política monetaria

Debido a las reformas estructurales ya mencionadas, la política monetaria se mantuvo restrictiva, es decir, se buscó reducir la oferta monetaria para controlar la inflación. Con la libre movilidad de mercancías tras la apertura comercial, también los recursos financieros fluyeron en busca de mejores rendimientos. La contracción monetaria aplicada en México conducía hacia altas tasas de interés, de manera que el diferencial de tasas de interés entre México y el mercado internacional indujo la entrada de capitales del exterior.

A finales de los ochenta se inició un proceso de desregulación del sistema financiero, orientado a promover la liberalización de las operaciones de los intermediarios financieros, a la modernización o creación de nuevos instrumentos y agentes y, finalmente, a una apertura gradual en relación con la competencia externa. En 1989 se liberaron todas las tasas de interés sobre los instrumentos bancarios, incluyendo las cuentas de cheques. También se eliminaron los requisitos de encaje legal, sustituyéndolos por un coeficiente de liquidez,⁵⁵ lo que posibilitó que la Banca dejara de ser la ventanilla del sector público para el financiamiento de su déficit y así, el crédito pudiera fluir hacia el sector privado. A la postre, el coeficiente de liquidez sería eliminado y sustituido por operaciones de mercado abierto.

Durante el mismo año de 1989, se inició un proceso para hacer de la banca de desarrollo únicamente banca de segundo piso,⁵⁶ concentrando sus actividades en asistencia técnica, garantías, transferencia de tecnología, capacitación, organización, así como el redescuento de documentos que ampararan el crédito otorgado por la banca comercial. Los bancos de desarrollo que tradicionalmente otorgaban préstamos a la agricultura incluyen:

- ❖ Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) creado en 1954.

⁵⁵ El proceso de eliminación de la tasa de encaje legal fue largo. En 1985 se da una reducción considerable de la tasa de 50 a 19%, lo que redujo la canalización obligatoria de recursos de los bancos al gobierno. En 1990 se eliminan los controles a la tasa de interés y a la canalización de los créditos, en su lugar se establece un coeficiente de liquidez de 10% en moneda nacional, el cual desaparece definitivamente en 1991. López (2005:60-61).

⁵⁶ Se dice banca de segundo piso a la institución financiera que no realiza operaciones directamente con el público, sino que funciona por intermediación de un banco comercial o de un intermediario financiero no bancario. Vizcarra (2007:22)

- ❖ Nacional Financiera (NAFIN) creada en 1934.
- ❖ Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) desde 1975 ahora Financiera Rural.
- ❖ Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEXT) constituido en 1934.
- ❖ Compañía Nacional Financiera Azucarera (FINA) establecida en 1943.

Actualmente sólo las tres primeras continúan funcionando. FIRA, al igual que NAFIN y Financiera Rural fondean los recursos, es decir, no otorgan crédito directo a los productores sino que operan como banca de segundo piso, con patrimonio propio y colocan sus recursos a través de bancos y otros intermediarios financieros, tales como: SOFOLES, SOFOMES, Arrendadoras Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Agentes PROCREA, Empresas de Factoraje, Uniones de Crédito.

Dichos intermediarios son los encargados de solicitar los créditos a la banca de desarrollo para después colocarlos entre los distintos productores a tasas más altas ó reteniendo una parte del monto. Al contraerse la participación del Estado como propietario y empresario, se generaron espacios de ganancia para los sectores privados cediéndoles la oportunidad de proporcionar esos servicios y productos bajo sus propios criterios y condiciones; el caso de los servicios financieros -crédito y seguro- es representativo. Robles (2003:166) apunta que el crédito rural oficial redujo fuertemente su cobertura al pasar de 7 millones de hectáreas a principios de los años ochenta a poco más de un millón de hectáreas para 1994.

No sólo la banca de desarrollo sufrió alteraciones, la banca comercial fue reprivatizada⁵⁷ de manera gradual. Se efectuaron cambios legislativos en el sistema financiero para prepararlo en su apertura al capital externo; se alentó la participación minoritaria de la inversión extranjera. Orozco y García (1996:151) resaltan las secuelas de la privatización bancaria con respecto a la agricultura: “se soslayaron algunos proyectos de inversión debido a la depuración suscitada al ser privatizada la banca comercial. Asimismo, se registró una disminución de la demanda de inversión debido a la reducida rentabilidad, al deterioro de los precios de algunos productos.”

⁵⁷ La banca originalmente era privada, fue estatizada en 1982. En 1990 se dieron a conocer en el Diario Oficial los lineamientos para la desincorporación de la banca múltiple.

La desregulación o liberalización financiera culminaría con el otorgamiento de autonomía al Banco de México (BC) el primero de abril de 1994. No obstante, Heath (2003:193) considera que la verdadera autonomía del BC se dio hasta 1998 bajo el mandato de Guillermo Ortiz, cuando comienza el régimen de política monetaria conocido como “objetivos de inflación”. Un elemento fundamental de esta política es el papel que desempeñan la transparencia, la comunicación y la rendición de cuentas del Banco.

Como bien lo apunta Heath (2003:195) en términos generales, el marco conceptual de la política monetaria ha variado poco de 1995 a la fecha. Anteriormente el BC utilizaba la política cambiaria como ancla para abatir la inflación a través de la determinación exógena del tipo de cambio. Se establecía un rango determinado por bandas de intervención, que comprometían al BC a vender divisas al mercado cuando el tipo de cambio llegaba a la banda superior para evitar que se elevara por arriba del nivel máximo. De la misma forma, para evitar que se apreciara más del mínimo establecido, el BC compraba dólares al mercado cuando llegaba el tipo de cambio al límite inferior. Estas acciones comprometían el uso de las reservas internacionales para sostener el tipo de cambio dentro del rango establecido.

A partir de diciembre de 1994 se adopta un régimen de libre flotación en el mercado cambiario (Ver cuadro 2.2), por lo cual se libera la política monetaria del objetivo de fijar el nivel de tipo de cambio y poder utilizarla para conseguir la estabilidad de precios. Las autoridades monetarias deciden adoptar el régimen de saldos acumulados de los saldos diarios de las cuentas corrientes, donde el BC ajusta la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto, es decir, a través de subastas de crédito (o depósito) y de compra/venta de títulos gubernamentales.

Aunque el BC no interviene en el mercado cambiario, las reservas internacionales fluctúan en función de ciertas operaciones de compra/venta de divisas que realiza la institución. Para evitar la monetización de estas divisas, es decir un incremento indebido en la base monetaria, el BC realiza operaciones de “esterilización”, que son la colocación de bonos en

el mercado para recoger el exceso de circulante. En otras palabras, en la medida que aumentan las reservas internacionales, el BC tiene que disminuir su crédito interno neto.

Los elementos determinantes para la evolución futura de la política monetaria fueron: la reprivatización bancaria, la autonomía del BC, la liberalización financiera, el establecimiento de objetivos cuantitativos de inflación y la limitación del crédito interno del BC. Como ya se mencionó, con la desregulación financiera hubo cambios legislativos para que el capital privado, incluyendo al capital externo, se introdujera en el sistema financiero. Pero aún quedaba por realizarse el cambio institucional, dentro de las reformas de ajuste, más controvertido por su sentido social, político y por su relevancia en la agricultura mexicana.

2.3 Cambios en la legislación

Durante el gobierno de Carlos Salinas se reformó el artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, que formalmente ponían término al proceso de Reforma Agraria en México. Algunos autores, como Appendini (1995:64-65) opinaban que el fondo de la reforma a la legislación agraria era el de atraer inversión en el campo, debido a que, cuando se propusieron y promovieron las modificaciones ya se negociaba el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Ante este argumento se podría deducir que el fin de dichas reformas era el de modificar los derechos de propiedad.

Sin embargo el discurso oficial argumentó que las reformas al marco normativo agrario eran necesarias para superar la crisis por la que atravesaba este sector. A la reforma del artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, le siguió la promulgación de dos ordenamientos fundamentales: La Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En la exposición de motivos de la Ley Agraria se señalaron los propósitos que se perseguían al modificar el 27 constitucional, salvo el primer punto, introducido hasta la Ley Agraria:

- ❖ Dar certidumbre al campo mexicano mediante el fin del reparto de tierras,
- ❖ revertir el minifundio,

- ❖ capitalizar el campo,
- ❖ promover la organización y la asociación productiva, y
- ❖ permitir la circulación de la tierra.

La postura contraria para la reforma la sustentaron algunas organizaciones campesinas y partidos de izquierda, para ellos, estas reformas significaban mayor desigualdad, cerraban el acceso a la tierra para los campesinos, eran una nueva forma de promover el latifundio y conducirían a la liquidación del ejido y la comunidad. Morett (2003:20) señala que, si bien era imposible volver al latifundismo,⁵⁸ actualmente empresas agroindustriales establecen contratos de abastecimiento con los productores en bastas superficies. Dichos contratos les otorgan a dichas compañías un poder sobre las tierras, superior al que tendrían si fueran sus propietarios jurídicos. Gracias a los estudios realizados en 10 ejidos de México, por Concheiro y Diego (2003:177), se conoce que inversionistas privados utilizan la fuerza laboral de los propios habitantes del ejido sin establecer contratos a largo plazo ni mucho menos ofrecer prestaciones laborales; “marginan a los habitantes locales a un papel subordinado de acompañamiento en el proceso productivo, llevado a cabo en “su tierra”, con su propio trabajo, pero apropiado por los inversionistas.”

A razón de los estudios realizados por Robles (2008), donde hace una comparación entre el último Censo Ejidal⁵⁹ (2007) con el Censo Ejidal publicado en 1991,⁶⁰ ambos proporcionados por el INEGI, se puede concluir que, con las modificaciones al artículo 27 constitucional y a la nueva Ley Agraria: Se cumplió con la disposición de no entregar más tierras por parte del Estado, dando fin al reparto de tierras. El aumento de tierras por parte de los ejidos y comunidades fue apenas del 2.57% y fue producto de las resoluciones pendientes a 1992.

De acuerdo a su destino se encontró que en 1991 los ejidos y comunidades contaban con 22.7 millones de hectáreas de labor mientras que en el 2007 apenas se llegó a 20.5 millones

⁵⁸ De acuerdo a la nueva legislación, las sociedades podrían tener hasta 7 mil 500 hectáreas de tierra, cuando en el Porfiriato la hacienda promedio poseía 13 mil 500 hectáreas. Morett (2003:20)

⁵⁹ Incluye el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal.

⁶⁰ Incluye el Censo Agrícola-Ganadero. Entre los Censos de 1991 y 2007 se encuentra en Censo Ejidal 2001, del cual también se toman algunos datos.

de hectáreas. Lo contrastante es que actualmente hay mayor superficie parcelada que la que se tenía en 1991 y menos superficie sembrada. Se continúan desmontando tierras de bosques o selvas para abrirlas al cultivo, sin reconocer que no tienen dicha vocación. Los bajos rendimientos que se obtienen en este tipo de tierras conducen invariablemente a su abandono con la consecuente pérdida de importantes recursos naturales.

Cuadro 2.3

Superficie total por destino en ejidos y comunidades (Hectáreas)					
Destino de las tierras	1991	2001	2007	1991-2007	%
Superficie total	103.290.099	105.052.370	105.949.097	2.658.998	2,574
Superficie parcelada	27.797.605	34.436.973	33.631.740	5.834.135	20,988
Superficie de labor	22.745.793	N.D.	20.538.980	-2.206.812	-9,702

Fuente: INEGI, Censo Ejidal 1991, 2001, 2007.

La forma de tenencia de la tierra conocida como social (ejidal y comunal) sigue siendo la más importante, al ocupar poco más de la mitad del territorio y constituir una parte muy importante de la producción agropecuaria de nuestro país, además de que en este tipo de tierras se localizan importantes recursos naturales necesarios para la viabilidad presente y futura de nuestro país. Por lo tanto, cualquier política de gobierno deberá de plantearse la atención de este sector de manera prioritaria.

El minifundio en lugar de revertirse como pretendían las reformas de 1992 se acentuó y mantiene una tendencia creciente. De 1991 al 2001 la superficie parcelada por sujeto agrario pasó de 9.1 a 8.5 ha y para el 2007 había disminuido a 7.5 ha.

Cuadro 2.4

Superficie parcelada y tamaño del predio				
Concepto	1991	2001	2007	1991-2007
Superficie parcelada (Ha)	27.797.605	34.436.973	33.631.740	5.834.135
Ejidatarios o comuneros con parcela individual (Núm.)	3.040.495	3.263.225	3.392.173	351.678
Superficie promedio parcelada	9,1	8,5	7,5	1,7

Fuente: INEGI, Censo Ejidal 1991, 2001, 2007.

Es importante recordar que el minifundio está presente en ambos regímenes de tenencia de la tierra (social y privado) y no va a desaparecer en los próximos años. El Estado mexicano se encuentra obligado a construir políticas acordes a este tipo de unidades de producción, realizar investigación que de respuesta a sus requerimientos tecnológicos y construir normas jurídicas que la protejan y la impulsen.

En el caso de la migración, el Censo Ejidal 2007 preguntó sobre la permanencia de la mayoría de los jóvenes en sus núcleos agrarios. Los datos indican que en los ejidos y comunidades la mayoría de los jóvenes habían migrado, poco más de dos terceras partes a Norteamérica; 25% a áreas urbanas dentro del país y sólo un 6% a zonas rurales. Los jóvenes ya no se interesan en emplearse o dedicarse a las actividades agropecuarias, lo que explica que los titulares de la tierra tengan en promedio poco más de 55 años de edad. Lozano et al. (2009:4) apuntan que: “El fenómeno de la migración en las comunidades rurales se ha incrementado en 40% en los últimos seis años. Dejan sus tierras y familias para intentar cruzar la frontera norte del país en busca de mejores ingresos.” Los que sólo intentan salir del ámbito rural, dentro del país, buscan empleo informal, trabajo industrial o las maquiladoras.⁶¹

Estos fenómenos migratorios son el resultado de los pocos alicientes económicos que han generado las actividades primarias en los últimos años y del abandono por parte del Estado de la propiedad ejidal y comunal. Es momento de reconocer que los propósitos que se persiguieron al modificar el 27 constitucional no se alcanzaron. La producción de alimentos no depende de títulos agrarios, sino de las condiciones de rentabilidad (precios y costos) y del acceso a fuentes de financiamiento. Lejos de revertirse el minifundio, la Ley Agraria abrió las puertas para desincorporar del régimen agrario prácticamente todo tipo de tierras ejidales y comunales. Este fenómeno, así como la migración, no eran propósitos de las reformas al marco legal agrario.

⁶¹ Las ciudades fronterizas como Ciudad Juárez, Tijuana, Reynosa y Ciudad Acuña son las principales atrayentes de fuerza laboral para maquila. Este tipo de industria se encuentra muy ligada a empresas transnacionales pero no genera cadenas productivas.

Y si a la baja rentabilidad agrícola se le adhiere la presión urbana para la ocupación de sus tierras, están dadas las condiciones propicias para que la venta de la tierra se convierta en una alternativa económica más atractiva. La apropiación y el dominio pleno sobre las tierras ejidales, procedimientos enmarcados en la nueva legislación agraria, se han convertido en instrumentos de incorporación de suelo al desarrollo urbano.⁶² Quedando el destino de las tierras a los propósitos de las leyes en materia de Asentamientos Humanos y a los intereses del municipio⁶³ ya que el suelo urbano es de competencia municipal, ó estatal en caso de las conurbaciones.

Es claro que un municipio no buscará que las tierras permanezcan bajo propiedad social, a pesar de que muchas de ellas proporcionan recursos agrícolas y ambientales, debido a su búsqueda de hacerse de recursos propios.⁶⁴

Por tanto, es ineludible que el Estado promueva en sus tres órdenes de gobierno áreas destinadas para la actividad agrícola sin que esto signifique una deficiencia de recursos para el municipio. Es materia del federalismo fiscal que los intereses de los municipios no se contrapongan al interés de la nación, que actúen de manera coordinada para la sustentabilidad a largo plazo de los asentamientos humanos y por ende de toda la población del país. En cuanto a la coordinación de los tres órdenes de gobierno, es tarea del federalismo procurar un desarrollo equitativo entre regiones. El federalismo es definido por Ayala (2001:376) como:

Un sistema, que relaciona a otras entidades distintas que forman parte de un sistema global sin que pierdan su integridad política y donde se distribuye el poder entre un gobierno central y los estados miembros o constitutivos con el fin de proteger la existencia y autonomía de cada uno.

⁶² Esto demuestra la falta de planeación urbana en México. Ésta se ha limitado a la regulación de los usos de suelo y carece de instrumentos de gestión. En su diseño y ejecución los planes urbanos son exclusivamente físicos y no incluyen políticas e instrumentos para hacer viables desde la perspectiva económica, social y ambiental sus propuestas de uso de suelo. Rébora (2000:149)

⁶³ El municipio tiene reservado para su usufructo, con base en el artículo 115 constitucional, el impuesto predial e impuesto sobre traslación de dominio o adquisición de inmuebles, además de los derechos derivados de las prestaciones de servicios públicos.

⁶⁴ En una federación dada la coexistencia de diversos niveles de gobierno con atribuciones, funciones y competencias concurrentes es necesario establecer la procedencia de los recursos, los gobiernos subcentrales (estados y/o municipios) deben de usar recursos propios o ajenos. La decisión implica autonomía o dependencia fiscal. (Ramírez, 2010)

Formalmente, México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno (federación, estados y municipios) poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica, tal autonomía ha estado tradicionalmente limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal.

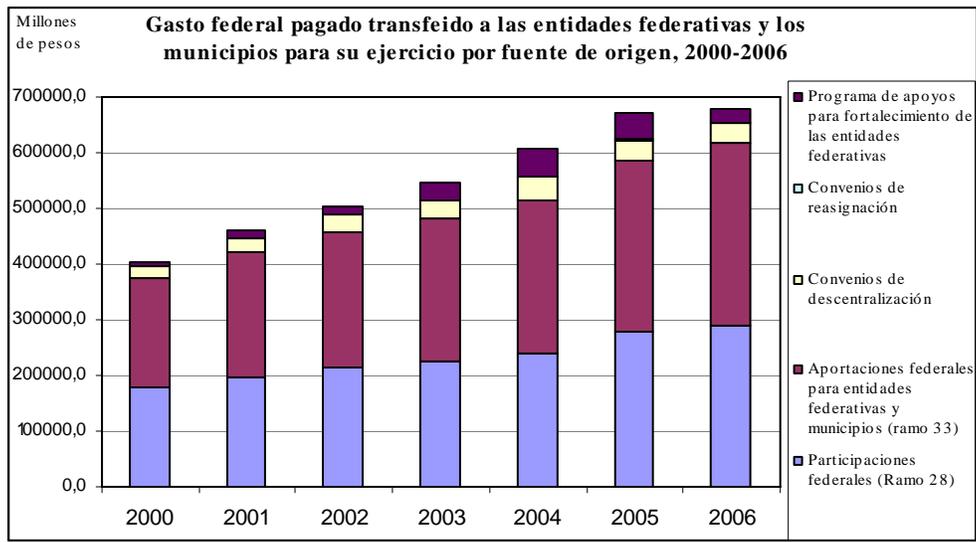
2.4 Federalismo Fiscal.

México sustenta su mecanismo de coordinación en un sistema de separación de fuentes tributarias donde los ingresos de base amplia están a cargo del gobierno nacional y se establece un mecanismo de reparto que contempla participaciones incondicionales y transferencias condicionadas que tratan de garantizar el cumplimiento de objetivos generales

En promedio, en el periodo 1980-1995 el gobierno federal participó con 79.9% de los ingresos, en tanto que las entidades federativas lo hicieron con 15.5%, y los ayuntamientos con 4.6% restante. Es importante subrayar que el grueso de estos ingresos estatales y municipales no son propios, es decir, son transferencias (participaciones) provenientes del gobierno federal. Por el lado del gasto, las proporciones fueron de 76.1% para el gobierno federal, 19.8% para los gobiernos estatales y 4.1% los gobiernos municipales.

Ahora bien, en 1992 se puso en marcha un proceso de descentralización del gasto en educación que en los próximos años se habría de extender a áreas como salud, agricultura, gasto contra pobreza, etcétera. En particular, en 1998 estos procesos de descentralización se formalizaron en lo que se llamó el *Ramo 33*, que esencialmente consistió en la creación de un mecanismo para asignar recursos a estados y municipios en aquellos gastos para los que no existía tal mecanismo. La gráfica 2.2 muestra la estructura de las distintas partidas del gasto federalizado, uno de cuyos componentes principales es el *Ramo 33*.

Gráfica 2.2



Fuente: Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno VFQ. Cuadro 2.1 Anexo Estadístico.

No se olvide que todos los recursos descentralizados del Ramo 33 son gastos condicionados. Esto es, a pesar de que formalmente los estados y municipios ejercen un monto de gasto significativamente mayor, el gasto no condicionado, que es en última instancia el que otorga mayor autonomía, no ha aumentado de manera similar.

La conclusión que se deriva es que la descentralización del gasto no necesariamente ha implicado mayor autonomía para gobiernos estatales y municipales, ya que la mayor parte de los recursos descentralizados han sido gastos condicionados. No obstante ello, se ha logrado una mayor transparencia en su asignación. Ahora bien, de persistir esta tendencia de descentralización por el lado del gasto, sin transferir también facultades impositivas, se corre el riesgo de caer en una situación de falta de disciplina financiera en los distintos órdenes de gobierno.

Finalmente, queda en el aire la pregunta de qué tanto se puede avanzar en una descentralización impositiva sin poner en riesgo la política social del gobierno federal, tan importante en un país muy heterogéneo, como es México.

2.4.1 En materia agrícola.

Reconociendo la importancia de otros aspectos diferentes a lo exclusivamente agropecuario, el Gobierno mexicano dedica recursos significativos al desarrollo rural. Sin embargo, subsisten muchas ineficiencias en el gasto público a pesar de los progresos obtenidos a partir de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en el 2001.

En su Artículo 23, la LDRS plantea que la federalización y la descentralización de la gestión pública son criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable. La LDRS prevé la elaboración y ejecución del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). La mayor parte del presupuesto del PEC se ha canalizado en orden de importancia a SAGARPA, SEP, SEDESOL Y SEMARNAT. Además de las Secretarías de Estado, en el PEC participan por lo menos 35 organismos desconcentrados y entidades paraestatales; así como los estados y municipios con recursos del ramo 33 y con financiamientos propios.

Cuadro 2.5

PRESUPUESTO DESTINADO AL PEC 2006

SECRETARÍA O DEPENDENCIA	PROYECTO PEF		APROBADO PEF		MODIFICADO ^{1/}	EJERCIDO (jun-2006) ^{2/}
	Mill.de pesos	Estructura	Mill.de pesos	Estructura		
TOTAL	137,570.6	100.0	154,915.7	100.0	149,646.8	68,257.1
SAGARPA	37,479.2	27.2	51,068.0	33.0	48,803.0	38,849.7
SEP	24,732.6	18.0	24,732.6	16.0	24,723.3	6,949.2
SEDESOL	17,222.0	12.5	17,222.0	11.1	17,034.1	7,480.1
SSA	12,268.4	8.9	12,268.4	7.9	12,268.4	4,056.4
SEMARNAT	8,758.5	6.4	9,027.7	5.8	8,924.0	4,102.4
SHCP	5,533.9	4.0	6,527.2	4.2	3,870.8	2,874.2
SRA	2,868.8	2.1	4,445.3	2.9	4,550.6	2,579.8
SCT	2,504.8	1.8	2,504.8	1.6	2,512.6	777.5
ECONOMIA	487.4	0.4	888.8	0.6	732.8	276.0
TSA	578.7	0.4	578.7	0.4	575.1	259.2
STPS	75.9	0.1	75.9	0.0	75.9	24.2
SRE	73.2	0.1	73.2	0.0	73.2	28.3
SECTUR	1.6	0.0	1.6	0.0	1.6	0.1
SEGOB ^{3/}	0.0	0.0	298.5	0.2	298.5	n.d.
APORT. SS-IMSS	4,689.3	3.4	4,880.1	3.2	4,880.1	n.d.
RAMO 33-APORT. FED	20,296.3	14.8	20,296.3	13.1	20,296.3	n.d.
CEDRSSA ^{4/}	0.0	0.0	26.6	0.0	26.6	n.d.

^{1/} En los casos de SEGOB, IMSS, Ramo 33 y CEDRSSA, no se dispone del dato "Modificado", por lo que se mantiene el "aprobado".

^{2/} Presupuesto Ejercido según informes de avances financieros al 30 de Septiembre de 2006.

^{3/} Este año, de manera excepcional, el Congreso autorizó una partida de 298.5 millones de pesos para la constitución del Fondo de pago de adeudos a braceros rurales de 1942 a 1964.

^{4/} Presupuesto autorizado al Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, de la Cámara de Diputados.

Fuente: SHCP, DOF, 22.dic.2005; CIDRS, Informe de Avances Financieros al 2o. Trimestre de 2006, Información obtenida vía IFAI.

Uno de los principales elementos de ineficiencia es la multiplicidad de programas y la falta de armonización de los mismos, tanto al interior de SAGARPA, que es posiblemente la que

más ha avanzado en el proceso de descentralización de sus programas, como entre las principales Secretarías que tienen injerencia en el área rural. En el siguiente capítulo se hará un análisis más detallado de los programas que maneja SAGARPA.

Por último, junto con la promulgación de la LDRS se instalaron los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS),⁶⁵ quienes tienen que fungir como mecanismos de participación de los actores del campo, desde el municipio hasta la federación. Los CDRS tienen injerencia en el proceso de descentralización y federalización de los recursos de apoyo al campo, debido a las validaciones financieras y destinos en los usos de los recursos en los ámbitos municipales y estatales.

Si bien se ha observado progreso en hacer más transparente el proceso de asignación de recursos mediante el uso de reglas objetivas para la operación de los programas y la injerencia de los CDRS, ello ha generado un alto costo en términos de efectividad y rigidez que hace difícil para los agentes locales adaptar los programas a sus necesidades particulares.

El nivel de descentralización existente en la actualidad en los programas de desarrollo rural es limitado y los estados no tienen herramientas suficientes para afectar significativamente la asignación de recursos y ejercer control de la agenda de desarrollo rural en sus áreas de influencia. En estas circunstancias, es necesario profundizar el proceso de descentralización, fortaleciendo el papel de los estados y los municipios que así lo ameriten, transfiriéndoles mediante reglas objetivas mayor control de los fondos destinados a promover actividades productivas, y centrando el papel de las autoridades federales en el monitoreo del proceso.

2.5 Conclusión capitular

Es a partir de las reformas estructurales recomendadas por el Consenso de Washington que la Política Económica cambió de un modelo de Sustitución de Importaciones a uno

⁶⁵ Existen CDRS municipales, regionales o interestatales, estatales y nacionales.

orientado al exterior y con menor presencia del Estado. La reducción del Estado significó la desaparición de instituciones y programas de apoyo, éstos originalmente dotaron de infraestructura e insumos materiales, asegurando el abasto de alimentos a las ciudades.

Otro rasgo de la Política Económica adoptada en los ochentas fue la restricción del dinero para evitar así la inflación. Poco a poco la Política Monetaria se fue desvinculando de la acción del Estado. Como muchos de los productores quedaron fuera del acceso al crédito, consecuencia de la Política Monetaria restrictiva, se otorgó otro tipo de apoyo canalizado por un programa compensatorio llamado Solidaridad. Con dicho programa y los que vendrían con la apertura comercial, la Política Económica se delimitaría de acuerdo al tipo de productor agrícola, la clasificación va desde campesinos minifundistas hasta grandes agroindustrias. De acuerdo al tamaño y al producto cosechado reciben subsidios vía programas de asistencia, apoyo a la comercialización o fomento productivo.

No se olvide el papel que desempeñaron las modificaciones al artículo 27 constitucional, que si bien no significaron un regreso al latifundio ni al monopolio de la tierra, si sacaron del terreno agrícola tanto a pequeños productores como a la misma tierra. Tierras que pudieran ser cultivadas en tiempos de auge se perdieron ante la indiferencia de la autoridad municipal.

En el siguiente capítulo se verán los distintos programas e instituciones agrícolas auspiciadas por del Estado y su relevancia para el desarrollo general del país, desde los años 40s hasta ahora. Al igual se notará una transformación en los instrumentos de Política Económica mientras se negociaban acuerdos de comercio internacional.

CAPÍTULO 3. POLÍTICA ECONÓMICA AGRÍCOLA EN MÉXICO

La política económica agrícola en México ha tenido diversas caras; desde el apoyo en infraestructura hasta el combate a la pobreza. Se verá como la agricultura pasó de ser fuente de financiamiento para la industria a presentar un balance comercial deficitario. Así mismo, se observará cómo en el transcurso que va desde la Revolución Mexicana hasta el presente van a ir cambiando los instrumentos de política económica y la legislación enfocada al ámbito rural.

3.1 Antecedentes

El paradigma económico de México dominante hasta principios de los años ochenta fue ocasionado por una política de sustitución de importaciones iniciadas en la década de los cuarenta, ésta sustituyó al modelo agro-exportador vigente desde la segunda mitad del siglo XIX.⁶⁶ México dirigió el desarrollo de su economía hacia la industria admitiendo que esto le haría depender en menor medida del exterior.

Pese el fuerte apoyo del Estado a la sustitución de importaciones, la demanda externa por productos mexicanos, especialmente la norteamericana, se convirtió en el principal acelerador de la industrialización durante el periodo de la segunda guerra mundial; lo mismo hizo la demanda interna, al no poder ser satisfecha totalmente por importaciones vino a ser cubierta con producción interna, lo cual significó el inicio de un proceso económico trascendental por que se continuaría después del conflicto bélico.

La participación del Estado mediante política fiscal fue fundamental. Estableció un conjunto de políticas que estimuló la industrialización a través de la creación de una infraestructura económica, el subsidio a los costos de producción y las exenciones fiscales.

⁶⁶ La favorable demanda externa de productos primarios, a la que el país pudo responder de una manera cada vez más amplia con productos diversificados, permitió que de 1882 a 1911 las exportaciones aumentaran en más de tres veces. Esto fue posible gracias a la introducción del ferrocarril y a la reorientación del comercio hacia EUA, que desde la época colonial estaba dirigido a los países europeos. Solís (1975).

El sector agrícola también desempeñó un papel importante en el crecimiento de la economía mexicana ya que significó un fuerte apoyo al proceso de industrialización.⁶⁷

El sector agropecuario, como lo comenta Solís (1975), ha mostrado un carácter dual; ya que existen en este sector dos grupos casi polares: una de producción virtualmente estática y de características tradicionales, y otro moderno y muy dinámico que contrasta con aquél. La Reforma Agraria, la inversión pública, los avances tecnológicos y la expansión de la superficie cultivada crearon en México una agricultura comercial, moderna y eficiente, a pesar del carácter dual.⁶⁸ Esto se refleja en el aumento en la productividad por unidad de superficie y por hombre ocupado.

A partir de la década de los cuarenta la producción agrícola se reforzó notablemente a través de la creación de una amplia infraestructura de riego y vías de comunicación. Paralelamente el Estado comenzó a inyectar masivamente recursos al campo a través del crédito y al subsidio de los insumos agrícolas.⁶⁹ El Estado asumió también un papel decisivo en la comercialización agrícola interna, mediante precios de garantía al productor.⁷⁰ Se establecieron Tiendas Populares tanto en la ciudad de México como al interior de la república (Saltillo, Monclova, Sabinas, Muzquiz, Cuernavaca, Nuevo León, Los Mochis y Mazatlán) ya que el diferencial de los precios externos estimulaba la salida de los productos básicos y deterioraba el consumo interno.

⁶⁷ El sector agrícola apoyó a la industrialización por dos frentes; mano de obra disponible con la migración campo-ciudad, y la disponibilidad de materias primas y alimentos baratos para ser procesados en las fábricas.

⁶⁸ Las políticas públicas fueron las principales responsables de la formación de este carácter dual. En primer lugar la Reforma Agraria pulverizó la propiedad agraria creando el minifundismo, el polo pobre de la agricultura. El otro extremo, favorecido y rico, también fue producto de una decisión del Estado: convertir a la mediana y gran propiedad en el motor económico del sector rural y encargarle la tarea de producir los alimentos y divisas que requería el crecimiento industrial. Rello y Saavedra (2007:7).

⁶⁹ Durante la Reforma Agraria, propulsada por el presidente Cuauhtémoc Cárdenas, no sólo se produce un reparto de tierras sino también se otorgan crédito, irrigación y caminos. NAFINSA pasó a actuar como banco de desarrollo al servicio del campesinado.

⁷⁰ Los precios de garantía comenzaron con la creación de un Comité Regulador del Mercado de Trigo en 1937; y un año después se amplió para maíz, frijol y arroz: Comité Regulador del Mercado de Subsistencias. Las mismas funciones fueron confiadas después a la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. (1941) y a la Compañía Exportadora Mexicana S.A. CEMSA (1950). CONASUPO vino a remplazar a los organismos anteriores en 1962. Hewitt (1980).

La distribución de la tierra y la construcción de presas iniciaron una fase de desarrollo extensivo que logró un ritmo de aumento de la producción agrícola superior al crecimiento de la población durante el período 1930-1964. Otro elemento de cambio durante esta fase de desarrollo extensivo, como comenta Rello y Saavedra (2007), fue la aplicación de la tecnología agro-biológica moderna conocida como Revolución Verde, la cual representaba la posibilidad de pasar a otra fase de crecimiento, crecimiento intensivo, basada en el incremento de la productividad y menos dependiente de la ampliación de la frontera agrícola. Sin embargo, la Revolución Verde se circunscribió a las zonas irrigadas del noroeste del país y a los grandes productores.

3.2 Periodo de sustitución de importaciones.

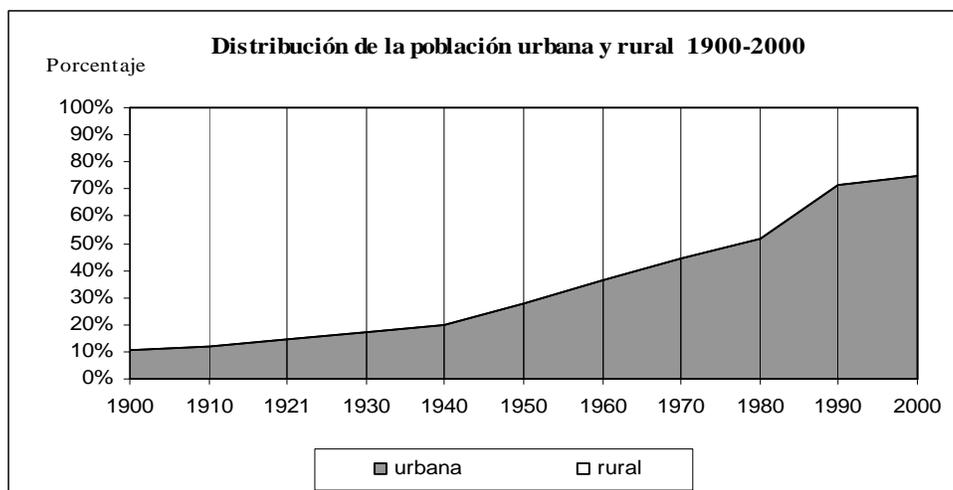
Desde los años 40s el Estado mexicano puso la mayor parte de sus esfuerzos en promover el crecimiento económico del país mediante el crecimiento industrial. En la primera etapa del crecimiento económico por sustitución de importaciones, que se da en el lapso 1940-1956, el elemento clave del desarrollo se localiza en el sector agrícola y en el dinamismo del aumento de las exportaciones, constituido principalmente por productos del campo. En esta época, la tasa promedio anual de crecimiento del producto anual bruto fue de 6.2% a precios constantes; por su parte el producto agrícola crece a una tasa promedio de 7.5% al año, (Solís, 1973). De tal forma, fue posible mejorar la posición de la balanza de pagos del país mediante la exportación del excedente agrícola, especialmente de los productos provenientes de las zonas con riego.

Para que se diera un aumento absoluto y relativo de la producción agrícola, el Estado decidió canalizar los recursos públicos a aquellos productores y regiones del norte del país que garantizaran los resultados más amplios y rápidos: la naciente clase de empresarios agrícolas privados. La principal política pública de los 50s y 60s fue la construcción de obras de irrigación para regar principalmente las grandes extensiones planas pero áridas del norte, ahí donde la Reforma Agraria no había llegado y la tierra estaba concentrada en

pocas manos.⁷¹ Los resultados productivos de estas inversiones fueron espectaculares porque elevaron considerablemente los rendimientos por hectárea de los principales cultivos. Sin embargo, estas inversiones se concentraron en el noroeste y noreste del país, sobre todo en los productores medios y grandes, reforzando la polarización. Sólo al estado de Sinaloa, donde se formaba una naciente burguesía agrícola, le correspondió el 22% de estas inversiones. A la concentración de la tierra –nunca acabada por la Reforma Agraria– se agregó la concentración del agua, Rello y Saavedra (2007:8).

Aunque la producción agrícola crecía en el país a tasas superiores al incremento demográfico, hubo varios elementos que hicieron que comenzara a darse la emigración desde el campo hacia las ciudades como son: El estancamiento de la economía campesina en las regiones económicamente atrasadas del país, el menor dinamismo del reparto agrario y la insuficiente creación de nuevos empleos en estas regiones para hacer frente a la necesidades creadas por el aumento de la población rural, así como la creciente presión sobre los recursos naturales.

Gráfica 3.1



Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda, Dirección General de Estadística, hoy INEGI. Cuadro 3.1 en Anexo Estadístico.

⁷¹ Morett (2003) hace un valioso estudio de los alcances limitados que tuvo la Reforma Agraria. Esta fue efectuada en dos periodos. Durante el primero, Cárdenas otorgó el usufructo de la tierra en forma de ejidos y comunidades para que la población dejara las armas y volviera a sus parcelas. Sin embargo, es poco conocido que también se entregó un considerable número de terrenos en forma de propiedad privada, tal cantidad de unidades indiscutiblemente contenían latifundios simulados. Durante el segundo periodo fueron la pequeña propiedad privada y las colonias agrícolas y ganaderas las principales beneficiarias de los nuevos distritos de riego. Se destaca el gobierno de Miguel Alemán por apoyar la propiedad privada sobre la propiedad social.

En 1950 se observó una nueva tendencia en la asignación de los fondos públicos para la inversión (Ver Cuadro 3.4 en Anexo Estadístico). Las obras públicas para el fomento agrícola, que habían tenido prioridad en el régimen del General Cárdenas, perdieron importancia relativa y, en su lugar, el mayor acento de la inversión pública se puso en el desarrollo industrial.⁷² La nueva política influyó negativamente a la agricultura. A pesar de que las exportaciones agrícolas crecieron a una tasa real de 10.7% entre 1951 y 1956 y constituyeron 40.3% de las exportaciones totales en éste último año (Ver cuadro 3.3 en Anexo Estadístico), las exportaciones se contrajeron de forma dramática, principalmente por la caída del precio internacional de algodón como consecuencia de que los Estados Unidos enviaron al mercado todos sus excedentes de producción.

A pesar de los años de crecimiento y relativa tranquilidad transcurridos a la distancia de la Revolución, México mostraba por una parte una clara expansión del capital hacia el sector industrial y de agricultura empresarial, y por otro lado, contrastaba con los rasgos de país subdesarrollado y con población muy pobre.

3.3 Crisis del sector agrícola.

En 1959, el sector agropecuario sufrió una mengua que contrastó fuertemente con la bonanza de los años anteriores. Entre ese año y 1963, el producto real agrícola sólo creció a una tasa media anual de 2.3%, cifra inferior al crecimiento de la población. Y a partir de entonces, la agricultura del país tuvo un crecimiento relativamente modesto, 3.2% entre 1963 y 1971. Por tanto, mientras que en 1940-1950 el sector agropecuario aportaba con 15.4% del PIB, en 1960-1971 ese porcentaje disminuyó a 7.0%. Cárdenas (1996).

El crecimiento sin planificación que ha imperado en las familias campesinas y la imposibilidad de vender las tierras⁷³ incrementó la densidad de trabajadores sobre la tierra,

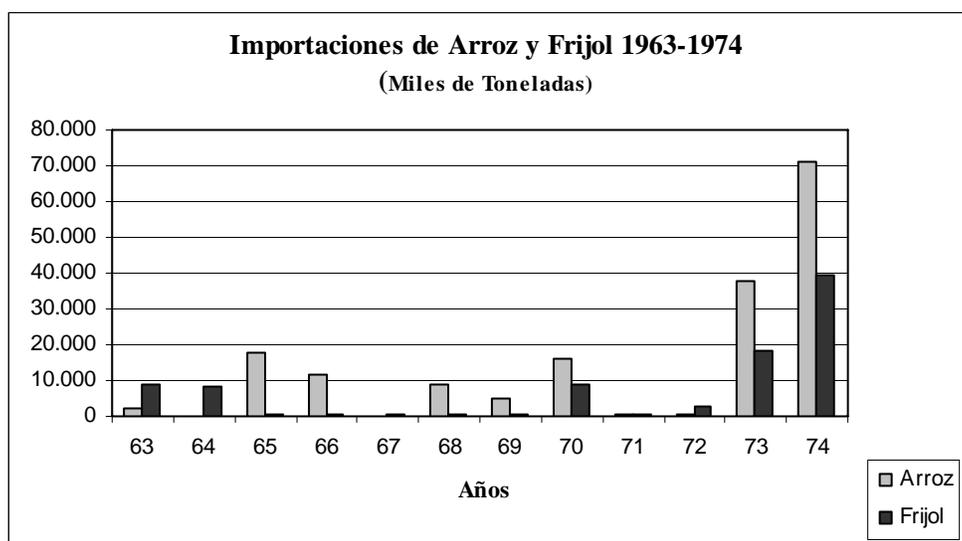
⁷² El gobierno continuó invirtiendo, en los años sesenta, fundamentalmente en infraestructura básica, y colocó énfasis en el petróleo, las carreteras y los servicios sociales de salud y educación. Quizá la única excepción es la inversión pública en obras de riego. Cárdenas (1996)

⁷³ El artículo 27 constitucional, hasta 1992, concedía el usufructo y reservaba la propiedad de las tierras en la forma ejidal. Recuérdese que existen 3 tipos de tierras: propiedad privada, ejidal y comunal.

de tal modo que los ejidatarios e incluso pequeños propietarios solo tenían acceso a propiedades minúsculas, lo cual se reflejó en las reducciones de los rendimientos por hectárea. Como lo comenta Bartra (1984), el rendimiento de trabajador ocupado descendió a causa del incremento de la presencia masiva de ejidatarios con predios muy pequeños y de pésima calidad, ya que los repartos no tocaron las buenas tierras de los grandes latifundios.⁷⁴ Era inevitable que, con estas condiciones, el campesino ejidatario o minifundista se dedicara exclusivamente a producir para el autoconsumo y que no se preocupara por mejorar sus rendimientos y productividad.

La producción nacional quedó rezagada con respecto a la demanda. Como consecuencia, a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta las importaciones de granos básicos fueron en aumento (Gráficas 3.2 y 3.3), debido a la disminución de su producción, a los cambios en la demanda final de las ciudades y de las clases medias; y por la política que adoptó la administración en turno basada en las ventajas comparativas.⁷⁵

Gráfica 3.2



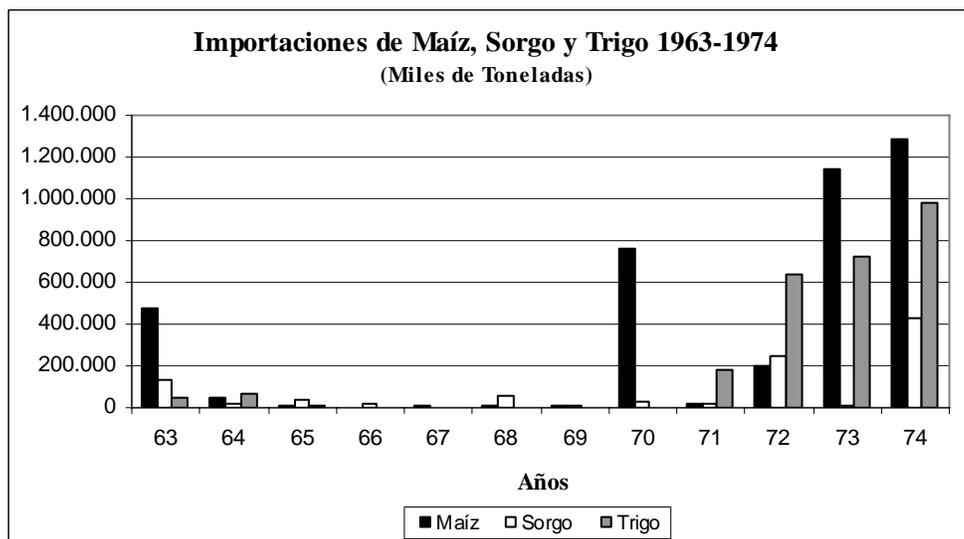
Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México: Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)/Sistema Agropecuario de Consulta (SIACON). Cuadro 3.2 en Anexo Estadístico.

⁷⁴ El promedio de superficie laborable por productor descendió de 3.6 a 3.4 ha. de 1960 a 1970. Bartra (1984).

⁷⁵ Un país tiene ventaja comparativa en la producción de un bien si el coste de oportunidad en la producción de este bien en términos de otros bienes es inferior en ese país de lo que lo es en otros países. Krugman y Obstfeld (1999:12).

En ese momento la política económica no centró su objetivo en la autosuficiencia alimentaria debido a que México contaba con divisas suficientes para importar aquellos bienes que no se producía al interior del país. Estas divisas provinieron del auge petrolero gracias a los descubrimientos de yacimientos en el Golfo.

Gráfica 3.3



Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México: Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)/Sistema Agropecuario de Consulta (SIACON). Cuadro 3.4 en Anexo Estadístico.

La producción de cultivos como el sorgo y la soya fueron en aumento por el cambio de patrón alimentario de la población.⁷⁶ El crecimiento urbano adquirió hábitos de alimentación extranjera, principalmente de Estados Unidos, Fajnzilber (1990) y Appendini (1995) abundan más al respecto. El consumo de frutas, legumbres y principalmente carne ascendió por lo que en el campo, dentro de las tierras de riego, se sustituyó la siembra de cultivos básicos para dedicarse a los cultivos forrajeros.

⁷⁶ Rello y Saavedra explican que el cambio en el patrón de consumo se fundamenta en la Ley de Bennet: Con el mejoramiento del nivel de ingreso, aumentó la demanda de alimentos más elaborados y de mayor prestigio social, tales como las carnes, huevos, lácteos y otros productos elaborados (tendencia normal conocida como la Ley de Bennet). Rello y Saavedra (2007:16).

Sin embargo para 1973 se presentan adversidades en el mercado mundial –sequías⁷⁷ e inundaciones- que elevaron el precio de los cereales, colocándose por arriba de los precios de garantía nacionales. Esto demostró que las ventajas comparativas pueden resultar contraproducentes si se aplican a alimentos de primera necesidad. Así, en 1973 se aumentan los precios de garantía para evitar que salgan del país esos alimentos ante el diferencial de precios.

A su vez, la urbanización fue el reflejo del bajo crecimiento del sector agropecuario, es decir, la migración del campo a la ciudad obedeció a la falta de oportunidades en el medio rural en relación con las zonas urbanas. Este aspecto lo comenta Hewitt (1980:104) de la siguiente manera: “La migración campo-ciudad, con toda seguridad, fue impulsada más por el factor efecto de las decrecientes oportunidades de trabajo en el campo en el periodo de rápida mecanización que por el señuelo de los empleos urbanos.”

La capacidad del Estado fue rebasada para atender las demandas sociales en los ámbitos local y nacional. Es aquí donde se encuentra el origen de instituciones para el alivio de esos problemas sociales. Como comenta Cordera y Lomelí (2005), los síntomas de las insuficiencias de la política económica para garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos llevaron al Estado a formular los primeros programas de atención a grupos-objetivo, en lo que constituye el inicio de la experiencia mexicana reciente en el combate a la pobreza.

3.3.1 Programas sociales.

Como se verá a continuación, los años 60s, 70s y principios de los 80s transcurrieron atestiguando la creación de un sinnúmero de programas públicos que lo mismo atendían infraestructura rural, campo, seguridad alimentaria, desarrollo regional, etc., la mayoría

⁷⁷ La sequía de 1968-1973 ocasionó la muerte de más de 250, 000 personas en todo el Sahel, según fuentes de *Afrol News*. Esta zona, con una extensión aproximada de 4 millones de Km.², comprende: el sur de Mauritania, Senegal, Malí, el norte de Guinea y de Burkina Faso, Níger, el norte de Nigeria y de Camerún, Chad y Sudán. (Nso: 2007).

desarticulados y con gran derroche de recursos.⁷⁸ Estos programas son pioneros en la atención a la pobreza, aunque posteriormente fue necesaria la aplicación de programas intensivos en recursos para combatir la pobreza tanto en el campo como en la ciudad.

Para los años setenta México era una de las economías más estables y con tasas de crecimiento constantes, fue sede de unos juegos olímpicos en 1968 y se estaba dando a conocer mundialmente. Sin embargo las manifestaciones sociales (Tlatelolco en 1968, por ejemplo) mostraban que el modelo de crecimiento desatendía ciertas necesidades sociales, Tello (1990:13) habla al respecto:

México, hacia 1970, era para muchos el país subdesarrollado que en ciertos aspectos podía compararse con los desarrollados en sus mejores épocas: dinámico, moneda sólida, buen pagador y “todo controlado”. Pero esa imagen de México sólo correspondía a una parte de la verdad. El reverso de la medalla, hacia el año 1970, era que los desempleados se acumulaban rápidamente y la satisfacción de las necesidades de servicios educativos, médicos, sanitarios y de vivienda tenía un retraso de lustros.

Es así que, el deterioro de la clase obrera y campesina que acompañó al rápido crecimiento económico, llevó a la economía hacia fines de la década de los años 70s a la necesidad de cambios en la política de desarrollo, vigente desde los primeros años de la posguerra, todo ello para que el desarrollo siguiera siendo posible.

En 1971, con el mismo propósito de promover el desarrollo rural de las áreas marginadas, se instrumentaron nuevos programas sectoriales como el de Caminos de Mano de Obra, que más adelante se denominaría de Obras Rurales; el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, y el de Atención a las Zonas Áridas e Indígenas.

En 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que en 1980 se redefiniría como un Programa Integral para el Desarrollo Rural. Sus

⁷⁸ Durante esos años (setentas y principios de los ochenta) se instrumentaron diversos programas orientados a impulsar la producción, principalmente de granos básicos, en el sector minifundista del campo y el flujo de recursos económicos aumentó considerablemente. Sin embargo el carácter tutelar de las políticas públicas hacia el sector les hizo perder efectividad, y buena parte de los recursos presupuestales se diluyeron en el pesado aparato administrativo encargado de operarlas, por lo que los beneficios recibidos por los productores continuaron siendo escasos. Cabrera y López (2008:53)

objetivos estaban encaminados a coordinar dentro de un solo programa a los tres niveles de gobierno, así como a organizar a las comunidades rurales a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables. El PIDER dependía de la Presidencia de la República y contó con apoyos de organismos internacionales.⁷⁹ La participación del PIDER en el gasto público realizado durante el tiempo que operó fue de 1.34%. El PIDER fue el primer instrumento que basó su funcionamiento en la coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en los ámbitos nacional y estatal y, por lo mismo, fue el antecedente inmediato de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), que posteriormente se convirtieron en los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

En enero de 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); su objetivo general fue “articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional”. Se buscaba también, en forma explícita, que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor bonanza.⁸⁰

El Estado mexicano históricamente ha participado en la regulación del mercado de las subsistencias populares de diferentes formas, dependiendo del momento y de las condiciones prevalecientes, desde la emisión de normas y reglamentos hasta la distribución física de los alimentos. Es así que nace el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que se instrumentó a partir del 21 de marzo de 1980, ante la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de la década de los sesenta. Esta crisis, según Palacios (2007), tuvo como una de sus principales manifestaciones la pérdida de autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos tanto del sector agropecuario como del pesquero y la pauperización de gran parte de la población rural.

⁷⁹ El PIDER se caracterizó por contar con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo o Banco Mundial, 15% de los recursos fue financiado por este organismo y el 84% correspondió a recursos internos. Palacios (2007:150)

⁸⁰ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto. En 1992 desaparece dicha secretaría integrando sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El SAM se propuso como objetivo combatir esos dos aspectos. Estableció metas basadas en un perfil alimentario mexicano, cuya población objetivo, estaba constituida por quienes no alcanzaban los requerimientos mínimos normativos nutricionales. Aunque este programa tenía una orientación predominantemente productiva,⁸¹ se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural.

La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentaria, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas. Los resultados del SAM se dejaron ver en el aumento de la producción de granos básicos para 1980 y 1981, al igual que la disminución de los volúmenes de importación hacia 1982 (Ver cuadro 3.5 en Anexo Estadístico).

Estos programas fueron los últimos aplicados antes del gran ajuste externo y del cambio estructural de la década de los ochenta;⁸² a partir de entonces se procedió a revisar profundamente las políticas sociales. La crisis de la deuda provocada por el debilitamiento de los precios de petróleo en 1982 obligó al gobierno a revisar sus objetivos de política agrícola y a reducir la creciente participación de las divisas dedicadas a la compra de productos alimenticios importados. El costo del SAM no podía seguir siendo financiado y por lo tanto concluyó en tan poco tiempo, a finales de 1982

⁸¹ Las principales medidas de apoyo que se implementaron con el SAM fueron: reducción de tasas de interés de 16 a 12% en los créditos para cultivos de maíz y frijol; reducción del costo de las primas de seguro; disminución del precio de los fertilizantes en 30%, y de semillas mejoradas en 15%; la asignación de 25% de las divisas generadas por el petróleo para el financiamiento del programa en su conjunto. Sánchez (1984:174)

⁸² El PIDER, COPLAMAR y el SAM se consideran los precursores de los programas de combate a la pobreza, estos fueron programas aislados que no alcanzaron la importancia e interés que sus programas sucesores, debido a que la población objetivo a los que estaban destinados, no eran grupos prioritarios en la agenda gubernamental de la época, ya que el combate a la pobreza se vuelve prioritario e inaplazable en la agenda gubernamental hasta finales de los años ochenta, producto de los efectos negativos en la calidad de vida de la mayor parte de la población que habían dejado el ajuste y las reformas estructurales. Palacios (2007:145- 146)

Tanto el PIDER como COPLAMAR y SAM fueron los primeros esfuerzos del gobierno mexicano para atender a los sectores de la población de escasos recursos en las áreas rurales, sin embargo, se puede decir que la guerra contra la pobreza en México nace a partir de 1989, con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) abarcando no sólo el área rural sino, cada vez con más frecuencia, los centros urbanos y zonas conurbanas, las cuales eran el destino de la población rural que no encontraba fuentes de empleo relacionadas al campo.

Posteriores al PRONASOL se implementaron el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), pero estos se analizarán más adelante junto con la revisión de los cambios estructurales que sufrió México ante la entrada de un modelo neoliberal.

3.4 Periodo de apertura comercial

México, para 1982 se encontraba sumido en una crisis ante su incapacidad para solventar deudas, incluso se habían adoptado medidas para reducir la inflación,⁸³ pero ésta estaba fuertemente correlacionada con el gasto público, y este seguía en aumento ante la presión de salarios y precios. Aunado a la inflación creciente; las expectativas anteriormente creadas por el descubrimiento de grandes reservas petroleras y la ampliación de los créditos externos para eliminar la restricción de la balanza de pagos, provocaron en el país, tanto un déficit en las finanzas externas como, un déficit presupuestal.

En ese momento se replantea el modelo de desarrollo nacional ante los problemas estructurales que sufría el país;⁸⁴ con ello, se abandonaron los principios del modelo de

⁸³ El 20 de abril de 1982 se anuncia un programa de ajuste económico en el que se destaca una nueva reducción de 5% en el gasto público (8% en total, sumando al 3% anunciado en marzo); se dispondría un límite al endeudamiento neto del sector oficial en 11 mil millones de dólares; el monto total de billetes en circulación se incrementaría sólo en la misma cantidad en que aumentarían las reservas internacionales del Banco Central. Sánchez (1984)

⁸⁴ Inestabilidad financiera, un severo endeudamiento externo, devaluaciones, suspensión obligada del pago de la deuda, inflación y una dependencia excesiva a los ingresos por la venta de petróleo, lo que propició una crisis ante la caída de los precios del energético.

sustitución de importaciones y se adoptó una estrategia de crecimiento hacia fuera, basado en dinamizar las exportaciones. Esto significó, como se vio en el capítulo 2, una menor intervención del Estado en las actividades productivas, la apertura comercial externa, la desregulación de la economía y el equilibrio en las finanzas públicas.

Así mismo, se imponen recortes a los presupuestos de varias empresas públicas, entre ellas Fertilizantes Mexicanos S.A. (FERTIMEX), lo que obliga a suspender temporal o definitivamente algunos proyectos iniciados en los años anteriores. Esto eleva enormemente los costos de todos los proyectos, ya que aun los que no se suspenden completamente se ven sometidos a un avance en extremo lento por la falta de recursos. Rueda (1991) comenta que de 1983 a 1987 se cerraron 16 plantas productivas relacionadas a la industria de los fertilizantes (8 de fertilizantes y 8 de productos intermedios) con una capacidad conjunta total de 1`177,100 toneladas.

A pesar de vivir un régimen presidencialista, la reducción del presupuesto y el cambio en el manejo de la política fiscal, monetaria y cambiaria, fueron de difícil aceptación. Es conocida la dificultad que tienen los gobiernos para implementar reformas estructurales ya que los diferentes grupos de poder y los representantes de la población no suelen ponerse de acuerdo. Pero en aquel periodo de crisis y frente al riesgo de no ser considerado agente crediticio en el futuro, fue imperante la aplicación de dichas reformas estructurales. Por eso el gobierno mexicano optó por poner en marcha un programa de ajuste estructural ortodoxo (PIRE) y firmar una carta de intención con el FMI en 1983, que le permitió obtener un préstamo para sortear la crisis de pagos e iniciar un plan de reestructuración de la deuda.

La relación de México con el FMI es de especial importancia, este organismo ha servido de representante y aval de las instituciones bancarias, privadas y estatales, que prestan a las naciones endeudadas.⁸⁵ En dado caso que los países endeudados se declaren en moratoria corresponde al FMI fijar los plazos de reestructuración de dicha deuda, no sin antes

⁸⁵ Las instituciones financieras más afectadas por la crisis de la deuda fueron los nueve grandes bancos de Estados Unidos. Ante tan precaria situación de los bancos en 1982, el Tesoro de Estados Unidos ejerció presión sobre los países deudores para que continuaran honrando su deuda a fin de evitar la quiebra de alguno de los bancos principales.(Larios, 1999)

concretar un plan de estabilización y austeridad interna al igual que la promoción de las exportaciones. Fueron después generalizadas en Latinoamérica las políticas económicas recomendadas por este organismo a México: estabilización macroeconómica y austeridad financiera para disminuir los desequilibrios en las finanzas públicas y combatir la inflación, devaluaciones para incrementar las exportaciones, entre otras.⁸⁶

Para Salinas y Tavera (2007) el gobierno de Miguel de la Madrid, es *la transición de la transición*, en el sentido de que su política de ajuste cambió del PIRE al PAC y al PSE, los tres programas de política de estabilización diseñados y aplicados en el sexenio de su gobierno. En efecto, el PIRE (1983-1986) mantuvo una doble estrategia estructuralista y monetarista, por que en su declaración de principios conservó la idea de rectoría del Estado y promovió la economía mixta.⁸⁷ Las dificultades para solventar este programa y las limitaciones del control monetario de la inflación obligaron a pasar al PAC (1986-1987), donde la política monetarista de ajuste se adueñó de todo el escenario, finalmente con el PSE (1987-1988) se alcanza la doble meta de reducir la inflación y recuperar el crecimiento, aunque la contraparte fue la pérdida de 10 millones de empleos en el sexenio.

La política fiscal fue el punto central dentro de los cambios instrumentados, debido a que se aumentó la recaudación de impuestos, se redujo considerablemente el gasto público programable y los subsidios⁸⁸, especialmente los canalizados al sector agrícola. De esta manera se afectó la inversión en infraestructura, investigación y el uso de insumos todo ello con mermas en la productividad del sector. Un indicador importante que ratifica lo anterior es la inversión pública destinada al desarrollo rural. Mientras que en 1985 esa inversión representaba el 10.7% de la total realizada, para 1993 sólo representó el 3.6% o sea se redujo más de la mitad en términos relativos (Gráfica 3.4). De esta manera se afectó la

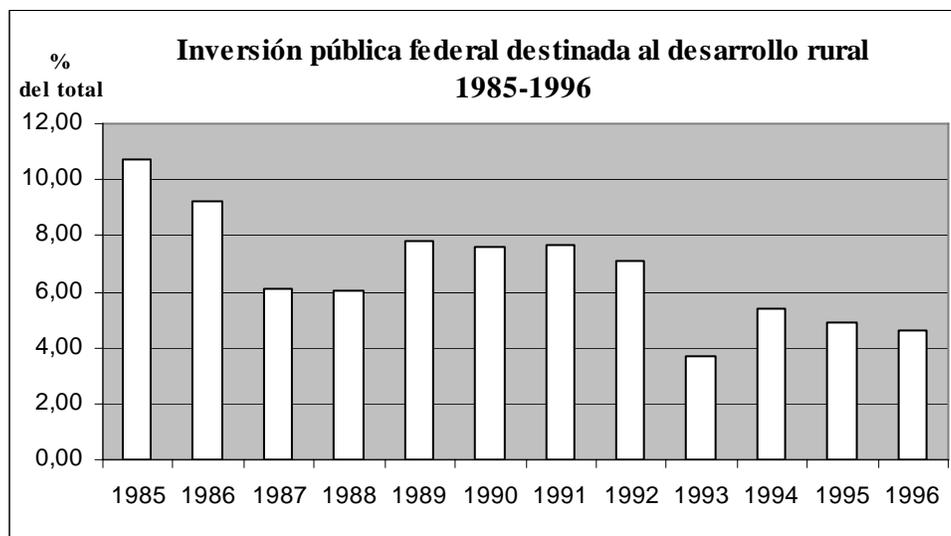
⁸⁶ La relación del FMI con los países comúnmente endeudados ha cambiado en los últimos años ante la evidencia de que las políticas de ajuste conllevan a menor solvencia crediticia y a mayor inestabilidad financiera. Países como Argentina (2003) y Venezuela (2007) han optado por prescindir de la “ayuda” económica de dicho organismo.

⁸⁷ Es a raíz del PAC cuando se plantea una nueva forma de abatir el déficit fiscal: venta de empresas paraestatales no estratégicas y adecuación de los precios y tarifas de los bienes ofrecidos por el sector público.

⁸⁸ A partir de 1985 se eliminan distintas subvenciones, lo que trajo un aumento considerado en los precios de los insumos agrícolas (fertilizantes, diesel, agua y energía eléctrica).

modernización y el mantenimiento de la infraestructura agrícola existente entre otros muchos rezagos que produjo.

Gráfica 3.4



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas históricas de México / Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. 1999. Cuadro 3.6 en Anexo Estadístico.

De 1983 a 1985 se tuvo un déficit en la balanza, explicándose en medida por las devaluaciones del peso en este periodo que aumentaron el valor de las importaciones agrícolas que eran principalmente granos básicos. Por otro lado se tuvieron los recortes al subsidio de insumos agrícolas, esta política fiscal restrictiva repercutió en los productores medianos y algunos grandes de productos básicos.

3.4.1 Adhesión al GATT

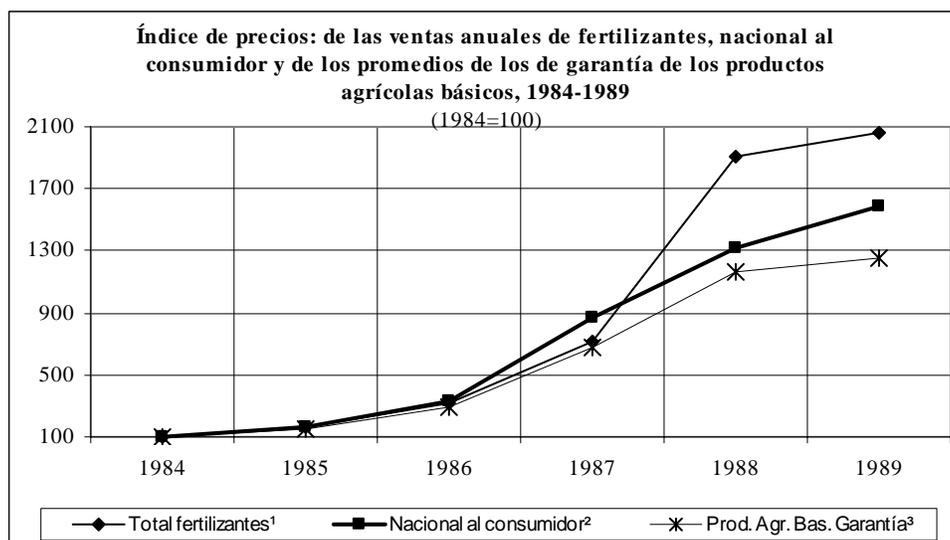
La apertura de la economía fue otra de las condiciones necesarias para la condonación de la deuda. En 1986 México entra al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y comienza a dismantelar su sistema de protección. Rello y Saavedra (2007:24) afirman que todos los instrumentos de política económica y sectorial aplicados en este período y hasta el presente obedecen a la estrategia de apertura económica, y que ésta ha traído efectos positivos y negativos al mismo tiempo:

Los efectos de la apertura comercial sobre la agricultura fueron variados y fuertes. Del lado de los positivos, el más importante fue el abandono de la sobrevaloración de la moneda nacional como instrumento de fomento de la industria que penalizaba a la agricultura. Las devaluaciones recurrentes del peso y la formación de una tasa real de cambio más acorde con los movimientos del mercado, favorecieron las exportaciones del sector agropecuario durante algunos años, aunque después prevaleció la política de utilizar un tipo de cambio sobrevaluado como ancla anti-inflacionaria. Las consecuencias negativas para la agricultura pesaron más que las positivas. La participación promedio del PIB agrícola en el PIB (total) durante este período fue del 6%. Este hecho se aducía como prueba de la importancia secundaria de este sector, olvidando la relevancia que tiene como actividad que ocupa a más de la cuarta parte de la población del país y los vínculos intersectoriales que dinamizan regiones enteras.

Al momento de la adhesión al GATT, México obtuvo un tratamiento de excepción por su posición económica de país en desarrollo, al lograr una sustitución gradual de las medidas no arancelarias por aranceles; además, la consolidación arancelaria acordada para los productos agropecuarios fue del 50%. A pesar del trato especial, México ha llevado mucho más allá la liberalización que los países desarrollados adherentes al GATT, principalmente en el sector agrícola. En el caso mexicano el impacto de la desprotección comercial fue más fuerte para la agricultura que para la manufactura. El sector agropecuario, según Arroyo y León (1996), en 1984 estaba sujeto 92.5% al régimen de permisos de importaciones, en cambio el manufacturero sólo 22%, para agosto de 1989 las restricciones a las importaciones se redujeron hasta 23.2%; las tarifas arancelarias, por su parte, se colocaron por debajo del 50% exigido en el protocolo de adhesión al GATT.

Otro elemento a considerar es la asimetría en la desprotección arancelaria. Los insumos se liberalizaron en menor medida que los productos finales, por lo que los productores tuvieron que enfrentar incrementos en sus costos, aún cuando los precios de los productos finales se mantenían bajos, contenidos por los precios externos altamente subsidiados y por la persistencia de los controles de precios por parte del gobierno mexicano sobre determinados productos de consumo básico.

Gráfica 3.5



Fuente: Elaboración propia con base en Rueda (1991:117). Cuadro 3.7 en Anexo Estadístico.

De la gráfica anterior, es necesario apuntar que, una cosa es el precio de garantía y otra es el precio medio al que se venden los productos agrícolas, y es más frecuente que éste sea menor que aquél, que el caso contrario. Parte de esto se debe, además, a que en estas ventas operan los intermediarios y los especuladores, con lo cual el productor agrícola es el que siempre está en desventaja.

Igual situación vivían los agricultores, sobre todo los pequeños, por el lado de los fertilizantes; pues el precio de venta que fijaba FERTIMEX, mismo en todas las estaciones de ferrocarril de la República, no era el precio al que compraban los fertilizantes los agricultores. Rueda (1991:51-52) deja ver el proceso de comercialización de fertilizantes para aquel entonces:

El precio varía mucho de acuerdo con la distancia de la estación de ferrocarril a la bodega, y consecuentemente con el precio del transporte y luego de almacenaje, al que también hay que añadir el precio de transportar el fertilizante de la bodega al lugar donde va a ser aplicado, y tomar en cuenta los servicios que prestan o dejan de prestar los canales de distribución. En todo este proceso, son los pequeños agricultores los que adquieren los fertilizantes a mayor precio, ya que con frecuencia los hacen a través de intermediarios y en ocasiones son víctimas de la especulación.

Así mismo se aprecia en las constantes manifestaciones periodísticas y movimientos campesinos⁸⁹ que se desarrolló un proceso de deterioro de las condiciones de negociación de precios; ya que con la desregulación no sólo desaparecieron las normas que determinaban las condiciones de comercialización sino que al abandonar el Estado un conjunto de actividades como la intermediación entre productores e industriales, su papel en la fijación de precios y en el otorgamiento del crédito prendario entre un importante grupo de productores, favoreció el desarrollo de prácticas desleales de comercio que desincentivan la producción interna y no se rigen por el principio de competencia perfecta de los mercados.

Al respecto, Hernández (1996) comenta que a partir de la modificación de los sistemas de compra del Estado, los empresarios agrícolas⁹⁰ desarrollaron una estrategia comercial, en la cual, importan la mayor parte de sus necesidades de semillas, en el periodo previo a la cosecha por lo que al iniciar ésta se encuentran con las bodegas repletas, situación que les concedía una gran ventaja al momento de negociar los precios internos. Exceptuando maíz y frijol que seguían bajo el resguardo de CONASUPO.

Como se mencionó con anterioridad, Miguel de la Madrid inició el cambio del modelo económico. Los indicadores durante su sexenio no son del todo agradables; el país sólo creció un 0.3% de 1983 a 1988; la inflación tampoco pudo ser controlada y promedió un 86.7%. Sin embargo, estos números rojos, en parte, fueron herencia de los dos sexenios anteriores (Echeverría y Portillo), sólo que los precios altos del petróleo postergaron los ajustes necesarios para hacer frente a la creciente deuda externa y déficit fiscal ya comentados. Sin duda, el costo de no aplicar dichas reformas hubiera sido más alto. Los

⁸⁹ 1985 y 1987 fueron años críticos para la economía nacional; organizaciones y grupos de productores de diversos estados realizaron intensas movilizaciones para exigir un incremento a los precios de garantía de sus productos. Las tomas de bodegas y oficinas de dependencias oficiales, las marchas espectaculares y las alianzas con otros sectores sociales como obreros, maestros y la iglesia, así como con los partidos políticos fueron entre otras las formas de lucha de las organizaciones campesinas para la solución de sus demandas. San Pedro (1996:252)

⁹⁰ Rubio (2004) agrupa a las agroindustrias (ya sean de capital nacional o extranjero) y a las comercializadoras en el término “agroempresas”. Éstas aportan capital, tecnología, asesoría en técnicas de proceso y administración y una estrategia corporativa de comercialización, mientras que el socio nacional aporta la tierra, personal y todo lo referente a apoyos, estímulos y servicios financieros.

frutos de estas no se vieron sino hasta el sexenio de Salinas de Gortari dónde la inflación se redujo a un dígito, cifras que no se veían desde hace veinte años, y el PIB creció en promedio 4% de 1989 a 1994.

Para Herniaux-Nicolás (1995) la controversia que se generó en cuanto a los resultados de la elecciones presidenciales de 1988, son la muestra de el rechazo masivo a las políticas neoliberales que fueron impuestas, sin consultas, por un pequeño equipo de tecnócratas, entre los cuales se encontraba el futuro presidente, Carlos Salinas de Gortari, en aquel entonces Secretario de Programación y Presupuesto. En resumen, las principales acciones durante el sexenio de la transición (82-88) fueron: la adhesión al GATT junto con la apertura comercial que esto conllevó, la desregulación del mercado y junto con ella un proceso de privatización que se acentuaría en los años siguientes.

Ya con Carlos Salinas de Gortari en la presidencia, se permitió a los importadores privados efectuar las operaciones que realizaba CONASUPO,⁹¹ así mismo se eliminaron los permisos previos de importación del sorgo, soya y demás oleaginosas. Esta política trajo como resultado un ajuste de precios internos, los cuales se igualaron con sus referentes internacionales; los precios a partir de 1989 se colocaron por debajo de los precios de garantía de 1988, en términos reales, el precio del trigo, sorgo y arroz perdieron rentabilidad. Los productores, principalmente los establecidos en el norte, optaron por cambiar su cultivo hacia el maíz pues este seguía bajo el régimen de precios de garantía, lo que aseguraba su mercado.

Por el lado de los consumidores, las políticas de ajuste erosionaron la situación social de la población, demostrándose con el aumento de los pobres y de la desigualdad social. Para enfrentar estos problemas, se estableció una estrategia conocida como Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) iniciada en 1988. Este programa funcionó con recursos de los tres órdenes de gobierno a través del ramo 26.

⁹¹ La empresa paraestatal CONASUPO culminó definitivamente sus operaciones con su desaparición en 1999. Sirvió como base para lo que actualmente se conoce como DICONSA y LICONSA dos empresas sociales operadas por la SEDESOL. La primera funcionando como una red de abasto rural, pero sin control de precios como la CONASUPO, la segunda proporciona leche industrializada a la población con precio de subsidio selectivo, entre otros alimentos nutricionales.

3.4.2 PRONASOL

Es de destacar que durante todo el sexenio de Carlos Salinas se difundió masivamente las bondades del PRONASOL, se divulgó en todos los discursos del gobierno federal y en cada una de las obras públicas, lubricadas con el nombre del programa. Con la estrategia “solidaridad” se crearon numerosas obras públicas y se emprendieron experimentos de desarrollo rural y urbano en varias comunidades del país.

El PRONASOL, al igual que el PIDER buscaba la participación social de la comunidad. De una manera más detallada el PRONASOL, logró ubicar los principales sistemas de organización comunitarios que ayudaron a montar los comités de solidaridad, la concertación con interlocutores representativos de las comunidades en los comités municipales de solidaridad para la priorización de obras, la ejecución y control, todo dado en un esquema de corresponsabilidad.

El PRONASOL, como muchos programas de combate a la pobreza, tuvo dificultades para convertirse en un programa efectivo ya que siempre tuvo el estigma de ser creado con fines electoreros. Además, la mayor parte del presupuesto se seguía canalizando a áreas urbanas⁹² en detrimento de las áreas rurales cada vez más pobres. Así mismo comparando el gasto per cápita ejercido, de acuerdo con el estudio de Palacios (2007), estados como Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Baja California Sur recibieron más apoyo que Guerrero, Oaxaca o Chiapas.

La responsabilidad del Estado sobre el manejo del gasto social ha evolucionado a través del tiempo, sin embargo la creciente importancia del gasto social motivó que las Secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se encargaran de la administración del gasto social. En 1992 desaparecen estas secretarías,

⁹² Desglosado por programas, se observa que la inversión física fue la que absorbió los mayores recursos, mientras que los programas destinados a la alimentación y a la salud recibieron un monto mínimo del gasto ejercido por el PRONASOL. Ver cuadro 3.8 en Anexo Estadístico.

creándose la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁹³ como principal responsable de la política social. Más adelante se verá cómo se intensifica la política de gasto social con la creación de programas focalizados y con SEDESOL como parte sustantiva del presupuesto público.

3.4.3 Disparidad de los agricultores.

En 1990 el gobierno da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) donde se señala la necesidad de modernizar al campo mexicano. Como estrategias a corto plazo destacaron: a) estimular los productos agrícolas de exportación, que tuvieran ventajas comparativas con el exterior; b) modernizar el sector estableciendo estrategias diferenciadas por tipo de productor, por regiones y por mercados, y c) apoyar el incremento de la exportación agrícola con base en criterios técnicos y de organización. Orozco y García (1996:127).

Con referencia al punto b, se aplicaron políticas diferenciales para distintos tipos de productores. Allí se reconoció la heterogeneidad de los productores agrícolas, que sería un criterio fundamental para la asignación de los recursos públicos y para separar la política agrícola empresarial de la política asistencial a la población rural pobre.

Respecto a la heterogeneidad de los productores Rello y Saavedra (2007) hacen una clasificación por superficie sembrada y por el valor de lo producido. Para 1990 el 41% de los productores cultivaban alimentos para su autoconsumo y casi no participaban en el mercado. En el otro extremo, el 16% de los productores eran comerciales y concentraban el 47% del valor de la producción del sector social. Estos últimos son nombrados por los autores como “ejidatarios excedentarios” y aportan una parte significativa del PIB agrícola. En medio están los productores llamados “diversificados” porque combinan la agricultura con otras actividades; para ese entonces representaban el 36% de los ejidatarios y comuneros y aportaban el 34% del valor de la producción.

⁹³ El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define las principales funciones de la SEDESOL.

Cuadro 3.1

Tipología de productores agrícolas de los ejidos y comunidades en México 1990

	Número de productores	%	Superficie sembrada ha	%	Valor de la producción miles de millones de pesos	%
Total	2.437.846	100	14.359.820	100	17.749.885	100
Comercial	365.677	15	2.871.964	20	8.342.446	47
Diversificado	853.246	35	6.031.124	42	6.034.961	34
De autoconsumo hum.	999.517	41	4.164.348	29	2.307.485	13
De autoconsumo prod.	219.406	9	1.292.384	9	1.064.993	6

Fuente: Tomado de Rello y Saavedra (2007:109) con datos de la CEPAL.

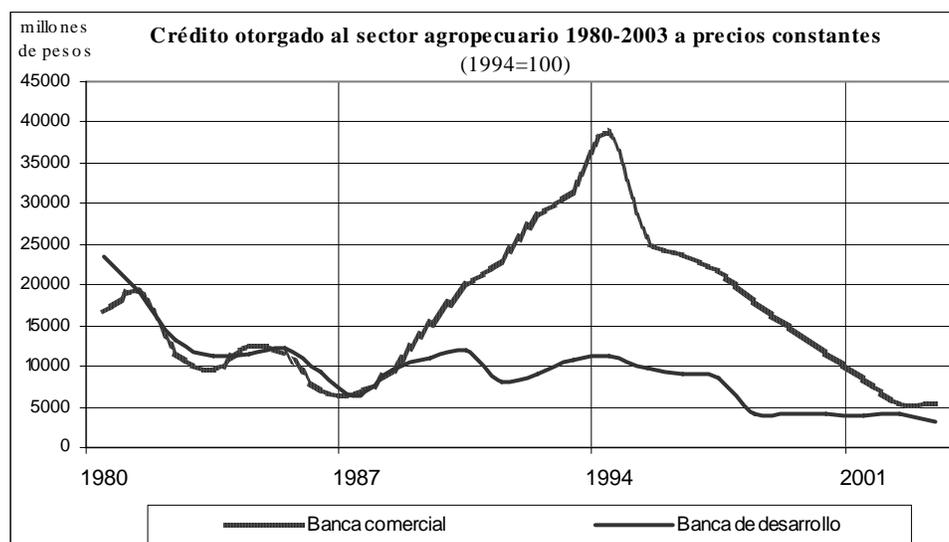
Esta diversificación sirvió para enfocar los distintos apoyos, como el crédito, según las capacidades de cada tipo de productor. Por ejemplo: los productores de zonas marginadas o autoconsumo se les apoyó con gasto social, a través de PRONASOL, o productivo pero sólo para maíz y frijol. Los productores con potencial productivo recibieron apoyo de BANRURAL, FIRA y FEGAL con tasas de interés preferenciales. Finalmente los productores que se encuentran dentro del rango comercial se canalizaron hacia la banca comercial, FIRA, BANCOMEXT y NAFINSA.

Sin embargo, el crédito y el seguro agrícola, más que un apoyo, constituyeron un impedimento para los productores ejidatarios de entrar en la nueva dinámica del mercado agrícola. El crédito otorgado por la banca de desarrollo ha venido disminuyendo junto con el adelgazamiento del Estado, pues la privatización impulsada por Salinas de Gortari tocó también al sector financiero. En 1990 se reprivatizaron⁹⁴ los bancos comerciales, dentro de la llamada desincorporación bancaria. Durante este periodo, se redujeron el número y el tamaño de los bancos de desarrollo y fideicomisos, los cuales fueron reorganizados. Se buscó recuperar préstamos y se terminó con el crédito en especie, con los intermediarios y

⁹⁴ En 1982, el gobierno había estatizado los bancos comerciales y reformado la Constitución para reservar la actividad bancaria al Estado. Varios de los bancos comerciales que posteriormente se volvieron insolventes fueron fusionados o liquidados. En julio de 1990 se aprobaron y entraron en vigor la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y el Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores; para permitir nuevamente la inversión privada en el servicio de la Banca, posteriormente vendría un proceso de apertura del sistema bancario al capital extranjero 1992-1998.

las formas colectivas de contratación, finalmente se establecieron tasas de interés más cercanas a las prevalecientes en el mercado.

Gráfica 3.6



Fuente: Elaboración propia con base en Calva (2007). Cuadro 3.9 en Anexo Estadístico.

La banca comercial, como toda empresa, tiende a racionar sus recursos y priorizar la atención a las necesidades de grandes clientes, más solventes en comparación de los pequeños clientes; asimismo, atiende en mayor medida a los productores urbanos en relación con los rurales, y a los manufactureros con relación a los agricultores. Una de las causas que restringía el acceso de crédito en la banca privada era el sistema de tenencia de la tierra ya que los ejidatarios no podían vender o hipotecar sus tierras. Consecuentemente, no podían aportar su tierra como garantía y dependían completamente de los créditos del sector público; que como ya se vio en la gráfica anterior, venía reduciendo su participación.

La forma de tenencia de la tierra conocida como ejido no sólo representaba una traba para la banca comercial, sino que, también lo era para las posibles inversiones extranjeras que llegarían con la apertura comercial, consolidada en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. El gobierno en turno necesitaba realizar cambios en la Constitución

para acelerar el proceso de privatización indiciado con Miguel de la Madrid.⁹⁵

La presión para realizar dichos cambios venía, principalmente, del exterior. Por un lado, se encontraban los organismos financieros supranacionales los cuales argumentaban que la privatización era la mejor opción para hacer frente a la deuda contraída con los créditos otorgados por dichas instituciones,⁹⁶ por el otro, los capitales extranjeros (estadounidenses, europeos y japoneses) demandaban la privatización de la tierra y su conversión en mercancía de libre circulación, para poder invertir en el sector agrícola después de la firma del TLCAN. Aunado a las presiones externas, Calva (1993:86) documenta que, los industriales nacionales (COPARMEX Y CONCANACO) ejercieron presión a través de comunicados, avisos en periódicos y ciertas publicaciones mediante su Instituto de Propositiones Estratégicas A.C., e inclusive encontraron aliados espontáneos al interior del gobierno mexicano.

3.4.4 Reforma al artículo 27 constitucional.

Por todo lo anterior, y por la proximidad de las fechas acordadas para la firma del TLCAN, vinieron los cambios al artículo 27 Constitucional. La reforma se dio gracias a la mayoría absoluta del PRI en el Congreso bicameral, cosa que se había perdido en las elecciones de 1988, pero que se volvió a presentar tras las elecciones legislativas en julio de 1991.

Las modificaciones a la ley tuvieron severas críticas por sus potenciales consecuencias negativas, en lo que se refiere a la concentración de la tierra, tanto por personas ajenas al ejido como por miembros de este. En la primera versión de la ley no se señalaban los límites de la propiedad territorial a las sociedades mercantiles. Algunos autores, como

⁹⁵ En la instrumentación del proceso de desincorporación (privatización) en México se distinguen dos etapas: la primera corresponde al periodo dic. 1982 a nov. 1988, durante la cual la reducción del Estado registró avances en modalidades diferentes a la privatización y en la que se enajenó la participación accionaria del sector público en empresas de dimensiones reducidas; y una segunda etapa que comprende el periodo de dic. De 1988 a jun. de 1994, en la que la privatización fue más significativa tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por el monto de recursos involucrados. Ayala (2001:712)

⁹⁶ Las “sugerencias” del Banco Mundial fueron, desde luego, reforzadas mediante los habituales instrumentos de coacción que esta institución suele aplicar para disciplinar a los gobiernos del tercer mundo: el condicionamiento de los créditos. Calva (1993:75)

Mackinlay (1993:118), resaltan las modificaciones que sufrió la propuesta inicial que el ejecutivo presentó ante el legislativo:

Cuando se debatió la ley (agraria) en la Cámara, los diputados de la oposición lograron introducir una cláusula que obstruye el acaparamiento excesivo de la tierra al interior del ejido, impidiendo que los ejidatarios sean titulares de “más tierra que el equivalente al 5% del total de las tierras ejidales” Esta traba pierde eficiencia si la superficie en cuestión se privatiza.

La justificación oficial de esta reforma radical aparece en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma constitucional al artículo 27 enviada a la Cámara de Diputados:

“Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundismo y fraccionamiento de la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles” (IPRC, 1991, pp. XX-XXI) citado en Mackinlay (1993:110).

A la reforma del mencionado artículo, le siguió la promulgación de dos ordenamientos fundamentales: La Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. La primera determinó la creación de la Procuraduría Agraria, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y la transformación del Registro Agrario Nacional, en un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Mediante la segunda se crearon los Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional.

La Ley Agraria fue reformada y adicionada por decreto publicado el 9 de julio de 1993, fecha en que también se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Se derogaron: La Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesina, la Ley de Fomento Agropecuario, así como todas las disposiciones que se oponían a la nueva Ley Agraria.

Con la reforma al artículo 27 Constitucional y así mismo de las leyes reglamentarias, es decir, Ley Agraria,⁹⁷ Ley de Bosques y Ley de Aguas, ahora:

- ❖ El Estado no está obligado a seguir con la Reforma Agraria ni, consecuentemente, tiene la facultad de expropiar tierras y redistribuirlas a los campesinos.
- ❖ Las sociedades por acciones pueden ser propietarias y explotar directamente tierras cuya extensión máxima equivalga a 25 veces el tamaño de la pequeña propiedad,⁹⁸ siempre y cuando integren un número de 25 socios aportantes de tierra.⁹⁹
- ❖ Los ejidatarios que tengan sus títulos o certificados de posesión en regla y con la autorización previa de 75% de los miembros de la asamblea ejidal, podrán solicitar el dominio pleno de sus parcelas individuales, inscribirlas en el Registro Público de la Propiedad y venderlas o enajenarlas, a personas ajenas del ejido, como cualquier propietario privado.
- ❖ Cualquier ejidatario puede arrendar, ceder o vender su parcela a otro miembro del ejido, sin permiso de la asamblea ejidal y sin perder por ello su calidad de ejidatario.¹⁰⁰
- ❖ Se aprueban los contratos que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las Tierras de Uso Común (TUC); se autoriza a los ejidatarios para que opten por el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de TUC a una sociedad mercantil o civil;¹⁰¹ y se autoriza a los ejidatarios colocar su tierra como garantía para préstamos.¹⁰²
- ❖ Se omite la cláusula que obligaba a los ejidatarios a cultivar las tierras, ya no se perderán los derechos en caso de dejar de cultivar por más de dos años.

⁹⁷ Por disposición de su primer precepto, dicha ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.

⁹⁸ El tamaño de la pequeña propiedad es 100 ha de riego o 200 ha de temporal para cultivos genéricos y 150 ha de riego o 200 ha de temporal para cultivos específicos. Ver detalles en Ley Agraria.

⁹⁹ Artículo 126, Ley Agraria.

¹⁰⁰ Artículo 79. *Ibidem*.

¹⁰¹ Artículo 75. *Ibidem*.

¹⁰² Artículo 46. *Ibidem*.

Para poder llevar a cabo los cambios estipulados en la Ley Agraria el 6 de enero de 1993 se promulgó el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, en el que se estableció los procedimientos que deberían seguirse para el correcto desempeño del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

El programa tuvo por objetivo:

“...dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares a favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten...” (PROCEDE, 2006)

En general, a través del PROCEDE se buscaba controlar y legalizar la titulación parcelaria de las tierras de los ejidatarios y comuneros, para dar paso al dominio pleno¹⁰³ y facilitar la privatización, con ello la tierra se transforma en una mercancía abierta a todo tipo de mercado. Empero, antes del PROCEDE, la renta¹⁰⁴ de las parcelas era una práctica por demás extendida entre los ejidatarios, Concheiro (1993) calcula que entre un 50 y un 70 por ciento de las tierras de los ejidos de riego estaban rentadas. Después de la reforma legislativa entraron los agentes externos a la práctica de renta y venta.

A través de este programa los ejidatarios obtenían certificados y títulos de propiedad. Fue un programa voluntario, pero a la vez inducido,¹⁰⁵ sólo podía ser implementado en el ejido a través de una serie de votaciones y juntas de consenso. Durante estas juntas los ejidatarios pueden aprobar o desaprobar la intervención de la Procuraduría Agraria en sus ejidos. Sin

¹⁰³ Para optar por el dominio pleno los ejidatarios: a) solicitan al RAN dar de baja la inscripción de sus certificados parcelarios, b) expedir el título de propiedad respectivo e c) inscribirlo en el registro público de la propiedad de la localidad. A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán a disposiciones de derecho común (código civil). Escalante (2001:23)

¹⁰⁴ No sólo se rentaba la tierra sino que existían ciertos tipos de arreglos como: mediería, al tercio, al cuarto, préstamos. Concheiro (1993)

¹⁰⁵ Si bien la aceptación de este programa era planteada en un principio como voluntaria, cabe señalar que poco a poco tanto instituciones privadas como gubernamentales han ido exigiendo este certificado como prueba de la superficie y de la tenencia de la tierra por parte de cada ejidatario. Así mismo, es necesario presentar este certificado para acceder a PROCAMPO, a los apoyos de Alianza para el Campo y para rentar la parcela a empresarios privados. Concheiro y Diego (2003:170)

embargo, Concheiro (1993) comenta que el PROCEDE dio importancia al derecho individual sobre el comunal, e incluso sobre el familiar.

PROCEDE agilizó el mercado de tierras dejando de lado el núcleo familiar, pues se excluye el derecho de herencia de palabra de algunas mujeres, lo único que la legislación actual reconoce es el derecho de tanto de los miembros de la familia; el problema para ejercer este derecho son las limitaciones económicas, dado que pocas esposas o hijos llegan a tener dinero suficiente para reclamarlo, en caso de que la cabeza de familia, por la razón que sea, decida vender la parcela. Al igual, el PROCEDE debilitó la injerencia de la asamblea ejidal en las transacciones de tierras, ya que sólo son necesarios dos testigos para que un ejidatario pueda ceder sus derechos agrarios a otro ejidatario o avecindado.

Las instituciones directamente responsables de su ejecución fueron: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Registro Agrario Nacional (RAN). En razón de que se realizó la invitación a la totalidad de los núcleos agrarios legalmente constituidos en el País para su incorporación al PROCEDE, en el 2006 se hizo la declaración de su conclusión y cierre operativo.

El hecho de que la nueva legislación agraria contemplara como un derecho la privatización de la propiedad social inquietó a algunos analistas, para quienes esta modificación al artículo 27 anunciaba una inminente privatización masiva de la propiedad social. Sin embargo, la conversión de régimen de tenencia ejidal al de propiedad privada ha sido un fenómeno marginal y restringido.

Parte de esto se debe a que existen rezagos en la expedición de certificados parcelarios, necesarios para la privatización de tierras, debido a que no hay catastros actualizados y las disputas en torno a la fijación de linderos son frecuentes y de difícil resolución. Hay también fragmentación de parcelas entre los hijos de ejidatarios, prohibidas por la ley anterior, y por lo tanto no aparecen en los registros oficiales. Para el año 2003, con datos de Robles (2003), solamente 809 núcleos agrarios –menos del 3 por ciento del total- habían solicitado cambio del dominio en 253, 000 hectáreas, las que representan 0.25 % del total de la propiedad social.

3.4.5 Programas de apoyo al campo.

A esta nueva institucionalidad hay que agregar el surgimiento de programas y acciones como respuesta compensatoria de los daños ocasionados por las reformas estructurales y las crisis económicas, y que se consideran parte de la política agrícola actual en México. Los tres rubros considerables de la acción política de los años 90 en el campo, y que aún prevalecen en la década del 2000 en México son:

- ❖ Apoyos a los productores con amplio potencial productivo y competitivo: Programas como Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y Alianza para el Campo (APC), surgen en 1991 y 1996 respectivamente.
- ❖ Atención a la pobreza a través de programas con enfoque asistencialista y de carácter paliativo (PROGRESA-OPORTUNIDADES).
- ❖ Fomento productivo entre los agricultores de subsistencia y pequeños productores. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) surgido en 1994.

PROGRESA fue el primer programa en México que realizó transferencias monetarias directamente a los hogares, minimizando el uso de burocracias y proveedores intermediarios, ya que la gente empleada directamente por PROGRESA fue mínima tomando en cuenta la escala de operaciones intermedias que el PRONASOL llevaba a cabo. Es el antecesor directo del programa Oportunidades. El objetivo del programa se encaminó hacia la asistencia a la escuela de los niños y en mejorar el nivel nutricional y de atención médica de las familias, para lo cual las mujeres reciben transferencias de ingreso de manera directa.

PROCAMPO es un programa administrado por el organismo ASERCA dependiente de la SAGARPA, pero cuando se haga mención de ASERCA como programa se estará refiriendo a todos los programas administrados por el organismo exceptuando a PROCAMPO.

3.4.5.1 ASERCA

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), creado a través de un decreto presidencial del 16 de abril de 1991, con el propósito de contar con un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo, de frente a la apertura externa y la liberación de los mercados. (ASERCA, 2009).

ASERCA se encarga de administrar programas dirigidos al fortalecimiento de la comercialización agropecuaria, la cual se realiza a través de apoyos fiscales a la comercialización de granos y oleaginosas, que se otorgan sobre una base selectiva y localizados regionalmente;¹⁰⁶ fomento de mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores; estímulos al uso de coberturas de riesgos de precios; generación y difusión de información de mercados e identificación y promoción de exportaciones. También tiene la tarea de operar y administrar el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Los programas que maneja ASERCA, sin incluir PROCAMPO, son:¹⁰⁷

- ❖ Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO (PROCAMPO/Capitaliza): Permite el acceso anticipado a los recursos futuros a que tienen derecho los beneficiarios del PROCAMPO, a través de la contratación de un crédito en el cual los apoyos del programa representan la fuente del pago del mismo.
- ❖ Componente Desarrollo de Mercados para la Promoción Comercial: Se encarga de realizar estudios orientados al desarrollo de mercados, incluyendo el Directorio de Agroexportadores Mexicanos, certificación y uso de esquemas de calidad de productos agroalimentarios, campañas de productos genéricos agroalimentarios, misiones

¹⁰⁶ ASERCA divide el territorio nacional en 9 direcciones regionales: Noroeste, Centro Norte, Noreste, Occidente, Bajío, Centro Sur, Peninsular, Pacífico Sur e Istmo.

¹⁰⁷ ASERCA, 2009.

comerciales, ferias promocionales e integración de productores en marcas colectivas, y foros de integración de mercados.

- ❖ Programa de atención a problemas estructurales (apoyos compensatorios): tiene la función de contribuir a que los productores agropecuarios y pesqueros incrementen sus márgenes de operación, mediante la entrega de apoyos temporales que compensen sus ingresos y los costos de los insumos energéticos, para fortalecer su participación en los mercados y darles certidumbre en sus procesos de comercialización.
- ❖ Apoyos Directos a Coberturas de Precios de Productos y Especies Elegibles: Está dirigido a productores, comercializadores y consumidores nacionales de Maíz, Trigo, Sorgo, Soya, Cártamo, Algodón, Café, Jugo de Naranja y Productos Pecuarios (Bovino y Porcino) y, recientemente se ha incorporado el Cacao y las coberturas para los insumos agropecuarios y de pesca, como los Fertilizantes, Gas Natural (y sus derivados) y el Diesel.
- ❖ Ingreso Objetivo: Es un apoyo complementario al ingreso. El apoyo complementario es igual al Ingreso objetivo mínimo menos el precio de mercado reconocido por la Secretaría.
- ❖ Convenios de Concertación. La SAGARPA determinará los productos, Entidades Federativas, ciclos agrícolas, volúmenes a apoyar, tipo y monto del apoyo por tonelada, periodo para el trámite del apoyo, entre otros, que se publicarán en el DOF los lineamientos específicos de operación; y/o quedarán establecidos en los convenios de concertación que se acuerden.
- ❖ Acceso a Granos Forrajeros: Subprograma de Apoyos Directos al Acceso a Granos Forrajeros Nacionales, de la cosecha de trigo cristalino y forrajero.

Desde sus inicios ASERCA ha otorgado ayuda financiera a los harineros, a los procesadores de alimentos balanceados para ganado y a las fábricas de aceite vegetal para permitirles comprar la producción nacional de trigo, sorgo, soya y otras oleaginosas, a los precios de concertación.¹⁰⁸ Para estos productos, el apoyo otorgado por ASERCA a los

¹⁰⁸ Los precios de concertación se fijan en acuerdo con los productores y compradores, y con el arbitraje del gobierno.

compradores (apoyo a la comercialización) cubre la diferencia entre el precio concertado y el precio de indiferencia.¹⁰⁹

Por consiguiente ASERCA se encarga de fijar precios máximos a pagar al productor. Si el precio objetivo resulta mayor al que se le paga al productor en el mercado, el gobierno le da la diferencia al productor. Para ello el productor debe comprobar el precio al que vendió. Si el productor vende a un precio igual o mayor al precio objetivo, no existe ningún apoyo. Este apoyo constituye un subsidio, no obstante, no es un subsidio al productor como lo era el precio de garantía. Este viene siendo, más bien, un subsidio a la comercialización, ya que los que adquieren las cosechas pueden decidir comprar el producto a un precio menor del precio objetivo y que el estado cargue con la diferencia.

Este mecanismo se suplementa con la instrumentación de la agricultura por contrato, es decir; los productores celebran contratos a término con los compradores (molineros, industriales o comercializadores). En estos contratos se establecen en forma anticipada condiciones de precio, volumen o variedad a comercializar, especificaciones de calidad, lugar y fecha de entrega del producto. Este mecanismo puede favorecer al productor por que, de antemano, ya sabe que su cosecha le será comprada, pero también es un instrumento que de alguna manera lo encadena, debido a que no tiene la opción de vender su producto a un precio mayor que el precio objetivo.

3.4.5.2 Alianza para el Campo (Alianza Contigo)

A finales de 1995 se plantea la creación de un nuevo esquema de fomento agropecuario para el campo. Alianza para el Campo, originalmente, se integró por 27 programas que entre sus acciones contemplaba: la fertilización, sanidad vegetal, salud animal, apoyo al desarrollo rural, capacitación y extensión, programa lechero, empleo temporal,

¹⁰⁹ El precio de indiferencia es el precio implícito al cual los primeros compradores adquirirán indiferentemente la producción nacional o los productos importados; el precio de indiferencia es calculado por el gobierno para cada zona de consumo en México y es equivalente al precio frontera, CIF (costo, seguro y flete por sus siglas en inglés), más el arancel a la importación y el costo de transporte entre la frontera y la principal zona de consumo, menos el costo interno de movilización entre las diferentes zonas de producción y las zonas de consumo.

establecimiento de praderas, entre otras, con el fin de cooperar con el desarrollo rural sustentable.

Cuadro 3.2

Principales programas en Alianza para el Campo hasta 2003	
Concepto	Programa
Agricultura	Ferti-irrigación, Tecnificación del Riego, Mecanización, Kilo por Kilo, Oleaginosas, Horticultura Ornamental.
Ganadería	Establecimiento de Praderas, Programa Lechero, Mejoramiento Genético, Programa Apícola.
Desarrollo rural	Capacitación y Extensión, Apoyo al Desarrollo Rural, Programa del Café, Desarrollo Integral de Zonas Indígenas, Programa Elemental de Asistencia Técnica, Programas de Hule y Cacao, Empresas Comercializadoras.
Sanidad agropecuaria	Salud Animal, Sanidad Vegetal, Control Cuarentenario.
Otros programas	Transferencia de Tecnología, Estudios y Proyectos, Promoción de Exportaciones e Información Agropecuaria.

Fuente: Tomado de: Rosenzweig, *et al.* (2000: 200).

El nombre de Alianza para el Campo viene de la fuente de los recursos aportados para su instrumentación; no sólo se ejercen recursos presupuestales del gobierno federal, sino que se tiene un esquema en el cual complementan con recursos los gobiernos estatales y los mismos productores. Se trata de un sistema de corresponsabilidad en el gasto con las entidades federativas a partir de la creación de 32 Consejos Estatales de Fomento Agropecuario. Estos tienen la función de definir las prioridades para la aplicación de los recursos presupuestales; son responsables de aprobar los proyectos propuestos por las organizaciones de productores para obtener fondos de la Alianza.

La aportación de los productores en los programas de APC es bastante importante (Ver cuadro 3.3). Durante el periodo de 1996 a 2006 aportaron en promedio el 40.1% del costo total, esto es casi igual al 44% que constituyeron las aportaciones federales. Es por eso que se considera que Alianza para el Campo está enfocado a los productores con poder económico para realizar aportaciones.

Para el ejercicio de los recursos el gobierno federal, a través de la SAGARPA y los gobiernos estatales, crean Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos (FOFAE). A estos fideicomisos (agentes fiduciarios) les corresponde recibir las ministraciones de

recursos que vienen de los fondos federales, estatales y de las aportaciones de los productores. El agente fiduciario efectúa los pagos de los apoyos y tienen la obligación de llevar el registro y control de los recursos otorgados, previa autorización del Comité técnico del FOFAE.

Cuadro 3.3

Participación porcentual de los sectores involucrados en el gasto para la Alianza para el Campo 1996-2006.

Año	Total	Federal	Estatal	Productores
1996	100	32,0	18,0	50,1
1997	100	34,9	21,5	43,5
1998	100	36,0	16,7	47,4
1999	100	38,4	18,6	43,0
2000	100	37,8	16,7	45,5
2001	100	43,9	16,1	40,0
2002	100	61,5	12,7	25,8
2003	100	49,2	11,8	39,0
2004	100	51,0	12,8	36,3
2005	100	50,8	14,9	34,3
2006	100	48,2	16,1	35,7
Promedio	100	44,0	16,0	40,1

Fuente: Elaboración propia con cifras tomadas del Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno FCH. Presidencia de la República. Cuadro 3.10 en Anexo Estadístico.

Después de la LDRS de 2001 los programas de Alianza para el Campo fueron reestructurados, disminuyéndolos en número, ya que éstos llegaron a ser hasta 40 en 2000, situación que hacia aún más complicado el dinamismo y operatividad de los mismos. Es así que sus principales programas se reducen a siete según las reglas de operación de Alianza para el Campo (2003):

1. Fomento Agrícola
2. Fomento Ganadero
3. Desarrollo Rural
4. Sanidad e Inocuidad Alimentaria
5. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
6. Programa de Acuicultura y Pesca
7. Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura.

A más de 10 años de la instauración de la Alianza para el Campo (1996) ésta permanece como la principal estrategia de desarrollo rural y agropecuario del gobierno federal, y es el instrumento más visible de la descentralización de la política rural en México.

3.4.5.3 PROCAMPO

A finales de 1993 nace el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO); se trata de un programa que ha perdurado hasta la actualidad, y consiste en un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la SAGARPA. Tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales.

El PROCAMPO otorga un apoyo por hectárea o fracción de ésta a la superficie elegible, inscrita en el Directorio del PROCAMPO, y que esté sembrada con cualquier cultivo lícito o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El apoyo se entrega a los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en el PROCAMPO. (PROCAMPO, 2009).

El programa surgió bajo un contexto de apertura comercial de la economía, incluyendo al sector primario. Derivado de este nuevo escenario, las nuevas políticas agrícolas se apartaron del esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario. En lo particular, PROCAMPO fue presentado como un programa compensatorio de la desaparición del régimen de subsidios basado en los precios de garantía. A lo que es más, incorporó a los productores de subsistencia, los cuales no tenían acceso a los precios de garantía al no tener posibilidades de comercializar la producción obtenida. Rello y Saavedra (2007:167) comentan este asunto:

... la política de subsidios estaba basada en los precios de garantía. Los directamente beneficiados eran los productores que contaban con un excedente para vender en el mercado, pero los campesinos pobres –que producían para el autoconsumo y no tenían excedente para vender- estaban excluidos de este sistema de subsidio. Con la sustitución de este esquema de

precios garantizados por un programa de pagos directos como PROCAMPO, aún los minifundistas que poseen menos de una hectárea reciben esta transferencia.

El programa se convirtió en el medio que canalizó recursos subsidiarios a campesinos o pequeños productores rurales; pues en sus inicios sólo apoyaba a predios de hasta 5 hectáreas. En ese sentido, el PROCAMPO no sólo preparaba el terreno para recibir los efectos del TLCAN entre aquellos campesinos o pequeños agricultores, sino que también sirvió para ser el medio de dotación de recursos subsidiarios, no más a través de organizaciones ejidales o gremiales, sino de manera directa (apoyos directos al campo), de esta forma el recurso se individualizaba.

No obstante, es necesario mencionar que los apoyos otorgados a los productores, por lo menos hasta el año 2000, carecieron de pertinencia alguna por que se proporcionaban, en la mayoría de los casos, cuando ya habían levantado sus cosechas, por tanto los apoyos servían para otros fines ajenos a la producción agrícola. Aún cuando el apoyo se destinaba a la producción agrícola, es bien sabido que los productores que reciben el apoyo son de bajos ingresos y la mayoría de éstos utilizan toda, o casi toda, su cosecha para el consumo familiar.

Es a partir de 2001, dentro del ciclo primavera-verano, cuando el apoyo se empezó a entregar antes de la siembra. Además, desde el 2002, el beneficio de pago anticipado se amplió para los predios de superficie elegible que se destinen a la agricultura por contrato o conversión productiva por primera vez y para los predios de más de 5 hectáreas.

Para establecer la elegibilidad de los productores acreedores del programa, en los primeros ciclos agrícolas o-i 93/94, p-v 94 y o-i 94/95 se otorgaron recursos para la superficie sembrada únicamente a los productos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada). Estos predios sirvieron de base para establecer la elegibilidad. A partir del ciclo p-v 95 fue autorizada la siembra de cualquier cultivo lícito que le fuera más rentable al productor.

El argumento para extender el apoyo a productos “no básicos” fue que así se permitiría la conversión y rotación de cultivos, pues una de las principales críticas hacia el PROCAMPO, por parte de ambientalistas, era que el programa fomentaba la degradación y erosión de suelos. El problema ambiental actual de degradación y erosión de los suelos radica en que los campesinos de subsistencia minifundistas en algunas regiones, incluso por tradición optan por sembrar únicamente maíz y frijol sin permitir la rotación de cultivos. Pero ello se debe a que siembran para el consumo familiar no para el mercado, al que no tienen acceso.

Otro argumento utilizado por el gobierno en ese entonces fue: “al permitir al productor que elija libremente el tipo de cultivo a sembrar, se respeta la lógica de libertad de producción” (PROCAMPO, 2009). Entonces, con PROCAMPO, el gobierno no influye en el tipo de cultivo, lo que hace es otorgar el subsidio de acuerdo al número de hectáreas, independientemente de que decida cultivar el campesino. Con esta medida el programa pretende garantizar la “no distorsión de los mercados”, como lo hacían antes los precios de garantía.

3.4.6 Tratado de Libre Comercio con América del Norte

Los programas de apoyo directo al ingreso rural y el nuevo marco legal son perfectamente acordes con las demandas del TLCAN, esto fue gracias a que las negociaciones comenzaron desde 1991 para que en 1994 ya estuviesen dadas circunstancias para la entrada en vigor.¹¹⁰

La adhesión de México al TLCAN no significó el final del proceso de apertura de la economía mexicana pero sí una consolidación del comercio con EUA ya que para el 2007, de acuerdo con cifras del INEGI, representaba el 86 % del valor de sus exportaciones y 49 % de sus importaciones. Fue así que se afianzó la zona norte de América como bloque

¹¹⁰ El 20 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, a través de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actual Secretaría de Economía), el decreto presidencial del TLCAN, el cual entraría en vigor el 1 de enero de 1994.

regional económico dentro del ámbito mundial,¹¹¹ ante la fuerte competencia (para EUA) que resultaba la Unión Europea por un lado y los países del sudeste asiático, por otro.

Pero antes de revisar de lleno el TLCAN conviene mencionar qué organismo es el encargado de regir la interacción comercial mundial: La Organización Mundial de Comercio (OMC) es un órgano supranacional que establece las bases y normas que rigen dicho comercio y ha servido como foro de discusión para los países miembros en cuanto a las controversias entre los integrantes. Lo que no signifique que haya resuelto todas las controversias de los países miembros.

Para saber el origen de dicho organismo es necesario recordar cómo México queda inscrito en el proceso de liberalización comercial. Precisamente es con su entrada a la última ronda de negociaciones del GATT, antecedente directo de la OMC. Y fue justamente en la última ronda de negociaciones del GATT donde el tema agrícola se convirtió en un tema central.

Dicha última ronda, mejor conocida como “Ronda de Uruguay”¹¹² tuvo un periodo de negociaciones de 7 años y medio (1986-1993). Fue la primera vez¹¹³ que se incluyó al sector agrícola en las negociaciones de los países miembros sobre la protección y las subvenciones todo esto dentro del marco del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. La finalidad del Acuerdo sobre la Agricultura fue reformar el comercio del sector y lograr que las políticas se orienten más hacia el mercado.

¿Cómo se explica esta lógica de orientación al mercado? Los cambios en las políticas agrícolas ocurridos en muchos países, sobre todo aquellos miembros del GATT, incluido México, fueron causados por la contienda por los mercados entre Estados Unidos y la Unión Europea. Pues sus políticas agrícolas fueron causa del incremento en los

¹¹¹ La internacionalización no avanza hacia una economía mundial, sino a un planeta dividido en grandes bloques regionales y una vasta periferia marginal. A inicios de los noventa se perfilaban 3 bloques principales con su respectivo sistema hegemónico: América del Norte (EUA), Europa (Alemania) y el bloque asiático (Japón). (Guillén, 1994).

¹¹² Coloquialmente se le conoce como Ronda de Uruguay por haber tenido sede en la ciudad de Punta del Este, Uruguay.

¹¹³ Roberts (2009) relata que a partir de los Tratados de Roma la excepción de eliminar aranceles en los productos agrícolas pasó a convertirse en la regla, esa regla se rompe con la Ronda de Uruguay.

presupuestos, estas políticas intentaron direccionar o dar salida a la oferta doméstica, la cual regularmente excedía a la demanda en una amplia gama de productos.

La confrontación entre las potencias se solucionó a través de la inclusión de la agricultura en la negociación de la Ronda de Uruguay y mediante la presión sobre los países para la adopción de reformas de las políticas agrícolas, según la trayectoria de cambio adoptada por Estados Unidos desde mediados de los años ochenta. A tal enfoque se le denominó “orientación al mercado”.¹¹⁴

Es necesario recalcar que, el sentido de los cambios fue propuesto por países altamente industrializados que habían sido capaces de desarrollar sus agriculturas, en su momento con un gran apoyo Estatal, hasta convertirse en grandes exportadores. Sin embargo, el mercado internacional, en la mira de dichas exportaciones, estaba muy reducido debido a las políticas proteccionistas que realizaban la mayoría de los países en desarrollo, en este contexto el tratamiento de los excedentes terminaba siendo causa de mayores desembolsos presupuestarios y disputas entre EUA y Europa.

La solución para realizar dicha sobreproducción vino con la Ronda de Uruguay, la cual no sólo abrió los mercados nacionales, sino estableció reglas para las políticas agrícolas de orden interno. Interfiriendo, por así decirlo, en la política económica de cada país miembro del GATT.

Conforme a las nuevas reglas, los países miembros quedaron obligados a reportar sus medidas de política sectorial según un sistema de clasificación en cajas, el cual básicamente distingue entre políticas prohibidas, aceptables y toleradas, dentro de ciertos márgenes. Las últimas, habiendo sido cuantificadas en una Medida Global de Ayuda (MGA), la cual define lo que se conoce como caja ámbar, pasaron a ser parte de una agenda para la

¹¹⁴ Una política orientada al mercado es aquella que reduce la diferencia -brecha- entre el precio interno y el precio internacional para cada uno de los productos comerciables, lo cual se traduce supuestamente en un aumento del bienestar de los consumidores, más que compensar la pérdida experimentada por los productores en el caso mexicano. (Trujillo, 2007:36)

reducción de sus montos a partir de nuevos compromisos, extraíbles en rondas de negociaciones posteriores.

Cuadro 3.4

Clasificación de las medidas de apoyo interno y su respectivo programa en México.

caja verde	caja azul	caja ámbar
No sujetos a compromisos ni a impuestos compensatorios	No sujetos a compromisos pero sí a impuestos compensatorios	Sujetos a compromisos y a impuestos compensatorios
Servicios generales Pagos directos Seguros Reserva alimentaria	Pagos realizados en el marco de programas de control de oferta	Subsidios vinculados a precios y a la producción actual Subsidios a los insumos
PROCAMPO, Alianza para el Campo.		Apoyos a la comercialización, Subsidios a los insumos (diesel agropecuario, bombeo agrícola)

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las disciplinas de la OMC, las buenas políticas ya no son aquellas que fomentan la producción y dan lugar a altas tasas de crecimiento o permiten la mejor realización de objetivos nacionales sino las que no afectan o tienen efectos mínimos sobre el comercio. A este tipo de medidas se les calificó de desconectadas, respecto a las decisiones de producción y precios, siendo clasificadas dentro de la caja verde. En México se dio un cambio hacia este tipo de políticas destacándose programas como PROCAMPO y Alianza para el Campo.

Regresando al TLCAN, los sectores agrícolas de Estados Unidos y Canadá por un lado, y de México por el otro, se caracterizaron por ser totalmente asimétricos. Mientras que la agricultura de Estados Unidos y Canadá se basa en sectores fuertes y excedentarios, la de México es deficitaria y tiene una amplia base de economía de subsistencia. Esta situación se ilustra por (Acuña y Alonzo, 2000:126)

Mientras México no alcanza la autosuficiencia en cereales, maíz y trigo, Estados Unidos la sobrepasa. La población dedicada al sector agrícola en México era en 1994 el 25.85% del total de la población ocupada, mientras que en EU era sólo el 2.6%. El crecimiento agrícola medio anual de 1980 a 1989 fue en Estado Unidos de 3%, mientras que en México fue de 1.3%. El peso de la producción del sector

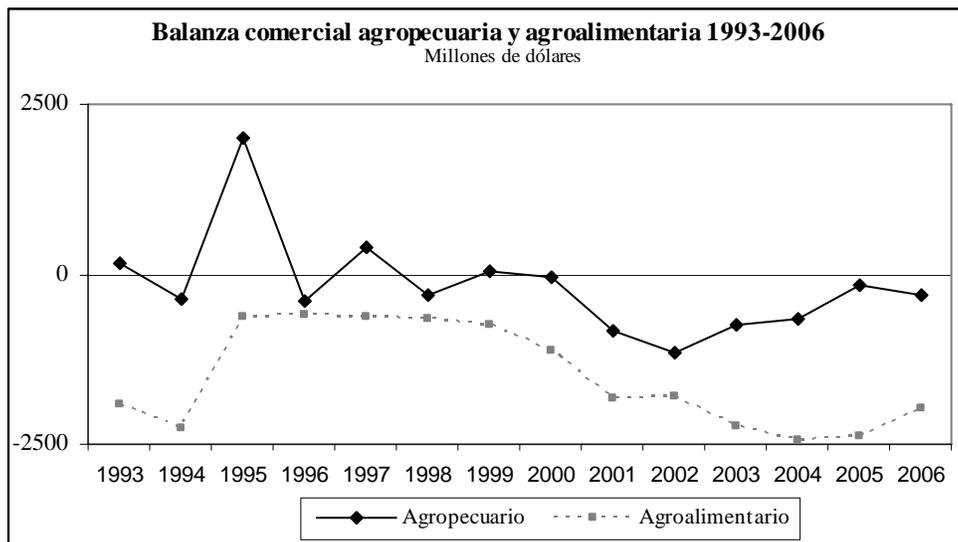
primario en el producto total (1995) es en EU del 1.6%, y cuenta con una importante política de subsidios; en México esta cifra es del 5.6%, y se caracteriza por su baja productividad, sobre todo en el centro del país.

En estas cifras se puede observar no solamente el diferente peso relativo del sector en estos países sino las diferencias de productividad. Ante estos contrastes, Gazol (2008:37) comenta lo insólito de un tratado como el TLCAN: "... se trata del primer caso en la historia reciente (del siglo XX) de los bloques económicos en que se formaliza un proceso de integración entre países de distinto nivel de desarrollo."

México tenía (y sigue presentando) una crisis de insuficiencia productiva en granos alimenticios, EU tenía una crisis de comercialización y exceso de producción. Pero aún así el comercio traería un balance positivo para los consumidores en el corto plazo, mas no para los productores de hortalizas y frutas en EUA y de granos básicos en México; siendo éstos últimos la mayoría, sobre todo en el área centro y sur del país.

En el largo plazo, como ha sucedido, el TLCAN profundizó la dependencia alimentaria, pues en la producción de granos, oleaginosas y productos pecuarios Estados Unidos tiene ventajas en productividad. Esta dependencia alimentaria se puede observar si se analiza la balanza comercial agropecuaria de México.

Gráfica 3.7



Fuente: Cuadro 3.11 en Anexo Estadístico.

Puede notarse que, durante el TLCAN el balance comercial agropecuario mexicano ha tenido un saldo negativo, es decir un déficit. Sólo se registran dos años con superávit (1995 y 1997) El superávit de 1995 se explica por la devaluación de casi el 100% del peso con respecto al dólar,¹¹⁵ lo que hizo que las exportaciones fueran relativamente baratas y viceversa con las importaciones.

Aunque se firmó un solo acuerdo, los términos de intercambio de los componentes agrícolas con EU y Canadá son diferentes. En sí, son tres tratados bilaterales entre los países firmantes. No hubo excepciones entre México y EU; sin embargo Canadá excluyó los productos avícolas y los lácteos con las otras dos partes.

En el Capítulo III del TLCAN¹¹⁶ “Acceso a los mercados” se estableció que la desgravación comercial se fuera dando de manera paulatina, a fin de dar un periodo de gracia a los tres países firmantes, para asimilar o prepararse en el nuevo esquema de comercialización de productos del campo. La reducción de aranceles ha ido de cero, cinco, diez y quince años hasta terminar en el año 2008, cuando todos los aranceles a los productos agrícolas desaparecieron. México reservó sus productos sensibles (maíz y frijol) para el período de 15 años y liberalizó desde el principio productos como la soya.¹¹⁷ EUA atendió la desgravación paulatina para productos sensibles como tomate.

El Capítulo VII del tratado, que hace referencia al sector agropecuario, establece el mecanismo arancel-cuota; se refiere a las medidas internas de apoyo al campo que pueden aplicar los tres países y medidas sanitarias y fitosanitarias. En materia agropecuaria los subsidios son un asunto delicado dentro del tratado. Ya que en la realidad tanto Estados Unidos como Canadá siguen privilegiando las subvenciones agropecuarias en comparación con México quien redujo su esquema de subvenciones.

¹¹⁵ El tipo de cambio, ya en libre flotación, paso de 3.60 pesos por dólar en diciembre de 1994 a 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995.

¹¹⁶ SECOFI (1993).

¹¹⁷ Hubo otros productos, como el sorgo, que estaban libres de arancel desde antes de iniciar el tratado. Y con respecto a la protección mayor que se le dio al maíz, EUA encontró la manera de vender su excedente pues productos derivados del maíz fueron libres de arancel antes de los quince años.

Otro problema para los agricultores mexicanos, dentro de este esquema de libre comercio, no son los aranceles sino los requerimientos de calidad y las normas sanitarias y fitosanitarias. Estas restricciones, curiosamente, parecen volverse más rígidas cuando existe producción interna en EUA, y flexibilizarse en los meses en que no hay cosecha o en que ésta es insuficiente para satisfacer la demanda. Al respecto, son conocidas las condiciones de desventaja de los productos mexicanos; no son las más óptimas para responder a esas restricciones de comercialización, en especial cuando se sabe que hay un tipo de economía social que no es considerada dentro del sistema comercial concebido por el TLCAN.

El TLCAN no es el único ni el principal factor que permite explicar la miseria del campo mexicano y las desigualdades en el medio agrícola, a las cuales ha colaborado también, y posiblemente en mayor medida, la desidia del Estado Mexicano hacia el sector rural, manifestado en el desmantelamiento de políticas públicas destinadas al fomento de la producción. Y se hace énfasis en fomento a la producción, pues como se verá más adelante el gasto en desarrollo rural comprende tanto gasto social, gasto en infraestructura y gasto productivo por citar algunos. Se notará, cómo se ha otorgado mayor importancia en cuanto a presupuesto a gasto social en detrimento del gasto productivo.

Y es que, el TLCAN¹¹⁸ reconoce la importancia de los apoyos a los productores agropecuarios de cada país, mas no profundiza en los efectos de esos apoyos a la producción y en la comercialización; sólo recurre a los derechos y obligaciones vinculantes con el GATT, dejando claro que cualquiera de las partes podrá modificar sus medidas internas de apoyo según sus necesidades, lo que significa que los países firmantes pueden ejercer, de acuerdo a su conveniencia, las prácticas subsidiarias que más le interesen. Ahora bien como lo comenta Gazol (2008:28) “Si por disposición unilateral, plenamente *soberana*, el gobierno mexicano decidió en su momento disminuir, o eliminar, el apoyo al sector agropecuario es algo que no puede, de manera responsable, imputársele al Tratado.”

¹¹⁸ SECOFI (1993), Artículo 704.

El acontecimiento más notable del abandono del sector rural por parte del Estado fue la extinción de CONASUPO; organismo público que reguló el mercado de granos básicos por más de 40 años, garantizando el consumo de las familias pobres y un buen nivel de vida para los campesinos de granos básicos los cuales eran mayoría.

Desde 1989 las funciones de CONASUPO se redujeron. La institución desaparece del mercado de los principales granos básicos, al desaparecer los precios de garantía y abandonar su comercialización, sólo quedaron a su cargo maíz y frijol. Para 1994, estos cultivos pierden también el régimen prevaleciente de precios. Sin embargo la paraestatal siguió dando a conocer precios de referencia a los cuales se basaban los entes operantes en el mercado nacional de maíz.

Hacia 1998 se da a conocer la liquidación de CONASUPO, proceso que duraría hasta el año 2000 donde ya no realiza compra alguna. La función principal de esta paraestatal fue asegurar a los productores la compra de su cosecha y a la vez distribuir los granos a todos los sectores industriales a bajos precios, con el compromiso de abastecer de maíz a un gran número de productores de masa y de tortilla, absorbiendo el 100% de los gastos de comercialización.

Es cierto que CONASUPO representaba un gran desembolso para el Estado mexicano, pero su desaparición no ha traído los beneficios esperados, ni para el campesino que compete con los “farmers” ni para el consumidor, que según los defensores del libre comercio serían los principales beneficiados. Gazol (2008:29) hace la comparación de la situación actual y la anterior a la liquidación de CONASUPO:

En esa época (cuando “*todo se hacía mal*”) existía un solo canal de importación, que *casualmente* era estatal y que no tenía al lucro como objetivo. Conasupo (que es el acrónimo del *perverso* organismo que intervenía) importaba cuando el precio internacional era bajo, almacenaba el maíz y el frijol (y otros productos, por supuesto) y los introducía al mercado cuando había concluido la colocación de la respectiva cosecha mexicana. Hoy (cuando “*todo se hace bien*”) los importadores son empresarios particulares que aspiran a desprenderse rápidamente de sus inventarios o, en el otro extremo, a guardar para especular: lo que suceda con el productor o con el consumidor no es asunto de ellos.

Es importante mencionar que las grandes empresas transformadoras del maíz, han preferido importar el cultivo. El precio ha sido uno de los factores de mayor desventaja para que los productores puedan vender su cosecha de maíz. Por un lado la importación de grandes volúmenes de maíz hace que disminuya el precio interno, de tal forma que no queda otra alternativa que venderlo al precio que sea con tal de no quedarse con el producto. Por otro lado, los “coyotes” y las comercializadoras juegan un papel preponderante en la determinación del precio, pues mientras pagan un precio injusto a los productores pueden crear una falsa escasez del mismo para aumentar el precio a la industria mediana, principalmente la industria de la masa y de la tortilla.

La entrada de maíz estadounidense al país ha perjudicado al productor nacional. Por un lado, el precio y las facilidades de adquisición dan mayor accesibilidad a ellas, por otro lado, hay una incongruencia en el tiempo de importación y de levantamiento de cosecha interna. Estas se realizan al mismo tiempo, por lo que no se recurre a ellas para cubrir el diferencial entre la oferta y la demanda, sino como ancla para que el mercado sea regulado a favor de las grandes empresas.

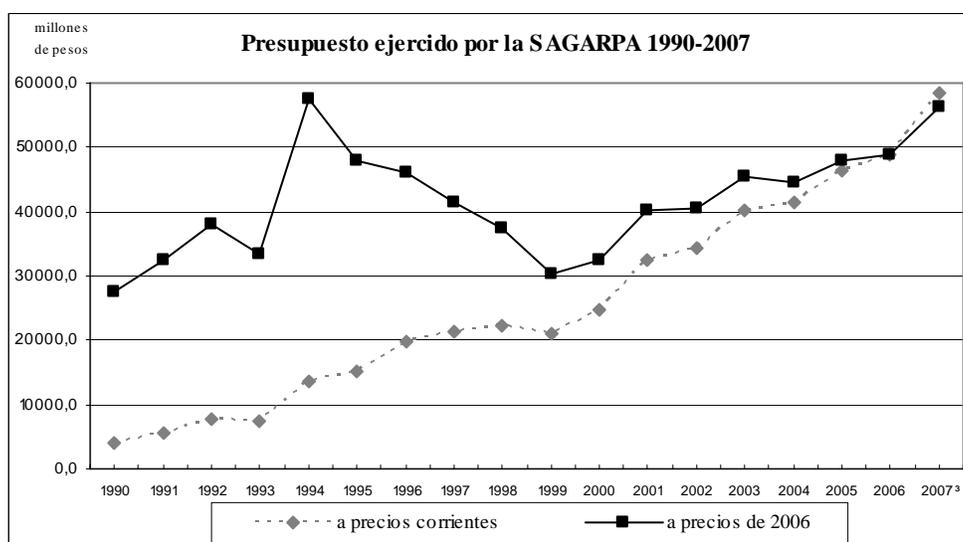
No es meritorio definir al TLCAN como algo bueno o malo, como en todo proceso económico siempre habrá ganadores y perdedores, por el lado de los ganadores se encuentran los exportadores de frutas y hortalizas¹¹⁹ que han podido insertar sus productos en los EUA y las grandes empresas comercializadoras y harineras, como la estadounidense CARGILL y las nacionales MASECA y MINSA que transforman el maíz importado en harina y tortillas. Los perdedores son los productores comerciales de granos, o sea una parte importante de los productores agrícolas en México los que, afectados por la caída de precios, no tienen otra alternativa en el corto plazo que seguir produciendo estos cultivos. Desde la óptica mexicana, en el TLCAN, han sido más los perdedores que los ganadores y con ello la agricultura tiende a hacerse cada vez más desigual sin olvidar la dependencia alimentaria.

¹¹⁹ Que en muchos casos son de origen extranjero, pero producen en suelo mexicano.

3.5 Principales acciones del Estado 2000-2006

Es muy común escuchar que el Estado ha abandonado al campo. Este hecho no puede demostrarse claramente con las cifras del presupuesto ejercido, ya que en el periodo 1999-2007 el gasto en desarrollo rural, medido en términos reales, creció ligeramente. Sin embargo, sí se pueden ver cambios en la forma de aplicar el gasto hacia el campo.

Gráfica 3.8



Fuente: Cuadro 3.12 en Anexo Estadístico con base en SAGARPA.

La política agrícola tradicional basaba su acción en programas generales, como PRONASOL y CONASUPO, al igual destinaba esfuerzos hacia el funcionamiento de empresas agroindustriales estatales, como PRONASE, TABAMEX, INMECAFÉ, FERTIMEX, ingenios azucareros, todo ello en pro de la integración y fortalecimiento de este sector tan vital para el desarrollo del conjunto de la economía.

Con las reformas estructurales a raíz de la crisis de 1982 la política agrícola cambió. En principio se destinó menor presupuesto a las empresas y programas mencionados, como consecuencia muchos de ellos desaparecieron. Ya para el siguiente sexenio quedaría definida la política agrícola que se ha venido ejecutando hasta ahora. La SAGARPA

(SAGAR en aquel entonces) inició un programa de descentralización bajo el cual, la mayor parte del presupuesto de inversión ahora tenía que ser manejado en los estados de la federación. Al igual surgieron un conjunto de programas sectoriales y temáticos haciendo que la política rural abarcara a más instituciones con sus respectivos programas, como se puede ver en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.5

Principales programas federales hacia el medio rural a principios de la década del 2000.

Administración de tutela	Programa	Tipo de apoyo y focalización
Secretaría de Agricultura (SAGARPA)	PROCAMPO	Subsidio directo a productores de granos básicos
	ALIANZA para el campo	Financiamiento de proyectos a productores en transición y comerciales
	ASERCA	Subsidio directo a productores comerciales
	Empleo temporal	Productores de bajo ingreso
	OPORTUNIDADES	Subsidio directo a familias pobres en zonas marginadas
	Programas regionales en zonas de alta marginación	Apoyo institucional y productivo a zonas y productores pobres
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Jornaleros agrícolas	Apoyo institucional a trabajadores migrantes
	Desarrollo de los pueblos indígenas	Desarrollo institucional en zonas indígenas
Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT)	PRODEPLAN	Financiamiento de proyectos productivos a productores comerciales
	PRODEFOR	Apoyos productivos a productores de bajo ingreso
	PROCYMAF	Conservación y gestión comunitaria
Gobiernos estatales y municipales	RAMO 033	Proyectos de infraestructuras sociales y de comunicación en pueblos rurales

Fuente: Tomado de: Leonard, et al. (2006:54)

Este proceso descentralizador fue reforzado con la aprobación en 2001 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). La ley toma como base legal las reformas al artículo 27 constitucional, en un contexto político donde los discursos sobre sustentabilidad, territorialidad, integralidad llaman a una nueva forma de elaborar y ejecutar el gasto público. La ley vincula a nueve Secretarías de Estado y a todas las agencias federales con injerencia en el sector rural bajo el liderazgo de SAGARPA. Igualmente señala la

importancia de reforzar los CDRS, como mecanismo para permitir la participación de los sujetos agrarios desde el municipio hasta la federación.

La LDRS, si bien reconoce la importancia de los ingresos no-agrícolas en el ingreso familiar y la heterogeneidad de los productores rurales, ha faltado en buscar soluciones a largo plazo para lograr autosuficiencia alimentaria, así mismo, no pretende disminuir las desigualdades entre una economía agropecuaria de relieve internacional y otra de carácter campesino y comunitario.

Durante las dos últimas décadas, se le dio a la política fiscal la finalidad redistributiva ante la imposibilidad del productor rural de insertarse al mecanismo de mercado; pero no fue un elemento decisivo para elevar el bienestar de los habitantes rurales mediante el fomento de actividades productivas que generan un mayor ingreso y un mayor empleo. Por el contrario, el campo siguió siendo una importante fuente de expulsión de mano de obra a las ciudades y a EUA, como bien comenta Trápaga (2007:93) “la fuerza de trabajo se ha convertido en un bien no tradicional para la exportación -igual que las flores o las jícamas-”.

Otro elemento relevante a considerar de la política fiscal aplicada a la agricultura es la división de esta en dos clases. Según algunos estudios como los de Rello y Saavedra (2007) y Leonard et al. (2006), la repartición del presupuesto público tiende a confirmar y hasta reforzar la división del México rural en dos espacios distintos: Pacífico y norte, son el objeto de las políticas de apoyo a la agricultura, inserción en los mercados y equipamiento productivo; por otro, los estados del Centro-Sur reciben apoyos de tipo social, es allí donde existen dificultades geográficas y de comunicación, estructuras agrarias marcadas por el minifundismo, así como costos de transacción que afectan con mayor agudeza a las poblaciones indígenas. Al respecto Leonard et al. (2006:55) hacen un análisis sobre los tipos de transferencias y su marcada regionalización:¹²⁰

¹²⁰ Para su estudio, Leonard et al. (2007) toman la regionalización hecha por la SAGARPA, se excluye al DF. **Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa. **Noreste:** Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas. **Occidente:** Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán, Querétaro. **Centro:** San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala. **Sur:** Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo.

“El análisis de la distribución espacial de los programas de la Secretaría de Agricultura...confirma la concentración de las políticas de desarrollo de los mercados agrícolas y equipamiento productivo en la región Noroeste (con 43.4% del presupuesto de ALIANZA y ASERCA) y, en menor medida, el Noreste (14.8%). De manera más sorprendente, revela que los subsidios de PROCAMPO no sólo benefician a las zonas de pequeña agricultura, sino también y en mayor medida, a las cuencas de agriculturas comerciales del Occidente (primer beneficiario) y del Norte. Finalmente, las explotaciones del Norte del país reciben un volumen de apoyos agrícolas entre cinco y ocho veces mayor al que aprovechan sus similares del Centro y del Sur.

Aludiendo a las regiones Centro y sur:

Al recibir más de 60% del monto de los programas de combate a la pobreza y de protección ambiental, así como una proporción aun mayor (71%) de los fondos del Ramo 033, estas dos regiones confirman en cambio su estatuto de blanco privilegiado de las políticas sociales y ambientales.

Con esta mención se pone fin al capítulo por que es precisamente en la región Centro del país donde se desarrolla la problemática a estudiar, y donde se puede ver que el apoyo rural ha quedado en manos de programas asistencialistas. En el siguiente capítulo se hará un análisis del por qué campesinos de ciertas zonas del país quedaron fuera del proceso productivo; comprender si esto se debe a cuestiones geográficas, culturales, de tenencia de la tierra, climáticas o históricas. Se verá, si es posible reintegrar estas zonas a la esfera productiva, pues los alimentos es cuestión de seguridad nacional y en un contexto de precios volátiles un país dependiente de alimentos extranjeros siempre será vulnerable.

3.6 Conclusión capitular.

La política agrícola ha pasado de una intensa participación estatal a un modelo neoliberal donde se exige la no distorsión de los mercados. Si bien la participación estatal presentaba ciertas deficiencias, al menos proveía el abasto alimentario y se garantizaba un ingreso al productor. Ahora se favorecen las importaciones y se compensa, con gasto social, a aquellos productores que se ven afectados por el “libre comercio”. Entre comillas porque:

El proceso de comercialización agrícola, principalmente los granos básicos; ha sido trastocado por una de las más peligrosas fallas del mercado: el monopolio.

De los países con que México es socio, especialmente EUA, destinan grandes subsidios a la agricultura a pesar de que este sector no representa gran parte de su PIB y no emplea a tanta mano de obra como sí sucede en México. De especial importancia es la diferenciación regional que se ha creado, grandes plantaciones hortalizas y frutas exóticas se encuentran en los estados del norte, el bajío desde siempre ha contribuido con la producción de cereales; por último se encuentra la zona sur del país, que a pesar de contar con suficientes recursos acuíferos y climáticos, presenta severas dificultades de terreno y de fraccionamiento excesivo de terrenos, lo cual le dificulta la producción a grande escala para abastecer sus propias ciudades.

En el último capítulo se buscará explicar la actitud que ha tomado el Estado, a nivel local, para apoyar la actividad agrícola en zonas propicias para su desarrollo. Se buscará deducir si su acción ha sido de apoyo o de abandono hacia el campesino representativo mexicano típico y qué factores han determinado dicho papel.

CAPÍTULO 4. SITUACIÓN DEL CAMPO EN EL NORESTE DE MORELOS

La historia de Morelos lo define como un estado eminentemente agrícola, lugar de cañadas y ríos, buen clima, tierra fértil y abundantes recursos acuíferos. En los últimos años, el crecimiento poblacional y económico ha sido relativamente más importante en el sector industrial, comercial, de servicios y urbano que en el sector rural.

En el presente capítulo se explicará brevemente cómo se ha venido conformando el espacio agrícola en el estado de Morelos a partir de la revolución mexicana y cómo ha venido perdiendo terreno recientemente. Se verá como la forma del reparto agrario y el proceso migratorio determinaron la figura del campesino morelense. También se conocerá las condiciones geográfico-climáticas del área de estudio, aptas para el desarrollo de la actividad agrícola. A partir de dicha información, se analizará el papel que desempeña el Estado en sus tres ámbitos: la federación, el estado y el municipio.

4.1 Conformación del espacio agrícola en la entidad.

El estado de Morelos, fue la cuna de la revolución zapatista, la cual plasmó sus ideales en el Plan de Ayala. Este documento fue base para la redacción del artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917 así como para la Ley Agraria de 1915. El Plan de Ayala otorgó legitimidad social al movimiento campesino y muestra la importancia que representa la tierra para ellos. Arriola (2006:283) hace una comparación del Plan de Ayala con otros “planes” contemporáneos de la Revolución:

Los artículos fundamentales del Plan de Ayala no revelan ningún tipo de ambiciones políticas ni de esquemas para el reparto de los poderes públicos. Es más, a diferencia de otros planes de la época, como el de San Luis (Madero) o el de Guadalupe (Carranza), ni siquiera denotan el afán de trascender en términos históricos. Únicamente se centran en la cuestión del reparto de tierras; la tierra que para los zapatistas es madre, hogar y maestra.

Los zapatistas, a través de este Plan no pedían la destrucción de la unidad de producción conocida como “Hacienda”, sólo la expropiación con previa indemnización de una tercera

parte de sus tierras. Todo esto en virtud de evitar la concentración de la tierra en unas cuantas manos, así como de devolver los terrenos, montes y aguas a los pueblos o ciudadanos que habían sido despojados de ellos.¹²¹

El Plan de Ayala no triunfó debido al alcance local que tuvo el movimiento agrarista y a las diferencias que existieron entre Zapata y Carranza.¹²² No obstante éste último, ya como Primer Jefe, se vio en la necesidad de entregar tierras para calmar los ánimos encendidos en la revolución y evitar nuevos conflictos.

El 6 de enero de 1915 Carranza promulga la Ley Agraria en Veracruz, documento redactado por el escritor Luis Cabrera. Esta última postulaba la restitución de algunas tierras arrebatadas a las comunidades con las leyes de desamortización en el siglo XIX y durante el Porfiriato con las leyes de baldíos y deslindes. Del mismo modo, se creó la Comisión Nacional Agraria (CNA), cuyo fin era vigilar la expropiación, restitución y dotación de propiedades. También se crearon comisiones locales agrarias y comités particulares ejecutivos que, suscritos a la comisión nacional, se encargarían de conducir los trámites iniciados en sus localidades.

Empero, el mismo año de la promulgación de la Ley Agraria no hubo reparto de tierras, fue hasta 1916 que Carranza empezó a expropiar terrenos. Durante el Carrancismo hubo un total de 193 restituciones y dotaciones definitivas, y 101 restituciones y dotaciones provisionales.¹²³ Las tierras fueron entregadas a los pueblos que las reclamaron, sin embargo estas fueron mínimas y no eran las mejores cultivables, “durante el carrancismo, únicamente se entregaron 116,899 hectáreas, superficie de tierra menor a la que tenían en lo individual algunas haciendas del norte del país, beneficiándose a menos de 57 mil campesinos”.¹²⁴ Las acciones de dotación y restitución se concentraron por orden de importancia en: Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Hidalgo, Jalisco, Edo. De México y Michoacán

¹²¹ Artículo 6, Plan de Ayala.

¹²² “Carranza miraba a Zapata con el mismo desprecio con que miraba el hacendado norteño a los peones insubordinados cuando se ve forzado a tratar con ellos” Arrijoa (2006:287)

¹²³ Morett (2003) con datos de Alfonso Goldsmidt, El desarrollo campesino en México, pp. 120-121.

¹²⁴ Ibid. Pág. 54

principalmente; y hubo algunos estados en los que durante el Carrancismo no hubo una sola entrega de tierras como: Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas y sorprendentemente Morelos.

Las siguientes administraciones acelerarían la dotación y restitución de tierras destacándose las de Álvaro Obregón (1920-1924) con 620 mil hectáreas expropiadas de particulares y 40 mil de propiedad nacional, así como Emilio Portes Gil (1929) que en sólo un año entregó más tierras que Pascual Ortiz y Abelardo Rodríguez en cuatro años de administración. En total Portes Gil entregó más de un millón 700 mil hectáreas a más de 171 mil beneficiarios.¹²⁵

No debe pensarse que estas acciones estuvieron libres de conflictos. Muchas haciendas se defendieron de la expropiación. Argüían, en primer lugar que habían comprado las tierras de buena fe. Alegaban que sus propiedades, de carácter privado, eran de interés público: creaban riqueza, empleos y proporcionaban al estado ingresos fiscales. Algunas haciendas, también, conservaron en la práctica el control sobre manantiales y corrientes de agua. Ante estas trabas, por parte de la Hacienda, no se pudo efectuar la restitución de tierras a todas las comunidades que las reclamaron, pues muchas veces no se reconocía la validez de los títulos coloniales. La mayoría de los terrenos entregados fueron por dotación.

Para evitar problemas con la Hacienda, las comisiones optaban por declarar procedente la dotación. “De las hectáreas entregadas en Morelos (200 mil aprox.), menos de 2 mil (el 1%) habían sido restituciones a sus poseedores históricos; el resto fueron entregadas por la vía de dotación conforme al régimen de posesión ejidal y casi siempre en una cantidad menor a la solicitada”¹²⁶

La nueva generación de campesinos, ahora con ejidos y pequeñas propiedades, se caracterizaron por ser minifundistas y temporaleros; su producción (maíz y frijol) se destinaba al autoconsumo pues carecían de recursos para dedicarse a los productos comerciales. Muchos campesinos, a pesar de tener parcelas, siguieron trabajando en las

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Según datos de Domingo Díez, citado por García (1988:10)

haciendas, ante la falta de condiciones y/o recursos para producir comercialmente. Poco a poco sobre los campesinos fueron formándose diferentes tipos de poderes: ganaderos, empresarios, prestamistas y los representantes de la CNA, Guzmán (2005:85), nos retrata la situación del campesino en Morelos durante esa época:

En general en el conjunto del estado había poco dinero circulante así como pocas posibilidades de comprar cualquier cosa, las mínimas necesidades se resolvían entre los mismos campesinos, intercambiando mercancías con prácticas de ayuda mutua para los arduos trabajos de abrir nuevas tierras al cultivo, para sembrar sin muchas herramientas ni recursos, y de alguna manera buscaban la forma de resolver lo básico sin realizar inversiones económicas, a base de trabajo intenso.

La Hacienda se caracterizó por producir hortalizas y frutos para el mercado internacional (principalmente hacia EUA), con la crisis del 29` generada en aquel país, se vieron afectadas las exportaciones y por ende la Hacienda misma. Con la Hacienda debilitada, durante el gobierno cardenista (1934-1940), se decretaron nuevas afectaciones, gracias a las cuales se concedieron ampliaciones a un considerable número de ejidos, en este periodo se intensificaron las dotaciones de agua a los ejidos y se impulsó la colectivización campesina en los ejidos.

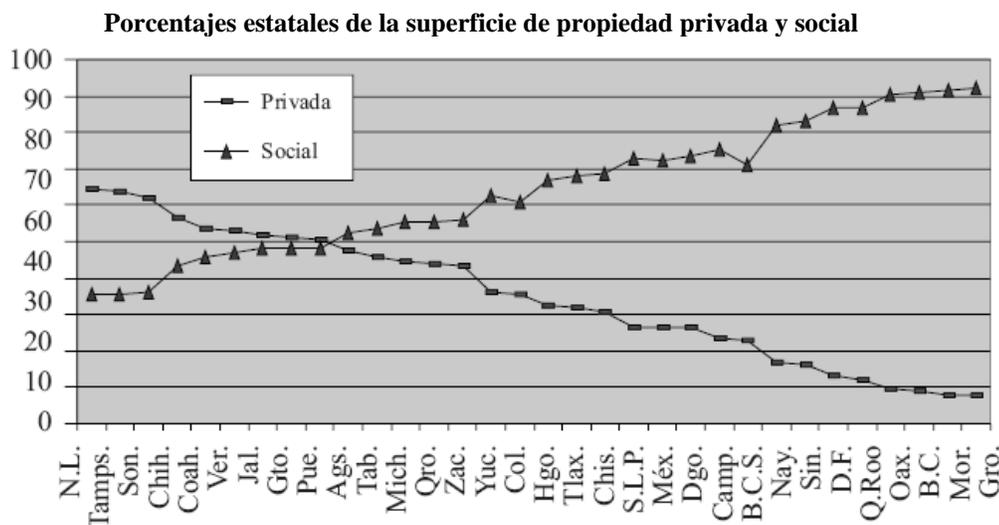
En el estado de Morelos, para 1940 el reparto de tierras había llegado a su fin, siendo prácticamente simbólicos los repartos de tierras que llegaron a realizarse posteriormente. Como lo comenta Warman (1976:213): “Entre 1940 y 1960 los ejidatarios de Morelos sólo fueron dotados con 14,000 hectáreas, apenas un 5% sobre la tierra entregada entre 1922 y 1940”.

Si bien el ejido predominó en el reparto, también algunos pueblos lograron el reconocimiento de sus tierras como comunidades agrarias, de tal forma que en el reparto total del estado se definieron 204 ejidos y 33 comunidades agrarias. La propiedad privada¹²⁷ también se hizo presente en la repartición de tierras efectuada por Cárdenas y los

¹²⁷ Como se mencionó en el capítulo dos, la propiedad privada también fue fraccionada por sus poseedores, es decir repartida entre los propios familiares provocando minifundio.

siguientes presidentes. Pero en el estado de Morelos, la forma de reparto que predominó fue la social. De tal forma que para el año 2000, sea el segundo estado con mayor porcentaje de superficie en propiedad social.

Gráfica 4.1



Fuente: Tomando de Robles (2003:134) con base en INEGI

Por otra parte, los campesinos como protagonistas del cambio, si bien no alcanzaron los objetivos de su levantamiento, lograron una interacción con el Estado que no habían llegado a tener en ningún otro momento histórico.¹²⁸ El presidente Cárdenas emprendió un ambicioso programa nacional de reconstrucción económica y el estado de Morelos también fue beneficiario. En 1938 se fundó en lo que ahora es el municipio de Zacatepec, con apoyo federal, un gran ingenio cooperativo -se le puso el nombre de Emiliano Zapata y fue el más moderno de su época-, destinado a estimular la producción de caña de azúcar y a centralizar su molienda.¹²⁹ Junto a él resurgieron varios ingenios privados, aunque sólo dos de ellos, Oacalco y Casasano, lograron un desarrollo eficiente.¹³⁰ Cárdenas fundó también el Banco

¹²⁸ Relación que se deterioraría con las reformas de ajuste en 1980 y con el cambio de partido en el poder en el 2000.

¹²⁹ La caña se expandió aún más cuando en 1944 se crearon, por ley, las zonas de abastecimiento de los ingenios: todos, pequeños propietarios o ejidatarios, se veían obligados legalmente a producir caña dentro de estas zonas y a venderlas al ingenio correspondiente.

¹³⁰ Sin embargo, nunca se ha podido igualar la producción alcanzada en 1908 cuando Morelos representaba el tercer productor mundial de caña de azúcar. Desde tiempos de la colonia Morelos ha sido productor de este cultivo. El ingenio Emiliano Zapata pertenece a la iniciativa privada desde el 22 de agosto de 1991, cuando anteriormente era administrado por una cooperativa de ejidatarios, obreros y empleados.

Nacional de Crédito Ejidal, que en Morelos dedicó sus recursos sobre todo a promover el cultivo del arroz entre los ejidatarios.

Tradicionalmente la forma de tenencia de la tierra social (ejidal y comunal) ha sido característica de la mayoría de los productores morelenses. Su condición de intransferible,¹³¹ en el transcurso de los años, hicieron que la tierra fuera pulverizada en pequeñas propiedades, conocidas como minifundios. No sólo la reproducción familiar fue objeto de presión para la transferencia de la tierra, hubo otros procesos como la migración, la pérdida de vínculos familiares, y el proceso de urbanización sin planeación. Es necesario ver el proceso de urbanización, que va acompañado de migraciones, para entender a los nuevos habitantes del territorio y su vinculación con la tierra.

4.2 Conformación de su gente.

La migración al estado de Morelos, en la era posrevolucionaria, ha cambiado tanto en forma como en magnitud. La población morelense se vio mermada durante el periodo revolucionario con bajas, en el campo de batalla y fuera de éste debido a la precaria salubridad y falta de alimentos. De los 179,594 habitantes en el estado de Morelos que había en 1910, en 1921 sólo quedaban 103,440.¹³²

Sin embargo, a partir de los años 30s con la construcción de caminos y distritos de riego, y con la instalación del ingenio de Zacatepec; se dejó venir una ola de jornaleros provenientes de Guerrero, Puebla y el Estado de México, para ayudar en las labores de producción de caña de azúcar, corte principalmente. Algunos forjaban raíces en el territorio mientras que otros regresaban a sus tierras. Posteriormente, a partir de los cincuenta, la ampliación del mercado nacional de hortalizas y la proliferación de cultivos comerciales en tierras morelenses impulsaron el movimiento de jornaleros agrícolas desde regiones marginadas, como la Mixteca de Oaxaca y la Montaña de Guerrero.¹³³

¹³¹ Anterior a las modificaciones legislativas de 1992.

¹³² INEGI (1999), Estadísticas históricas de México, p.10.

¹³³ Ver estudios realizados por Sánchez (2006) y (2008).

Ya entrados en los años sesentas surge otra oleada de inmigrantes, buscando insertarse al sector secundario, con la creación de CIVAC.¹³⁴ Ante la necesidad de las fábricas de mantener una producción constante, procuraron dar vivienda a sus trabajadores en las cercanías de las plantas, así fueron surgiendo viviendas económicas para trabajadores, sumándose al conjunto de viviendas de clase residencial que ya existían en la zona. Rueda (2000:117) ilustra este proceso migratorio:

De un lado fue llegando a Morelos una población de clase alta procedente del Distrito Federal en demanda de segundas residencias, y también un incipiente turismo de clase media en busca de oferta hotelera, que se sumaba al de élite que desde los años treinta había encontrado en Cuernavaca y sus zonas de balneario próximas, un lugar de esparcimiento. De otro, llegaron campesinos atraídos por las nuevas demandas de empleo en las industrias y servicios instalados en la zona, principalmente en Jiutepec, donde desde 1955 se instaló la multinacional textil RIVETEX y se inició en los años sesenta la construcción de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), que en consonancia con la política de fomento a la inversión extranjera, amparó la ubicación de multinacionales textiles, automotrices y químicas principalmente. Finalmente, un grueso cada vez más importante de agricultores expulsados de sus tierras por despojos, las ventas ilegales y la baja productividad de las mismas se sumó al proceso migratorio.

La creación de CIVAC desencadenó un aceleramiento explosivo y descontrolado del proceso de urbanización de Cuernavaca ya que atrajo una gran emigración que se avencinó en toda la región. Los obreros de las fábricas se ubicaron en las crecientes unidades habitacionales y colonias populares, pero, la industrialización atrajo más población de la que podía obtener un empleo formal. Los obreros de la construcción se asentaron inicialmente en las vecindades del centro de la ciudad, sobrepoblándolas y constituyéndose posteriormente en un factor de ocupación, legal o ilegal, de espacios como las colonias Antonio Barona, Rubén Jaramillo, Lagunilla, etc.

¹³⁴ En 1963 da inicio la construcción de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), en terreno de la ex-hacienda de Tejalpa, municipio de Jiutepec.

Esta población inmigrante¹³⁵ se asentó en terrenos ejidales o comunales, creando constantes conflictos sociales. Al no sentirse vinculados a la dinámica agrícola de la zona y no mantener relaciones sociales sólidas con la población originaria, se convirtieron en un factor de inestabilidad. La identidad de los pobladores locales, de orígenes rurales, se fue deteriorando en la medida en que se perdía autosuficiencia alimentaria y económica, y se veían forzados a recurrir cada vez más a los trabajos asalariados, mal remunerados y poco valorados. La distancia subjetiva del campesino con sus hijos se ahondó, ya que éstos buscaron “mejorar” su estilo de vida, ante la desvalorización del mundo cultural campesino.

Por esto, la tendencia de crecimiento en Morelos ha sido relativamente más importante en el sector industrial, comercial, de servicios y urbano que en el sector rural. Esta terciarización de la economía y urbanización se debe entre otras condiciones a la presión que ejercen las nuevas poblaciones sobre los recursos públicos y a la crisis de la rentabilidad de las actividades agropecuarias de pequeña escala. Este patrón de crecimiento, ha ocasionado que el espacio destinado a las actividades proveedoras de alimentos se vea disminuido considerablemente. La falta de suelo para fines agropecuarios provoca que la producción agropecuaria y por consiguiente la oferta alimentaria sea insuficiente a la dinámica de crecimiento de la población.

El estado de Morelos, en sus principales zonas conurbadas,¹³⁶ se ha convertido en fuente de conflictos sociales y de vialidad, producto de la precaria planeación de los gobiernos locales.¹³⁷ Es necesario parar este proceso y aprovechar las condiciones geográficas del estado para que vuelva a ser abastecedor de alimentos y materias primas, sobretodo en el momento mundial actual de crisis alimentaria.

¹³⁵ Los cinco estados de la República Mexicana a los que regresa un mayor porcentaje de emigrantes proveniente de Estados Unidos de América son: Guanajuato, Tamaulipas, Veracruz, Morelos e Hidalgo. INEGI, (2005) Mujeres y hombres en México.

¹³⁶ Cuernavaca, Jojutla y Cuautla.

¹³⁷ Exceptuando estados como Aguascalientes.

4.3 Potencialidades del estado de Morelos

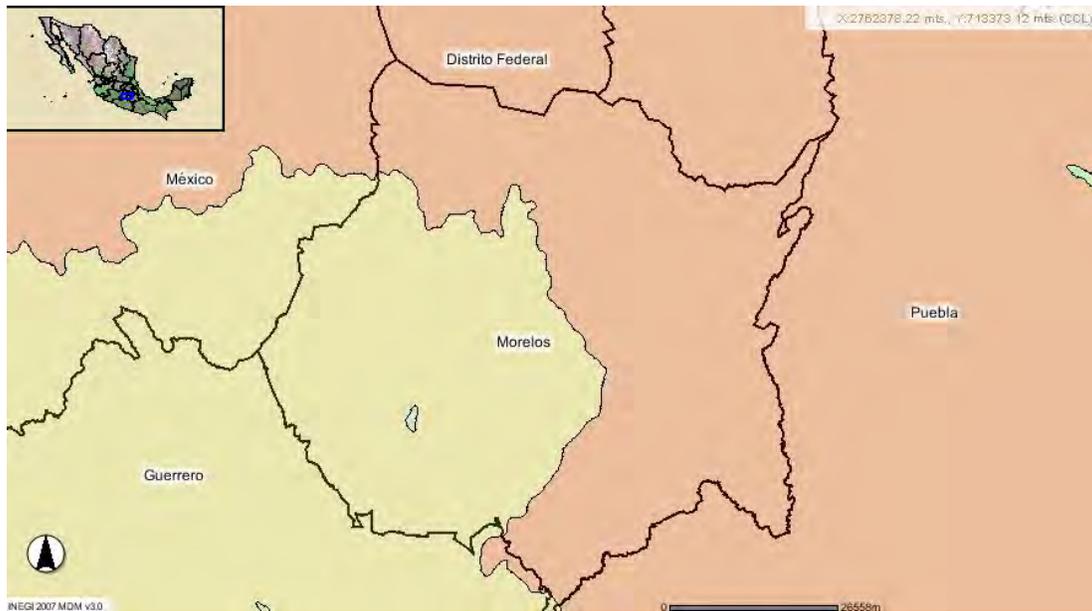
No sólo el suelo y la infraestructura son propicios para el desarrollo de la agricultura en Morelos, también su clima y estratégica ubicación contribuyeron a ser abastecedores nacionales de arroz, cebolla, azúcar, nopales, durazno y ejotes por mencionar algunos.

4.3.1 Situación geográfica.

El estado de Morelos se localiza en la parte central del país, presenta evidentes diferencias fisiográficas entre serranías, lomeríos y valles que le determinan paisajes contrastantes. De acuerdo con el paisaje fisiográfico, se le ha dividido en dos macroregiones: la primera se ubica al norte, este y sur del estado, se caracteriza por formaciones montañosas pertenecientes a la Sierra Volcánica Transversal y representa el 57 % de la superficie total; la segunda provincia corresponde al suroeste del estado, lugares donde el relieve se expresa en formas de llanuras, valles y depresiones pertenecientes a la cuenca del río Balsas y los linderos de la Sierra Madre del Sur, con el 43% de la superficie total.

Está situado geográficamente entre los paralelos 18°22'5" y 19°07'10" de latitud norte y 93°37'08" y 99°30'08" de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Colinda al norte con el Estado de México y el Distrito Federal; al este con Puebla; al sur con Puebla y Guerrero; al oeste con Guerrero y el Estado de México y representa el 0.25% de la superficie del país con una superficie de 4,958 kilómetros cuadrados, ocupando el trigésimo lugar con relación a los demás estados. (INAFED, 2005)

Mapa 4.1

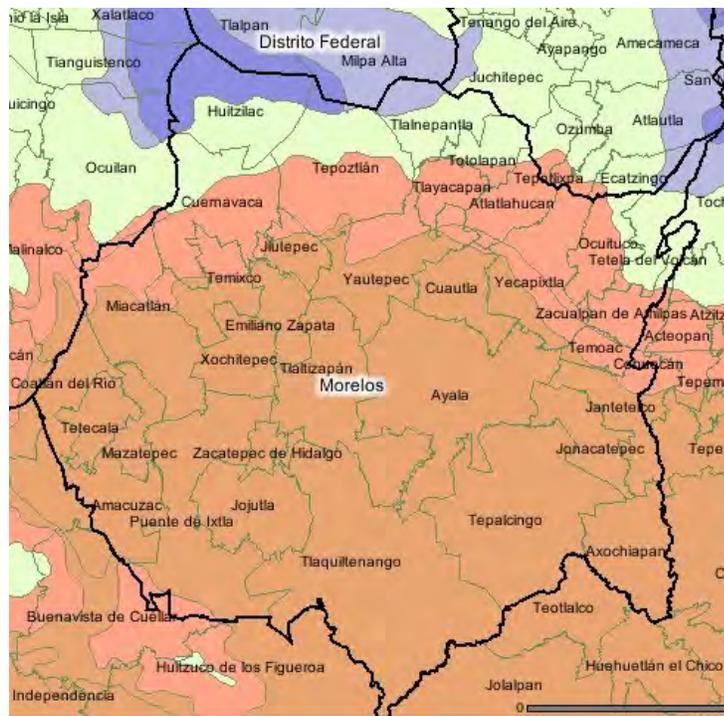


Fuente: INEGI, 2010. Mapa Digital de México.

4.3.2 Clima

Mapa 4.2

Unidades Climáticas	
	Cálido subhúmedo
	Semicálido subhúmedo
	Templado subhúmedo
	Semifrío subhúmedo
	Frío



Fuente: INEGI, 2010. Mapa Digital de México.

Cuando se hace referencia al estado de Morelos, habitualmente se le ubica como un ámbito natural cálido, el tipo de clima que predomina en el estado es el cálido subhúmedo, el cual rige principalmente en el centro y sur del estado abarcando un 75% de la superficie. En el norte de Cuernavaca pasando por Tepoztlán, Tlanepantla y Totolapan predomina el clima templado subhúmedo. Como una transición entre ambos, se presenta el clima semicálido subhúmedo que se localiza en una franja horizontal un tanto arqueada. Así mismo, Morelos presenta clima frío, aunque éste se reduce a pequeñas áreas en las partes más altas del extremo norte, correspondiente a la sierra Chichinautzin y las estribaciones del volcán Popocatepetl.

4.4 Regionalización

La entidad siempre había sido dividida de manera tradicional en seis regiones: Norte, Centro, Oriente, Poniente, Altos y Sur. Y esta regionalización hasta hace unos pocos años resultaba funcional, aunque nunca quedaba claro qué municipios componían cada región. Desde el año 2001 cuando se aprueba por el H. Congreso de la Unión la nueva LDRS¹³⁸ la regionalización queda de la siguiente manera:

Mapa 4.3



Fuente: CEDERS, 2006

¹³⁸ 7 de diciembre de 2001

A partir del desarrollo de las tres áreas metropolitanas y de la necesidad de coordinación entre instituciones del ámbito rural, la organización regional cambió. Así, el estado de Morelos comprende 7 territorios.

3.4.1 Regionalización económica

En 2002, Ávila describió las actividades económicas que se desarrollaban en cada región, de acuerdo con su estudio y a la nueva regionalización presentada por la LDRS la distribución geográfica-económica se presenta de la siguiente manera:¹³⁹

La zona centro de Morelos, por sus favorables condiciones para el desarrollo de las actividades agropecuarias (suelo fértil, clima cálido, vías de comunicación rápidas) ha sido considerada una de las más importantes áreas agrícolas del estado. Ahí se encuentra la principal zona de producción de cebolla en la entidad (Cuautla y Ayala) y tradicionalmente ha sido una de las grandes áreas productoras de caña de azúcar. Al igual se produce gladiola, maíz y sorgo. Ha adquirido importancia en los últimos años en la producción de ejote.¹⁴⁰

En el norte montañoso y parte de Huitzilac se combina la explotación forestal de bosques,¹⁴¹ que satisfacen las necesidades de la pequeña industria mueblera local, con la práctica de agricultura de temporal, fundamentalmente el cultivo de maíz y frijol. Dentro de la misma región norte, en Tepoztlán y Totoloapan pero primordialmente en Tlanepantla, existen plantíos de nopal, en una extensión natural de la región nopatera de Milpa Alta al sur del Distrito Federal. Le siguen en importancia los cultivos de jitomate, tomate, maíz, pepino, sorgo, aguacate y gladiola.

¹³⁹ Los datos se actualizaron con información de CEDERS, 2006.

¹⁴⁰ ... ha habido aumento de la superficie y producción ejotera en Morelos, lo que se relaciona en parte con su disminución en el estado que antes ocupó el primer lugar: Sinaloa. En la misma medida, productores en Hidalgo y Puebla han crecido en importancia como abastecedores. Sánchez (2008:584)

¹⁴¹ Principalmente pino, encino y oyamel.

En el noreste hay un potencial agrícola importante, pues en algunas áreas es posible la producción de maíz y frijol, así como también de algunos forrajes (sorgo principalmente) y algunos frutos como duraznos, guanábanas, peras y aguacates; desde tiempos de la Colonia este espacio ha sido un importante productor de hortalizas, tanto en régimen de temporal como de riego; se producen volúmenes considerables de jitomate, calabacita, chile, cebolla, tomate y pepino.

La zona oriente es una de las zonas con mayor índice de ruralidad en Morelos. A pesar de que el destino de su producción no es primordial hacia la Ciudad de México, sino hacia la zona de Izucar, en Puebla, atrae un considerable ejército de jornaleros provenientes de Guerrero y Oaxaca. La zona es conocida por la siembra de cebolla, ejote, jitomate, sorgo, pepino, cacahuete, elote y nardo.

En el sur del estado, con un clima más cálido, se encuentra otra de las zonas agrícolas de importancia en la entidad. En su momento, fue el asiento de las más importantes áreas productoras de caña de azúcar en el país. Sobre los ricos y fértiles valles de Jojutla y Yautepec y, en las planicies y lomeríos de de Jiutepec, Temixco y Xochitepec, se asentaron algunas de las haciendas azucareras más productivas, gracias a la conjunción de los factores para el desarrollo agrícola, especialmente las aguas abundantes, los suelos fértiles y el clima húmedo. También el cultivo del arroz encontró en estas tierras un espacio óptimo para su producción. Todavía se lleva a cabo ahí una intensa actividad agrícola, tanto de temporal como de riego; también se cuenta con una importante producción de hortalizas y legumbres diversas (calabacita, tomate, cacahuete, maíz, frijol), así como de agave, jícama, caña de azúcar y forrajes (sorgo), además de frutales (limón, papaya, sandía, melón, guayaba).

La región poniente, bastante estudiada por Guzmán (2005) y León (2005), se ha dedicado principalmente a la producción de granos: maíz y sorgo. Por su cercanía a la región sur, eminentemente cañera, también se ha destinado terrenos para la siembra de caña de azúcar y de algunos frutos como mango y papaya. Al igual se produce jitomate, calabacita, agave y crisantemo.

Por último, la región noreste, es la que nos ocupa en este estudio. Produce, al igual que el resto del territorio morelense y del país, maíz y sorgo. Sus planicies son aptas para el cultivo de caña de azúcar y arroz. Al igual el clima es propicio para el cultivo de hortalizas y flores (noche buena y rosa gruesa)

4.4.2 Productos según superficie y valor.¹⁴²

El estado de Morelos tiene una superficie de 495,850 hectáreas (*ha*), de las cuales en 2008 dedicó 130,747 para fines agrícolas. De las especies que tradicionalmente soportan el producto interno agrícola, las gramíneas destacan en cuanto a la superficie, ya que el sorgo, maíz, arroz, caña de azúcar, avena y trigo ocupan 92,311 *ha* y generan el 35.73% del producto agrícola interno bruto (PAIB).

De las hortalizas, la cebolla, ejote, jitomate, tomate calabacita, pepino y jícama ocupan 12,672 *ha* y aportan el 28 % al PAIB. Las ornamentales en suelo, como la gladiola, el crisantemo, la rosa y el nardo cubren un mínimo de la superficie con 1,427 *ha* aunque aportan 6.14% al PAIB, mientras que frutales como el aguacate, durazno, papaya y pera que suman 5,744 *ha* corresponden al 10.74% del PAIB. No olvidemos los productos que por sí solos generan un alto valor y son característicos de la región como: Nopal, cacahuete, elote, noche buena, frijol, pasto en tapete y guayaba.

La variedad de climas en el estado y su posición geográfica le ha permitido aprovechar los mercados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México al igual que la zona de Izucar (Puebla); no obstante el peso de la agricultura y producción pecuaria en el número de trabajadores, es poco en comparación con los otros dos sectores económicos, pues para el cuarto trimestre del 2008 el porcentaje de la población ocupada en el sector primario era de 13.6 %, mientras que el sector secundario y el sector terciario concentran el 21.4% y 64.6% respectivamente de la población ocupada.¹⁴³

¹⁴² Información obtenida de CEDERS, 2006.

¹⁴³ INEGI, 2009. Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

4.5 Área de estudio.

El ámbito de estudio comprende la región noreste de Morelos, ésta incluye los municipios de Cuernavaca, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec;¹⁴⁴ se ubica dentro del eje de metropolitano que se desarrolla a lo largo de la autopista México-Acapulco y vías alternas.

La expansión del área urbana de Cuernavaca, se viene formado desde años atrás, primero tomando como eje la carretera federal México-Acapulco. Aunque su impacto en el proceso de expansión urbana es desigual, ya que hacia el norte el proceso se enfrenta a obstáculos naturales como son el bosque y pendientes más pronunciadas. En cambio hacia el sur, la dinámica de urbanización de los municipios de Temixco y de Xochitepec se ha presentado sobre terrenos relativamente planos, por lo que se estima que la expansión del área urbana continuará desarrollándose sobre el eje sur hasta unificar por completo la zona.

La urbanización de Cuernavaca presenta otro eje de expansión al oriente y también se dirige de norte a sur. Lo constituye un camino que une caleras y cementeras, comienza desde el cruce de Tejalpa (Jiutepec) pasando por las cabeceras municipales de Jiutepec y Emiliano Zapata, prolongándose hacia Tezoyuca y Chiconcuac, tiene igualmente un alto potencial de expansión a corto plazo.

Al comparar estos ejes de alto potencial de expansión, se distingue que el crecimiento hacia el sureste, sobre Jiutepec y Emiliano Zapata, se ha realizado sobre terrenos relativamente planos, muchos de ellos con sistema de riego para la producción agrícola. La nueva población se considera de ingresos medios y altos; el crecimiento habitacional se ha realizado como fraccionamientos privados en su mayor parte. A continuación se presenta un mapa donde se nota el grado de urbanización para el año 2000, actualmente las zonas en amarillo están unidas, formando un mega centro urbano.

¹⁴⁴ No se incluye en el estudio al municipio de Huitzilac, que si bien también es afectado por el proceso de urbanización, se diferencia de los demás por el tipo de suelo y por el clima; la mayor parte de la zona está cubierta por bosques y es de pendientes muy pronunciadas además el clima frío no es apto para muchos cultivos.

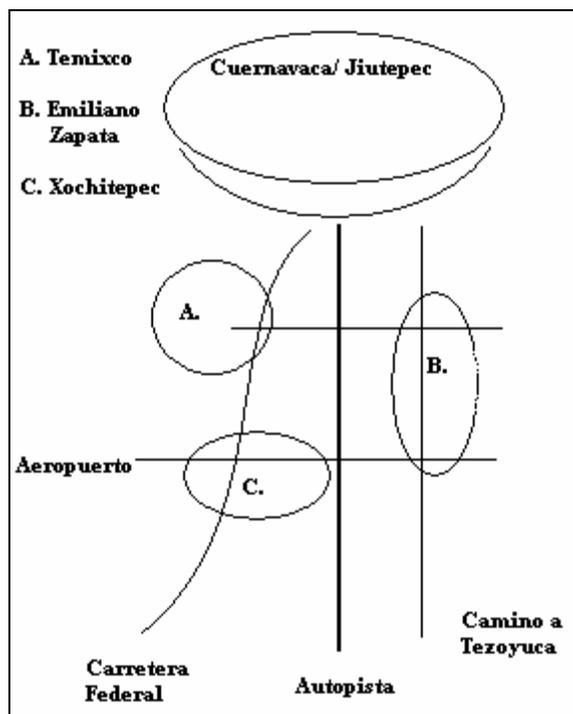
Mapa 4.4



Como puede verse en el mapa, la expansión urbana siguió por la carretera federal a Acapulco (Temixco y Xochitepec). Esta zona se caracteriza por alojar una población de ingresos bajos, asentada sobre lomeríos y a orillas de las barrancas y minas, bajo la modalidad de colonias populares y asentamientos irregulares.

Los dos ejes descritos tienden a unirse por la parte sur de la conurbación; primero, a través del camino Emiliano Zapata-Temixco, proceso que se consolidó por las inversiones recientes en el Desarrollo Integral Emiliano Zapata y la Central de Abastos, que se constituyen en un subcentro urbano de nivel metropolitano; a mediano plazo por el eje Tezoyuca-Acatlipa, pasando por Granjas Mérida, y a largo plazo en el eje Chiconcuac (Emiliano Zapata)-Xochitepec; tal dinámica, dentro de un proceso general de expansión de la Zona Metropolitana de Cuernavaca hacia el sur.

Diagrama 4.1

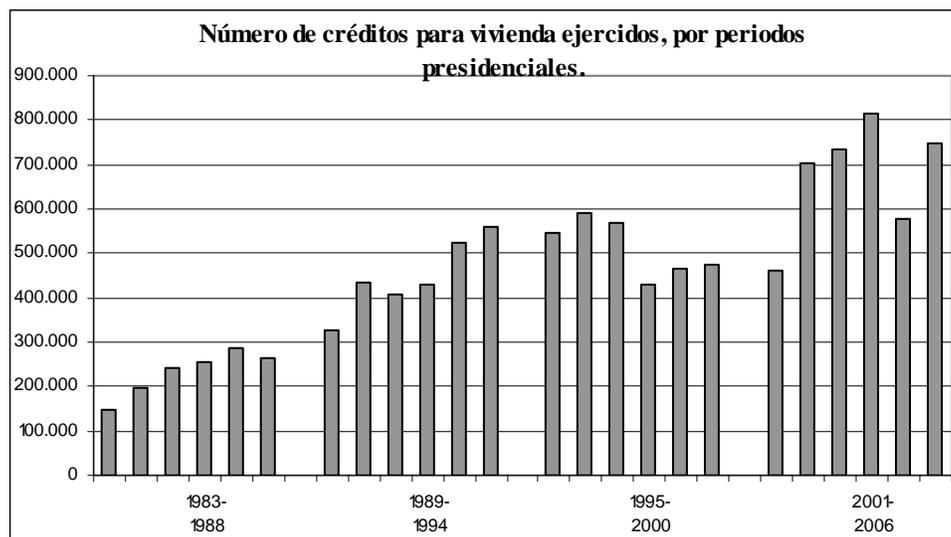


Elaboración propia.

Así mismo se han realizado construcciones de gran envergadura tomando como camino la autopista México-Acapulco. Algunos de ellos son: Un centro de convenciones, un campus

educativo, las oficinas de la secretaría de seguridad pública, parques de diversiones, salones y jardines para fiestas. La desmedida urbanización de la zona no responde a la necesidad de vivienda por parte de la ciudadanía, sino a los alicientes presentados en el último periodo presidencial al sector vivienda y de construcción.

Gráfica 4.2



Fuente: VI Informe de Gobierno VFQ, pág.156

4.6 Planteamiento del problema.

Durante el sexenio 2000-2006 se dieron apoyos significativos a la actividad de la construcción y vivienda en todo el país. Ha sido el programa de vivienda más importante en México. Sin embargo algunos estados, como el morelense, se encontraban próximos a agotar sus reservas territoriales para atender la demanda de tipo básica y social. Ruiz (2005) saca a la luz dicha situación:

... en Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo y Zacatecas se tiene una reserva suficiente para alojar la demanda de suelo de los próximos 6 años (72 meses); en contraste, en Baja California, D.F., Hidalgo, Jalisco, **Morelos**, Nayarít, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz la reserva no es suficiente para atender los requerimientos de los próximos 6 meses. En estos casos, aun cuando se movilizan recursos para la adquisición y habilitación de suelo, éste no estará disponible en cuando menos 18 meses, por lo que ya es insalvable un periodo de acumulación de la demanda.

Es importante destacar que es responsabilidad del municipio otorgar o restringir los permisos para construcción de casas habitación, pero la segunda opción dista mucho de llevarse a cabo, debido a la necesidad que tiene el municipio de hacerse de recursos propios.¹⁴⁵ Por tanto, las condiciones están dadas para que la zona conurbada de Cuernavaca siga creciendo y absorbiendo el poco suelo que queda para el desarrollo agrícola. No existen barreras naturales para que dejen de construirse, unidades habitacionales a los alrededores de Cuernavaca, específicamente en los municipios de Temixco, Xochitepec y Emiliano Zapata donde se manifiesta una problemática interna de pérdida de la reserva agrícola de la zona ejidal.

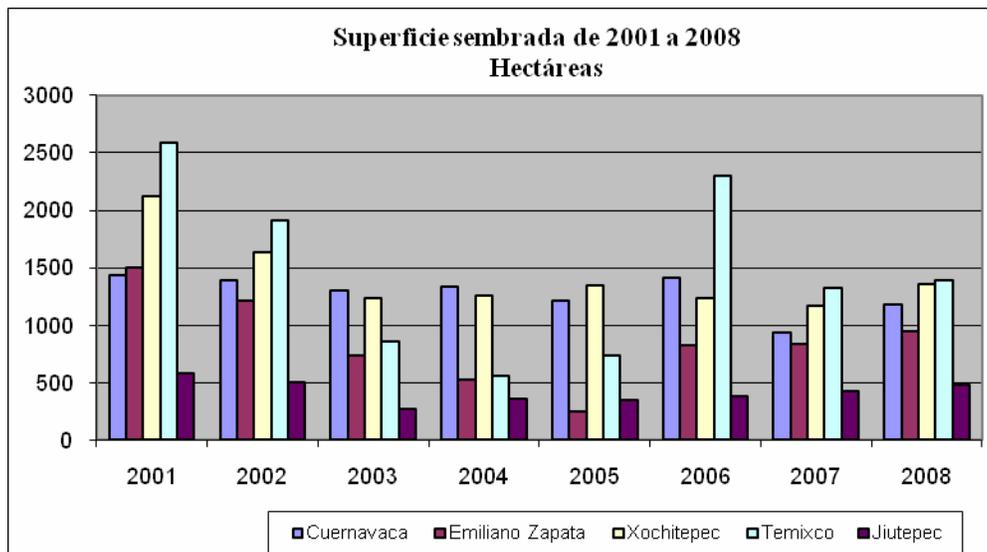
La pérdida de importancia de las actividades agrícolas, y sus formas productivas, como espacio de reproducción social pueden ser vistas a través de la disminución de la superficie sembrada (Ver gráfica 4.3).

Es necesario destacar que buena parte de la superficie sembrada es para la producción, tanto de alimentos como de flores (rosa, nardo, gladiola, terciopelo, noche buena y zempoalxochitl) y pastos. Para hacer una sustentar la idea de insuficiencia alimentaria, se necesitan analizar la superficie sembrada de alimentos (Ver gráfica 4.4). En una situación de altos precios de alimentos, como en 2006-2008, es necesario que la superficie sembrada aumente. Sin embargo, cada vez será más difícil de conseguir espacios para hacer frente a los requerimientos de alimentos.

Las tierras de los municipios de Jiutepec, Xochitepec y Emiliano Zapata son aptas para la siembra de caña, maíz y arroz principalmente. Sin embargo el clima es apto para cultivar calabacita, jitomate, limón, guayaba, pepino frijol, tomate verde y rojo por mencionar algunos.

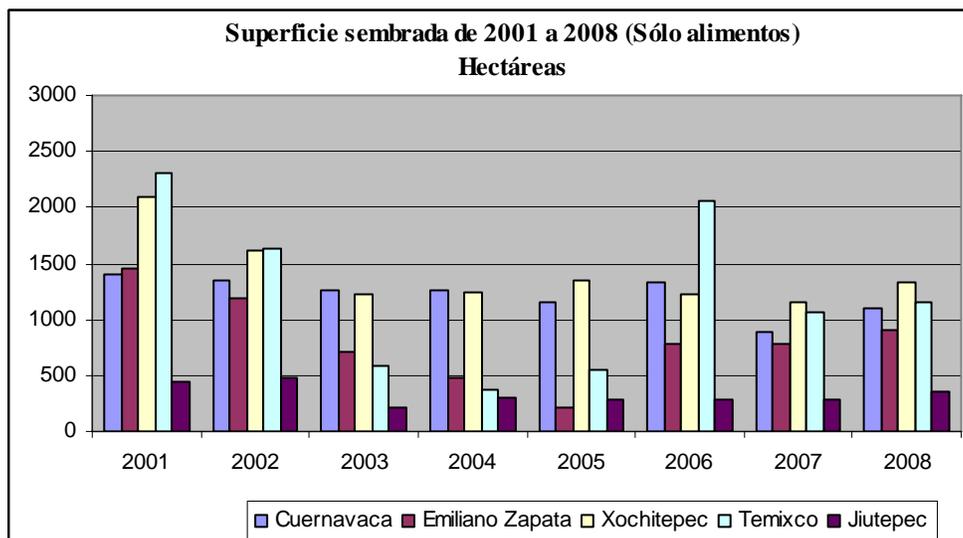
¹⁴⁵ Ver explicación sobre federalismo fiscal en capítulo 2.

Gráfica 4.3



Fuente: CEDERS (2006).

Gráfica 4.4



Fuente: CEDERS, (2006).

Una característica importante del tipo de vivienda que se construye en la zona conurbada de Cuernavaca, es que la mayoría son promocionadas como casas de fin de semana, aunque parezcan de interés social. Habitantes de la Ciudad de México y el Estado de México principalmente, ejercieron su crédito Infonavit o Fovissste, el cual seguirán pagando durante muchos años más, pudiendo darse el caso de que los herederos finiquiten el crédito.

Lo que no saben, o no quieren darse cuenta, los nuevos pobladores, es que la mayoría de las casas, así como el terreno donde se construye no son aptas para vivir. El clima y la relativa abundancia de agua deslumbran a los posibles compradores, a la hora de adquirir su patrimonio.

Esto debido a que los terrenos del municipio de Xochitepec y Emiliano Zapata son planos y altamente inundables, originalmente esa área se destinaba al cultivo del arroz. Desarrolladoras inmobiliarias, como GEO, ARA, Planet, etc, aprovecharon las precarias condiciones de los ejidatarios, muchos de ellos personas de edad avanzada, para comprar terrenos a un bajo costo, sin tomar en cuenta los riesgos de construir en zonas inundables y aprovechando el bajo precio del suelo, e inclusive utilizando el despojo.¹⁴⁶ Además de los inconvenientes para los nuevos habitantes, existen problemas característicos de la pérdida de entornos rurales como:

- ❖ Pérdida de comunidades campesinas de raíces profundas.
- ❖ Creación de centros urbanos concentrados, altamente demandantes de servicios públicos. (transporte, sanidad, electricidad, agua potable).
- ❖ Obstrucción de suelo fértil que no podrá ser utilizado en labores agrarias.
- ❖ Aparición de los problemas comunes de las ciudades, donde la mayor parte de la gente es foránea: inseguridad principalmente.¹⁴⁷
- ❖ La placa asfáltica impide la filtración de agua y por tanto el mantenimiento natural de los mantos acuíferos.
- ❖ Empleo insuficiente para satisfacer la demanda de la población económicamente activa

Algunas autoridades a nivel estatal ya se dieron cuenta de la no sustentabilidad de la zona:

Cuernavaca, Morelos.- El secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado, Francisco Rodríguez Montero, consideró urgente convencer a las autoridades del

¹⁴⁶ En el año 2000 empezaron comprando a \$80 el metro cuadrado, para el año 2008 llegó a \$300. Por otro lado, el ilegal, existen condominios, como “el colibrí” en el municipio de Xochitepec, que invadieron terrenos que todavía se mantenían como propiedad social, y por tanto las casas construidas de manera ilegal no podían ser habitadas por que existía un proceso de litigio. En E. Zapata “Casas ARA” tomó un camino de “saca” como calle de acceso al fraccionamiento cuando este camino es propiedad común de los ejidatarios. Entrevista a Martínez.

¹⁴⁷ Han aumentado los asaltos a las unidades de transporte público, los taxistas se mantienen renuentes a entrar a la Unidad Habitacional Morelos en los límites de Xochitepec y Temixco.

municipio de Emiliano Zapata, para que se detengan las autorizaciones para nuevas unidades habitacionales, antes de que el municipio se vea inmerso en conflictos de tipo vial y de demanda de servicios públicos. Alertó que la edificación de miles de viviendas en Emiliano Zapata rebasa la capacidad de los servicios públicos, particularmente los de vialidad, que impactarán también en los municipios de Cuernavaca, Temixco y Xochitepec. (Martín Sánchez, El Sol de Cuernavaca, 4 de octubre de 2007)

En los municipios aledaños a Cuernavaca, los cuales tienden a convertirse en un centro predominantemente urbano es necesario el reconocimiento por parte de las autoridades municipales, de la importancia del desarrollo rural en la economía y la sociedad local. Esto implica entre otras cosas la necesidad de acciones para el mantenimiento del ambiente socioeconómico rural, no sólo como reserva de recursos ecológicos y culturales, sino fundamentalmente como una opción económica real para la población para abastecer a las ciudades y centros urbanos.

4.7 Acción del Estado en materia agrícola.

Ahora se verán las acciones que ha tomado el Estado a través de la SAGARPA. Actualmente el grueso de los programas de apoyo, tanto para fomento agrícola como para fomento ganadero, desarrollo rural, programa de acuacultura y sanidad; se concentran dentro de Alianza para el Campo.

Para poder ejercer estos programas se requiere un convenio de colaboración en donde el gobierno federal y estatal se comprometen a participar con cierta cantidad de recursos. Una vez que está aprobada la ley de ingresos para cada año, se reparten los montos a los distintos programas. En la actualidad se manejan una treintena de programas pero el grueso de los recursos va a “Activos productivos”. Este programa se encarga de dotar con infraestructura y equipo, nada de insumos.

Actualmente sólo son sujetos de apoyo, para la SAGARPA, personas físicas o morales, es decir, que estén debidamente registradas ante Hacienda (SHCP). Sólo de manera organizada es posible acceder a los recursos, cosa que cada vez es más complicada para los

productores de la zona noreste. Debido a que el fraccionamiento de terrenos y la pérdida de autoridad de la asamblea ejidal, han provocado conflictos internos haciendo que la comunidad ejidal se debilite.¹⁴⁸

Para que los productores puedan solicitar los recursos necesitan presentar un proyecto ante la SAGARPA. Si el proyecto no rebasa la cantidad de \$200, 000 se le llama “proyecto simplificado”, cuando el proyecto requiere una cantidad mayor, se le llama “proyecto ejecutivo” el cual se compone de un análisis técnico financiero organizacional. Cada proyecto deberá estar presentado en tiempo y forma con su respectiva documentación: Nombre del proyecto, nombre de la persona física o moral, representante legal y acta protocolizada en el segundo caso, CURP, tamaño y tipo de superficie (riego o temporal). Los formatos para presentar dichos proyectos se encuentran en la página de Internet o se solicitan en las oficinas de la SAGARPA. Todo esto se menciona, para demostrar que no cualquier agricultor está en condiciones de solicitar apoyos, se vuelve indispensable la contratación de un prestador de servicios profesionales, para cumplir los requisitos arriba mencionados.

A estos prestadores de servicios, se les llama “técnicos acreditados en elaboración de proyectos”, existe un padrón en INCA rural, donde vienen los teléfonos y domicilios para hacer contacto y solicitar sus servicios. Cobran de \$500 a \$2,000 por el proyecto simplificado y de 3,000 a 6,000 por el proyecto ejecutivo.

Se abren ventanillas de 1 a 2 semanas a principios de año, en ese tiempo se reciben las solicitudes aunque esté incompleta la documentación. Fungen como ventanillas, en Morelos, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario en Morelos (SEDAGRO), la Subdelegación Agropecuaria y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADERS).¹⁴⁹

¹⁴⁸ Dentro de un ejido en Emiliano Zapata, contiguo al campo de golf de “Casas ARA”, se desaprovechó una oportunidad de producción de tomate con tecnología y capital francés, el proyecto consideraba 15 hectáreas para la instalación de los viveros, cosa que no se pudo realizar por el desánimo de algunos ejidatarios. Al no cubrir el espacio requerido, los ejidatarios que sí mostraron interés no pudieron realizar dicho proyecto. Entrevista a Martínez.

¹⁴⁹ En Morelos existen 5 CADERS estratégicamente distribuidos: Cuautla, Yautepec, Rodeo, La curva (Cuernavaca) y las propias oficinas de SAGARPA también en Cuernavaca.

Después de 20 días las solicitudes se depuran: se clasifican y califican, dando prioridad a aquellos que sean detonadores o impulsores del desarrollo rural. Al igual se da prioridad a la organización sobre el productor individual. He aquí los puntos de inflexión por lo cual la zona noreste de Morelos ha quedado fuera de los apoyos federales y estatales, entregados por la SAGARPA:

- ❖ El proceso de urbanización en los municipios ya mencionados, han determinado que la zona no sea considerada ni rural, ni de alta marginación. Aunque basta visitar algunas unidades habitacionales para demostrar su alta marginalidad.
- ❖ La venta de terrenos tanto a personas dentro del ejido, como a personas ajenas a él, ha provocado en cierta medida la desorganización de los ejidatarios.¹⁵⁰ No todos ven un futuro en la agricultura, algunos sólo mantienen en posesión su tierra con fines especulativos.

Ante estos planteamientos Cuernavaca ya no recibe apoyos de la SAGARPA¹⁵¹ y poco a poco sus municipios conurbados dejarán de recibirlos, quedando como únicos apoyos para los productores aquellos provenientes del municipio. Sobra decir que el gasto destinado a la agricultura, por parte del municipio, compite con el gasto en pavimentación y de proselitismo electoral.

4.8 Conclusión capitular.

La reforma agraria efectuada en Morelos, definió al agricultor como comunero o ejidatario, en los primeros años contribuyó a abastecer ciudades nacientes como Cuernavaca y otras ya consolidadas como la Ciudad de México. A medida que fue aumentando la población dentro de esas comunidades, las propiedades fueron repartidas hasta llegar a lo que hoy conocemos como minifundio. Hoy por hoy el promedio de posesión de tierras en el estado no llega ni a 3 hectáreas por productor. No hay agricultura por contrato debido al tamaño de la producción por campesino.

¹⁵⁰ Existen casos de ejidatarios que sí se organizan para pedir el recurso a SAGARPA, pero lo obtenido es repartido para producir de manera individual.

¹⁵¹ Salvo algunos ejidos que aún subsisten como el de Buena Vista del Monte, productor de aguacate.

Así que la mayoría de los campesinos en Morelos produce para subsistencia, lo que él decide producir necesita salir a ofrecerlo. Mucha de esta producción termina en los intermediarios que tienen la capacidad de poner el producto en los mercados citadinos o centrales de abasto. Los únicos productos que tienen la compra segura son el maíz y el sorgo, pues los molinos siempre están funcionando y tienen la posibilidad de almacenar. Sin embargo existen acuerdos entre molineros para mantener un precio fijo del grano.

Así que el campesino actual prefiere salir de su comunidad, irse a una fábrica o a EUA. En cuanto a los apoyos entregados por el Estado, sí se han dado el problema está en los intermediarios tanto de insumos como productos. En muchas regiones de Morelos existen muchos invernaderos abandonados al igual que las tierras para cultivar. En el campo si hay trabajo, pero no es atractivo, ni para los mismos hijos de campesinos, por la visión arraigada de que la vida en el campo es pobre por naturaleza.

Los últimos mecanismos para obtener recursos monetarios han sido el desprendimiento de la tierra, primeramente en forma de renta y más tarde mediante su venta, lo que permite al campesino tener recursos inmediatos para reorientar la economía familiar y hacer frente a las dificultades económicas. Las ventas de tierra se han realizado, ya sea como un seguro de vejez o porque el ejidatario es anciano y sus hijos no quieren trabajar la tierra. También pueden darse como una forma de obtener un ingreso extra para resolver un compromiso o problema inmediato, buscando preservar la mayoría de la parcela.

Por otra parte, el sector marginal urbano, al no sentirse vinculado a la dinámica agrícola de la zona y no mantener relaciones sociales sólidas con la población nativa, es un factor más de inestabilidad. ¿Qué pasará cuando no exista tierra para ser sembrada? Cuando aquellos trabajadores de la construcción o vendedores informales que alguna vez fueron campesinos, no tengan una pensión ni patrimonio propio. Es hora de voltear la mirada hacia un sector olvidado tanto por el Estado como por el propio ciudadano mexicano. Así mismo, regular las prácticas especulativas con los alimentos.

5. RECOMENDACIONES

Los principales problemas de la agricultura, y no sólo en México sino en todo el mundo, se resumen en muchas bocas que alimentar y cada vez menos manos para procurar ese alimento.

Se ha visto en los últimos años un aumento desmesurado de la población mundial; esencialmente, los países en desarrollo que más han crecido económicamente, como China, Brasil e India lo han hecho acompañados de una demanda creciente de alimentos. Por tanto el precio de éstos tiende a subir. Y no solo la demanda provoca el aumento de los precios, el clima cambiante de la tierra ha generado un aumento en la frecuencia de inundaciones y sequías por año.

Ante el aumento de precios, países desarrollados que procuran un abasto constante de alimentos (EUA y la Unión Europea) se ven beneficiados durante las crisis alimentarias. En respuesta a unos precios más atractivos, incrementaron su producción cerealista en un 11%. Por el contrario, los países en desarrollo sólo registraron un incremento de un 1.1% (FAO, 2008).

Los agricultores más pobres y en peor situación de seguridad alimentaria, que tenían la mayor necesidad de beneficiarse de los precios más altos de los cereales y granos, no pudieron responder a esa oportunidad por falta de acceso a insumos o por contrariedades en el proceso de comercialización.

Durante la crisis alimentaria el Estado mexicano, al igual que los de muchos países en desarrollo, no adoptó las medidas pertinentes para reducir el impacto de los precios altos. Se notó en comunicados de prensa, que las reacciones se tomaron por el lado de la comercialización, es decir, se optó por reducir barreras arancelarias para poder importar mayor cantidad de alimentos.

Sin embargo, el problema de la insuficiencia alimentaria podría resolverse desde dentro por eso se recomienda para los distintos actores:

Por el lado del productor, organización. Si bien es conocido que las pequeñas explotaciones agrícolas no tienen los recursos para producir, y si los tienen, no cuentan con el volumen necesario para poder repartir los costos o ejercer poder de venta. Una forma de hacer frente a la falta de capital y tener presencia en el mercado es la asociación entre productores. Los productores que se asocian reciben apoyos productivos y no de subsistencia (programa oportunidades). Organizándose, pueden especializarse en los distintos procesos: preparar el terreno, siembra, cosecha y probablemente llegar hasta transporte y venta directa al consumidor. No es admisible que los coyotes se organicen de mejor manera, pues muchos de ellos se asocian con transportistas, jornaleros y vendedores directos formando gremios.

Por el lado del Estado, tendría que vigilar las finanzas y legislación sobretodo a nivel municipal, para no descuidar la propiedad social y que tierras propicias para la siembra sean vendidas por la falta de recursos para sembrar. Al igual, se deben vigilar el otorgamiento de permisos para construcción de viviendas, más que nada aquellas que se promocionan como de fin de semana. Pues el rápido crecimiento urbano disminuyó en Morelos las áreas dedicadas a las actividades agropecuarias, incrementó la inseguridad en las nuevas viviendas y deterioró las normas de convivencia entre los viejos agricultores y los nuevos pobladores a vecindados, así como el problema de manejo de basura y de aguas negras.

Por el lado de los consumidores, que en general abarca a todos los demás tendría que cambiar la mentalidad en apoyo al productor mexicano, lo hecho en México no es siempre lo más barato pero hay bastante calidad. Existe gran variedad de plantas, frutas y maíz en México. La importación de alimento no siempre será posible, es tiempo de voltear al campo, reconocer que se tienen las herramientas para producir alimentos propios.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN Y CONSULTA

BIBLIOGRÁFICA Y HEMEROGRÁFICA

- Acuña, Víctor y Myrna Alonzo (2000), *La integración desigual de México al TLC*, 1ª edición, México, Antonio Gramsci, A.C.
- Andrade, Eduardo (1987), *Teoría General del Estado*, 1ª edición, México, Editorial HARLA S.A. DE C.V.
- Appendini, Kirsten (1995), "La transformación de la vida económica del campo mexicano", en Jean-Francois Prud'homme (Coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, 1ª edición, México, ILET-Plaza y Valdés, pp. 31-104.
- Arrijoja, Adolfo (2006), *El sueco que se fue con Pancho Villa*, 1ª edición, México, Random House Mondadori.
- Arroyo, Juan P. y Alejandro León (1996), "El crédito agrícola en México", en Barrón, Antonieta y José Hernández (Coord.), *La agricultura mexicana y la apertura comercial*, 1ª edición, México, FE/UNAM/UAM, pp. 139-183.
- ASERCA (2009), *Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria*, disponible en: www.aserca.gob.mx Consulta electrónica realizada el 29/10/2009.
- Ávila, Héctor (2002), *Aspectos históricos de la formación de regiones en el estado de Morelos: desde sus orígenes hasta 1930*, Cuernavaca, UNAM-CRIM.
- Ayala, José (2001), *Economía del Sector Público Mexicano*, 1ª edición, México, Esfinge.
- (2000), *Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del estado*, 2ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Banco de México (2009), "Regímenes cambiarios de México a partir de 1954", material educativo disponible en: <http://www.banxico.org.mx>
- Bartra, Roger (1984), *Campesinado y poder político en México*, 2ª edición, México, Ediciones Era.
- Cabrera, Carlos y Diana López (2008), "Gasto y políticas públicas en el campo", *Economía Informa*, Núm. 350, enero- febrero, FE/UNAM, México, pp. 52-64.

- Calva, José (2007), “Políticas de desarrollo agropecuario”, en Calva, José (Coord.) Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, 1ª edición, México, DGPFE/UNAM, pp.17-33.
- (1993), La disputa por la tierra: La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria, 1ª edición, México, Distribuciones Fontamara S.A.
- Cárdenas, Enrique (1996), La política económica en México 1950-1994, México, Fondo de Cultura Económica.
- Chang, Ha-Joon (2004), Retirar la escalera: La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica, Madrid, Catarata/Universidad Complutense de Madrid.
- CEDERS (2006), Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, sitio Web disponible en: <http://www.oeidrus-morelos.gob.mx/ceders/index.html>.
- Concheiro, Luciano (1993), “Mercado de tierras y campesinos”, en González, Cuauhtémoc (coord.), La agricultura 500 años después, IIE/UNAM, México, pp.137-154.
- Concheiro, Luciano y Roberto Diego (2003), “Estructura y dinámica del mercado de tierras ejidales en 10 ejidos de la República Mexicana”, en Leonard, Eric, André Quesnel y Emilia Velásquez (Coord.), Políticas y regulaciones agrarias: dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra, CIESAS/IRD, México, pp. 157-188.
- Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí (2005), “La política social moderna: Evolución y perspectivas: Resumen ejecutivo y consideraciones finales”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, Núm. 26, México, SEDESOL.
- Cuadrado, Juan (2006), Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos, 3ª edición, Madrid, McGraw Hill.
- Davidson, Paul (2002), Financial Markets, Money and the real world, Massachusetts, Edgar Eldwar Publishing.
- Díaz-Jiménez, Javier (1999), Macroeconomía: Primeros conceptos, 1ª edición, Barcelona, Antoni Bosh.
- Ekelund, Robert y Robert Hébert (2005), Historia de la Teoría Económica y de su Método, 3ª edición, México, McGraw Hill.
- Escalante, Roberto (2001), El mercado de tierras en México, Serie Desarrollo Productivo, Núm. 110, noviembre, Chile, CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario.

- Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL Naciones Unidas.
- Ferguson, Niall (2001), *Dinero y Poder En el Mundo Moderno 1700-2000*, 1ª edición, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, S.A.
- Flores, Edmundo (1973), “La significación de los cambios del uso de la tierra en el desarrollo económico de México”, en Solís, Leopoldo (Coord.) *La economía mexicana. Análisis por sectores y por distribución*, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, pp.19-54.
- Galbraith, John K. (1989), *Historia de la economía*, 1ª edición, Barcelona, Editorial Ariel.
- García, Plutarco (1988), *Conflictos agrarios en Morelos 1976-1986*, 1ª edición, México, Ediciones Equipo Pueblo.
- Gazol, Antonio (2008), “Sobre la *renegociación*: La agricultura en el TLCAN”, *Economía Informa*, Núm. 350, enero-febrero, México, FE/UNAM, pp. 26-39.
- Guillén, Arturo (2000), *México hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo*, 1ª edición, México, UAM-Plaza y Valdés.
- (1994), “Bloques regionales y globalización de la economía”, *Comercio Exterior*, Vol. 44, Núm. 5, mayo de 1994, México, BANCOMEXT, pp. 379-386.
- Guzmán, Elsa (2005), *Resistencia, permanencia y cambio: Estrategias campesinas de vida en el poniente de Morelos*, 1ª edición, México, Plaza y Valdés.
- Guzmán, Elsa y Arturo León (2005), *Multiactividad y migración campesina en el poniente de Morelos*, México, *Política y Cultura*, Núm. 23, México, UAM-Xochimilco, pp.103-120.
- Heath, Jonathan (2003), “Los instrumentos de la política monetaria en México a partir de 1995”, en Chávez, Fernando (Coord.), *Moneda y régimen cambiario en México: Contribuciones a un debate de política económica*, México, UAM-Friedrich Ebert, pp. 189-224.

- Hernández, José M. (1996), “Apertura comercial y producción agrícola en México, 1987-1993”, en Barrón, Antonieta y José Hernández (Coord.), La agricultura mexicana y la apertura comercial, 1ª edición, México, FE/UNAM/UAM, pp. 71-96.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1980), La modernización de la agricultura mexicana 1940-1976, 2ª edición, México, Siglo XXI.
- Hiernaux-Nicolás Daniel (1995), “Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995”, Estudios Regionales, Núm. 43, México, UAM, pp. 151-176.
- Huerta, Arturo (2001), “La política macroeconómica de la globalización”, Contaduría y Administración, Núm. 201, abril-junio, México, FCyA/UNAM, pp.5-13.
- INAFED, (2005) Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de Morelos, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Morelos, disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/templates/enciclo/morelos/>
- INEGI, (2010), Mapa Digital de México, disponible en: <http://galileo.inegi.org.mx/website/mexico/viewer.htm>
- (2009), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10819>
- (2005), Mujeres y hombres en México, disponible en: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2005/Mujeres_y_hombres_en_Mexico_2005.pdf
- (1999), Estadísticas Históricas de México, disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHMII2.pdf
- Keynes, John (2003), Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero [1776], 4ª edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (1999), Economía Internacional, 4ª edición, Madrid, MacGraw Hill.
- Larios, Fernando (1999), “Las reformas económicas en América Latina y el Caribe”, en Larios, Fernando y Otero Manuel (Eds.), Nuevo contexto mundial y reformas institucionales en la agricultura de América Latina y el Caribe, IICA/CReA/ASPA/KAS.

- Lavoie, Marc (2005), *La economía postkeynesiana: Un antídoto del pensamiento único*, 1ª edición, Barcelona, Editorial Icaria.
- Léonard, Éric, Bruno Losch y Fernando Rello (2006), “Recomposiciones de la economía rural y mutaciones de la acción pública en el México del TLCAN”, *Rumbo Rural*, Núm. 4, mayo-agosto, México, órgano del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, pp.48-61.
- List, Friedrich (1997), *Sistema Nacional de Economía Política [1841]*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- López, Teresa (2005), “Efecto de la desregulación financiera en la política fiscal. Implicaciones de la política económica en México”, en Manrique, Irma y Teresa López (Coord.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp.19-69.
- Lozano, David, Luis Lozano, Jaime Vázquez, Javier Lozano, Ma. Guadalupe Zavala (2009), “Pobreza, Marginación y Remesas en México”, Reporte de investigación Núm. 84, Centro de Análisis Multidisciplinario, disponible en: <http://camfe.wordpress.com/contacto/> Consulta electrónica realizada el 29/10/2009.
- Mackinlay, Horacio (1993), “Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la Reforma Agraria mexicana y la privatización del ejido”, *Polis*, Núm. 93, UAM, México, pp. 99-130.
- Morales, Marcel (1994), *Morelos agrario: la construcción de una alternativa*, 1ª edición, México, Plaza y Valdés.
- Morett, Jesús (2003), *Reforma agraria: Del latifundio al neoliberalismo*, 1ª edición, México, Plaza y Valdés.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda Pública*, 5ª edición, Madrid, McGraw Hill.
- Nso, Sara (2007), “Sequía inmigración y políticas locales”, *UNISCI Discussion Papers*. Octubre, Núm. 015, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp.173-189.
- Orozco, Javier y Elvia García (1996), “Breve contribución a la crítica de un modelo neoliberal en México”, en Barrón, Antonieta y José Hernández (Coord.), *La agricultura mexicana y la apertura comercial*, 1ª edición, México, FE/UNAM/UAM, pp. 119-138.

- Ortiz, Oscar (2001), *El dinero. La teoría, la política y las instituciones*, 1ª edición, México, FE/UNAM.
- Palacios, Ángeles (2007), “Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México”, en Cordera, Rolando y Carlos Cabrera (Coord.), *La política social en México: Tendencias y perspectivas*, México, UNAM/FE, pp. 143-202
- Palley, Thomas (2004), “Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía”, *Economía*, vol. 2, Núm. 4, UNAM, México, pp. 138-148.
- Peacock, Alan y Keith Shaw (1974), *La teoría económica de la política fiscal*, 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- Plan de Ayala, disponible en: <http://www.bibliotecas.tv/zapata/1911/z28nov11.html>, Consulta electrónica realizada el 23/10/2009.
- PROCAMPO (2009), *Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria*, disponible en: www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp, Consulta electrónica realizada el 23/10/2009.
- PROCEDE (2006), *Registro Agrario Nacional*, disponible en: www.ran.gob.mx/ran/programas_sustantivos/ran_procede.html, Consulta electrónica realizada el: 21/10/2009.
- Ramírez, Eduardo (2010) “Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México”, próximamente en *economía*, UNAM, México.
- (2009) “El abandono de la política fiscal como estrategia de crecimiento” Tesis Doctoral, Facultad de Economía, UNAM.
- (2006) “La búsqueda de motores de crecimiento bajo condiciones de liberalización económica”, *Contaduría y Administración*, Núm. 218, enero-abril, México, FCyA/UNAM, pp.115-143.
- Rébora, Alberto (2000), *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la región oriente en el valle de México*. 1ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa.

- Rello, Fernando y Fernando Saavedra (2007), Implicaciones estructurales de la liberación en la agricultura y el desarrollo rural: El caso México, BM y FLACSO, enero. Disponible en:
http://siteresources.worldbank.org/INTAFRSumESSD/Resources/1729402-1150389437293/MEXICO_final_Jan_23.pdf
- Retchkiman, Benjamín (1972), Introducción al estudio de la Economía Pública, 1ª edición, México, Dirección General de Publicaciones UNAM.
- Roberts, Paul (2009), El hambre que viene: La crisis alimentaria y sus consecuencias, 1ª edición, Barcelona, Ediciones B.
- Robles, Héctor (2008), Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional, México, CEDRSSA-DESANR.
- (2003), “Tendencias del campo mexicano a la luz del Programa de Certificación de los Derechos Ejidales (Procede)”, en Leonard, Eric, André Quesnel y Emilia Velásquez (Coord.), Políticas y regulaciones agrarias: dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra, CIESAS/IRD, México, 131-156.
- Rosenzweig, Andrés (2000), “La política de comercio exterior del sector agropecuario de México durante la década de los noventa”, en Casco, Andrés y Andrés Rosenzweig (Comp.), La política sectorial agropecuaria en México: Balance de una década, México, IICA, pp. 31-48.
- Rosenzweig, Andrés, Florentino Treviño y Héctor Peña (2000), “Evolución de las transferencias al sector agropecuario, 1990-1998”, en Casco, Andrés y Andrés Rosenzweig (Comp.), La política sectorial agropecuaria en México: Balance de una década, México, IICA, pp. 197-226.
- Rubio, Blanca (2004), “El sector agropecuario mexicano en los años noventa: subordinación desestructurante y nueva fase productiva”, en Rubio, Blanca (Coord.), El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio, México, Plaza y Valdés Editores, pp. 17-44.
- Rueda, Isabel (1991), La industria de los fertilizantes en México, 1ª edición, México, IIE/UNAM.

- Rueda, Rocío (2000), “Cambios y procesos urbanos: antecedentes del Morelos actual” en Delgadillo, Javier (Coord.), *Contribuciones a la investigación regional en el Estado de Morelos*, 1ª edición, México, UNAM-CRIM, pp.109-156.
- Salinas, Edmar y María Elena Tavera (2007), “La transición de la economía mexicana 1982-2004”, en Vidal, Gregorio y Arturo Guillén (Comp.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, Red Celso Furtado, Buenos Aires, CLACSO-UAM, pp. 275-290.
- Samuelson, Paul (2006), *Macroeconomía con aplicaciones para Latinoamérica*, 3ª edición, México, McGraw Hill.
- San Pedro, Patricia (1996), “Movimiento campesino en el nuevo (des)orden neoliberal”, en Barrón, Antonieta y José Hernández (Coord.), *La agricultura mexicana y la apertura comercial*, 1ª edición, México, FE/UNAM/UAM, pp. 249-270.
- Sánchez, Hilda (1984), *Crisis y política económica una perspectiva instrumental (1978-1982)*, 1ª edición, México, CIDE.
- Sánchez, Kim (2008), *Intermediarios laborales tradicionales: el acceso al trabajo y vínculos con el campo empresarial*, en Seefoó, Luis (Coord.) *Desde los colores del maíz: una agenda para el campo mexicano*, pp.
- Sánchez, Kim (2006), *Los capitanes de Tenextepango: Un estudio sobre intermediación cultural*, 1ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa.
- SECOFI (1993), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto Oficial*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Smith, Adam (1958), *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, Vol. V, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- Solís, Leopoldo (1975), *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 5ª edición, México, Siglo XXI.
- (1973), *La economía mexicana. Análisis por sectores y por distribución*, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph (2002), *La Economía del Sector Público*, 3ª edición, Barcelona, Antoni Bosh.
- Tello, Carlos (1979), *La política económica en México 1970-1976*, 3ª edición, México, Siglo XXI.

- Trápaga, Yolanda (2007), “Un sexenio más perdido para la agricultura”, *Economía Informa*, Núm. 343, noviembre-diciembre, FE/UNAM, México, pp. 88-96.
- Trujillo, Juan de Dios (2007), “Las políticas agrícolas de México en un contexto internacional”, en Calva, José (Coord.) *Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*, 1ª edición, México, DGPFE/UNAM, pp. 34-52.
- Vizcarra, José (2007), *Diccionario de Economía: Términos, ideas y fenómenos económicos*, 1ª edición, México, Grupo Editorial Patria.
- Warman, Arturo (1976), *Y venimos a contradecir: Los campesinos de Morelos y el estado nacional*, 1ª edición, México, Ediciones de la casa chata-Centro de investigaciones superiores del INAH.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Agraria
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

7. SIGLAS

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BC	Banco Central o Banco de México
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina
CIF	Costo, Seguro y Flete por sus siglas en inglés
CIVAC	Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
COPLADES	Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
COPRODES	Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados
EUA	Estados Unidos de América
FEGAL	Fondo de Garantía y Asistencia Técnica para Crédito Agropecuario
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos S.A.
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOFAE	Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio por sus siglas en inglés.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MGA	Medida Global de Ayuda
NAFINSA	Nacional Financiera S.A.
OM	Oferta Monetaria
OMC	Organización Mundial de Comercio
PA	Procuraduría Agraria
PAC	Programa de Aliento al Crecimiento
PIB	Producto Interno Bruto
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
PROGRESA	Programa de Educación Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSE	Programa de Solidaridad Económica
RAN	Registro Agrario Nacional
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
SOFOMES	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TUC	Tierras de Uso Común

8. ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 2.1

Gasto federal pagado transferido a las entidades federativas y los municipios para su ejercicio por fuente de origen 2000-2006 (millones de pesos)							
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	403309,8	460587,8	502925,2	545308,1	606150,0	672804,2	676797,7
Participaciones federales (Ramo 28)	178136,2	196931,2	214909,8	225227,8	239890,2	278892,7	290917,0
Aportaciones federales para entidades federativas y municipios (ramo 33)	195248,1	224193,8	241586,2	257256,0	276044,2	308104,8	325223,5
Convenios de descentralización	23055,5	26655,2	31729,2	32653,1	39906,0	35056,8	38156,3
SAGARPA	2888,6	4046,4	6438,4	6777,5	7325,5	7579,5	6242,8
Convenios de reasignación					726,9	4170,2	
Programa de apoyos para fortalecimiento de las entidades federativas	6870,0	12807,7	14700,0	30171,1	49582,8	46580,0	22500,0

Fuente: Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno VFQ, pág. 566

Cuadro 3.1

México: Población total Urbana y Rural, Durante los años de 1895 al 2000.					
(Miles de Habitantes)					
Años	Población Total	Población Urbana	Población Urbana %	Población Rural	Población Rural %
1895	12, 632	-----	-----	-----	-----
1900	13, 607	1, 434	10.54	12, 173	89.46
1910	15, 160	1, 783	11.76	13, 377	88.24
1921	14, 335	2, 085	14.54	12, 250	85.46
1930	16, 553	2,891	17.47	13, 662	82.53
1940	19, 654	3, 927	19.98	15, 727	80.02
1950	25, 791	7, 198	27, 91	18, 593	72.09
1960	34, 923	12, 748	36.5	22, 175	63.51
1970	48, 225	21, 550	44.69	26, 675	55.31
1980	66, 847	34, 605	51.77	32, 242	48.23
1990	81, 250	57, 931	71.3	23, 319	28.7
2000	97, 483	72, 801	74.68	24, 682	25.32

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda, Dirección General de Estadística, INEGI.

Cuadro 3.2

Volumen de las principales importaciones a México de alimentos básicos, 1963-1974					
(Miles de Toneladas)					
Año	Arroz	Frijol	Maíz	Sorgo	Trigo
1963	2065	8656	475833	137888	46163
1964	41	8202	46496	21338	62411
1965	17834	458	12033	33853	12535
1966	11514	583	4502	22920	1122
1967	28	409	5080	4521	1172
1968	9107	303	5500	60608	1599
1969	4844	381	8442	11716	762
1970	16301	8647	761791	25890	1130
1971	801	466	18308	17107	177107
1972	662	2686	204213	246313	641499
1973	37866	18088	1145184	13602	719558
1974	71274	39478	1282132	426717	976643

Fuentes:

SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México: Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)/Sistema Agropecuario de Consulta (SIACON)

ESTADÍSTICAS E INDICADORES AGRÍCOLAS [SIAGRO]

Cuadro 3.3

Valor de las Exportaciones por Grupo de Productos.		
(Pesos)		
	1951	1956
Totales ¹	5.446.912.749	10.670.695.237
Productos vegetales para la alimentación	544.053.138	1.264.085.814
Materias vegetales no comestibles	195.092.916	189.979.463
Fibras duras y sus manufacturas	92.943.902	116.630.084
Textiles y sus manufacturas	1.479.324.606	2.626.172.453
Forrajes	69.737.274	104.787.791
Total agrícola	2.381.151.836	4.301.655.605
Porcentaje del Total	43,72	40,31
Índice de Precios ²	79	93,10
Tasa real de crecimiento X agrícolas 1951-1956		10,7

Fuente: Elaboración propia con datos de:
Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Economía. 1951-1952 y 1955-1956.
Estadísticas Históricas de México. INEGI. p.851

1 Incluye todos los productos exportados, incluyendo los agrícolas.

2 Índice de precios de productos exportables agrícolas y forestales (1970=100)

Tasa Real de Crecimiento agrícola	1,806544018
Factor de cambio en precios durante el periodo	1,1785
% de crecimiento en X	53,29428294

Cuadro 3.4

Destino de la Inversión Pública Federal Realizada (Millones de pesos)		
Año	Fomento agropecuario	Fomento industrial
1938	36	3
1939	39	27
1940	45	60
1941	59	28
1942	65	38
1943	86	36
1944	124	63
1945	146	132
1946	194	153
1947	261	168
1948	320	279
1949	459	472
1950	516	796
1951	581	732
1952	562	697
1953	564	825
1954	628	1379
1955	607	1746
1956	696	1446
1957	691	1900
1958	700	2375
1959	868	2313
1960	675	3133
1961	959	4908
1962	858	4610
1963	1421	4842
1964	2368	5447
1965	1124	5779
1966	1267	7719
1967	2405	8520
1968	2469	8749
1969	2897	9593
1970	3921	11097

Fuente: Estadísticas históricas de México / Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. 1999 p. 617

Cuadro 3.5

Producción e importación de granos básicos. 1974-1984
Miles de toneladas

Producción Agrícola Total

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Arroz	491,600	716,600	463,400	567,300	401,800	493,800	445,400	709,600	515,700	421,100	487,100
Frijol	971,600	1.027,300	739,800	770,100	948,700	640,500	935,200	1.331,300	979,800	1.285,200	930,700
Maíz	7.847,800	8.448,700	8.017,300	10.137,900	10.930,100	8.457,900	12.374,400	13.988,100	10.119,700	13.188,000	12.788,800
Trigo	2.788,600	2.798,200	3.363,300	2.455,800	2.784,700	2.286,500	2.784,900	3.193,200	4.391,400	3.463,300	4.505,200

Importaciones Agroalimentarias

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Arroz	71,274	0,009	0,018	0,092	0,112	35,679	92,767	79,849	21,651	0,236	170,445
Frijol	39,478	104,400	0,179	29,256	1,220	6,786	443,070	490,190	145,56	1,160	118,770
Maíz	1.282,132	2.660,839	913,786	1.985,619	1.418,523	743,999	4.187,070	2.954,570	249,940	4.645,130	2.427,880
Trigo	97,664	88,526	5,331	456,373	458,501	1.169,006	923,470	1.129,620	311,160	401,060	334,340

Fuentes:

SARH: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: Econotecnia Agrícola, Consumos aparentes de productos agrícolas, 1925-1980

SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México: Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)/Sistema Agropecuario de Consulta (SIACON)

Cuadro 3.6

Inversión pública federal en desarrollo rural 1985-1996			
(Millones de pesos)			
Año	Total	Desarrollo Rural	Porcentaje
1985	3.030.000	325.000	10,73
1986	4.869.000	451.000	9,26
1987	10.789.000	662.000	6,14
1988	19.073.000	1.147.000	6,01
1989	22.108.000	1.723.000	7,79
1990	33.939.000	2.580.000	7,60
1991	39.463.000	3.018.000	7,65
1992	43.636.000	3.092.000	7,09
1993	74.363	2.730	3,67
1994	57.579	3.123	5,42
1995	55.140	2.703	4,90
1996	79.800	3.692	4,63

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 1999. Estadísticas históricas de México, p.618

Cuadro 3.7

Índice de precios: de las ventas anuales de fertilizantes¹, nacional al consumidor² y de los promedios de los de garantía de los productos agrícolas básicos, 1984-1989						
(1984=100)						
Concepto	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Sulfato de amonio	100	146,1	283,2	641	1865,9	1976,7
Superfosfato simple	100	142,1	278,9	697,9	1840,2	2012,2
Cloruro de potasio	100	201,7	466,6	1124,6	2150,2	2373,5
Sulfato de potasio	100	190,4	518,5	1371,9	2118,3	2510,6
Amoniaco anhidro	100	155	345,1	781	1837,1	1833,2
Nitrato de amonio	100	110,3	327,4	410,9	1003	1261
Superfosfato triple	100	156,1	259,3	534,8	1475,5	1531,1
UREA	100	168,7	296,2	578	1478	1697,2
Fosfato diamónico	100	162,3	300	693,5	1881,7	1910,1
Complejos NPK y mezclas	100	129,7	320,2	664	1924,6	2131,7
Total fertilizantes ¹	100	170	324	710	1905	2064
Nacional al consumidor ²	100	164	337	873	1324	1585
Prod. Agr. Bas. Garantía ³	100	155	295	683	1163	1255

Fuente: Rueda (1991:117)

¹ Miles de pesos por tonelada, calculado dividiendo el total de pesos por ventas internas entre el total de toneladas en cada año.

² En diciembre de cada año.

³ Índice del promedio de los precios de garantía de los principales de los principales productos agrícolas básicos. Se calculó tomando el precio de garantía fijado para regir los precios de la cosecha primavera-verano de cada año.

Cuadro 3.8

Gasto ejercido en los principales rubros del Programa Nacional de Solidaridad, 1989-1994			
Miles de pesos			
	Monto	%	Lugar según el gasto ejercido
Bienestar social	27.147.349,7	52,4	
Infraestructura educativa	2.163.310,7	4,2	9
Solidaridad para una Escuela Digna	1.516.643,3	2,9	10
Programa de apoyo al servicio social	1.068.021,2	2,1	15
Niños de Solidaridad	2.754.573,3	5,3	7
Hospital Digno	391.339,6	0,8	18
Infraestructura hospitalaria	1.237.877,2	2,4	13
Centros de salud	254.359,8	0,5	22
Unidades médicas rurales	196.166,8	0,4	24
Centros de bienestar social	98.385,6	0,2	25
Enfermeras en solidaridad	35.169,9	0,1	33
Maestros jubilados y pensionados	53.269,7	0,1	29
Jóvenes en solidaridad	39.154,2	0,1	31
Tenencia de la tierra	91.965,1	0,2	26
Solidaridad obrera	61.407,0	0,1	27
Agua potable	4.198.091,4	8,1	4
Alcantarillado	3.015.185,4	5,8	6
Electrificación	2.326.389,3	4,5	8
Urbanización	5.461.393,6	10,5	2
Vivienda	1.260.180,9	2,4	12
Infraestructura deportiva	724.147,6	1,4	17
Solidaridad forestal	200.318,1	0,4	23
Proyectos productivos	7.817.606,8	15,1	
Fondos para la producción	3.167.382,0	6,1	5
Empresas de solidaridad	875.838,7	1,7	16
Fondos regionales indígenas	349.224,5	0,7	19
Patrimonio cultural indígena	29.393,6	0,1	34
Mujeres en solidaridad	269.301,3	0,5	21
Apoyo a cafeticultores	341.921,6	0,7	20
Jornaleros agrícolas	61.075,6	0,1	28
Ecología productiva	35.499,5	0,1	32
Infraestructura de apoyo productivo	1.237.610,6	2,4	14
Apoyo a productores forestales	45.244,4	0,1	30
Otras acciones productivas	1.405.115,0	2,7	11
Desarrollo regional	10.450.459,7	20,2	
Fondos municipales de solidaridad	4.579.572,0	8,8	3
Carreteras y caminos rurales	5.870.887,7	11,3	1
Otros programas	6.403.276,9	12,4	
Total	51.818.693,1	100,0	

Fuente: Palacios (2007:161-162) con base en: Sedesol-Solidaridad, Seis años de trabajo, 1994, pp.28-29

Cuadro 3.9

Crédito otorgado al sector agropecuario; 1980-2004
(saldos al final del periodo en millones de pesos de 1994)*

Año	Crédito total			Banca comercial			Banca de desarrollo		
	Cartera crediticia total	Cartera vencida total		Cartera crediticia total	Cartera vencida		Cartera crediticia total	Cartera vencida	
		Millones de pesos	% del total		Millones de pesos	% del total		Millones de pesos	% del total
1980	40112,9	N.D.	-	16523,7	N.D.	-	23589,2	N.D.	-
1981	38333,3	N.D.	-	19140,4	N.D.	-	19193	N.D.	-
1982	24823	N.D.	-	11681,4	N.D.	-	13141,6	N.D.	-
1983	20829,3	N.D.	-	9600	N.D.	-	11229,3	N.D.	-
1984	23954	1655,8	6,9	12561,3	372,5	3,0	11392,6	1283,3	11,3
1985	23726,6	1748,7	7,4	11601,1	647,7	5,6	12125,5	1101	9,1
1986	16544,1	1357,2	8,2	7188,4	516,2	7,2	9355,8	841	9,0
1987	12967	799	6,2	6647	260,5	3,9	6320	538,5	8,5
1988	19060	915,1	4,8	9486,3	196,8	2,1	9573,6	718,3	7,5
1989	26182,4	2705,7	10,3	15242,8	391,3	2,6	10939,6	2314,4	21,2
1990	31847,4	4147,6	13,0	19754,9	717	3,6	12092,5	3430,6	28,4
1991	31147,8	2960,9	9,5	23054,3	1269,3	5,5	8093,5	1691,6	20,9
1992	37393,7	3759,9	10,1	28301,5	1983,7	7,0	9092,3	1776,2	19,5
1993	42480	7175,8	16,9	31633	4038,4	12,8	10847,1	3137,4	28,9
1994	49749,2	7846,2	15,8	38523,1	4878	12,7	11226	2968,2	26,4
1995	35373,9	10847,9	30,7	25599,8	8090,4	31,6	9774,1	2757,5	28,2
1996	32768,2	11471,7	35,0	23721,9	8859,7	37,3	9046,3	2612	28,9
1997	30402,9	14072	46,3	21793	10321,5	47,4	8609,8	3750,5	43,6
1998	22266	14530,7	65,3	18139,3	13793	76,0	4126,7	737,7	17,9
1999	19128	12694,9	66,4	14885,8	11526,6	77,4	4242,2	1168,3	27,5
2000	15865,9	9580	60,4	11680,8	8393,1	71,9	4185,1	1186,9	28,4
2001	12592,9	7176,6	57,0	8574,3	5450,7	63,6	4018,6	1725,9	42,9
2002	9692,5	5286,9	54,5	5469	3189,3	58,3	4223,5	2097,6	49,7
2003	8607,4	5429,7	63,1	5396,7	3014,1	55,9	3210,7	2415,6	75,2
2004	5030,7	1471,4	29,2	4840,7	1436,6	29,7	190,1	34,8	18,3

*Deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (1994=100)

Fuente: Calva, 2007 con base en Banco de México, *Indicadores económicos. Acervo histórico y Carpeta mensual*.

Cuadro 3.10 a

Alianza para el Campo: Recursos presupuestales ejercidos (Millones de pesos / Cifras Corrientes)				
Año	Total	Federal	Estatal	Productores
1996	3764,8	1203,2	676,9	1884,5
1997	5169,2	1805,9	1112,5	2250,7
1998	6674	2400,8	1111,8	3161,3
1999	7924,1	3042	1470,8	3411,1
2000	8689,1	3285,1	1452,4	3951,6
2001	10527,8	4621,6	1691,6	4214,9
2002	12106,7	7442,5	1534,6	3128,6
2003	13330,6	6555,4	1578,1	5197,1
2004	13844,6	7059,1	1765,2	5020,3
2005	14247,9	7234	2128,1	4885,8
2006	13001,5	6269,6	2095,2	4636,7

Fuente: Cifras tomadas del Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno FCH. Presidencia de la República. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

Cuadro 3.10 b

Participación porcentual de los sectores involucrados en el gasto para la Alianza para el Campo 1996-2006.				
Año	Total	Federal	Estatal	Productores
1996	100	32,0	18,0	50,1
1997	100	34,9	21,5	43,5
1998	100	36,0	16,7	47,4
1999	100	38,4	18,6	43,0
2000	100	37,8	16,7	45,5
2001	100	43,9	16,1	40,0
2002	100	61,5	12,7	25,8
2003	100	49,2	11,8	39,0
2004	100	51,0	12,8	36,3
2005	100	50,8	14,9	34,3
2006	100	48,2	16,1	35,7
Promedio	100	44,0	16,0	40,1

Fuente: Elaboración propia con cifras tomadas del Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno FCH. Presidencia de la República.

Cuadro 3.11

Balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria 1993-2006
(Millones de dólares)

Año	Saldo			Exportaciones			Importaciones		
	Total	Agropecuario	Agroalimentario	Total	Agropecuarias	Agroalimentarias	Total	Agropecuarias	Agroalimentarias
1993	-1757,1	155,4	-1911,5	3955,3	2813,9	1141,4	5712,4	2658,5	3053,9
1994	-2636	-358,7	-2277,3	4439	3058,6	1381,4	7075	3417,3	3657,7
1995	1377	1995,1	-619,1	6410	4581,3	1828,7	5033	2586,2	2446,8
1996	-972,7	-386,5	-586,2	6427	4129,6	2297,4	7399,7	4516,1	2883,6
1997	-242,8	390,3	-634,1	7079,2	4448,8	2631,4	7323	4058,5	3263,5
1998	-969,6	-303,5	-666,1	7283	4335,7	2947,3	8252,6	4639,2	3613,4
1999	-687,6	45,9	-733,5	7540,8	4456	3084,8	8229,4	4410,1	3819,3
2000	-1160,9	-46,9	-1114	8269,3	4765,5	3503,8	9430,2	4812,4	4617,8
2001	-2663,6	-846,9	-1816,7	8125,4	4446,3	3679,1	10789	5293,2	5495,8
2002	-2935,1	-1143,3	-1791,8	8259,4	4214,5	4044,9	11193,5	5357,8	5836,7
2003	-2980,7	-751,5	-2229,2	9225,5	5035,6	4189,9	12206,2	5787,1	6419,1
2004	-3114,7	-671,2	-2443,5	10387,9	5683,9	4704	13502,6	6355,1	7147,5
2005	-2551,8	-167,4	-2384,4	11741,7	6008,3	5733,4	14293,5	6175,7	8117,8
2006	-2267,4	-293,1	-1974,3	13787,9	6852,8	6935,1	16055,3	7145,9	8909,4

Fuente: 1993-2004 las cifras fueron obtenidas del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno VFQ. 2005 y 2006 fueron tomados del Primer Informe de Gobierno FCH. Presidencia de la Republica. A partir del 2004 se utiliza el Sistema Armonizado, que es un clasificador de comercio internacional utilizado por la mayoría de los países del mundo, para clasificar su comercio exterior. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

Cuadro 3.12

**Presupuesto ejercido por la SAGARPA
(Millones de pesos)**

Año	TOTAL a precios corrientes	PROCAMPO	Alianza Contigo	Apoyos a la comercialización ¹	Desarrollo pesquero	Otros ²	Índice de precios, base 2006	TOTAL a precios de 2006
1990	3874,5						14,08974	27498,7
1991	5616,5						17,28281	32497,6
1992	7579,1						19,96301	37965,7
1993	7350,8						21,90970	33550,4
1994	13457,8	3657,0					23,43589	57423,9
1995	15128,4	5864,0		806,6			31,63827	47816,8
1996	19652,7	6799,8	1203,2	642,4			42,51500	46225,3
1997	21262,0	7533,2	1575,0	2163,3			51,28399	41459,3
1998	22286,0	8491,7	1913,8	1990,6			59,45270	37485,3
1999	21062,2	9372,2	2497,3	1698,8			69,31329	30387,0
2000	24713,7	10378,8	2656,0	3049,9		8629,0	75,89221	32564,2
2001	32405,4	11004,6	4046,4	5235,2	199,2	11920,0	80,72483	40143,0
2002	34299,0	11850,5	6438,4	4440,2	411,3	11158,6	84,78588	40453,7
2003	40169,5	13110,7	6555,4	5698,9	784,2	14020,3	88,64101	45317,1
2004	41455,5	13811,7	7059,1	5549,4	313,1	14722,2	92,79686	44673,4
2005	46279,0	14167,6	7234,0	6331,3	232,6	18313,5	96,49765	47958,7
2006	48779,0	15024,5	6269,7	7119,4	235,0	20130,4	100,00000	48779,0
2007 ³	58469,2	15906,3	8852,3	7366,6	371,6	25972,4	103,96685	56238,3

1/ Para 2005, no incluye Rastros TIF.

2/ Incluye entre otros: Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas; Fondo para atender a la Población Rural; Fondo de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras; Adecuación de Derechos de Uso de Agua; PIASRE; Sistema Financiero Rural; PROGAN; Fondo de Contingencias Climatológicas; sanidades; investigación; docencia; y gastos de operación.

3/ Se refiere al presupuesto modificado autorizado al mes de julio.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.