

MAESTRIA EN CIENCIAS ECONOMICAS

03069 1  
2ej

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El Ajuste Macroeconómico y la Agricultura en México

-Estado, crecimiento y modernización rural-

Roberto Fernández Sepúlveda  
1991



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

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

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

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

# INDICE

	pág.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I	
La Agricultura y el Crecimiento Económico de México....	4
1. La relación agricultura-crecimiento.....	4
2. Los problemas del crecimiento agrícola.....	6
3. El crecimiento agrícola 1930-1989.....	8
CAPITULO II	
El Estado, la Agricultura y el Crecimiento.....	12
1. El Estado en el crecimiento.....	12
2. El Estado en la crisis y en la estabilización..	16
3. El Estado y la modernización del campo.....	21
CAPITULO III	
Ajuste Macroeconómico Mexicano.....	29
1. La política económica del ajuste.....	29
2. La estabilización en teoría.....	30
3. La estabilización en práctica.....	32

CAPITULO IV

Ajuste, Agricultura y Modernización.....	40
1. La politica agricola del ajuste.....	40
2. Los resultados del ajuste sobre la agricultura.	43
3. Ajuste, agricultura y modernización.....	47
NOTAS AL TEXTO.....	52
ANEXO ESTADISTICO.....	55
BIBLIOGRAFIA.....	63

# El Ajuste Macroeconómico y la Agricultura en México

-Estado, crecimiento y modernización rural-

Roberto Fernández Sepúlveda

## I N T R O D U C C I O N

Los objetivos de este trabajo son evaluar los efectos producidos por el ajuste macroeconómico en la agricultura y establecer la pertinencia de tomar dichos efectos como proceso de depuración económica o de tránsito hacia la modernización rural en el México actual.

Para cumplirlos, seguimos en el trabajo el siguiente orden: en el capítulo I se presenta un análisis histórico y cuantitativo de la estructura económica de la agricultura mexicana así como de sus hechos estilizados o prácticas económicas comunes vigentes durante el periodo 1930-1989. Todo ello, haciendo especial énfasis en las relaciones que la actividad ha mantenido con el proceso de crecimiento económico global y con las formas de intervención estatal dentro del sector.

En lo referente a las relaciones entre agricultura y crecimiento en el largo plazo, se analizan tres factores fundamentales: la relación que ha guardado la actividad con el crecimiento de la economía vista globalmente; los problemas estructurales que le impiden tener un crecimiento autónomo y

sostenido y, con base en estos elementos, se hace una evaluación cuantitativa de las tendencias del crecimiento, tanto global como propiamente agrícola. La comparación de ambos procesos constituye el centro temático de la tercera y última parte.

En el segundo capítulo se estudia, desde una perspectiva histórico-teórica, la relación entre el Estado y el crecimiento económico en el periodo posrevolucionario. El análisis parte de reconocer el papel estructural, y por lo tanto fundamental, que ha desempeñado el Estado en el esquema de crecimiento seguido por el país, relacionándolo con el rol del Estado mexicano en el crecimiento global; las modificaciones que han sufrido las actividades que realiza a partir de la crisis reciente y las líneas generales de acción que se desprenden de su actual proyecto de modernización agrícola. En todos estos puntos se particulariza en las relaciones establecidas entre el Estado y la actividad agrícola.

En el capítulo tres se destacan algunos aspectos del ajuste macroeconómico que a nuestro juicio son cruciales. Su estructura examina las diversas medidas de política económica que lo instrumentan: sus aspectos teóricos, en particular las relaciones entre los fines y los medios para estabilizar una economía y, por último, se hace una revisión puntual de la estabilización tal como se ha llevado a efecto en México. Es interés de este apartado ver al proceso de ajuste como uno de cambio estructural.

Finalmente, en el capítulo cuatro se pasa lista a las consecuencias que el proceso estabilizador mexicano provocó sobre la agricultura, tanto a nivel de las medidas de política agrícola instrumentadas, como al de los resultados alcanzados por la actividad en el ámbito productivo, el consumo, y el comercio de sus productos. En el último apartado de este capítulo pueden verse, con mayor especificidad, los resultados que sobre la actividad agrícola tuvo el ajuste y las potencialidades de éxito o fracaso que los cambios ocurridos en el sector agrícola tienen como vía o prerrequisito hacia la modernización rural.

Quiero aprovechar la ocasión para expresar mi agradecimiento a todos aquellos que hicieron posible, con sus consejos y recomendaciones, este trabajo, particularmente a Margarita Flores y Luz Ma. García. A Pedro Zepeda, metódico e implacable revisor de las sucesivas versiones, mi gratitud más profunda por su paciencia y dedicación. No obstante su cooperación, todos ellos son inocentes de cualquier error o argumento descabellado que puedan encontrar.

## CAPITULO I

### La Agricultura y el Crecimiento Económico de México: 1930-1989

#### 1. La relación agricultura-crecimiento

Mucho se ha hablado del papel desempeñado por la agricultura en el desarrollo económico de México, particularmente a partir de la segunda mitad del presente siglo. Es casi un lugar común decir que esta actividad constituyó una de las bases, quizá la principal, en que se apoyó el proyecto industrializador-desarrollista del llamado régimen de la Revolución Mexicana. Este proyecto, en su puesta en práctica, constituyó uno de los cambios estructurales más importantes que ha vivido el país en su historia.

Durante esa época de cambio radical, se le asignaron al sector agropecuario un conjunto de funciones que posibilitaron el crecimiento y acumulación de la economía mexicana. Su aplicación implicó la supeditación de la agricultura a las necesidades que le marcó un proceso basado en la industrialización y urbanización aceleradas, ejes del rumbo del proyecto nacional posrevolucionario.

Como es conocido, entre las tareas asignadas a la agricultura dentro del modelo económico estuvieron:

-Producir alimentos para la creciente población, que además cambiaba su ubicación y se concentraba en las ciudades (ello creó un nuevo patrón de consumo, más diversificado y con

mayor grado de procesamiento) tanto como materias primas baratas para la industria, que así mantuvo bajos los costos y altas las ganancias, fomentando la inversión.

-Ser fuente neta de recursos para la industria a través de distintos mecanismos de transferencia, principalmente el financiero y el de precios.

-Asegurar un medio de captación de divisas, elemento clave para el proceso industrializador, mediante representativos volúmenes de exportación.

-Generar mano de obra excedente para apoyar el proceso de industrialización-urbanización a un bajo costo salarial.

-Constituirse en factor de demanda de los productos industriales, requeridos en mayor medida cuanto moderna fuera la técnica productiva.

La historia de estos procesos, y sus vicisitudes temporales, no han sido abordados de una manera similar a los estudios generales de la economía o del sector industrial. Por lo común, se ha enfocado la problemática agropecuaria desde su inserción en el crecimiento global y no desde una óptica que analice su comportamiento individualizado. Consideramos que el estudio de su propia lógica interna puede aportar mucho, no sólo a la comprensión de la actividad en una perspectiva histórica, sino incluso al análisis del proceso económico global.

Por ello nos propusimos estudiar por separado, pero siempre comparando con el crecimiento global de la economía, el crecimiento agrícola de los últimos sesenta años. Los resultados se presentan más adelante.

## 2. Los problemas del crecimiento agrícola

Dos problemas quedan como saldo de la dinámica agropecuaria de los últimos sesenta años. Ambos son resultado de la subordinación de la agricultura a los requerimientos del crecimiento global de la economía. A fines del siglo XX el sector ha terminado por: a) no ser capaz de cumplir con las demandas que le ha fijado el patrón de acumulación; y, b) los productores que a ella se dedican se encuentran diferenciados y concentrados en dos polos radicalmente distintos: el sector campesino de subsistencia y la empresa agrícola.

Efectivamente, en los últimos veinticinco años, la dinámica del crecimiento agrícola ha tenido una tendencia por debajo de aquellas de la población o de otros sectores. Su participación dentro del PIB disminuyó drásticamente y el fenómeno fué aún más notorio en cuanto al sector externo, donde sus exportaciones decaen en montos significativos mientras las importaciones de granos básicos tienen incrementos explosivos. Por último, durante este lapso, además de una tendencia de decreciente superficie cultivada, también existe una disminución en los rendimientos por hectárea. Todo esto constituye un cuadro notoriamente crítico. La tendencia

depresiva de la agricultura es analizada de manera más detallada en nuestro siguiente apartado.

Sobre el segundo de los problemas analizados, un solo dato muestra la eminente bimodalidad del agro mexicano: en un extremo se encuentra la empresa agrícola, concentradora de recursos y escasa en número y del opuesto un extenso sector de productores campesinos, por demás limitados y enfocados productivamente a su subsistencia. Utilizando los resultados del censo de 1970, último con información confiable y procesada con rigor, lo vemos claramente [1]: los empresarios agrícolas, 1.8% del total de productores del país, concentran el 20.8% de la tierra con vocación agrícola, producen en ella con un 44.8% del valor total de los medios de producción y tan sólo utilizan el 13.3% de las jornadas trabajadas por año. Se trata de predios extensos, con un promedio de 97.2 hectáreas por productor; trabajan con técnicas intensivas en capital y relativamente bajas en empleo de mano de obra.

En contraste absoluto están los productores campesinos, que son el 86.6% del total, producen en el 56.8% de la superficie agrícola laborable con el 35.3% de los medios de producción medidos en valor y utilizan un 58.3% de las jornadas laborales totales. La superficie media por productor de este tipo es de 5.7 has. Se trata, evidentemente, de un sistema productivo intensivo en mano de obra y limitado en cuanto a tierra y capital: el extremo opuesto a lo especificado para los empresarios agrícolas.

Un dato que cierra el argumento sobre la polarización es el siguiente: el 55.7% del total de productores agrícolas del país, con un predio promedio de 1.7 has. laborables, no está en condiciones de producir en ellas lo suficiente para su subsistencia. Pasemos a analizar algunas consecuencias de la operación de un sector agrícola que tiene de estas características.

### 3. El crecimiento agrícola 1930-1989

Como es bien sabido, durante el período aquí abarcado se operan importantes y radicales alteraciones en los principales indicadores productivos de la actividad agrícola. Para comenzar, bastaría decir que mientras en 1930-39 su participación en el producto interno bruto (PIB) fue del 14.4% (en promedio por año), cinco décadas después, en 1980-89, pasa a representar tan sólo el 5.4%. Este cambio marca una absoluta recomposición en la estructura sectorial de la economía nacional.

En cuanto a la agricultura vista por separado, destaca lo siguiente: si para la primera década de estudio (1930-39) la actividad tenía un producto anual promedio de 23,021 millones de pesos, en 1980-89, el monto correspondiente es de 116,229 millones de pesos (ambos a precios de 1978). La producción agrícola crece en el período cerca de cinco veces, mientras que la población crece algo más de cuatro veces.

Si comparamos las tasas de crecimiento agrícola con las del producto global de la economía, veremos que mientras para

el agregado de los sectores el promedio anual de crecimiento en el período de sesenta años fue del 4.8%, para la agricultura fue un notablemente menor 3.4%. Aunque hay una baja correlación con el crecimiento global, el agrícola cubre con holgura el crecimiento demográfico en el período.

Otro aspecto importante en nuestro análisis cuantitativo es que el crecimiento global muestra una acentuada tendencia ascendente, que se puede ajustar estadísticamente a una función exponencial en un 99%. Ocurre lo mismo con la tendencia del producto agrícola, pero con un ajuste ligeramente menor (97%). Sin embargo, es notoria la tendencia de la agricultura a perder dinamismo hacia el fin del período analizado. Este fenómeno, apreciable desde 1966, se hizo más evidente a partir de 1973. Desde entonces, las cifras reales se encuentran incluso por debajo de las estimaciones de tendencia de la línea de regresión estadística, lo que supone una crisis productiva en la actividad.

Mientras que el crecimiento promedio anual del PIB total para el período 1930-1990 tiene una desviación promedio de magnitud 3.8, la de la agricultura, vista por separado, es de 8.2, más del doble. Esta mayor dispersión se puede atribuir no sólo a la inestabilidad provocada por fenómenos naturales, sino a ritmos de inversión pública y privada más erráticos y variables que en las demás actividades.

Más en particular, efectuando un análisis por década del período, vemos que el crecimiento agrícola siempre ha estado

por debajo del de la actividad global (aunque hay que hacer excepción en la década 1940-49, cuando la agricultura estuvo por encima del ya notable crecimiento global). La menor dinámica de crecimiento es especialmente notoria en 1960-79, cuando es de menos de la mitad del de la economía. En 1980-89 los promedios respectivos son parecidos, aunque menores para la agricultura, debido fundamentalmente a la capacidad de respuesta (o a un carácter anticíclico o inercial) de la agricultura ante su situación de crisis generalizada, y no a un crecimiento que pueda considerarse autónomo.

Otras tendencias importantes de mencionar, como efecto de las transformaciones habidas en la estructura productiva durante el acelerado proceso de industrialización-urbanización que vivió el país en estos años nos dicen que si para 1930 cerca del 60% de la población nacional vivía en áreas rurales y más del 62% de la población ocupada lo estaba en estas zonas, para 1989 el fenómeno se invierte. Entonces, tan sólo cerca del 30% de la población estaba asentada en las áreas rurales del país y únicamente el 25% de los empleados tenían su ocupación en ellas. Esto no sólo denota una transformación de la estructura productiva, sino un crecimiento relativo del desempleo en zonas rurales y la pérdida de importancia de las actividades no urbanas como fuente de empleo.

Dos datos que no podemos dejar de lado en este apartado son el decremento absoluto del PIB agropecuario per capita y la disminución de la superficie cosechada destinada a básicos a

partir de 1966. La actividad se encontraba impedida para cumplir las funciones que le planteaba el modelo económico. Si durante el período 1940-69 (aunque en menor grado en 1960-69) el producto agrícola rebasó al de la población, mostrando con ello su eficiencia para satisfacer la creciente demanda, a partir de la década 1970-79, la actividad comienza a mostrar una creciente ineficiencia a este respecto. Como consecuencia de esta falta de operatividad del modelo de desarrollo, se empezó a debatir sobre las causas y alternativas para la "crisis agrícola". Con el tiempo una idea comenzó a lograr el consenso, era necesario un cambio estructural en el modelo global y en las relaciones del sector agropecuario con el resto de la economía.

## CAPITULO II

### El Estado, la Agricultura y el Crecimiento

#### 1. El Estado en el crecimiento

El carácter tardío y subordinado del capitalismo mexicano determinó que el Estado, desde el principio mismo de su gestión, asumiera un papel estratégico en el desenvolvimiento del proceso de acumulación de capital. Por ello, al estudiar el desarrollo histórico del país la relación Estado-economía destaca como una relación crucial en la definición del rumbo y dinámica del crecimiento. En ese sentido, el Estado y el crecimiento económico han guardado en México una relación particular.

En efecto, el Estado mexicano ha jugado un rol fundamental en la determinación de los fines, así como en la dirección y el ritmo impreso a los distintos procesos económicos. Aún cuando sus modalidades de participación han sufrido constantes cambios y adaptaciones de acuerdo a los distintos requerimientos que históricamente se fueron gestando, el Estado ha tenido, en el caso mexicano, una relación estructural con el crecimiento, lo cual implicó una cierta dependencia del proceso de acumulación hacia sus iniciativas de inversión y de fomento. El Estado, en un proceso gradual y sostenido, se fue convirtiendo en uno de los ingredientes fundamentales del crecimiento económico del país.

Los cambios en la operatividad del Estado, vistos desde una perspectiva tal como la que estamos delineando, no han respondido a procesos armónicos ni han sido instrumentados "desde arriba" por las acciones que ha ido tomando. Lejos de ello, sus actitudes y campos de acción se originan en los cambios ocurrido en la dinámica social. Esas transformaciones, de importancia variable dentro de la correlación de fuerzas sociales (así como las modificaciones habidas en la esfera política), han sido el centro de los cambios de la funcionalidad del Estado dentro de la economía nacional. Sin dejar esto bien claro, no se puede comprender en toda su complejidad la relación entre el Estado y la economía ni la evolución reciente que ésta ha tenido. Mucho menos cuando los cambios no han madurado del todo y no se tiene todavía la perspectiva suficiente para evaluarlos.

Recapitulando, la magnitud y la intensidad del intervencionismo estatal en la economía han variado históricamente. Las modificaciones ocurridas no han sido producto directo de necesidades específicas, unilaterales, o con características socio-políticas únicas, sino de la globalidad de ellas en un periodo determinado.

Entre los cambios que la mencionada combinación de procesos han generado sobre la agricultura destacan las transformaciones que en la función estructural del Estado (tanto en su base institucional y su capacidad de conducción como en su posibilidad de reorientar el proceso económico), se han echado a andar recientemente. Aunque el complejo panorama

que plantea la crisis ha limitado la capacidad estatal para modificar las formas de su participación sobre la agricultura, la reordenación de la relación Estado-agricultura ya está en marcha. El carácter de estos cambios es posiblemente definitivo (en el sentido de que estas transformaciones no se tratan de procesos reversibles, por lo que exigen precisión de objetivos y medios),

Un objetivo central de este trabajo es particularizar sobre los cambios habidos en la actividad estatal y en la agricultura durante la década de los años ochenta. Para ello partiremos de analizar la perspectiva histórica del Estado, en sus aspectos teóricos y prácticos, durante la crisis tanto como en el reciente proceso de ajuste global de la economía.

Hasta antes de la década de los años sesenta, se había desarrollado una virtuosa relación histórico-estructural en la cual el Estado, mediante sus distintas modalidades de participación, fué creando una fina red de instituciones y medios de acción y fomento que resultaron en efectos dinamizadores y multiplicadores sobre el resto de la economía. Con el agotamiento del patrón de acumulación, se planteó como necesaria una nueva relación del Estado con el resto de la sociedad, particularmente en la esfera de lo económico.

La lógica del discurso oficial ha planteado que al agotarse el "desarrollo estabilizador", período durante el cual se había encontrado la senda del crecimiento con

estabilidad de precios, el Estado mexicano se abocó a encontrar un nuevo modelo de crecimiento que evitara los efectos de los más o menos recientes procesos críticos y definiera un círculo virtuoso de crecimiento en mayor o menor medida estable y autónomo.

Después de intentos fallidos por reorientar el proceso de desarrollo como fueron los del "desarrollo compartido" y su pretendido enfoque social y el de cambio estructural bajo la administración de una presunta abundancia derivada del "boom" petrolero, México vive un programa de completa reorientación de los procesos económicos con la lógica rectora de la estabilización de la economía. Sobre bases presuntamente más firmes y serias respecto de los anteriores intentos de instrumentar una alternativa de crecimiento, incluso el discurso oficialista sufrió alteraciones de apariencia definitiva.

Así, se ha efectuado una modificación básica durante el período reciente; un proceso que marca un hito en la manera de regir el proceso nacional por parte del Estado. No se trata de un cambio en lo que algunos autores nombran como estilo de gobernar o de un distinto ordenamiento en las prioridades de gobierno, sino de un viraje apoyado en la nueva dirección que toman las relaciones entre el sector público y el privado. Entre otras cosas, también se puede hablar de un cambio en el estilo de desarrollo, marcado sobre todo por la reorientación de las relaciones con el exterior. Tanto en lo productivo como en lo financiero, las relaciones de México con

el resto del mundo están teniendo cambios definitivos.

Los cambios que muestra la actividad del Estado no se dieron de manera espontánea, sino por la confluencia de una serie de factores que determinaron en buena medida su carácter y dirección, principalmente un contexto internacional con grandes cambios que da a los estados-nacionales nuevas características en cuanto tales y una serie de cambios económicos y políticos que se fueron gestando internamente.

La coherencia interna de esta nueva alternativa, un paquete de ajuste macroeconómico en alguna medida novedoso, así como su persistencia (sin verse afectado por el corte sexenal de 1988) lo sitúan, en el discurso oficial, como el programa alternativo y necesario y como la vía de acceso a una nueva forma de acumulación global con crecimiento y estabilidad. Aunque aún no se llega a consolidar una forma nueva de acumulación, la lógica interna del ajuste, y los cambios generados, apuntan hacia allá. En seguida analizamos, bajo la perspectiva del Estado, los cambios correlativos a este proceso.

## 2. El Estado en la crisis y en la estabilización

Al inicio del período crítico, y con mayor énfasis en los años ochenta, el Estado mexicano enfrentaba una doble problemática: la crisis económica y la constante y creciente incapacidad para manejarla. Se hizo necesario, por estas dos causas, un cambio de raíz en su actividad.

Sin embargo, los cambios operados en las líneas de acción estatal durante este periodo no fueron ni inmediatos ni automáticos, y en buena medida pueden ser atribuidos a la crisis política que se dió entonces dentro del bloque dominante, así como entre éste y el Estado, alrededor de la necesidad de definir e instrumentar el modo de afrontar la crisis económica. Con ese enfrentamiento, la crisis llevó también a condensar las contradicciones del propio sistema e indujo cambios de importancia en el carácter de la acumulación y en el de la intervención del Estado.

Por todo ello decimos que el Estado no sólo enfrentó las limitantes que la crisis le impuso, sino que en ellas vió sus posibilidades, tanto como la necesidad impostergable, de instrumentar un nuevo esquema de crecimiento. Es esta situación la que lo presionó a desplegar una nueva dinámica sobre la producción y paralelamente sobre sus formas de intervención. De manera simultánea a estos procedimientos, también hubo de mantener la estabilidad y la unidad político-social del sistema y transferir algunas de sus funciones ahora caracterizadas como no fundamentales hacia otros sectores. La necesidad de equilibrar su presupuesto y de adaptarse a las nuevas condiciones fijadas por la crisis económica y la recomposición social, así se lo exigieron.

La combinación de los cambios arriba expuestos llevó a definir las nuevas características del Estado, tanto en su composición interna como en su relación con el proceso de

crecimiento. Ahora el Estado inicia un proceso de transición hacia un papel eminentemente regulador del proceso de crecimiento, mismo que también ha sufrido cambios de fondo y que por tanto tiene características diferentes. Esto lleva, por supuesto, a cambios de importancia en la relación entre el Estado y el proceso de acumulación global y por lo tanto con la actividad agrícola.

Se dice que la acción estatal de estos últimos años puede considerarse como otra vuelta en la tuerca de la política de austeridad que con un corte neoliberal-monetarista, fue aplicada en México desde los años setenta. Sin embargo, sus características, dada la muy particular coyuntura son, como veremos abajo, en algo distintas.

En su aplicación, el programa económico del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-88), tuvo como puntos rectores los siguientes: una pretendida reconversión industrial; la desincorporación de empresas públicas consideradas no estratégicas ni prioritarias; la gradual apertura comercial de la economía; el saneamiento de las finanzas públicas, y una creciente descentralización de las actividades públicas.

Los resultados fueron notorios: en dicho período existió una notable disminución en los montos del gasto del Estado y de su componente social; la planta productiva mostró contracciones de importancia y disminuyó el salario real. Sin embargo, no hubo brotes de descontento realmente preocupantes para el sistema. La racionalidad del Estado y la política de

austeridad, centrada en el pago de la deuda, el combate a la inflación y la recomposición de los márgenes de maniobra de la política económica como prioridades de gobierno, tuvieron un clima propicio para su desarrollo.

En la misma lógica, disminuyendo el aparato estatal y privatizando la dinámica de la economía, si bien con una perspectiva matizada está situado el programa de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Con un optimismo triunfalista, ahora el proyecto estatal se apoya en el argumento de que una vez lograda la renegociación de la deuda y el equilibrio de algunos de los principales agregados macroeconómicos se garantiza la repatriación de capitales fugados y la entrada de capital de inversión de origen extranjero. De un lado, el Estado se retira de su faceta inversionista, y del otro, estos espacios libres requieren ser llenados, crecientemente, por la combinación de estos procesos inversores.

El nuevo carácter de la actividad del Estado, según ha sido delineada en el nuevo programa de gobierno, lo sitúa como un Estado eminentemente regulador del proceso económico, con una limitada actividad como productor directo y como Estado benefactor. El fin fundamental del Estado es ahora el de orientar, estimular y concertar a los distintos agentes económicos y así garantizar un crecimiento racional y autónomo de la economía, pero también tiene la función de combatir las distorsiones sociales creadas por el modelo de crecimiento anterior y tratar de poner a los agentes económicos en circunstancias sociales similares. Como productor, ahora el

Estado sólo cubrirá las actividades altamente prioritarias o de carácter económica o socialmente estratégico.

Con estas medidas, los agentes económicos estarán en condiciones de ejercer su función de manera conveniente y de maximizar sus beneficios, proceso que en esta concepción lleva al crecimiento y desarrollo económicos. El telón de fondo lo marca el que el Estado deje las características desarrollistas y benefactoras como prioridad de gobierno y asuma un papel de regulador económico. Una premisa básica de esta concepción es que los agentes sociales deben, y sobre todo pueden, llenar espacios antes ocupados por el Estado.

El objetivo central de la estrategia económica de este programa es la recuperación del crecimiento económico con estabilidad de precios. La vía para llegar a esta situación no es otra que la modernización, proceso que busca la recuperación económica mediante "la estabilización permanente de la economía, la ampliación de los recursos disponibles para la inversión... y vigilar que el mismo proceso de crecimiento no propicie el surgimiento de crisis recurrentes."

11.

Si la pretendida modernización de la economía es concebida como "ampliar y mejorar la infraestructura..., aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial..., eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos..., abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso..., aprovechar

las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país... [modernizar es reconocer] que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares". [2] En este razonamiento, la necesidad de un proceso tal, y la del Estado para inducirla, es clara, cualquiera que sea el frente de ataque. En los capítulos III y IV se presenta cómo se fue gestando el proceso del ajuste y modernización. Veremos si el fin justificó los medios o si, por el contrario, esta relación no es válida para el ajuste mexicano, particularmente en lo que toca a la agricultura.

### 3. El Estado y la modernización del campo

Existe un casi absoluto consenso, por parte de los diferentes analistas y sectores sociales involucrados (con la posible excepción de la parte más atrasada de los productores de subsistencia), sobre la necesidad de modernizar el campo y así acabar con las limitaciones para crecer convenientemente.

El Estado mexicano ha insistido en el pasado reciente respecto a la necesidad de la modernización rural. Su búsqueda también ha sido incorporada, con carácter prioritario, en el programa de gobierno del actual régimen. En su perspectiva, como hemos anotado, se ve a la modernización como modificación de lo que detiene o desvía el crecimiento autónomo. Ello implica, dadas las especiales características del sector rural

y de los problemas que actualmente enfrenta, importantes cambios en el funcionamiento de la actividad agrícola. Aunque se reconoce que "en el campo mexicano enfrentamos el mayor reto de la modernización económica" y que "No podemos permitir que continúe el deterioro de este sector estratégico" [3], aún no se ha tenido un pronunciamiento claro y metódico de los objetivos y los medios prácticos para llegar a la modernización.

En ausencia, sirvan como guía de la idea rectora de la modernización rural, las distintas afirmaciones del Subsecretario de Política Sectorial y Concertación de la SARH, Gustavo Gordillo: "Una estrategia de desarrollo rural que busque la reactivación económica del sector, debe reconocer que el desarrollo y profundización de una agricultura bimodal constituyen el principal freno para el desarrollo adecuado..." [4].

Con posterioridad, él mismo planteó dos prerequisites indispensables para la reactivación del sector: la transformación de la participación del Estado en el campo y el fortalecimiento de sus vínculos con los productores rurales. Sólo después de éstos se pueden dar los pasos siguientes hacia la modernización, que comienzan con una "política de estímulos [que] queda enmarcada en la estrategia de transitar hacia una agricultura más equilibrada y se propone como objetivo central incentivar la productividad para así contribuir a la recuperación gradual y sostenida de la rentabilidad en el sector y promover una producción suficiente de granos

básicos" [5].

Aunque ya estas ideas plantean como dar solución a los dos problemas fundamentales de la actividad: su estancamiento y su polarización, esta es una panorámica limitada, pues no plantea la estrategia a seguir. En seguida profundizaremos en las directivas del proyecto modernizador.

Una vez que reconoce que "... el conjunto de políticas macroeconómicas y de cambio estructural han sentado las bases para el establecimiento de un entorno macroeconómico más adecuado para el sector" [6], el diagnóstico oficial encuentra que la situación es la adecuada para iniciar un proceso modernizador. Quizá la perspectiva más acabada y susceptible de tomarse en cuenta respecto de la modernización rural, sea la del Plan Nacional de Desarrollo, originada en las reuniones de las instancias públicas de apoyo al sector agropecuario y plasmada finalmente en el programa sectorial respectivo [7]. En ella podemos destacar siete frentes fundamentales para llegar a la modernización rural:

1. La redefinición de las relaciones del sector rural con el resto de la economía, orientada a asegurar la retención del excedente producido en la esfera rural y con el medio operativo de apoyar al sector de manera racional dentro de un nuevo esquema de acumulación. Para ello se trata de recuperar la rentabilidad del sector agropecuario y de refuncionalizarlo con la economía global.

2. Redefinición de las relaciones Estado-sector rural. Al haber productores eficientes y responsables de su propio proceso productivo, el Estado cubrirá tan solo una función complementaria, y no una dirigista y tutelar como lo fue en el pasado. La "renta institucional" que representó la acción estatal en el pasado, discriminando entre productores con criterios clientelistas y de resultados inmediatos, favoreciendo casi siempre a quienes menos lo necesitaban, deberá desaparecer en favor de la "ayuda diferenciada", analizada en el punto 5.

3. La modernización jurídica. Este frente será la base de los cambios, y además sentará las bases de lo que habrá en el futuro, sin ella, el proceso estaría limitado de origen y sin posibilidad legal de aplicación.

4. La reorientación de los organismos públicos relacionados con el agro, no sólo se centrará en las ideas anteriores, sino que se hará por medio de una reforma institucional total, así como de sus políticas e instrumentos respectivos (precios, crédito, comercio exterior e interior, etc.).

5. En concordancia con las estrategias de los puntos 2, 3 y 4, se establece el concepto de "ayuda diferenciada" como uno de los fundamentos de la estrategia modernizadora. En la transición hacia la modernización, el Estado apoyará a través de los diversos medios a su disposición (inversión pública, política de precios, financiamiento rural, subsidios y,

transferencia de tecnología), y de distinta manera, a productores, técnicas o lógicas de producción diferentes. Esta política no busca otra cosa que reducir los efectos de la bimodalidad y la renta institucional polarizadora.

6. La participación de los productores en la definición y conducción del proceso productivo global tanto como del particular. Además, el productor deberá ser participe fundamental de la planeación sectorial y, por supuesto, de los programas que le atañen directamente dentro de una nueva relación Estado-productores rurales.

7. El incremento de los niveles de bienestar de la población rural. Al mejorar las condiciones productivas en el campo, objetivo central de la modernización (léase producción eficiente y competitiva), se incrementará, en consecuencia, el bienestar de sus habitantes.

El primer paso ha sido la redefinición de las relaciones entre el Estado y el sector rural. Sin embargo, esta ha sido una modificación impuesta desde arriba, basada en la reorientación de los organismos relacionados con el agro y poniendo énfasis en la modernización jurídica, sobre todo para permitir la asociación de productores ejidales con los privados.

En lo que toca a la ayuda diferenciada, es algo que dada la complejidad de su especificación y de su puesta en marcha,

no se ha comenzado sino en el frente del crédito, donde se ha propuesto una triple vertiente: los productores comerciales, contratarán con la banca comercial; aquellos con posibilidades productivas, particularmente ejidatarios, serán clientela de la banca de fomento, mientras que los marginales operarán con créditos blandos a cargo del Programa Nacional de Solidaridad.

Idealmente, una vez que se hayan desplegado todas estas medidas a un nivel importante, se irán creando las condiciones para que los productores reduzcan sus brechas productivas y se hagan responsables de sus procesos productivos en forma mucho más eficiente y competitiva. Todo esto no sólo llevará a un incremento en los niveles de vida de la población rural, sino a una sana redefinición de las relaciones del sector rural con el resto de la economía, que ahora será sobre bases más firmes y, finalmente, más reales.

Yendo mas lejos, podemos interpretar los argumentos sobre la participación del Estado en la modernización rural sobre el entendido de que, en un primer momento, aquellos productores con potencial productivo serán los mayormente apoyados, dada su posibilidad de competitividad en el mercado en un plazo adecuado a la estrategia económica, mientras que los de subsistencia o infrasubsistencia serán objetivo, en mayor o menor medida, no del Programa Nacional para la Modernización del Campo, sino del Programa Nacional de Solidaridad, por su condición de pobreza extrema (población objetivo de este último), y por su incapacidad para modernizarse.

El concepto central del proceso modernizador en el campo, como vemos, es atacar los hechos estilizados o prácticas productivas que en una perspectiva histórico-estructural han sido perversas o contrarias a una sana economía mercantil, particularmente los que hemos caracterizado como centrales: la incapacidad estructural para crecer y cumplir las demandas que el país le exige, y el que representa una tipología de productores altamente polarizada. Se trata de encontrar una senda de crecimiento sostenido que enfrente las fuerzas de mercado de una manera eficiente y competitiva, incluso a nivel internacional. A la par, la estrategia plantea la necesidad de corregir las consecuencias de pasados errores. Sobra decir que la rectoría del proceso productivo ahora recaerá en el productor (soberanía del productor), que de no trabajar de la manera adecuada, afecta sus propios intereses. En suma, el Estado dejará de ser una figura paternalista que sustituye la iniciativa del productor, y eliminará en su actividad la posibilidad de ser factor de diferenciación entre productores.

Modernizar el campo, como podemos deducir, ha derivado en una doble vertiente: como resultado final a la vez que como necesidad del programa global de modernización. Dado un sector agropecuario notablemente atrasado, pero que se ve enfrentado a profundos cambios en la estructura económica mundial y nacional, la existencia de un campo moderno y funcional a todo este nuevo ambiente económico es prioritaria. Sin embargo, como resultado de estos mismos cambios, el campo ya no ocupará un papel destacado y fundamental dentro del proceso de acumulación, sino uno más bien secundario. Habrá una nueva

inserción del campo en la acumulación global.

De acuerdo con todo esto, la relación entre un Estado con características de regulador y una agricultura que marcha hacia profundos cambios en su funcionamiento debe de ser no sólo por completo diferente a lo que fue en el pasado, sino permanentemente renovadora y adaptativa a las condiciones cambiantes, evitando de manera simultánea un posible impacto diferencial sobre los productores. Ese es el germen del proceso de modernización del campo, sus puntos rectores guían en esa dirección.

## CAPITULO III

### El Ajuste Macroeconómico Mexicano

Como es sabido, las políticas de ajuste contienen un notable componente recesivo. A grandes rasgos, sus principales medios son: la reducción de la demanda interna, la desregulación de la economía y la liberalización externa. Donde quiera que han sido aplicadas, estas políticas han mostrado sus efectos contractivos de una manera decisiva. Puede decirse sin exagerar que sus consecuencias sobre la base productiva y la sociedad permanecen por largo tiempo.

#### 1. La política económica del ajuste

Desde comienzos de los años ochenta la economía mexicana soportó un largo y exigente proceso de ajuste. El tipo de ajuste aplicado fue marcadamente contractivo. En él se combinaron los efectos adversos al crecimiento de las críticas condiciones vigentes en el sistema mundial; de un conjunto de desequilibrios de la economía mexicana, y de diferentes medidas de política económica aplicadas por el Estado mexicano.

Por lo general, la necesidad de un programa de ajuste se hace evidente en el frente externo, donde el problema suele presentarse bajo una doble perspectiva: como un estrangulamiento financiero (en particular con la llamada

crisis de la deuda) y como un problema estructural y coyuntural de comercio exterior.

## 2. La estabilización en teoría

Cuando los estrangulamientos que padece una economía son de tal magnitud que provocan que la política económica se centre casi de manera exclusiva en erradicarlos, se pasa por un periodo de estabilización. En México esto se presentó bajo el siguiente panorama:

a. Desequilibrios externos: producto de un deterioro de la balanza comercial, una elevación en la tasa externa de interés y un más o menos brusco detenimiento de las entradas de capital.

b. Desequilibrios internos: entre los que encontramos la fuga de capitales; crisis financiera del sector público (con un alto nivel de endeudamiento interno y un déficit público real y nominal; inflación elevada y acelerada y, paralelamente, un intento de cambio radical en el curso de la política de mediano plazo.

c. Errores de política previos: como fueron los de corte expansionista, el manejo inadecuado del tipo de cambio, y la liberalización comercial y del tipo de cambio. Todo ello en el pasado más o menos reciente.

En teoría, cuando el desequilibrio afecta al conjunto de la economía de manera perniciosa, se hace necesaria la estabilización. En su fase inicial suele proponerse un paquete de política económica de corte ortodoxo en el que coexisten varios objetivos o fines de política económica. Lograr niveles aceptables de utilización de la capacidad instalada, de dinamización y de crecimiento de la economía; mantener la inflación a un nivel tolerable una vez que se logre un alineamiento conveniente de los precios relativos; modificar la distribución del ingreso y la riqueza de acuerdo a las necesidades del régimen o de la coyuntura, ya sea progresiva o regresivamente (sobra decir cual fue la elección en México, donde la política salarial restrictiva fue el pivote no declarado de la estabilización); mantener algún tipo de control (y de apoyo) sobre las relaciones comerciales y financieras con el exterior, y cumplir con estos objetivos en un ambiente liberado de los desequilibrios previos (aquellos que hicieron necesario el proceso estabilizador) y de los de cualquier otro tipo, han sido los objetivos más recurrentes en las experiencias aplicadas en los últimos tiempos. [1]

Finalmente, los frentes de manejo o medios de política económica más comúnmente usados para llegar a la estabilización de la economía son: la austeridad fiscal, que implica contracción del gasto público para abatir el déficit fiscal; el manejo del tipo de cambio (donde la devaluación y el deslizamiento cambiario son los medios más idóneos); la restricción monetaria y crediticia; un conjunto de políticas para mejorar el desempeño y la competitividad internacional de

la economía en el mediano plazo (destacándose la liberalización de la economía): una política de ingresos consistente con el modelo (restricción salarial, manejo de precios de los bienes producidos por el sector público, reducción de subsidios y transferencias...), tanto como los estímulos a la sustitución de importaciones y la promoción a las exportaciones.

Existen, por supuesto, otras medidas que se añaden de acuerdo a contextos o coyunturas específicas, pero los elementos mencionados han sido los más recurrentes en la práctica estabilizadora, y los que han tenido, finalmente, la mayor importancia dentro de las economías donde se han aplicado.

La eficiencia de todas las propuestas estabilizadoras se debe evaluar de acuerdo a sus efectos netos, es decir, de acuerdo a sus logros en cuanto a sus objetivos centrales: recuperar el crecimiento, bajar la inflación, obtener autonomía externa (sobre todo financiera), y lograr variaciones favorables a la lógica del programa en cuanto a distribución del ingreso, todo ello en un plazo más o menos corto. En seguida veremos las especificidades que todos estos desarrollos tuvieron en el caso mexicano.

### 3. La estabilización en práctica

Como sabemos, a raíz de la crisis de la deuda desencadenada en 1982, los países deudores, principalmente los latinoamericanos, se vieron forzados a efectuar el ajuste de

sus economías. En un periodo relativamente breve, pero que en la práctica resultó ciertamente mayor que el recomendado por la teoría, hicieron frente a una nueva situación.

Los diversos programas buscaban en lo fundamental generar un superávit comercial lo suficientemente grande para saldar las cuentas externas a través de una entrada neta de divisas que compensara su salida por concepto de pago del servicio de la deuda. En los programas de política indicativa se habló también de la necesidad de un cambio estructural que acabara con las recurrentes tendencias negativas de sus economías con respecto al sector externo.

La política de ajuste contractivo de México buscó desde sus inicios el equilibrio a través de tres frentes paralelos [2]: Contracción de la demanda interna; contracción del nivel de importaciones y realineación de los precios relativos.

Todo ello se buscó con un paquete de medidas que tanto en esencia como en su aplicación están de acuerdo con lo especificado en la teoría estabilizadora: la disminución de los salarios reales; la reducción del déficit público; la devaluación constante del peso; la contracción del crédito (tasa de interés alta y bajísimo monto disponible) y la liberalización de las importaciones.

Si evaluamos la eficiencia de la política económica del ajuste mexicano por sus resultados, vemos que no fueron los más

favorables para el conjunto de la economía. Aunque se lograron en cierta medida los objetivos centrales del ajuste, o sea los del frente externo, los efectos de la contracción económica impactaron la estructura económica de manera muy negativa. El reequilibrio de la economía mexicana se logró con un alto costo social y con cambios estructurales de importancia. A continuación hacemos una somera evaluación basada en sus principales frentes de acción y, por supuesto, en sus efectos:

-No existieron, en lo general, estímulos a la inversión y al crecimiento. Además, se fijó una excesiva dependencia hacia el exterior.

-La austeridad fiscal, que redujo una parte importante del gasto y la inversión públicas (con los objetivos paralelos de reducir el déficit comercial y el nivel de inflación), resultó un componente marcadamente recesivo. En varios frentes relacionados, como la reprivatización de empresas públicas, fue un proceso irreversible y definitivo.

-El ajuste de la balanza comercial vía cantidad (control de importaciones y estímulo a exportaciones) incidió sobre las importaciones disminuyéndolas, pero no en la medida deseable sobre las exportaciones, lo cual redujo consumo e inversión en un nivel importante.

-La austeridad generalizada de la economía como medio de combate a la inflación tuvo un éxito menor al supuesto y provocó un efecto redistributivo marcadamente regresivo. Bajar la inversión pública y privada abatió, como consecuencia final, las posibilidades de recuperación y de control interno de la economía en el mediano plazo (dada la inercia y la respuesta rezagada del proceso inversor).

-La política monetaria restrictiva (con una alta tasa de interés interna) aunada a la austeridad fiscal, es absolutamente contractiva y estancacionista. Ello retroalimentó los procesos negativos de la estabilización.

-La devaluación de la moneda como medida de alivio del desequilibrio externo vía precios (buscando un efecto sustitutivo sobre productos y gastos), no resultó todo lo benéfica que en teoría sería.

-La liberalización de la economía como medio hacia una mayor eficiencia y para el control de la inflación provocó efectos diversos, desde una temporal disminución del ritmo inflacionario hasta una dependencia desbocada hacia las importaciones rezagadas, una tendencia desindustrializadora, y fuga de capitales.

-Desde el lado opuesto, la necesaria entrada de capitales del exterior, llámese inversión extranjera, repatriación de capitales o préstamos de dinero fresco, brillaron por su ausencia en montos de importancia hasta muy

recientemente. Sin ese apoyo, las medidas de ajuste y estabilización tuvieron un mayor costo interno.

Los resultados de la estabilización en México no fueron los mejores. Aunque ciertamente hubo éxitos, sobre todo si se le compara con otras experiencias, más violentas en sus efectos y menos sólidas en el logro de sus objetivos, los costos fueron muy altos, particularmente en lo que se refiere a distribución del ingreso. Además, la disminución de la actividad económica y la redistribución regresiva del ingreso se enfrentan a la dificultad para revertir ambos procesos por parte de un Estado minimizado. Si bien se logró el establecimiento de un nivel de equilibrio, este es precario y está sujeto a variables exógenas, lo que hace vulnerable la economía mexicana a factores a veces no controlables, a un alto costo social y a posibles desajustes estructurales profundos.

En seguida se analizan brevemente los principales cambios estructurales que se desarrollaron durante el proceso de ajuste (1982-1989), lo que podríamos llamar el saldo económico neto que la estabilización dejó. Es importante destacar que estas transformaciones están vinculadas directamente al proceso de crecimiento actual y futuro (3):

-La industria de bienes de capital prácticamente desapareció durante el período, principalmente por su ciclicidad explosiva ante la contracción.

-Se redujo la relación entre inversión y consumo, principales componentes de la demanda. La absorción interna disminuyó, en consecuencia, a niveles extremos.

-El ingreso, bajo cualquier perspectiva que se analice, sufrió una disminución y concentración importantes.

-El aparato productivo, ya en sí poco integrado, se debilitó estructuralmente aún más.

-El crecimiento económico, no obstante los triunfos en contra de la restricción externa, se ha vuelto más dependiente del sector externo, particularmente del comercio y la inversión.

-Si bien se redujo el déficit real del sector público, éste pasó a ocupar, de manera irreversible en el mediano plazo, una posición más bien pasiva en el proceso de acumulación. Se desplazó su capacidad de conducción y decisión hacia el sector privado nacional y extranjero.

Dentro de la lógica del modelo oficial, las medidas aplicadas hasta 1989, como el constante adelgazamiento del sector público, la creciente liberalización de la economía, y el manejo realizado para el pago de la deuda, encaminaron la economía hacia un efecto virtuoso de inversión al crear condiciones favorables para el capital privado nacional o extranjero. Se da por hecho que las inversiones crecerán a tasas importantes y que así se generará una entrada de

dólares, ya sea por medio de la inversión externa o por un saldo favorable en la balanza de pagos; se eliminarán los desequilibrios y en el mejor de los casos el salario y la demanda global podrán crecer.

Está por demás decir cuáles fueron los sectores beneficiados con una política de estabilización que entre sus propiedades ha tenido la de ser polarizadora del ingreso, favoreciendo o cuando menos no afectando tanto a las capas superiores, y desplazando cada vez más a los grupos marginados y a la clase obrera a través de la extrema restricción de la demanda y concentración de un ingreso disminuido. La articulación económico-social del ajuste dejó excluidos del modelo a importantes sectores.

Hay que destacar otra consecuencia del ajuste: la arriesgada apuesta que se ha hecho hacia la inversión privada y extranjera como el medio para la recuperación y el crecimiento dentro de una economía desintegrada, poco diversificada y con poca viabilidad autónoma como es la mexicana. Aún cuando ya ha habido logros al respecto, la ansiada modernidad en la economía puede quedar en el camino si no se cumplen las expectativas de una respuesta inversora suficiente.

Desde la perspectiva del Estado moderno, al reorientar el proceso de acumulación hacia la reprivatización de la economía, se reordena a sí mismo y pasa a ser un órgano de regulación, un ente casi puramente político. En este panorama, sigue el

discurso oficial, la participación activa del Estado vuelve a las funciones que se considera efectivamente le corresponden, a sus cauces primigenios y legítimos.

Es de esa manera como se llega a un Estado más justo, reducido a su mínima expresión en su participación directa y con pocas posibilidades de alterar el equilibrio de la sociedad y así generar injusticia económica beneficiando a unos cuantos en detrimento de muchos. Este es el auténtico cambio estructural del Estado que se ha convertido en la punta de lanza del resto de las modificaciones necesarias para la modernización económica.

Una vez descritos los elementos centrales del proceso de ajuste macroeconómico sobre la economía mexicana, así como las líneas más generales del proceso modernizador de la economía, toca el turno a la agricultura, actividad en la cual los resultados del ajuste traen importantes especificidades.

## CAPITULO IV

### Ajuste, Agricultura y Modernización

El sector agropecuario, en particular la agricultura, sufrió en medio del ajuste (1983-1987) tendencias menos drásticas que la manufactura o el conjunto de la economía en su dinámica de crecimiento. A continuación, centrados en un análisis más de tendencia que de fenómenos específicos, analizamos cómo es que la agricultura llegó a esos no tan desfavorables resultados.

#### 1. La política agrícola del ajuste

Como es bien sabido, el Estado mexicano jugó en el pasado un papel fundamental en la consolidación de la actividad agrícola. Mediante la creación de todo un sistema de fomento a la producción y del reparto agrario, el Estado se fue convirtiendo en un enorme y "leviatánico" [1] aparato de fomento que no dejaba resquicio sin cubrir y que en gran medida contrarrestaba los efectos negativos que sobre la agricultura tenía un proceso de acumulación centrado en la industrialización acelerada. Con la llegada del ajuste, todo este proceso histórico se diluye en medio de un marco de restricciones económicas y de cambios en la relación Estado-agricultura. La inversión pública, el crédito, y los precios y tarifas gubernamentales le vuelven la espalda a la actividad en un proceso gradual pero aparentemente definitivo de acuerdo a la lógica de una nueva relación entre el Estado y la

agricultura. Incluso el reparto de tierras, que es un elemento de orden político y con consecuencias menos importantes en lo económico cayó en el abandono. Las previsiones de revertir un proceso histórico como este fueron, dadas las condiciones de creciente desgaste de la producción agrícola, de pronóstico pesimista, pero no le fue tan mal al sector, al menos no en la medida previsible. Algunos puntos importantes fueron los siguientes:

-En lo que toca a la inversión pública agropecuaria, vemos que durante los años 1980-1988, había disminuido hasta llegar a ser, en 1987 y 1988, de menos de la quinta parte de la ejercida durante 1980 (19.5 y 15.4% respectivamente). Esto es especialmente importante ya que llevó aparejada una disminución del ritmo de crecimiento de la infraestructura agrícola hasta un nivel alarmante, particularmente en el renglón de obras de riego. Además, existe durante el periodo una incapacidad del Estado para dar mantenimiento y mantener la funcionalidad de la infraestructura ya existente.

- El crédito para las actividades agrícolas mostró una constante disminución en sus montos reales llegando a ser en 1988 de sólo un 25% de lo que se prestó a este tipo de actividad en 1980 (en términos del crédito total de la economía). La tasa de interés, tradicionalmente preferencial, comienza a elevarse desde 1983 hasta igualar la del costo promedio de captación de los fondos e incluso rebasarlo para algunos cultivos comerciales en 1989. Con ello se eliminó un

subsidio implícito a la actividad agrícola (aunque la tasa media se mantuvo por debajo del costo comercial).

-El precio de los insumos proporcionados por empresas públicas, tanto como los de las privadas: semillas, fertilizantes, agroquímicos y energéticos (que integran el índice de precios-productor), muestran durante el ajuste un crecimiento más que proporcional al de los precios de los cultivos básicos, lo cual lleva a un obvio deterioro para sus productores.

-A pesar de todo este panorama contrario a la rentabilidad y al crecimiento en la producción, la política de precios de garantía tiene una evaluación más o menos favorable a este respecto, ya que aparentemente fue deliberadamente manejada a un nivel que contrarrestara, hasta cierto punto, los efectos de los incrementos de costos. Con esto se evitó una mayor caída de los precios relativos que incidían sobre la producción agrícola, actitud plenamente evidente en el caso del maíz. Una medida que en algo aminoró los efectos directos del ajuste [2].

-Por último, la política de tipo de cambio buscó, a grandes rasgos, favorecer las exportaciones y disminuir las importaciones del sector. Aunque puede decirse que se conformó un escenario proclive a la exportación de productos agrícolas, Antonio Yúnez, basado en investigaciones empíricas [3] concluye que éstas no dependieron de precios relativos favorables, sino de la capacidad de expansión interna, lo cual

equivale a decir que su exportación dependió de la oferta y no de la demanda.

## 2. Los resultados del ajuste sobre la agricultura

En la producción

El promedio anual de crecimiento de la actividad agrícola en el período 1980-1989 fue del 1.5%; la cifra correspondiente para el PIB global es de 2.0%. Aunque esto muestra que la actividad se vio afectada de manera similar que el conjunto de la economía, podemos destacar dos subperíodos característicos: el 1983-87, en que la agricultura crece a un ritmo mayor que la economía (un 1.5 y un -0.1% anual respectivamente), y el 1988-89, en que lo hace a un ritmo menor que el PIB global, mientras la economía crece un 2.0% anual en promedio, la agricultura decrece 3.1% por año.

Durante el período 1983-1987 todas las actividades productivas sufrieron las consecuencias del ajuste contractivo, pero la agricultura fue la que se vio menos afectada. Si la comparamos con la manufactura (-1.3% por año), su ventaja es aún más evidente. Durante este lapso, la actividad agrícola incluso recobró algo de su participación dentro del producto global: En el período 1983-1987, la agricultura llega a representar entre el 5.8 y el 6.0% del PIB, mientras que en el período inmediato anterior, 1980-82, era de 5.3%. Sin embargo, el PIB agrícola per cápita disminuyó durante el período 1980-89 en un promedio anual del 0.5%, ya que

mientras el producto agrícola creció a un 1.5% anual, la población lo hizo a un 2.4%.

El hecho de que la agricultura fuera una actividad menos afectada durante el ajuste del periodo 1983-1987 bien lo podríamos atribuir a tres fenómenos globales en la actividad: A la menor elasticidad ingreso de la demanda de productos agrícolas, factor bien conocido; a la adaptabilidad a cambios en los precios reales a la baja (en grado mayor que otras actividades productivas, aunque no tan extrema, debido a la relativamente favorable política de precios de garantía), y a la posibilidad que representó el comercio exterior (aunque ésta no fue aprovechada en toda su magnitud por insuficiencias de la oferta).

En consecuencia, una conclusión que podríamos aventurar al respecto de la producción agrícola de básicos, particularmente la de maíz, vería que se trató de mantener en un nivel más o menos estable a través de las políticas de precios de garantía y de crédito selectivo. Fernando Rello [4] realiza algunas relaciones de variables para los principales productos y obtiene que entre 1982 y 1988 el maíz mantiene estable su precio y producción y el apoyo de la banca rural; el arroz y el frijol sufren un deterioro en su precio de más de 20% mientras que su producción es estable y el trigo ve su precio disminuido en un 10%, pero creció con constante apoyo crediticio.

Todo lo anterior hace pensar que si el ajuste no fue llevado al extremo en la actividad, fue debido al control ejercido para tener un nivel estable de oferta interna de alimentos. Se puede asumir que se tomó al estancamiento del sector como un sacrificio necesario, pero con plena conciencia de que no se podía ir más allá. Una prueba de lo anterior es el hecho de que durante este periodo los cultivos principales oscilaron alrededor de su nivel de producción de 1983, para llegar a uno muy similar en 1988 y que los precios de garantía (y de referencia) tanto como el crédito rural se utilizaran como medidas compensatorias. En el punto que sigue abordaremos el problema desde otro ángulo.

#### En el consumo interno

Un resultado directo de las políticas de ajuste es el de la reducción de la demanda interna. En México la producción de los principales productos agrícolas no tuvo una disminución todo lo amplia que se podía esperar, aunque efectivamente existe una contracción en el producto per cápita de alimentos en el periodo 1980-1988, ya que los efectos negativos se compensaron con una menor demanda por habitante. En consecuencia, mientras que la producción se mantuvo cerca de su nivel de 1983, la población crecía y las importaciones bajaban, el consumo per cápita de granos básicos bajó más del 10%.

#### En el comercio exterior

Del análisis de las tendencias mostradas por el comercio

exterior en el periodo 1980-1987, que en algo hemos adelantado, podemos concluir que las exportaciones agrícolas se incrementaron, aunque a un ritmo menor que las totales (81% y 150% de crecimiento al fin del periodo respectivamente). Por su parte, las importaciones de alimentos vieron disminuida su dinámica de crecimiento llegando a ser en 1988 de menos de la mitad de las de 1983. Es gracias a estos dos procesos que la actividad tiene en el periodo un efecto positivo sobre la balanza comercial. Este resultado favorable, aunque insignificante por su monto en el periodo, es de alguna importancia, pues rompe una tendencia de las últimas décadas.

No obstante la disminución en el ritmo de las importaciones agrícolas, hay un incremento de su participación en las importaciones totales. Esto, junto con el decremento de la participación del sector en las exportaciones durante 1983-1987 (no obstante haber existido un crecimiento neto del valor de los productos agropecuarios exportados), implica que el sector tiene un rezago con respecto a los demás en su respuesta a las demandas que le impone la política macroeconómica. Nuevamente nos enfrentamos a una ineficacia del sector, que no es susceptible de sustituir importaciones (que en consecuencia son función del ingreso nacional y la disponibilidad de divisas), y además tiene una cierta inelasticidad a los incrementos de demanda, ya sea vía precios (como provoca la devaluación) o vía cantidad. Estos dos procesos guían a una dependencia de las exportaciones hacia la inelástica oferta o, en otras palabras, a que su crecimiento dependa de factores fundamentalmente internos.

### 3. Ajuste, agricultura y modernización (conclusiones)

El diagnóstico sobre la agricultura del país parece conducirnos a aceptar que tiene una incapacidad estructural para ser un sustento decisivo para la economía, cuando menos en el sentido que lo fué en el pasado más o menos reciente. El dinamismo de la producción agrícola es ineficaz respecto al crecimiento demográfico y existe una incapacidad de la actividad para incrementar exportaciones y sustituir importaciones de alimentos en los ritmos deseables. Además, hay que anotar el creciente deterioro de las áreas rurales como fuente de empleo.

Las limitaciones estructurales de la agricultura, enfrentadas a la necesidad de hacer de ella una actividad moderna, con dinamismo y operatividad dentro de un nuevo modelo de crecimiento, deben ser vistas en frentes diversos. Una es su estructura de productores, altamente polarizada; otra es su notoria descapitalización, producto de la operación del modelo anterior y una tercera la constituyen los efectos adversos para la producción de la política económica del ajuste.

Los principales efectos del ajuste sobre la agricultura provinieron de una política agrícola restrictiva en todos sus frentes: inversión pública, crédito y subsidios se vieron notablemente disminuidos. En la medida que se dependiera de éstos apoyos para producir, fueron los resultados sobre los productores.

Como consecuencia directa del ajuste global existió una disminución del consumo per capita de productos agrícolas. Las cifras oficiales sobre cultivos básicos sitúan la disminución de su disponibilidad por habitante en casi una tercera parte entre los años 1981 y 1988 (pasando de 560 a 392 kgs.). Paradójicamente, ese fue un factor que permitió sostener el ajuste, ya que la demanda a satisfacer creció por debajo de sus ritmos históricos tanto como de los previsibles. Por lo tanto, la disminución de la demanda de los bienes agrícolas (como producto de un nivel medio de remuneraciones a la baja), compensó en cierta medida la falta de crecimiento de la oferta en 1982-88.

A pesar del efecto compensatorio sobre la rentabilidad de la política de precios agrícolas, esta opción también tuvo fuertes limitantes como mecanismo de fomento a la actividad agrícola por el riesgo que representaba un posible efecto inflacionario y por la particularidad de que sus efectos positivos tienden a concentrarse en los agricultores de mayor productividad.

Adelantando conclusiones, vemos que el proceso de ajuste sí ha cumplido en cierta manera con algunos de los pronunciamientos de la modernización rural en la medida que se han modificado algunas de sus inercias, pero no es así con las de mayor importancia si es que realmente se está buscando una agricultura con autonomía productiva. En consecuencia, queda cuestionado el carácter del ajuste como precondition de la

modernización.

La alternativa del Estado para la agricultura es clara, hay que efectuar una completa reestructuración que lleve al campo mexicano condiciones de estabilidad y crecimiento. Una vez realizada la depuración de las condiciones productivas del sector mediante el ajuste macroeconómico, las nuevas medidas de política agrícola, concretadas como programa modernizador, crean el ambiente propicio para un más adecuado y eficiente desarrollo rural.

Y, sin embargo, mientras que se le ha dado rienda suelta a la reforma institucional y se ha echado a andar la salida del Estado del ámbito rural, no se le ha dado al sector agropecuario la libertad de acción que requiere dentro de un programa modernizador. Por un lado se le sigue exigiendo (sin hacer distinción entre tipos de productores), que cumpla con las funciones tradicionalmente efectuadas, y por el otro, ni hay planeación participativa en la producción, ni el sector privado ha puesto lo mejor de sí. Persiste lo peor de los hechos estilizados agrícolas en su sentido negativo, y la retirada del Estado en casi todas sus áreas de apoyo a la producción dejan al campo en franca desventaja, sobre todo si se recuerda lo virtuoso que llegó a ser la relación Estado-crecimiento agrícola. Los resultados negativos sobre la producción de 1988 y 1989 no fueron sino una consecuencia directa de estos problemas.

Si bien los objetivos son claros, un aumento sostenido de la producción y productividad del campo que lleve aparejados incrementos en el bienestar rural, los medios o instrumentos específicos para llegar a ellos no están del todo definidos.

No obstante el panorama descrito, no hay que invalidar las posibles ventajas de un programa modernizador. Sus fines son finalmente loables, y pueden ser una legítima opción para una apropiada población objetivo. Al programa modernizador del campo mexicano se le ha dado una coherencia discursiva, pero no una práctica, ya que hasta hoy, no ha desplegado un esfuerzo articulado a nivel nacional. En lo social, el esfuerzo modernizador se enfrentará a las dificultades de un proceso de concertación en el cual hay que enfrentar grupos de presión que no harán posible una pronta respuesta.

La salida al problema del campo planteada como la desaparición del Estado-leviatán rural [5], puede ser una medida económicamente sana, pero sólo cuando existan las condiciones adecuadas para cubrir su ausencia con inversión privada sostenida. Del otro lado, se plantea que la inversión privada es la salida al problema de descapitalización que el sector enfrenta, pero no hay nada que garantice la respuesta inversora si no se eleva la rentabilidad.

Así, mientras que la retirada del Estado adquiere características de hecho consumado, la presencia del capital privado nacional o extranjero, no es sino una esperanza. En consecuencia, el pretendido cambio estructural del sector, vía

los respectivos incrementos en los niveles de inversión y exportación queda estructuralmente inconcluso.

En resumidas cuentas, la modernización del campo implica la implantación de la lógica de mercado como elemento rector del proceso económico rural. El mecanismo de mercado puede ser una medida razonable en lo económico, pero aplicarlo sin restricciones en un sector con profundas disparidades productivas puede representar la vigencia de la ley del más fuerte. En la medida que se esté alejado del mercado y la competitividad, serían los efectos adversos para los productores marginales de un proceso de esta naturaleza.

No restaría sino aseverar que una verdadera modernización se erige como algo necesario y deseable para un sector agrícola que, con las características del mexicano, ha sufrido ya de lo grueso de un proceso depurador. Su posibilidad ha quedado en manos del sector privado nacional y extranjero. Su éxito o fracaso sólo se verá al paso de algunos años, una larga espera para un sector que toca a una de sus últimas llamadas.

## NOTAS AL TEXTO

### CAPITULO I

[1] véase CEPAL [6], donde se presentan los resultados de una reelaboración del Censo de 1970.

### CAPITULO II

[1] en [15], pág. 18.

[2] *ibid.*

[3] en [21], un documento centrado en argumentar la necesidad de un proceso modernizador.

[4] en Gustavo Gordillo [11], pág. 8.

[5] en Gordillo [12].

[6] en la introducción a [16].

[7] justamente [16].

### CAPITULO III

[1] Lance Taylor, en su libro "Varieties of stabilization Experience" (Clarendon Press), hace un análisis pormenorizado de más de diez experiencias estabilizadoras, pero llega a estos mismos puntos al destacar los aspectos generalizables.

[2] Para un tratamiento mucho más desarrollado sobre el ajuste macroeconómico y sus consecuencias, véase Brailovsky et al. [3], particularmente los capítulos III y IV (pp. 181-318).

[3] El análisis pormenorizado de estos cambios puede verse en cit. cap. IV., donde los autores ven estos cambios como obstáculos insalvables sin una inversión masiva.

#### CAPITULO IV

[1] Las características del Estado leviatánico y de la política agrícola del ajuste se estudiarán con mayor detalle en Gordillo [10] y Rello [18], respectivamente.

[2] En [18], Rello toma esta idea como elemento central del período.

[3] Antonio Yúnez en [24] es esclarecedor sobre estos particulares.

[4] Rello cit.

[5] vid. Gordillo [10].

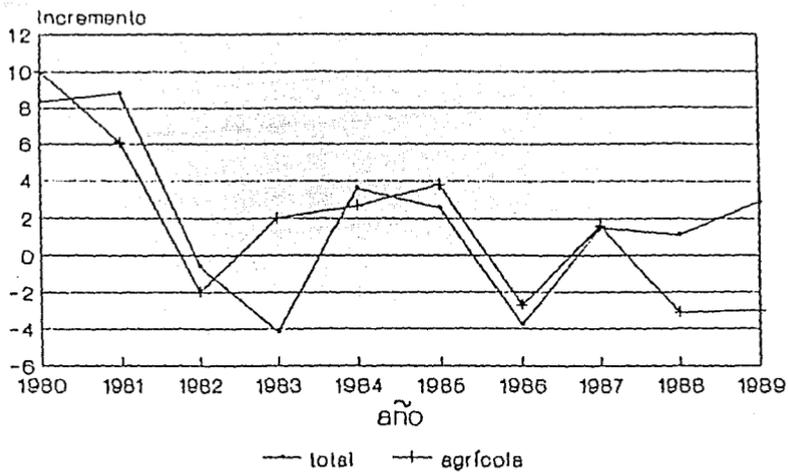
## AFENDICE ESTADISTICO

Incrementos en el producto %  
(tasas de crecimiento)

Incremento en el PIB	A total	B agropecuario	C B-A	PIB agropecuario
1980	8.3	10.0	1.7	100.0
1981	8.8	6.1	- 2.7	106.1
1982	- 0.6	- 2.0	- 1.4	104.1
1983	- 4.2	2.0	6.2	106.1
1984	3.6	2.7	- 0.9	108.9
1985	2.6	3.8	1.2	113.1
1986	- 3.8	- 2.7	1.1	110.0
1987	1.5	1.6	0.1	111.8
1988	1.1	- 3.1	- 4.2	108.3
1989	2.9	- 3.0	- 5.9	105.1

Elaboración propia basada en datos de INEGI, BANXICO y Presidencia de la República.

# incrementos en el producto

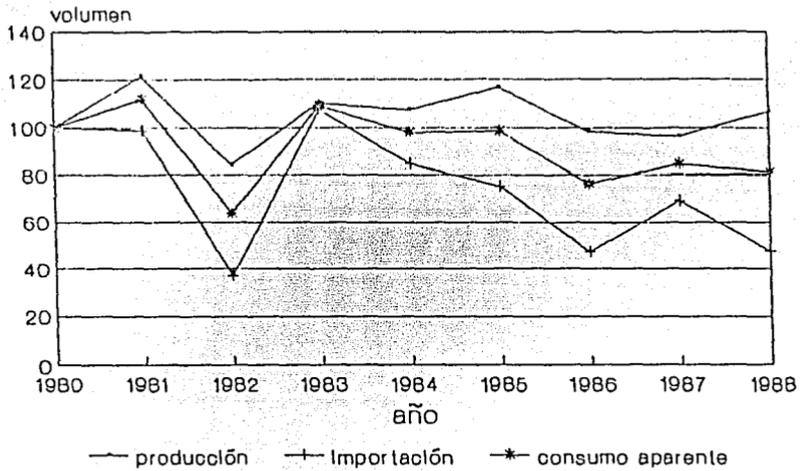


Consumo aparente de básicos\*  
(Volumen, 1980=100)

Año	Producción	Importación	Consumo Aparente
1980	100.0	100.0	100.0
1981	121.3	98.5	111.5
1982	84.1	36.9	63.7
1983	110.1	107.5	109.0
1984	107.2	84.5	97.9
1985	116.7	75.1	98.7
1986	98.4	47.4	76.3
1987	96.2	69.1	84.5
1988	106.6	47.6	81.1

\* Maíz, trigo, arroz, frijol, cebada, sorgo, soya, ajonjolí, cártamo y semilla de algodón. Elaboración propia basada en información de la SARH.

# consumo aparente de basicos



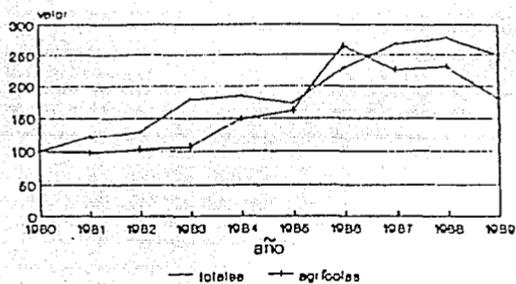
ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Comercio Exterior Agrícola %

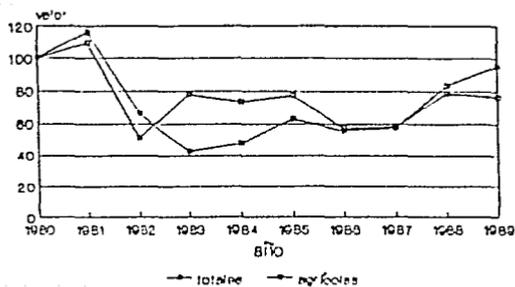
	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	totales	agrícolas	totales	agrícolas
1980	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	121.2	96.8	116.3	109.2
1982	127.4	103.3	66.3	51.0
1983	178.3	106.5	42.8	78.1
1984	184.0	148.4	47.5	73.3
1985	173.0	161.4	62.9	77.3
1986	227.5	264.6	55.7	57.4
1987	267.3	226.0	57.8	58.2
1988	278.3	229.2	83.4	78.7
1989	249.8	180.8	95.1	76.3

Elaboración propia basada en datos de BANCOMEXT y Yúñez (24).

### comercio exterior agrícola exportaciones



### comercio exterior agrícola importaciones



BIBLIOGRAFIA:

AYALA, José, et al. "Estado y desarrollo en México"  
Ed. F.C.E.. México, 1989.

BANCO MUNDIAL. "México: reporte del sector agrícola"  
doc. 7609-ME. 1989.

BRAILOVSKY, Vladimiro, et al. "La política económica  
del desperdicio". FE-UNAM. México, 1990.

CALVA, José Luis. "Crisis agrícola y alimentaria en  
México: 1982-1988". Eds. Fontamara. México, 1988.

CABALLERO, Emilio, et al. Crisis y alternativas  
del desarrollo rural mexicano. en CEPNA (comp.)  
"México: la búsqueda de alternativas" E.C.F..  
México, 1990.

CEPAL. "Economía campesina y agricultura empresarial".  
Siglo XXI eds.. México, 1982.

CESPA. "El desarrollo agropecuario de México"  
CEPAL-SARH. México, 1982.

ESCALANTE, Roberto. El sector agropecuario en México.  
en ARROYO, Pablo (coord.) "La economía mexicana ante el  
cambio". CNE-FFN-FEUNAM-CIDE. México, 1989.

FRENCH DAVIS, Ricardo. Ajuste y agricultura en  
América Latina: un examen de algunos temas en  
EL TRIMESTRE ECONOMICO, vol. LVI (2), #222 de  
abril-junio de 1989. Ed. F.C.E.. México.

GORDILLO, Gustavo. "Estado, mercados y movimiento  
campesino". Ed. Plaza y Valdés. México, 1985.

11] La reestructuración estructural  
del campo y el desarrollo nacional. (mimeo.) HCE-FFE  
México, 1990.

12] Nuevos caminos en el agro para  
lograr autonomía en la producción. en EXCELSIOR del  
30 de junio de 1990.

13] Avances en la modernización del  
campo mexicano en ANALISIS ECONOMICO DE COYUNTURA  
#6, agosto de 1990. L.E.R. México.

14] INCA-RURAL. "Lineamientos para la modernización del  
campo". México, 1989.

15] PODER EJECUTIVO FEDERAL. "Plan nacional de desarrollo  
1989-1994". México, 1989.

16] (SARH). "Programa nacional  
para la modernización del campo". México, 1990.

17] RIELLO, Fernando. "El campo en la encrucijada nacional"  
Ed. SEP. México, 1986.

18] Ajuste macroeconómico y política  
agrícola en México (inédito). México, 1989.

19] REYES OSORIO, Sergio, et al.. El desarrollo rural  
integral en AAVV. "México, 75 años de Revolución"  
Ed. F.C.E.. México, 1988.

20] SALINAS de GORTARI, Carlos. "La nueva reforma agraria"  
INCA-RURAL. México, 1989.

21] "Primer informe de gobierno".  
F.E.F.. México, 1985.