



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

**EL ESTADO EN LA PLANIFICACION
AGROPECUARIA EN MÉXICO,
1934-1995**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
L I C E N C I A D O E N
PLANIFICACION PARA EL
DESARROLLO AGROPECUARIO
P R E S E N T A :
RICARDO LAYALA NUÑEZ

ASESOR: MTRO. JOSE LUIS ESPINOSA BERMEJO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
México

1997.

ENEP ARAGON



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

**EL ESTADO EN LA PLANIFICACION
AGROPECUARIA EN MÉXICO,
1934-1995**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
L I C E N C I A D O E N
PLANIFICACION PARA EL
DESARROLLO AGROPECUARIO
P R E S E N T A :
RICARDO LAYALA NUÑEZ

ASESOR: MTRO. JOSE LUIS ESPINOSA BERMEJO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
México

1997.

ENEP ARAGON

**A MIS PADRES,
CARMEN Y BERNA
POR SU AMOR Y CONFIANZA**

AGRADECIMIENTOS

A Dios gracias por darme la vida
y el intelecto para disfrutar de las cosas hermosas
que se descubren con el estudio.

A mis padres, Carmen Núñez y Bernardino Ayala
que pacientemente me guiaron para descubrir, apreciar
y fortalecer lo bello del Ser interno, dándome siempre
su confianza y amor, y por regalarme con su esfuerzo las
herramientas para triunfar en la vida. Infinitamente Gracias

A mis hermanas Esmeralda, Aurora y Angélica, por
creer en mí en todo momento, por su ayuda incondicional
y por tener siempre la alegría suficiente para hacer más feliz
y fácil la vida.

A mis amigos de escuela, con los que compartí las alegrías
y desventuras del arduo camino del estudio, pero con los que también
compartí la coincidencia de creer que éste es el mejor camino para
encontrar la satisfacción de la vida.

Al maestro José Luis Espinosa Bermejo, por su sabia y paciente asesoría,
por darme la oportunidad de atender a la enseñanza con
una nueva filosofía formadora de hombres de conocimiento
y por su gran amistad, ofrecida en cada instante.

A la familia Pérez Camacho, por su apoyo sin reserva,
y por su hospitalidad y confianza brindada en todo momento.

A Paty un agradecimiento especial por compartir su vida a mi lado
ofreciéndome siempre su amor, confianza y respaldo,
por creer en lo que hago y por hacer mágico todo momento en nuestra vida.
Por siempre, Gracias.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA REPRODUCCION DE LA ESFERA AGROPECUARIA	6
A. Importancia de la Agricultura en la Reproducción del Sistema Capitalista	7
B. Formas de Reproducción de la Agricultura en el Sistema Capitalista	10
C. Capitalización del Agro	12
D. Estado y Planificación en el Desarrollo Agropecuario	14
E. La Planificación del Desarrollo Agropecuario en los Países Industrializados	18
CAPITULO II	
LA PLANIFICACION AGROPECUARIA EN MEXICO	26
A. Participación del Estado Mexicano en la Reproducción del Sector Agropecuario	26
1. Primera Fase 1934-1982, Estado Planificador	26
2. Segunda Fase 1983-1995, Adelgazamiento de la Participación Estatal en el Proceso de Planificación Agropecuaria	54
3. Hacia una Reflexión del Período 1934-1995	81

CAPITULO III	
ESTADO Y AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA	85
CONCLUSIONES Y PROPUESTA	92
BIBLIOGRAFIA	97

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1 Gasto Programable del Sector Público, Total y Destinado para el sector Agropecuario (1983-1995)	67
CUADRO 2 Inversión Pública Federal Total y Ejercida para el Desarrollo Rural (1983-1995)	69
CUADRO 3 Financiamiento Bancario al Sector Agropecuario (1983-1994)	73
CUADRO 4 Precios de Garantía, Concertación y Precios con Apoyo (1983-1994)	76
CUADRO 5 Producto Interno Bruto Agropecuario (1983-1995), Tasas Anuales de Crecimiento	78

INDICE DE GRAFICAS

GRAFICA 1 Gasto Público Programable para el Desarrollo Rural (1983-1994)	68
GRAFICA 2 Inversión Pública Ejercida para el Desarrollo Rural (1983-1995)	70
GRAFICA 3 Comportamiento de la Incorporación de la Superficie Agrícola al Riego (1983-1995)	71
GRAFICA 4 Financiamiento Bancario al Sector Agropecuario (1983-1994)	74
GRAFICA 5 Producto Interno Bruto Agropecuario (1934-1994)	81
GRAFICA 6 Evolución del Producto Interno Bruto Agropecuario (1982-1995), Tasas de Crecimiento	81
GRAFICA 7 Inversión Bruta al Sector Agropecuario (1950-1995)	82
GRAFICA 8 Financiamiento Total al Sector Agropecuario (1942-1995)	83
GRAFICA 9 Rendimiento Promedio de Maíz por Entidad Federativa 1991	89

INDICE DE MAPAS

MAPA 1 Rendimiento Promedio de Maíz por Entidad Federativa 1991	87
--	-----------

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Esta investigación surge, en primera instancia, de mi formación académica como planificador para el desarrollo agropecuario, de cuestionamientos tales como: ¿es el proceso de planificación un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo del sector? y ¿cuál es la importancia que tiene el Estado en dicho proceso? No debemos olvidar que a partir de 1934, el sector agropecuario mexicano logra por primera vez consolidar programáticamente sus logros mediante la elaboración del primer Plan Sexenal, y paralelamente se sentaron las bases para la participación del Estado en la economía nacional. A partir de entonces los cambios que se aprecian en la agricultura en particular y en la economía en general, están relacionados directamente con el papel que asume el Estado y el que éste otorga a cada uno de los sectores económicos.

En el período contemplado en esta investigación, 1934-1995 el sector agropecuario ha desempeñado diversas funciones en el crecimiento de la economía global, tales como: producción de alimentos para el consumo urbano-industrial, producción de materias primas orientadas tanto al mercado interno como externo, proporcionar fuerza de trabajo hacia otros sectores económicos, generación de divisas para la adquisición de bienes industriales, entre otras. Algunas de estas, han tenido mayor o menor peso dependiendo de la situación que guarde el conjunto de la economía y la aplicación de la estrategia de desarrollo imperante para una época determinada.

El Estado mexicano ha buscado orientar la producción agropecuaria, que le permita cumplir las funciones asignadas dentro de la estrategia de desarrollo, a través de la planificación económica nacional y sectorial. Dentro de los planes nacionales tenemos: El Primer y Segundo Plan Sexenal (1934-1940) y (1941-1946) respectivamente, el Plan Nacional de Inversiones (1953-1958), el Plan de Acción Inmediata (1962-1964), El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público

Federal (1971-1976), el Plan Nacional de Desarrollo (1980-1982), el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y el Programa Nacional de Desarrollo (1989-1994).

Por otra parte, para el sector agropecuario también se han instrumentado diversos programas de desarrollo, los cuales se han incrementado particularmente durante los períodos en que el sector manifiesta signos de debilitamiento, como sucedió después de la crisis del sector en la segunda mitad de la década de los sesentas, tales como: el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, 1973), el Plan Nacional Hidráulico (1975), el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977), el Programa Nacional Integrado del Trópico Húmedo (PRODERITHI, 1978), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980), el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI, 1985), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988) y el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990). Todos estos programas bajo diferentes concepciones estratégicas en lo económico, social, político y productivo han buscado nuevas opciones para lograr el crecimiento agropecuario y el desarrollo rural, sin embargo, cuantitativamente hablando, las metas establecidas por cada uno de estos, no se han tenido los resultados previstos.

Es necesario destacar que esta investigación no se ocupará del análisis de las fases que constituyen a los planes y programas mencionados, ni de la técnica utilizada en la elaboración de cada uno de ellos. Nuestro interés radica en realizar un análisis de la planificación agropecuaria en México, entendida como un proceso social y el de la presencia de la acción estatal en dicho proceso.

De esta manera, se ha dividido el trabajo de investigación en tres grandes capítulos, donde el primero de ellos denominado, La Participación del Estado en la Reproducción de la Esfera Agropecuaria, se constituye en el marco teórico de la problemática de la planificación agropecuaria y su vinculación con la acción del Estado dirigida a este sector.

El siguiente capítulo II, integra un análisis histórico del comportamiento del sector agropecuario a lo largo del periodo de estudio, contemplando aspectos tales como producción,

productividad, superficie sembrada y cosechada, entre otros; además de analizar la participación del Estado mexicano en la producción del sector y su vinculación en el proceso de planificación.

El siguiente capítulo, resalta la importancia de la participación del Estado en la consecución de la autosuficiencia alimentaria, como estrategia de soberanía nacional.

METODOLOGIA

Para realizar el análisis de la problemática de la planificación agropecuaria en México, se realizó como primer actividad, una revisión de la producción bibliográfica existente relacionada con el tema de estudio. Esta tarea se llevó a cabo en las principales bibliotecas e instituciones de investigación rural y agropecuaria de nuestro país, tales como: la biblioteca de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), CONASUPO, ONU-CEPAL, INEGI, Reforma Agraria, Consejo Nacional de Población (CONAPO), Colegio de México, Banco de México, Biblioteca Nacional de Planeación, Comercio Exterior, Instituto de Investigaciones Económicas, Consejo Nacional Agropecuario, Universidad Agrícola Chapingo, Colegio de Posgraduados, entre otros.

La información obtenida en estas instituciones y en cada uno de los documentos revisados, fue concentrada, procesada y analizada de acuerdo a los diversos temas que nos permitieron abordar la problemática de estudio, tales como políticas y planificación agropecuaria, evolución de la producción del agro, resultados de los diversos planes rurales y agropecuarios instrumentados en México, etc.

Otros elementos de análisis, indispensables para el estudio del proceso de planificación fueron los instrumentos de política económica utilizados por el Estado para la concreción de este proceso, entre los que podemos mencionar al gasto e inversión pública agropecuaria, crédito, subsidios y precios.

Para este análisis, se dividió el período en dos etapas:

La primera contempla los años que van de 1934 a 1982, donde la participación del Estado a través del proceso de planificación agropecuaria, se realiza de forma extensiva mediante la utilización de las variables macroeconómicas, las cuales juegan un papel sustantivo en el comportamiento de este sector.

La segunda etapa, comprende el período 1983-1995, durante el cual el Estado se aleja paulatinamente de la dirección y planificación del sector agropecuario, disminuyendo el gasto e inversión pública y desapareciendo paulatinamente los subsidios y otros apoyos, originándose graves problemas para el sostenimiento de la actividad productiva del sector y la reproducción de los agricultores, como resultado de la escasez de recursos económicos, financieros y tecnológicos.

OBJETIVO GENERAL

Las actividades productivas del sector agropecuario tienen características específicas, tanto naturales como económico-sociales, que no se presentan en otras ramas de la economía como la industria o en la de servicios, las cuales imprimen a todo capital invertido en este sector un carácter de alto riesgo, provocando una fuerte reticencia capitalista frente a la inversión agropecuaria, lo que hace necesario y obligatorio que se instrumente un proceso permanente de planificación. Por lo tanto, el objetivo que persigue la presente investigación es comprender la importancia que tiene el Estado en la conducción y dirección de un proceso planificado dirigido al sector agropecuario mexicano en el período 1934-1995, destacando dos fases de análisis, 1934-1982 y 1983-1995.

OBJETIVOS PARTICULARES

- a) Conocer las formas e intensidades como se ha aplicado la planificación agropecuaria dirigida por el Estado.

- b) Advertir la situación productiva que presenta el sector agropecuario durante el período 1983-1995, a raíz de la separación del Estado de la dirección y planificación de este sector.

HIPOTESIS

En los países que han logrado satisfacer sus necesidades internas de alimentos básicos, como las naciones que conforman la Unión Europea; Estados Unidos de Norteamérica, Japón y los Tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur), sus gobiernos han practicado políticas de protección comercial, de incentivos a la producción y de fortalecimiento económico para sus agricultores. Contrariamente a lo que ha sucedido en estos países, en México, desde la política macroeconómica de ajuste practicada a partir de la crisis de la deuda externa de 1982, el Estado se ha alejado paulatinamente de la protección y dirección del sector agropecuario, desapareciendo poco a poco las prerrogativas gubernamentales que gozaba este sector, lo que se ha traducido en mayores dificultades para que el país alcance su autosuficiencia alimentaria y el bienestar socioeconómico de los productores del campo.

CAPITULO I

LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA REPRODUCCION DE LA ESFERA AGROPECUARIA

LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA REPRODUCCION DE LA ESFERA AGROPECUARIA

A. Importancia de la Agricultura en la Reproducción del Sistema Capitalista

El carácter autárquico de las explotaciones agrícolas en la etapa que antecede al capitalismo, hizo de la agricultura la actividad primordial para su reproducción. La extensión de tierra propiedad del hacendado, producía los satisfactores necesarios para su manutención y la de sus productores mediante el consumo directo y la transformación de los productos del campo por ellos mismos (LENIN, 1975). Las haciendas y los campesinos formaban economías autosuficientes, en donde las relaciones de intercambio eran casi inexistentes, pues los artículos y alimentos necesarios para vivir y reproducirse se elaboraban dentro de éstas, intercambiándose sólo los excedentes de la cosecha.

Conjuntamente con el desarrollo de las relaciones de producción capitalista y el crecimiento de la industria, la producción agropecuaria cumple otras funciones, ya no sólo la de producción de alimentos, sino la de proporcionar las materias primas necesarias para el sector manufacturero. De esta manera la agricultura procura una especialización en aquellos productos de que la industria pueda ser receptora, creándose las condiciones de competencia entre los productores para satisfacer este mercado.

"Con la producción para el mercado y con la competencia, fue interesante para el agricultor producir entre los productos pedidos, aquel que más cuenta traía atendiendo a la calidad del terreno, al emplazamiento de éste, a las comunicaciones, a la cuantía de capital, a la extensión de su propiedad, etc., así se especializaron las explotaciones; unas dando preferencia a la agricultura; otras a la cría de ganado y otras a la fruticultura o a la viticultura. Agricultores y

ganaderos dividiéndose a su vez, en subgéneros, entre los segundos unos se dedicaban a la lechería, otros a la engorda de ganado o a la cría de animales jóvenes, etc." (KAUTSKY, 1977, p. 42-43).

Podemos observar que en este momento por la simple integración de la agricultura en el capitalismo, se le va a asignar una nueva función de la cual ya no se separará, -la producción de materias primas necesarias para su transformación en la industria-.

La necesidad de cumplir con esta función origina, en consecuencia, una especialización en la producción y por lo tanto una división social del trabajo. Los agricultores que antes eran autosuficientes, hoy no pueden producir todo lo que necesitan, lo que hace necesaria la adquisición de los artículos tanto agrícolas como industriales al exterior de su propia unidad económica, creciendo paulatinamente un mercado en el cual también se inserta la fuerza de trabajo de origen agrícola.

El hecho de que ahora no se encuentren todos los satisfactores al interior de la explotación agrícola, aunado a la reducción estacional de la necesidad de fuerza de trabajo, característica de esta actividad, -ya que la intensidad del trabajo en la agricultura no es igual que en la industria, donde en ésta última se hace de manera intensiva por todos los obreros independientemente de la temporada del año,- en la agricultura sólo se intensifica en algunas actividades, que además no son de carácter permanente, tales como el cultivo y la cosecha, que se realizan en tiempos relativamente cortos, mientras el resto del año la ocupación de la fuerza de trabajo es mínima, esto obliga a la agricultura a expulsar constantemente a un gran número de personas las cuales encuentran en la industria y otros sectores una opción para emplearse.

Así observamos que con el desarrollo del capitalismo "... una parte cada vez mayor de la población se va separando de la agricultura, es decir, el crecimiento de la población industrial a cuenta de la agrícola. Por su naturaleza misma, el modo capitalista de producción hace disminuir constantemente la población agrícola con respecto a la no agrícola"(LENIN, 1975, p. 24).

Lo anterior hace aparecer sobre la agricultura una función más, nos referimos, a la transferencia de fuerza de trabajo orientada a las exigencias de desarrollo industrial, el cual trajo

consigo la formación de ciudades y zonas urbanas necesitadas también de productos alimenticios provenientes del campo. Aquí observamos nuevamente aquella primera función encomendada a la agricultura, la producción de alimentos, pero que ahora su destino se extiende más allá de las áreas de cultivo.

Lo señalado hasta este momento nos muestra que a partir de su integración en el modo de producción capitalista "la agricultura no tiene vida independiente... su desarrollo depende estrictamente del desarrollo social. Esta iniciativa y fuerza revolucionaria que la agricultura no produjo por sí misma le fue comunicada por las ciudades. El desarrollo económico de la ciudad había transformado en absoluto las relaciones económicas del campo" (KAUSTKY, 1977, p. 34).

Con todo lo anterior podemos considerar que son tres las funciones que la agricultura cumple en el sistema capitalista, las cuales se manifiestan invariablemente con la inserción de la agricultura en el capitalismo:

- a) Producción de alimentos, con el fin de cubrir las necesidades demandadas por los habitantes de las zonas rurales y urbanas,
- b) producción de materias primas exigidas por la industria para su transformación, y
- c) expulsión de fuerza de trabajo dirigida al sector industrial.

Estas cumplen un papel necesario y por lo tanto importante para la sana reproducción de este sistema económico, ya que la falta de una de éstas lo impediría.

Es necesario aclarar que a estas funciones, intrínsecas al desarrollo de la agricultura capitalista, la política económica implementada por el Estado a sumado algunas otras, creadas según las circunstancias económicas y sociales que se presentan en este sistema socioeconómico.

B. Formas de Reproducción de la Agricultura en el Sistema Capitalista

Históricamente podemos observar que una vez que la agricultura se inserta en este sistema socioeconómico, se presentan simultáneamente dos patrones de reproducción con características y formas de funcionamiento propias (FAURE CLAUDE, 1984).

Nos referiremos en primer lugar a la agricultura familiar, la cual se caracteriza por el empleo preferente de la fuerza de trabajo del dueño del predio agrícola y de su familia en las labores propias de esta actividad, y donde sólo eventualmente se contrata a personas ajenas al núcleo familiar, para la realización de ciertas tareas que requieren mayor número de brazos en el proceso de producción agrícola, tales como la siembra y la cosecha, pero la contratación de fuerza de trabajo no constituye la característica principal de esta forma de reproducción.

La permanencia de este tipo de agricultura en el capital, modifica las relaciones sociales de estas unidades de producción, transformando su carácter autárquico y de subsistencia (anterior a su contacto con el sistema capitalista) en mercantil, donde necesariamente se busca la obtención de un ingreso monetario para lograr su reproducción.

En segundo lugar, se tiene una agricultura de tipo "empresarial" o de valorización directa (TRAPAGA, 1990, p. 49), la cual, contrariamente a la forma de reproducción anterior, ésta si se caracteriza por el empleo de fuerza de trabajo no familiar, de tal forma que este patrón de producción tiene su sustento en la contratación de fuerza de trabajo asalariada, la cual siempre estará presente en el proceso productivo independientemente de la época del año o de la labor agrícola que se realice.

Estas dos formas de reproducción, arriba señaladas, se conforman como los pilares de acumulación agrícola capitalista, ya que la lógica de funcionamiento de este sistema socioeconómico es la de apropiarse del excedente del valor producido en todas las actividades y formas económicas. De esta manera "el capital se apodera de todas las estructuras que encuentra a su paso, destruyendo unas y transformando a otras, adecuándolas, para poder valorizarse repetida y sistemáticamente" (TRAPAGA, 1990, p. 52).

Para el caso de la agricultura de tipo "empresarial", el capital se apropia directamente del valor excedente generado por el trabajo asalariado (plustrabajo), al igual que en una fábrica, mientras que para el caso de la agricultura familiar la apropiación no se hace de forma directa, debido a que carece de fuerza de trabajo asalariada, por lo que ésta sólo se concreta mediante la integración de dicha forma de reproducción al mercado y por lo tanto mediante su incorporación al ciclo de capital a través de los precios de los insumos, la usura, el crédito comercial, el crédito bancario, etc. Por lo tanto, "la relación de dependencia con respecto a uno o varios capitales sintetiza el proceso de apropiación del excedente campesino" (TRAPAGA, 1990, p. 57).

La instrumentación de alguna de las dos formas de reproducción de la agricultura, antes mencionadas, implica tomar en cuenta diversos aspectos, tales como:

a) La historia campesina de cada nación, elemento fundamental ya que en aquellos países en los que se han presentado luchas campesinas, los productores tienen como principal demanda la dotación de una porción de tierra para cultivarla y poderse reproducir, la atención y solución a esta demanda da lugar a una nueva filosofía de los productores, pues ahora conciben como suyo el pedazo de suelo otorgado y por lo tanto, tienen un fuerte arraigo a éste, lo que impide de gran manera la imposición de una agricultura de valorización directa.

b) Un segundo aspecto a tomar en cuenta es la correlación de fuerzas hegemónicas, ya que una vez repartida la tierra y considerando que ésta es un elemento heterogéneo en cuanto a su calidad de acuerdo a su constitución físico-química, ubicación geográfica, influencia del clima, fotoperíodo, etc., para algunos productores les fue insuficiente para su reproducción, lo que se traduce en una lucha constante con el Estado, en la búsqueda de una mayor dotación de tierra, y

c) un tercer elemento será la política agrícola de largo plazo, ya que una propuesta concreta de reproducción que considere un horizonte temporal de larga duración para el sector, implica certidumbre en los productores, pues se garantizarían los beneficios durante toda la aplicación de la política, para quien se dedica a estas actividades, mediante el manejo de los precios, créditos, subsidios, etc., pudiendo orientar la reproducción agrícola hacia alguna de las

formas antes mencionadas, lo cual no resulta si se carece de una política de largo plazo, que mantiene a los productores a la expectativa de lo que pueda generar el ciclo agrícola siguiente sin ninguna garantía.

C. Capitalización del Agro

Existen otros factores que deben ser considerados para definir la instrumentación de cierto tipo de reproducción de la agricultura, los cuales están directamente relacionados con la forma en que se puede capitalizar el sector agropecuario y donde además la intervención del Estado constituye un factor determinante.

Al hablar de la capitalización del agro, tenemos que pensar en dos elementos que no se presentan durante el proceso productivo de los restantes sectores económicos, los cuales pueden convertirse en una limitante para la capitalización de este sector:

a) El primero es de carácter social. Considerando que el suelo, medio fundamental de reproducción en la agricultura, ya está repartido y por lo tanto ya tiene dueño o poseedor, cualquier intento de apropiación de éste por parte del capital, como inicio del proceso de penetración del capitalismo a la agricultura, será en primera instancia rechazado por el propietario de la tierra o por el productor directo, ya que esto significaría la pérdida del poder económico, y en muchos casos del poder político, para el primero de ellos, pues la simple propiedad de la tierra, le otorga prestigio y privilegios en la comunidad a la que pertenece, sobre aquellos que no la tienen. Pero la presencia insistente del capitalista frente al propietario de la tierra podría provocar que, termine por convencerlo mediante una oferta atractiva y adquiera sus tierras, o bien que juntos formen una alianza productiva mediante la cual el capitalista tenga representación a través del pago de una renta, por la utilización de los terrenos que no son de su propiedad.

Para el productor directo, el rechazo al capital a nivel de la esfera del proceso productivo, representa la resistencia a la desaparición de su condición campesina, resultado de la lucha de ellos mismos o de sus antecesores por la dotación de un pedazo de tierra, de lo contrario, al cederlas al capitalismo, se iniciaría para éstos un proceso encaminado a la proletarianización, ya que la tierra es para ellos un medio indispensable de reproducción y supervivencia, que al no contar con ella, les sería obligado encontrar el sustento vendiendo su fuerza de trabajo en los predios agrícolas donde logró entrar el capitalismo, o bien en otros sectores económicos.

Es necesario aclarar que en la búsqueda de adquirir o abrir tierras a la inversión, el capitalista, no pretende apoderarse de cualquier tipo de suelo, sino únicamente de aquellos que más beneficios puedan proporcionarle, atendiendo a su calidad, extensión, cercanía con las comunicaciones y el mercado, situación geográfica, etc., es decir, aquellos que mayor nivel de valorización puedan otorgarle.

Esto último está relacionado directamente con el segundo elemento que limita al capital para su penetración a la agricultura, el cual es de carácter natural y donde consideramos dos aspectos fundamentales: En primer lugar, el suelo es un medio de producción heterogéneo y en consecuencia, con diferentes grados de fertilidad de acuerdo a su localización geográfica; composición física, química y biológica; duración del fotoperiodo en la región donde se encuentra localizado; precipitación pluvial recibida durante el año; etc., por lo que la inversión capitalista será reticente para aquellos suelos menos fértiles.

b) El segundo elemento, considera que el sector agropecuario está supeditado a la presencia de fenómenos naturales durante el proceso de producción, incluso con la existencia de nuevos sistemas productivos como la hidropónia y los invernaderos, éstos son demasiado caros y poco difundidos, aunado a que no son aplicables a todos los productos ni en todo tipo de terreno. Por lo tanto "la presencia de la naturaleza restringe la recreación completa del proceso de trabajo como sucede en la fábrica y además implica una serie de obstáculos a su rentabilidad -fenómenos meteorológicos, plagas, epidemias de ganado, calidad heterogénea del suelo, etc.- que si bien pueden ser paleados, nunca los puede desaparecer de su horizonte temporal. Lo cual lleva a que

el capital invertido en el agro sea fundamentalmente un capital de riesgo; fenómeno que explica la reticencia capitalista frente a la inversión agrícola" (GUTIERREZ y TRAPAGA, s/f, p. 20).

Por lo anterior, para lograr una capitalización constante en el agro, se deben considerar los elementos extraeconómicos, tanto naturales como sociales propios del sector, pero más que esto, se hace necesario y obligatorio que se instrumente un proceso permanente de participación Estatal, que mediante el manejo de las diversas variables macroeconómicas, permita una conducción y dirección de un sector agropecuario que ofrezca un mínimo de garantías para quienes pretendan invertir y para los productores dedicados a estas actividades, aún cuando éstos se encuentren en los peores terrenos productivos.

D. Estado y Planificación en el Desarrollo Agropecuario

En el sistema capitalista se presentan invariablemente desequilibrios en la economía global que se manifiestan con la presencia recurrente de crisis económicas frente a las cuales el mercado tiene una imposibilidad real para operar como mecanismo de regulación de éstas, principalmente porque la adaptación de las actividades económicas, las hace solamente después de que se han presentado los desajustes generadores de crisis, aunado a que en el intento de regular, el mercado atiende en esencia, la problemática que plantea la operación del sistema y las consecuencias inmediatas que de ella se derivan, condicionado a la actitud o comportamiento que las sociedades o productores individuales asuman.

Por las limitaciones señaladas, "el mercado no puede funcionar por sí mismo como mecanismo para la conducción de la economía, al implicar este último la realización de acciones conscientes predeterminadas en función de objetivos preestablecidos que trascienden el plazo inmediato. El mercado a lo sumo, sólo puede servir de medio para el ajuste a posteriori de las desproporciones económicas" (ORTEGA, 1984, p. 51).

Por consiguiente, la eficiencia del mercado es prácticamente inexistente para lograr que se realicen acciones que respondan a las exigencias de adaptación de la economía en un horizonte temporal de largo plazo.

Dada la incapacidad del sistema de libre mercado como mecanismo para ajustar los desequilibrios de la economía, se hace necesaria la participación de un elemento que asuma la responsabilidad en el proceso de formación de capital y en la conducción y dirección de la economía, encaminado a regular los desajustes que invariablemente se presentan en el sistema.

De esta manera, se presenta la necesidad de participación del Estado en la rectoría económica de una nación, ya que cuenta con la capacidad de emplear diversos instrumentos de política económica tales como, gasto e inversión pública, crédito, subsidios, precios, entre otros elementos sustantivos para promover y mantener el crecimiento equilibrado de una nación. "El sistema no puede regenerarse por sí mismo si no media la voluntad política del Estado y su intervención directa en la economía global de un país" (KEYNES, 1985, p. 11).

La responsabilidad asignada al Estado debe ser desempeñada mediante la aplicación de un proceso de planificación que permita realizar acciones establecidas con antelación y en función de objetivos reales, encaminadas a dar soluciones de largo plazo. Hay que tomar en cuenta que "la aplicación de la planeación sólo aparece en los países capitalistas cuando sus respectivos gobiernos alcanzan una participación importante en la economía y se desarrollan en la medida en que crece dicha participación" (ESPINOSA, 1986, p. 39).

La planificación la concebiremos como un resultado de la interdependencia del conjunto de seres humanos que forman la sociedad, cuyo propósito se centra en dinamizar la actividad productiva, el bienestar económico y social de la población y/o hacer menos severa la intensidad de las crisis que se presentan recurrentemente en este sistema socioeconómico. En este sentido, entendemos a la planificación no sólo como la acción técnica de instrumentar un plan, sino sobre todo como un proceso social tendiente a organizar los diversos factores que participan en el

No se atenderá al proceso semántico de las palabras "planificación" y "planeación" por la intrascendencia que esto representa para los fines de esta investigación. Por lo tanto, emplearemos indistintamente estos dos términos bajo la concepción que la propia investigación define.

proceso productivo. "La planificación no es una simple técnica de elaboración de planes, ésta, cuando es efectiva se constituye en un proceso social" (BETTELHEIM, 1971, p.17). Esto no implica que se desdeñe el conjunto de procedimientos para la elaboración de planes o que no se considere importante su existencia, sino que la planificación va más allá que un conjunto de técnicas, lo cual implica concebirla como la forma o modo de funcionamiento de la sociedad.

El proceso social de planificación es fundamental para el desarrollo del sistema capitalista ya que procura, mediante el manejo congruente de los recursos naturales, económicos, financieros y de la fuerza de trabajo, regular los desequilibrios que se presentan en el proceso productivo, adecuando siempre, prioritariamente una propuesta a las necesidades económicas, proceso en el cual históricamente, el Estado ha asumido su manejo, ya que los problemas propios del capitalismo llevan a la necesidad e inevitabilidad de su intervención (CECEÑA, 1983, p. 42).

La participación estatal puede y debe manifestarse en todos los sectores que comprenden la economía de un país para que tenga una mayor efectividad en el logro de sus propósitos, pero el sector agropecuario, requiere una mayor presencia del Estado a través de un proceso de planificación, ya que la actividad productiva agropecuaria presenta un alto riesgo económico, al estar sujeta a elementos tanto sociales como naturales, que restringen la recreación completa del proceso de trabajo, provocando una fuerte reticencia capitalista frente a la inversión agropecuaria.

De esta manera, la planificación agropecuaria, con las implicaciones inherentes a las actividades de conducción y regulación, asumidas por el Estado para este sector, debe ofrecer garantías que eliminen la incertidumbre en la producción, dada por la especificidad de esta actividad productiva. Para tales fines, tradicionalmente, el Estado ha empleado diversos instrumentos de política económica tales como: a) gasto e inversión pública agropecuaria; b) crédito, con el otorgamiento de tasas de interés preferenciales, con el objeto de inducir la producción hacia determinados productos; c) subsidios, representados en los precios de los insumos (semillas, fertilizantes, agua, electrificación, maquinaria, entre otros), asistencia técnica,

etc.; y d) precios, con el objetivo fundamental de financiar parte de la producción o dar subsidio directo al productor como resultado de la diferenciación del precio nacional e internacional.

El Estado se establece, en fin, como árbitro de los ritmos y modalidades del ciclo productivo... Con todo ello, el Estado asume como un hecho estructural del capitalismo el papel beligerante de la naturaleza en los procesos de la acumulación en el campo, asume la necesidad de intervención permanente que priva en la esfera agropecuaria para garantizar la acumulación capitalista por la mejor de las vías posibles y reconoce su papel de interlocutor en el desarrollo de los procesos que de ello surgen (TRAPAGA, 1990, p. 74).

Por medio del proceso de planificación agropecuaria, el Estado busca también dos objetivos conexos:

- 1) Mantener las relaciones sociales de producción capitalista en el campo, pero el Estado es también representante y defensor de los intereses de la clase dominante, por lo que debe disimular sus políticas llamándolas algo que no son, haciendo modificaciones que aparentemente están en contra del sistema y en favor de la clase campesina, un ejemplo claro de estas políticas fue la elaboración de la Ley de Planeación en México en el año de 1983, en la cual se resaltó la participación del Estado como único rector de la economía nacional, sin embargo en ese mismo año se inició realmente un adelgazamiento de la participación estatal en la dirección económica del país, que afecta directamente el desarrollo del sector agropecuario pero. Y,
- 2) Legitimar la participación del Estado como único responsable y rector del desarrollo social, económico y productivo del sector agropecuario.

Con estas funciones "el Estado debe mantener las condiciones necesarias para la armonía social ya que un Estado que ignora la necesidad de favorecer el proceso de acumulación de capital se arriesga a agotar la fuente de su propio poder" (ESPINOSA, 1986, p. 39). Con el cumplimiento de las dos funciones, se genera en los campesinos una esperanza, pues al ser instrumentado un plan o programa, piensan en la posibilidad de dar solución a sus problemas de

producción, pero si este proceso no se manifiesta en forma democrática, mediante la participación de los productores y campesinos, se restringe la posibilidad de llevar a cabo alternativas con probabilidades de éxito para el desarrollo en beneficio de su propia condición de clase.

Aunado a lo anterior, la intervención del Estado en el sector agropecuario, adquiere una mayor importancia, sobre todo por la función de este último, como garante de la soberanía nacional, al proporcionar los alimentos básicos al conjunto de la población, atendiendo a la necesidad de no depender de la importación, debido a objetivos de seguridad nacional y por su papel central en el desarrollo económico de cualquier nación que pretenda alcanzar un crecimiento y desarrollo de los restantes sectores económicos y por lo tanto de su economía general, "ya que una nación agrícolamente débil siempre será tributaria y siempre dependerá de las que le proporcionan las materias primas de primera necesidad" (QUESNAY, citado en TRAPAGA, s/f, p. 25).

E. La Planificación del Desarrollo Agropecuario en los Países Industrializados

La planificación económica en los países capitalistas surge como política institucional del Estado, en tiempos distintos para cada nación, aunque en la mayoría de ellas se presentó este proceso al término de la segunda Guerra Mundial, existen antecedentes de algunos intentos de planificación, anteriores a esta guerra, como son los realizados por el gobierno de Bélgica para los ferrocarriles y minas en 1906; el Plan de Costa de Oro, realizado por el gobierno inglés en 1919; la participación directa del Estado en la economía de Estados Unidos de América en 1929; Filipinas experimentó este proceso en 1934 y la India que estableció un comité de planificación en 1938 con diversos reemplazos posteriores que originaron el establecimiento del Departamento de Planificación y Desarrollo en 1944. Conviene manifestar que todos estos países tienen como

antecedente en su economía graves crisis que impulsaron al Estado a tener una participación activa en ésta a través de la instrumentación de un proceso de planificación económica.

En el resto de las economías capitalistas, "la planificación tiene su origen hacia finales de la segunda Guerra Mundial, instrumentada originalmente en los países arrasados por la guerra, ya que era necesario para canalizar adecuadamente la ayuda económica externa; asimismo los intentos de planificación se realizaron a través de una intervención orientada y participativa del Estado en el desarrollo económico" (ESPINOSA, 1986, p. 23). La dirección estatal permitió el posterior impulso económico y un desarrollo industrial significativo de algunos países, entre los que podemos mencionar a Estados Unidos de América, Japón, las naciones que conforman la Unión Europea y los cuatro tigres asiáticos -Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur-, que les permitió generar excedentes exportables en beneficio de sus economías, pero no antes de considerar el fortalecimiento del sector agropecuario como prioritario, también bajo la lógica de participación del Estado y por medio de un proceso planificado, dirigido a este sector en particular.

Por lo anterior, podemos observar que no es posible aplicar o analizar los esquemas de planificación, ya sean globales o sectoriales, ajenos al papel que juega el Estado en la economía. Planificación y Estado son dos elementos que accionan unidos y la aplicación del primero implica la invariable participación activa del segundo. Este accionar conjunto de planificación y Estado se inicia a través de la elaboración y aplicación del instrumento llamado **plan económico**, el cual está "constituido por el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto que interesa a una actividad económica. Esta definición puede aplicarse tanto a un plan económico parcial como a un plan económico que abarque el conjunto de la vida económica" (BETTELHEIM, 1971, p. 75).

La instrumentación de la planificación agropecuaria en las naciones industrializadas ha cumplido dos objetivos estratégicos que se conforman como base para el desarrollo global de sus economías, al mismo tiempo que garantizan la estabilidad político-social de estos países, tanto al interior, como en su relación con otras naciones del mundo; el primero de ellos obedece a la

obtención de abundantes suministros de alimentos básicos para su población rural y urbana, lo que trae como resultado su seguridad alimentaria, que posteriormente cumple con el segundo objetivo, la soberanía nacional, al no depender de la importación de estos alimentos.

"En este sentido, la participación estatal en la agricultura ha dado a los países desarrollados una vocación agrícola que no obedece al rasero de las ventajas comparativas, sino a una cuestión estratégica de desarrollo... Esta visión es la que llevó a estos Estados a tomar en sus manos el proceso de modernización y proteger la actividad agrícola como una condición de la elevación del nivel general de la población, así como defensa estratégica de la soberanía nacional" (TRAPAGA, s/f, p.27).

Ante las graves dimensiones de la crisis de 1929-1933, que afectó fuertemente el nivel de vida de la población rural estadounidense, el gobierno de Estados Unidos de América convirtió a la agricultura en uno de los sectores con mayor participación estatal y en un rubro prioritario de su política económica. El interés y la continuidad en el apoyo, por parte del Estado en este sector, permitió una evolución económica de Estados Unidos a partir de una política agrícola integral que contempló desde la producción, la transformación, el comercio interno y el externo, el ingreso, el consumo, hasta el cuidado del ambiente.

La participación estatal permanente en el sector agropecuario estadounidense se ha manifestado por medio de la aplicación de un proceso de planificación desagregado en diversos programas y mecanismos de apoyo, estos programas se dividen en:

- a) política agrícola interna y
- b) política agrícola de comercio exterior.

La política agrícola interna contempla el apoyo a los precios, aplicados en el proceso de comercialización con el fin de proteger los precios agrícolas de las fluctuaciones de la oferta y la demanda tanto nacional como internacional, los programas destinados a complementar el ingreso, estos se orientan a mantener un nivel adecuado de rentabilidad a través de mecanismos que no afectan en forma directa los precios de mercado, como son los pagos gubernamentales directos, por ejemplo cuando algún productor no obtiene la cosecha esperada por causa de

desastres naturales, el gobierno complementa su ingreso mediante el pago del seguro correspondiente; otro elemento contemplado por la política agrícola es la regulación de la oferta, ésta se realiza antes de que de inicio la siembra y después de analizar las expectativas de demanda internacional mediante ajustes a los volúmenes de producción previamente programados, de la misma manera, una vez obtenida la cosecha se aplican medidas con el fin de evitar que la producción llegue sin control al mercado.

El interés del Estado en este sector, ha permitido que en la actualidad, los Estados Unidos abastezcan casi la mitad de los requerimientos de los países importadores de granos y que en el período 1985-1990, obtuviera remanentes de cien millones de toneladas, es decir, un 30% del total de la producción de granos de dicho período (véase GAVALDON, 1990).

En cuanto a los programas de comercio exterior aplicados por Estados Unidos, contemplan tanto las importaciones como las exportaciones. En el primer caso, la política gubernamental protege a los agricultores restringiendo las importaciones a través de la aplicación de aranceles, barreras sanitarias, cuotas a países exportadores, entre otros. En relación a las exportaciones, el objetivo consiste en abrir nuevos mercados, conservar los existentes, dotar de mayor competitividad a las exportaciones, mejorar los precios internacionales e inducir mercancías a países con potencial importador a partir del otorgamiento de créditos.

"La política agrícola (Estadounidense) se ha adaptado a las cambiantes condiciones de las economías nacionales e internacionales, así como a los objetivos de cada gobierno: a veces proteccionista (demócratas) y otras de corte neoliberal (republicanos). Si bien ello ha propiciado un intenso debate entre las distintas fracciones del congreso, al final siempre prevalece el interés de considerar el sector agropecuario como un asunto clave para la seguridad nacional" (GAVALDON, 1990, p. 1206).

La concreción de las discusiones sobre el sector agropecuario en el congreso norteamericano, norman el desarrollo de este sector bajo un proceso planificado durante cuatro o cinco años, lo que ofrece un seguimiento y respeto de la política agrícola dirigida por el Estado y sus consecuentes beneficios, aún cuando los períodos de dicha política no coincidan con los de

cambio presidencial, es decir que el nuevo gobierno tendrá que acatar las decisiones dictadas por el congreso en materia agropecuaria, cubriendo los períodos y objetivos preestablecidos, garantizándose así la continuidad del proceso de planificación en el sector agropecuario.

Japón, nación que cuenta con un gran potencial exportador de manufacturas, exige espacios en los mercados de los países consumidores, favoreciendo el libre comercio de estas mercancías hacia el exterior, pero en materia agropecuaria, aún cuando es un importador neto de productos provenientes del campo, ha mantenido una fuerte protección dirigida a este sector y en especial al arroz, producto central en la dieta de este país, impulsando políticas de altos subsidios gubernamentales con el objetivo de garantizar la autosuficiencia en este producto. De esta manera, la política alimentaria japonesa se ha dirigido a proveer al interior aquellos productos básicos o de consumo inmediato, como el arroz, y depender del exterior en el abasto de materias primas agrícolas que se procesan al interior del país, tales como granos forrageros, trigo, soya, entre otros.

La política proteccionista del Japón dirigida al sector agropecuario esta basada en tres instrumentos principales:

- 1) protección arancelaria mediante controles cuantitativos o cuotas de importancia y tarifas de importación;
- 2) apoyos directos a los precios de los productos agrícolas y
- 3) subsidios a los insumos corrientes y de capital.

La atención prioritaria al sector agropecuario por parte del Estado japonés permitió el desarrollo económico del país a partir de: "a) una oferta adecuada de alimentos que satisfacía la creciente demanda urbana y mantenía niveles de salarios competitivos con la industria internacional; b) la captación de divisas provenientes de las exportaciones de té y seda, cuyos recursos se canalizaban a importar bienes de capital esenciales para el desarrollo industrial; c) el suministro de fondos a los otros sectores de la economía mediante la extracción del excedente agrícola vía impuestos y las inversiones de los agricultores en los sectores no agrícolas" (YUHIRO, 1975, citado en FALCK, 1994, p.325).

La Comunidad Económica Europea¹, formada en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, como respuesta política de varios países europeos, a las vicisitudes de esta guerra, muy pronto se destacó por sus resultados económicos. Dentro de las estrategias para lograr el desarrollo económico de la zona, encontramos el establecimiento de una unión aduanera con una tarifa común sobre las importaciones extracomunitarias tanto agrícolas como industriales; pero la estrategia más empleada y desarrollada es la aplicación común de una política agrícola con miras a la autosuficiencia alimentaria, lograr un abasto regional estable y como punto de mayor importancia, tener la homogeneización social y productiva de las regiones de Europa que conforman esta Unión , a partir del impulso de su sector agropecuario.

Con el fin de impulsar la producción y lograr los objetivos anteriores se definieron cuatro acciones estratégicas a seguir: a) la Unificación de mercados, b) los precios de garantía comunes, c) la solidaridad financiera entre los estados y d) la preferencia comunitaria (LOPEZ, 1994).

Una vez que la Unión Europea logró impulsar la producción a partir de sistemas de apoyo y bajo la protección de los productos de los cambios del mercado internacional, alcanzó grandes excedentes que fueron destinados al apoyo de las zonas de más baja producción.

"Luego de más de dos décadas de déficit alimentarios, a principios de los setenta la Comunidad logró la autosuficiencia en productos como trigo, leche, huevo, azúcar, mantequilla y carne. Diez años después, en 1981-1982, ya exportaba 19 millones de toneladas de trigo, cifra que se elevó a 27 millones en 1992: la región se había convertido en la segunda potencia agrícola mundial (con Estados Unidos en Primer lugar)" (LOPEZ, 1994, p. 295).

Un rasgo característico de los cuatro tigres asiáticos, es que las exportaciones de manufacturas constituyen el elemento más dinámico en el crecimiento de las exportaciones mundiales, lo que ha repercutido de modo decisivo en su crecimiento económico, sin embargo el sector agropecuario ha tenido gran influencia en la situación socioeconómica de estos países.

¹ Constituida mediante el tratado de Roma en 1957, cambiando su denominación a partir del primero de noviembre de 1993 por el de Unión Europea

manifestándose en que los resultados económicos globales han sido determinados en gran parte por el comportamiento del sector.

De esta manera, Corea del Sur ha impulsado una política de protección y subsidios, dirigida a su sector agropecuario y especialmente a la producción de básicos, como el arroz; de igual forma, Taiwan protege su agricultura con una reforma agraria y con la planificación de este sector, como base del impulso de su economía general, absorbiendo el Estado gran parte de los ingresos agrícolas. Hong-Kong, fue de los primeros en promover una estrategia de desarrollo fundada en las exportaciones de manufacturas, pero no antes, de buscar romper la fuerte dependencia de las importaciones de productos primarios y de corregir la desarticulación de su economía, formada por dos sectores dependientes del exterior, uno de agricultura comercial y otro no agrícola y un sector de agricultura tradicional, muy retrasado. Singapur ha tenido que enfrentar grandes dificultades con relación a su sector agropecuario, como son la falta de agua, mano de obra y tierra, por lo que ha sugerido un proyecto de integración regional que le permita ampliar sus posibilidades de crecimiento y desarrollo.

Así observamos la importancia que reviste para los países industrializados el impulsar su sector agropecuario y mantener un nivel de autosuficiencia en alimentos base para su alimentación, que garantice la plena seguridad y soberanía del país, aparejada a una economía manufacturera dinámica. "En este sentido, la política de producción de básicos no es vista como problema de balanza comercial ni mucho menos de ventajas comparativas. El tratamiento de lo agrícola, referido a los básicos, es de excepción y una cuestión de seguridad nacional" (TRAPAGA, 1989, p. 9).

En México, la participación del Estado en la conducción del sector agropecuario es plasmada por primera vez, en un documento de planificación económica en el año de 1934. El proceso de dirección por parte del Estado en el agro se extendió hasta principios de la década de los ochenta mediante la orientación y aplicación de diversas variables macroeconómicas, que a través del apoyo al sector agropecuario, éste pudo cumplir con las funciones asignadas para impulsar el crecimiento económico global del país.

Contrariamente a lo que sucedió, en los países industrializados, en México a partir de 1982, el Estado se ha alejado paulatinamente de la protección y dirección del sector agropecuario, desapareciendo poco a poco los apoyos gubernamentales que gozaba el sector, lo que ha provocado mayores dificultades para que el país logre su autosuficiencia alimentaria.

Por lo tanto, en la actualidad la política de apoyos dirigidas al campo en los países industrializados difiere completamente de la política aplicada en México y aunque teóricamente es posible aplicar internamente los marcos agropecuarios de participación estatal semejantes a los de los países desarrollados, esta posibilidad se desvanece por los condicionamientos internacionales y por las imposiciones externas para aplicar otro tipo de políticas dirigidas al sector agropecuario.

La situación arriba señalada, así como las características de las etapas o fases de participación y alejamiento del Estado en la planificación del agro en México, serán analizadas ampliamente en el capítulo siguiente denominado La Planificación Agropecuaria en México.

CAPITULO II

LA PLANIFICACION AGROPECUARIA EN MEXICO

LA PLANIFICACION AGROPECUARIA EN MEXICO

A. Participación del Estado Mexicano en la Reproducción del Sector Agropecuario

El análisis de la participación del Estado en la reproducción y desarrollo del sector agropecuario en México, se realiza a partir de la división del periodo de estudio 1934-1995, en dos grandes fases, atendiendo al proceso de planificación dirigido hacia este sector a partir del dinamismo de la intervención estatal mediante el manejo de los diversos instrumentos de política económica aplicados en el agro, como son: gasto e inversión pública, crédito, precios, entre otros. Destacándose además, el comportamiento mostrado por la agricultura en dichas fases, como una visión retrospectiva de la evolución histórica de este sector, a la par del proceso de planificación instrumentado por el Estado, lo cual nos permite comprender mejor la situación que actualmente presenta el agro en México.

Es necesario destacar que aún cuando se hace referencia a los diversos planes y programas aplicados en el sector agropecuario, esta investigación no se ocupa del análisis de las etapas o estructura interna que constituye a los planes y programas mencionados, ni de la técnica utilizada en la elaboración de cada uno de ellos, ya que nuestro interés radica en reconocer el desarrollo del proceso de planificación agropecuaria instrumentado por el Estado, entendido como un proceso social.

1. Primera Fase 1934-1982, Estado Planificador

Esta fase constituye una referencia histórica en el estudio de la planificación agropecuaria en México, que nos ayuda a comprender mejor la intervención estatal en este sector, desde sus inicios hasta nuestro pasado reciente y a su vez nos permite contar con elementos de análisis que podrán ser comparados con la segunda fase de estudio.

La situación productiva del agro, heredada al cardenismo estaba cargada de grandes incertidumbres, tanto para los terratenientes como para los campesinos ejidatarios, el primero de ellos tenía una gran inseguridad a cerca de la suerte de sus terrenos, ya que estos podían ser expropiados en cualquier momento, aún después de haberlos mejorado con el fin de obtener una mayor producción, por lo que la inversión dirigida hacia sus tierras era reticente o casi nula: para el caso de los ejidatarios, estos no contaban con los recursos necesarios para hacer producir eficientemente su terreno, puesto que solamente se les había dotado de una porción de suelo que en muchas ocasiones no era suficiente para su reproducción. Debido a estos factores, la producción agropecuaria dirigida a las zonas urbanas llegaba en cantidades muy reducidas y en forma desorganizada.

Así, en campaña por obtener la presidencia de la República. "el 9 de julio de 1933 Cárdenas había escrito en sus apuntes:... si el Estado organiza la producción basándose en el consumo nacional y en la exportación necesaria podremos ver a un México con situación privilegiada. La producción dispersa e ignorando la cantidad que podemos consumir agotará más nuestra economía. Urge... que el Estado intervenga en fijar lo que el país debe producir y organizar la administración comercial" (CORDOVA, 1976, p. 202).

De esta manera, para el año de 1934, al ganar las elecciones e iniciándose la administración presidencial de Lázaro Cárdenas, por primera vez se plasmaron en un documento, las actividades para lograr el desarrollo nacional y los lineamientos de la planificación agropecuaria dirigida por el Estado, con la formulación del primer Plan Sexenal del gobierno mexicano elaborado por el entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Se consideraba como punto de mayor importancia lo referente a la dotación, distribución y utilización de tierras y aguas, para los campesinos, atendiendo una de las demandas más sentidas de la Revolución Mexicana, aunado a una liberación social y económica de éstos, bajo su transformación a sujetos de "derecho agrario", al reconocerles el derecho de pedir tierra, por lo que el plan resaltaba la obligación del Estado de continuar el reparto de estas, entre todos aquellos necesitados que lo solicitaran. Así, el periodo que cubre el plan, se convirtió en el de

mayor dinamismo de la reforma agraria, entregándose cerca de diez y ocho millones de hectáreas que beneficiaron a más de 728 800 ejidatarios (GUTELMAN, 1991, p. 109-110).

La reforma agraria tuvo un éxito sin precedente, gracias en gran medida, a que el plan contemplaba la distribución de tierras y aguas "mediante diversos procedimientos: a) incrementando los recursos económicos y el personal dedicado a resolver el problema de la dotación y restitución de tierras y aguas; b) simplificando los procedimientos y los trámites para dar posesión a la gente de tierras y aguas conforme a sus necesidades, de manera que las transacciones se realizaron de inmediato y c) eliminando las dificultades que no permitían la distribución de tierras y aguas en muchos centros de población" (SOLIS, 1975, p. 11)

También se consideraba indispensable organizar en todos sus aspectos al sector campesino y capacitarlo para asegurar la mayor producción agropecuaria del país, por lo que además del gran impulso dado al reparto agrario, se suma la creación de una central campesina (CNC) en 1938, las reformas al sistema financiero de la agricultura en 1935, con la división del Banco Agrícola que atendía tanto a pequeños propietarios como a ejidatarios, en dos bancos independientes, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para los primeros y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para los segundos, y la creación de instituciones y otorgamiento de nuevas funciones a las ya existentes, vinculadas directamente al proceso productivo. Lo anterior, tranquilizó las inquietudes e incertidumbres de los productores, ya que en sólo seis años, se habían cambiado por completo las relaciones de clase en el campo y quedaban sentadas las bases para el desarrollo capitalista en la agricultura.

Las transformaciones posibilitadas por la reforma agraria, por medio de la intervención del Estado, permitieron una nueva relación social en el agro puesto que apartir de este momento, se consolida una forma estructural específica cuyos componentes más importantes son el ejido, las tierras comunales y la pequeña propiedad, que asumen también una nueva función al organizarse e integrarse como parte de la dinámica del mismo desarrollo del capitalismo.

"Para 1940 la superficie de labor... era de 14.8 millones de hectáreas, de las cuales 7.8 millones correspondían a particulares y 7 millones a los ejidatarios. Esto es, casi se dividían por

igual; lo que da una idea clara de la magnitud y la trascendencia del reparto agrario realizado en ese entonces" (STAVENHAGEN Y PAZ, 1980, p. 61).

El censo agrícola de 1940 nos indica que los ejidatarios contaban con un promedio de 2,710 pesos de capital por hombre ocupado; mientras que en los predios superiores a 5 hectáreas esta relación era de 2 060 pesos y por lo que hace a los predios con menos de 5 hectáreas, era de 2 460, lo que nos muestra la situación relativamente superior de los ejidatarios con respecto a los predios privados.

Pero se advertía que aún la gran importancia del reparto y distribución de tierras y aguas, no eran elementos suficientes para lograr un desarrollo en el sector agropecuario, por lo que al mismo tiempo se impulsó la organización de los productores del agro y se motivó la actividad económica en el sector por medio de un vasto programa de gasto público y financiamiento.

En cuanto a la organización de los productores uno de los mayores logros, obtenidos por el Estado, fue que el 28 de agosto de 1938 se crea la Confederación Nacional Campesina (CNC), iniciándose con la representación de 37 ligas y sindicatos campesinos, dentro de los cuales destacaban los trabajadores algodoneros, henequeneros y azucareros, así, "la acción del Estado penetró hasta los más oscuros rincones de la vida campesina, convirtiéndola en parte de la vida del Estado. Los intereses de los campesinos se transforman de golpe en intereses del Estado: el ejido se hizo finalmente palanca y continente del nuevo orden rural, brazo poderoso que garantizaba la acción y la vigilancia del Estado en el Campo, y fragua en la que se forjaban la paz y la tranquilidad que la revolución había prometido al país" (CORDOVA, 1976, p. 104).

El Estado poco a poco se había legitimado, lo que le permitía paralelamente avanzar en la creación de importantes organismos, que conforme transcurrió el tiempo se constituyeron en piezas clave para el desarrollo agropecuario de México, como lo fue la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (BANJIDAL), responsable exclusivo del crédito destinado a los ejidatarios, que para el lapso 1936-1940, había entregado un monto de créditos cinco veces mayor que el banco que atendía a los productores privados, el Banco Nacional de Crédito Agrícola (BANGRICOLA). También como apoyo en la regulación de la actividad agrícola, se

organizó y dio nuevas funciones a la Secretaría de Agricultura y Fomento, entre las que destacan la creación de escuelas de agricultura, estaciones de fomento agrícola, campos experimentales, pozas zootécnicas, entre otros; se crearon los Almacenes Nacionales de Depósito; se elevó a la categoría de Departamento Autónomo a la Comisión Agraria; y se creó el Departamento Forestal y de Pesca. Esto permitió un teordenamiento total de la administración pública hacia el sector agropecuario y a la vez contar con la participación activa del Estado en la dirección de este sector.

En relación con el crédito otorgado por el Estado a través del BANGRICOLA y BANJIDAL, de 1936 a 1940, los prestamos anuales operados sumaron 55.1 millones de pesos corrientes, para el primero, y de 289.9 para el segundo (SOLIS, 1975), esta última cifra, como se puede apreciar, fue mucho más intensa, lo que refleja el gran impulso que se pretendió dar al sector ejidal para su conformación como factor predominante en la economía agropecuaria. Así, el BANJIDAL además de otorgar crédito, organizaba a las sociedades locales de crédito ejidal, proveía de insumos a los productores, se encargaba de la reparación de maquinaria agrícola, de la comercialización de cosechas, de la administración de plantas industriales y del fomento a obras de riego, de modo que en relación a este último rubro, se convirtió en la segunda agencia de gobierno, más importante después de la Secretaría de Agricultura, pretendiéndose que el ejido se convirtiera en el eje de la economía agropecuaria, creando las condiciones para que el agro desempeñara un nuevo papel en el proceso de acumulación en México.

Así, el sistema financiero en general y el crédito en particular, además de ser un incentivo importante a la producción se constituyó en un instrumento fundamental para la introducción capitalista en el sector agropecuario, y el Estado jugó un papel definitivo en la orientación de esta política.

En lo que hace al gasto e inversión pública dirigidos al sector agropecuario, también jugaron un papel relevante en el desarrollo del sector, enfocados principalmente a la creación-conservación de obras hidráulicas y suministro del riego agrícola, justificando el gasto en este rubro porque el elemento agua en México es muy escaso y la distribución espacial de las lluvias

heterogénea, lo que determina que "el 31 por ciento del territorio nacional se clasifique como desértico y árido, un 36 por ciento semiárido y un 33 por ciento subhúmedo y húmedo, presentándose incluso en las zonas húmedas del sureste déficits hídricos estacionales" (CESPA, tomo XII, 1982, p. 351-352).

De esta forma, a partir de 1935, con base en la Ley de Irrigación y Agua Federales de 1929, que implanta el control total por el Estado de los recursos hídricos destinados al riego, se lanzó un extenso programa para la inversión en obras de regadío, cuyo monto llegó a representar casi el total de los recursos públicos invertidos en el sector agropecuario, estipulándose en el Plan de Desarrollo el mantenimiento de los tres sistemas de riego hasta entonces terminados, la continuación de los trabajos de otros siete e iniciar la construcción de seis más, contando con una inversión de 215 millones de pesos corrientes en el período 1935-1940, lo que representó el 16.9% de la inversión pública federal en dicho período. Así durante el lapso que comprende el primer Plan Sexenal y hasta 1946 (año en que finaliza el segundo), la incorporación de tierras de cultivo a distritos de riego, entendidos estos como las superficies de suelo beneficiadas con grandes obras hidráulicas, se incrementó de 148 600 a 689 611 hectáreas (SOLIS, 1975).

Con la instrumentación del primer Plan Sexenal, el gasto e inversión pública, junto con el crédito y la reforma agraria, se convirtieron en aspectos relevantes para lograr una mayor y más activa participación estatal en el desarrollo agropecuario de México. En 1937 esta participación se manifestó con la intervención del Estado en la determinación de los precios de los productos agrícolas, estableciéndose convenios con los comerciantes, que fijaron precios máximos al mayoreo y al menudeo lo que freno el ritmo de crecimiento del precio en estos productos.

De esta forma, en el Primer Plan Sexenal quedaban sentadas las bases para el desarrollo de un acelerado proceso de acumulación en el campo, bajo la participación activa del Estado en la rectoría del sector agropecuario.

Los regímenes posteriores al cardenismo, abandonaron un poco la ideología de Cárdenas y decidieron buscar el desarrollo del agro a partir de su modernización tecnológica, favoreciendo

la propiedad privada y las explotaciones agrícolas remunerativas, enfatizando la necesidad de intensificar el crecimiento agrícola a través del desarrollo de la irrigación.

El Estado mexicano continuó buscando la orientación de la producción agropecuaria que le permitiera cumplir con las funciones asignadas dentro de la estrategia de desarrollo global de la economía, a través de la planificación económica tanto nacional como sectorial.

Dentro de los planes nacionales, comprendidos en esta fase de análisis, podemos mencionar el segundo Plan Sexenal (1941-1946), el Programa Nacional de Inversiones (1953-1958), el Plan de Acción Inmediata (1962-1964), el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), el Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal (1971-1976), y el Plan Global de Desarrollo (1980-1982). Todos estos planes contaban con apartados referentes al desarrollo del sector agropecuario, pero no fue hasta después de haberse iniciado la crisis de este sector cuando se vieron intensificados los programas dirigidos especialmente al agro, como fueron: el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) en 1973, el Plan Nacional Hidráulico en 1975, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977, el Programa Nacional Integrado del Trópico Húmedo (PRODERTH) en 1978 y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980.

Durante el Segundo Plan Sexenal, la participación estatal, en la dirección del desarrollo global del país y en la planificación del sector agropecuario, se vio influenciada por la situación en que el conflicto bélico mundial dejaba a la economía internacional.

Considerando las circunstancias provocadas por la segunda Guerra Mundial, al no tener la posibilidad de importar bienes manufacturados, la orientación principal de la política de desarrollo interno fue el impulso al proceso de sustitución de importaciones, con el que se inició un rápido crecimiento y fortalecimiento de la industria de bienes de consumo no duradero tales como, la conservación de legumbres, fabricación de fibras textiles, calzado, aceites y grasas entre otros, que se reflejó en el aumento de la demanda de productos provenientes del sector agropecuario utilizados como insumos. Consecuentemente, en relación a la política agrícola, se prestó mayor interés al aumento de la producción dirigida a satisfacer el mercado interno con

productos y materias primas de origen agropecuario y para atender la demanda de productos del agro que generó la economía americana a raíz del conflicto armado, lo que fortaleció las bases para un gran impulso al desarrollo de este sector, registrándose ya en el período 1940-1946 una expansión modesta de la superficie cosechada que paso de 5 913 473 hectáreas a 6 271 899, observándose el dato mayor en el año 1942 con 6 806 149 hectáreas, registrándose, además, un rendimiento anual total nacional sin precedente de 3.24 toneladas por hectárea en 1946 (INEGI, 1994).

La prioridad de promover la expansión de la producción agrícola, hizo que se iniciara una intensa tecnificación en el agro, a partir de la práctica del extencionismo, la investigación y la sanidad vegetal, además de procurarse la sustitución de instrumentos tradicionales por la mecanización y la utilización de fertilizantes y semillas mejoradas.

Se instrumentaron programas de investigación agronómica conjuntamente con los Estados Unidos, destacando el convenio de cooperación técnica entre México y la fundación Rockefeller, que dio origen a la Oficina de Estudios Especiales en 1943, con la intención de contar con una mejor selección de variedades destinadas a la producción agrícola, tener un mayor conocimiento y control de plagas y enfermedades en el campo e intensificar la enseñanza agrícola media superior.

En el cumplimiento de lograr una mayor tecnificación en el sector agropecuario, la banca oficial, BANJIDAL y BANGRICOLA, tuvieron una participación decisiva. "En 1940 el Banco Agrícola otorgó créditos por 6.3 millones de pesos, para 1946 el total de prestamos operados sumaba 139.2 millones de pesos. El Banco Ejidal, que en 1940 canalizó créditos por 59.1 millones de pesos, aumentó sus operaciones hasta prestar 131.6 millones en 1946" (SOLIS, 1975, p.124). Es decir, que para este último año, el banco que atendía a productores privados, había otorgado 7.6 millones de pesos corrientes, más que el banco destinado a los ejidatarios.

Apesar de que en el segundo Plan Sexenal se apuntaba que la producción ejidal llegaría a convertirse en la base de la economía agrícola del país y que la producción y distribución de los

bienes se organizaría de tal forma que cumplieran un fin social, en la práctica se alejaba cada vez más del contexto socializante planteado.

Solamente en lo que se refiere al reparto agrario, durante este Plan se repartieron menos de cinco mil cuatrocientas hectáreas, es decir sólo un poco más de la cuarta parte de lo entregado durante el cardenismo (GUTELMAN, 1991).

De esta manera, se le da inicio al fortalecimiento de una estructura agrícola de tipo empresarial en que la propiedad privada fue más favorecida.

En relación al gasto público, nuevamente las obras de riego ocuparon un lugar importante, concluyéndose los trabajos de las presas: El Palmito, Marte R. Gómez y la Angostura, ubicadas en la Laguna, estado de Coahuila; en Tamaulipas y en el Río Yaqui, Sonora respectivamente. "Las cantidades asignadas al riego representaron cifras relativas muy altas, en promedio 16.8 por ciento de la inversión total federal... A la construcción de obras de pequeña irrigación se destinaron 62 millones de pesos durante el sexenio, cantidad mayor que la estipulada en el Plan" (SOLIS, 1975, p.123).

Pero la concentración geográfica de las obras de captación de agua e irrigación, principalmente en el norte del país, se convirtió en un elemento que contribuyó al proceso de no socialización del agro y a la polarización de nuestra agricultura, ya que en estas zonas se comenzaron a ubicar las explotaciones agrícolas de tipo empresarial atraídas por los beneficios de la política de desarrollo planteada.

Por lo que toca a la participación del Estado en la regulación de los precios de los productos del agro, hasta los primeros años de la década de los cuarenta, éste había podido frenar su tendencia al incremento, pero nuevamente por el conflicto armado mundial se registraron tendencias a la alza hasta finales de dicha década, a pesar de la ampliación de la acción estatal a partir de 1943 con la fijación de precios máximos. "La lista de productos sujetos a control y regulación comprende: maíz, frijol, arroz, trigo, harinas, papa, grasas, aceites, leguminosas y carnes" (CESPA, tomo XII, 1982, p. 79).

La etapa inmediata a la posguerra (1946-1952), se caracterizó por no contar por un plan o esquema de programación formal, pero no por eso se vio reducida la participación estatal en la dirección del sector agropecuario.

Para este momento, se había agotado el modelo de crecimiento hacia adentro favorecido por la etapa bélica, pero se mantenía el objetivo de incrementar la producción agrícola a partir de la investigación, experimentación y tecnificación en el agro, pero esto pronto se reflejó en una gran dependencia tecnológico-agronómica con los Estados Unidos, ya recuperados de la guerra, a través de la fundación Rockefeller, que para entonces había creado todo un esquema de producción denominado "Revolución Verde" difundido por todo el país, cuyo principio básico descansaba sobre la creencia de que sólo se puede contar con una agricultura eficiente cuando se tienen todos y cada uno de los elementos de tecnología avanzada y bajo determinadas condiciones físico-ambientales y sociales. Así la estrategia de la "Revolución Verde" se entendía como la introducción acelerada de la tecnificación en la agricultura a partir de la distribución de semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, fungicidas, mecanización, etc. y mediante el impulso de la enseñanza agropecuaria.

De este modo, gran parte de la política agrícola, tuvo que orientarse a los estados en los que podía adoptarse la estrategia productiva de la "Revolución Verde", tales como Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Baja California entre otros estados norteños, cuyas características físico-geográficas y la concentración del riego en esa zona, facilitaron este proceso. Pero para el resto del país, el mayor con condiciones de temporal, la aplicación de esta política resultó irracional y antieconómica, pues el aumento de la productividad agrícola, bajo este contexto, además de representar costos muy altos, implicaba una destrucción progresiva del ambiente.

Lo anterior, reflejo los mayores beneficios de esta política para las empresas dedicadas a la producción de insumos, siendo las más, industrias transnacionales, por lo que "una "revolución" de este tipo, en las condiciones de nuestro país, no puede conducir sino a un acelerado proceso de polarización económica y social" (MONTAÑEZ Y ABURTO, 1979, p. 40).

Las actividades que apoyaban la producción agropecuaria a través del proceso de transferencia tecnológica, operaban principalmente por medio del crédito oficial. Al sistema bancario se le autorizó actuar como un agente para los productores que adquirieran implementos para sus explotaciones y otorgaba créditos a las uniones y sociedades para financiar las construcciones de silos, almacenes y/o graneros, convirtiéndose el crédito, en un instrumento efectivo de introducción tecnológica al campo.

En esta etapa surgió la programación agrícola por productos, con la formación de comisiones tales como la del maíz, del cacao, del café, entre otras, y se expandió el sistema nacional de crédito agrícola hacia los productos comerciales más rentables, a la vez que se creaban nuevos organismos de Estado como la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en sustitución de la Comisión Nacional de Irrigación; la constitución de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) y la creación de la Comisión Nacional de Colonización, con la finalidad de incorporar nuevas tierras a la producción agrícola y ganadera bajo la base de la pequeña propiedad.

México contaba con un sector agropecuario que aportaba tanto alimentos como materias primas suficientes para satisfacer la demanda nacional, además de contar con excedentes que le permitían participar con más de la mitad de las exportaciones totales del país.

Desgraciadamente, este efecto positivo de crecimiento de la agricultura no fue distribuido equitativamente, ya que "por lo que respecta al bienestar de la población rural, la polarización entre los patrones campo-ciudad se dejó sentir como nunca, ya que las inversiones en este ramo se centraban en torno a los polos de desarrollo que generaba la política hidroagrícola y el resto mayoritario del gasto público se asignó a apoyar el "urbanismo industrial" (CEPAL, 1981, p. 15).

En cuanto a la situación de la propia población rural, en 1950 los predios de infrasubsistencia -aquellos cuya producción no era suficiente para cubrir las necesidades familiares- representaba la mitad de las explotaciones agropecuarias y sólo aportaba 6% del producto agropecuario total. En el otro extremo, los predios más grandes y capitalizados constituían 0,3% de las explotaciones pero aportaban la cuarta parte del producto.

Para 1953 se presenta por primera vez en México un Programa Nacional de Inversiones el cual tuvo vigencia hasta 1958, pero durante este lapso la prioridad de la inversión pública se desplazó del reciente próspero sector agropecuario, hacia la industria y los transportes con un porcentaje promedio del 31.6 y 37.1% respectivamente, frente al 14% asignado al sector agropecuario.

De hecho, la etapa de contracción relativa de la inversión pública para el sector agropecuario, se inició desde 1950, presentándose aumento sólo en obras de pequeña irrigación. Aún cuando el área de riego se incrementó considerablemente en el período correspondiente al programa -1953-1958- incorporándose 481 322 nuevas hectáreas de gran irrigación, frente a 314 248 del periodo 1947-1952 (CESPA, tomo XII, 1982), esto no fue producto de las inversiones dirigidas a este sector en ese momento, sino como resultado de las realizadas en periodos anteriores.

El propio programa marcaba que durante todo el periodo, poco a poco se disminuiría la inversión en la agricultura, ya que basados en la experiencia de países avanzados, este sector perdía importancia relativa conforme avanzaba el proceso de desarrollo global. De esta manera, la inversión pública dirigida a este sector representó el 18.3% del total en 1955; 14.2% en 1956; 11.9% en 1957 y 11.3% en 1958 (SOLIS, 1975, p. 190).

Desgraciadamente, la política macroeconómica comenzó a ejercer una influencia negativa sobre el sector agropecuario, ya que esta se dirigió, principalmente, a estabilizar el desarrollo mediante la protección de la industria nacional, aplicando altos impuestos a la importación de los bienes que pudieran competir con los nacionales y facilitando la importación de bienes de capital, mientras la agricultura seguía basándose en la aplicación de insumos modernos y de maquinaria de importación, pero al mismo tiempo las compras de alimentos y productos del campo, por parte de Estados Unidos a México, se vieron reducidos debido a que daba fin la contienda bélica con Corea, lo que provocó una fuerte contracción en la agricultura de exportación mexicana.

Para 1953 se presenta por primera vez en México un Programa Nacional de Inversiones el cual tuvo vigencia hasta 1958, pero durante este lapso la prioridad de la inversión pública se desplazó del reciente próspero sector agropecuario, hacia la industria y los transportes con un porcentaje promedio del 31.6 y 37.1% respectivamente, frente al 14% asignado al sector agropecuario.

De hecho, la etapa de contracción relativa de la inversión pública para el sector agropecuario, se inicio desde 1950, presentándose aumento sólo en obras de pequeña irrigación. Aún cuando el área de riego se incrementó considerablemente en el período correspondiente al programa -1953-1958- incorporándose 481 322 nuevas hectáreas de gran irrigación, frente a 314 248 del periodo 1947-1952 (CESPA, tomo XII, 1982), esto no fue producto de las inversiones dirigidas a este sector en ese momento, sino como resultado de las realizadas en períodos anteriores.

El propio programa marcaba que durante todo el periodo, poco a poco se disminuiría la inversión en la agricultura, ya que basados en la experiencia de países avanzados, este sector perdía importancia relativa conforme avanzaba el proceso de desarrollo global. De esta manera, la inversión pública dirigida a este sector representó el 18.3% del total en 1955; 14.2% en 1956; 11.9% en 1957 y 11.3% en 1958 (SOLIS, 1975, p. 190).

Desgraciadamente, la política macroeconómica comenzó a ejercer una influencia negativa sobre el sector agropecuario, ya que esta se dirigió, principalmente, a estabilizar el desarrollo mediante la protección de la industria nacional, aplicando altos impuestos a la importación de los bienes que pudieran competir con los nacionales y facilitando la importación de bienes de capital, mientras la agricultura seguía basándose en la aplicación de insumos modernos y de maquinaria de importación, pero al mismo tiempo las compras de alimentos y productos del campo, por parte de Estados Unidos a México, se vieron reducidos debido a que daba fin la contienda bélica con Corea, lo que provocó una fuerte contracción en la agricultura de exportación mexicana.

Con la subordinación de la agricultura al desarrollo industrial, la relación entre estos dos sectores se complicó, manifestándose principalmente, con la migración de la fuerza de trabajo agrícola hacia las grandes ciudades, en especial a la Ciudad de México, lo que violentó el crecimiento de la población urbana.

De esta manera, la estabilización de los precios jugaría un papel importante para el logro de la política macroeconómica del país, por lo que los precios rurales fueron los más castigados, con el objetivo de proporcionar alimentos baratos a las zonas urbanas y materias primas a precios bajos a la industria, para no desalentar su producción.

Con el fin de estimular la producción de granos básicos, donde se incluía al maíz, frijol y trigo, el Estado aplicó a partir de 1953, la política de precios de garantía, con los cuales se pretendía que los trabajadores del sector agropecuario obtuvieran un ingreso que mínimamente les permitiera la subsistencia. "Aunque los precios de garantía iban dirigidos fundamentalmente a favorecer a los pequeños productores, en realidad beneficiaban en mayor proporción a los medianos y grandes productores, quienes con tierras más capitalizadas podían obtener una renta diferencial mayor, es decir, podían obtener una ganancia mayor sobre la unidad de producción que los pequeños propietarios, gracias a que sus tierras se encontraban en mejor ubicación para comercializar su producción y/o además contaban con las inversiones de capital necesario para incrementar la productividad" (ESPINOSA, 1986, p. 419).

Respecto a la política de crédito agrícola esta continuaba asociada al proceso de tecnificación-"modernización", tendencia que se vislumbraba desde los años cuarenta y que continuó hasta mediados de los años sesenta cuando empezó a descender su ritmo de crecimiento. A mediados de la década de los cincuenta, se establecieron Consejos Locales pertenecientes al Banco Nacional de Crédito Ejidal y para 1956 fortaleció la descentralización de sus actividades mediante la creación de varios bancos regionales, pero dicho proceso de "modernización" acabó por favorecer a los productores capitalistas.

Otro objetivo del Estado era promover una mayor participación de la banca privada en el proceso de desarrollo agropecuario, fortaleciendo este objetivo en 1955 con la creación de los

Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) en el Banco de México, buscando canalizar el apoyo crediticio a otro tipo de actividades en las que no participaban los ejidatarios tales como la creación de infraestructura, almacenes, pequeña irrigación, etc., o actividades extra agrícolas como la instalación de agroindustrias.

Desafortunadamente, desde el período 1953-1958 el ahorro del sector público comenzaba a deteriorarse, lo que no permitió cumplir con el objetivo de que la inversión pública se realizara con los propios recursos internos, planteados por el propio Programa Nacional de Inversiones, por lo que fue necesario recurrir al financiamiento externo, pasando la deuda de 185.8 millones de dólares en 1953 a 602.7 millones para 1958 (SOLIS, 1975), por lo que en México se comenzó a notar una desaceleración en el crecimiento de la economía que años después se traduciría en una profunda crisis de la agricultura.

Los problemas del financiamiento se incrementaron al inicio de la década de los sesenta, los que se resolvieron en gran medida a partir del crédito externo al que México tenía acceso, como resultado de los acuerdos de la Alianza para el Progreso, realizada en Punta del Este, que permitía a los Estados Unidos exportar capital y mantener su ritmo de expansión.

Uno de los acuerdos para poder recurrir al crédito, implicaba la elaboración de planes de desarrollo que pusieran en juego los elementos necesarios para actuar con rapidez sobre la actividad económica de la nación. Como respuesta a lo anterior, surgió en México el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 cuya duración permitió solamente tendencias económicas de corto plazo, pero "en este plan se observa por primera vez en la historia de la planeación económica mexicana un gran cambio en la elaboración de los planes, se constituye el sistema de planeación y manejo del sector público por una planeación económica global de carácter cuantitativo" (ESPINOSA, 1986, p.71).

El plan fue elaborado por la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social, integrada con personas de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de la Presidencia, esta última creada con el objetivo de planificar el gasto público dirigido a cada uno de los sectores de la economía.

Por lo que respecta al sector agropecuario, el plan contaba con un apartado que consideraba la ejecución de programas, los cuales se orientaron principalmente a detener la destrucción de suelos y bosques, controlar las cuencas y ríos ampliando los sistemas de riego; construcción de drenaje y obras complementarias en las zonas de agricultura temporalera; mejorar la capacidad de almacenamiento y distribución de la producción agropecuario y aplicar una política adecuada de precios y subsidios a los productores agrícolas, como los rubros más importantes.

En este momento, se marcaba también el inicio de un período donde se buscaba un desarrollo estabilizador en el país con el que se pretendía encontrar formas adecuadas de equilibrio entre la agricultura, la industria y el comercio, sin olvidar que la agricultura seguía siendo la actividad básica del pueblo mexicano, por lo que una de las metas fue producir más y mejores productos alimenticios con el objeto de satisfacer la demanda que generaba el crecimiento demográfico.

Podemos observar que el efecto pacificador del reparto agrario iniciado por Cárdenas, con la consecuente eliminación de la incertidumbre agraria, conjuntamente con las reformas económico financieras, -creación de bancos, regulación del mercado interno-, la ampliación de las obras de irrigación, tecnificación, etc., contempladas en los planes y programas de los gobiernos posteriores, aunado a las circunstancias, tanto de la guerra como de la posguerra, se generaron las condiciones inmejorables para iniciar un período de franco auge productivo en la agricultura mexicana, que da inicio a partir 1946 y pudo prolongarse hasta 1965, pese algunas reducciones en gasto público agropecuario observadas para algunos años del período, pero siempre se manifestó la dirección y control del Estado en el desarrollo de este sector.

Este lapso, presentó el mayor dinamismo en la historia de la agricultura en México, el Producto Interno Bruto (PIB), registró una tasa media de crecimiento anual cercana al 6.1%, muy por encima de la tasa de crecimiento de la población, la cual fue de 3.2%, expansión sin antecedente y nunca repetida; por lo que hace a la producción global agropecuaria, la tasa media anual de crecimiento alcanzó el 7.3%; así mismo se logró una extraordinaria ampliación de la

superficie cosechada que en todo el período creció de 6 271 899 hectáreas a 14 660 242, es decir un aumento de 8 388 343 hectáreas (véase cuadro 2).

Al sostener tasas de expansión relativamente altas, en este período, el sector agropecuario no sólo fue capaz de satisfacer la demanda interna de alimentos baratos, principalmente básicos, cubriendo las necesidades alimenticias de una población urbano-industrial, si no que ya para 1954 había alcanzado excedentes en la producción de maíz y frijol de hasta cincuenta mil toneladas (CESPA, 1982, tomo XII).

Lo anterior permitió que la agricultura mantuviera saldos exportables, atendiendo la importación de grandes volúmenes de bienes de capital y se constituyera en fuente de acumulación y fortalecimiento del desarrollo industrial del país. Pero la elaboración de un modelo de desarrollo global, que privilegió el crecimiento industrial dirigido hacia las ramas productivas que tuvieran como principal efecto la sustitución de importaciones, dejó de lado las posibilidades de industrializar los productos agropecuarios, por lo que nunca se logró concretar un proceso real de integración entre los distintos sectores de la economía. "Ello significa que el problema de las relaciones entre la agricultura y la industria no radica en que la industrialización se haya constituido en el eje del desarrollo, sino en los rasgos específicos que asumió el desarrollo industrial que, orientado preferentemente a los bienes de consumo duradero, no se integró con la agricultura" (CESPA, 1982, tomo I, p. 9). De esta manera, aún el gran crecimiento presentado por la agricultura durante un largo período, el sector no llegó a formar condiciones que le permitieran la continuidad de su desarrollo, ya que los beneficios de la etapa de auge, se dirigieron más a la economía urbano-industrial, que a satisfacer las necesidades de su expansión posterior.

Durante el Lapso 1961-1964, la oferta de básicos crecía en un 7.2%, mientras que la demanda lo hacía al 5.6%, cumpliéndose la meta planteada, desafortunadamente, a partir de 1965 el modelo estabilizador aplicado para la agricultura inició su agotamiento, creciendo la oferta de productos básicos por abajo de la demanda, con un acelerado crecimiento de los precios de los

alimentos y granos para el consumo humano del 7.4% y del 12.3% respectivamente (CEPAL, 1981, TOMO I).

Para ese mismo período, en el mercado internacional se presentaba un desplome en los precios de los granos, como consecuencia principal de la aplicación del "dumping alimenticio" realizado por Estados Unidos, como parte de su proyecto para convertirse en abastecedor mundial de alimentos básicos a todo el mundo.

Lo anterior obligó que la política agrícola en México, cobrara un giro total en cuanto a la producción de granos básicos, pues se pensó que sería más ventajoso cambiar la estrategia de autosuficiencia por la de importación de aquellos productos que resultaran más baratos que su producción interna.

Esto se manifestó en un "cuantioso volumen de compras de maíz, trigo, sorgo y oleaginosas (que) obligó al gobierno federal a invertir 1 219 000 pesos, que permitió construir hasta noviembre del año (1966), 60 bodegas de mampostería, seis almacenes metálicos y 40 tejamanes. Los Almacenes Nacionales de Depósito (disponían) de 818 bodegas propias y de 613 rentadas para un cupo de 4 000 000 de toneladas de granos" (CEPAL, 1981, p.25). A partir de este momento, se perdía la autosuficiencia alimentaria, la cual, hasta la fecha, no se ha recuperado.

1966-1970 quedó enmarcado bajo el plan global denominado Plan de Desarrollo Económico y Social que al igual que el inmediato anterior, fue elaborado por la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social. El objetivo fundamental de éste, en lo que a materia agropecuaria se refiere, fue movilizar recursos tanto humanos como financieros que permitieran la capitalización del agro por hectárea y por hombre ocupado, es decir, se pretendía que por cada hora trabajada y por cada peso invertido, se obtuviera el rendimiento más alto posible, a la vez que buscaba mejorar la organización de la producción agropecuaria, por lo que se crearon: la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, el Fideicomiso para Créditos en Áreas

de Riego y de Temporal, Productos Forestales de México, La Comisión Nacional de Zonas Áridas y Alimentos Balanceados de México.

En cuanto a la inversión pública federal destinada al fomento agropecuario, se canalizó el 11.2% del total. Se otorgó mayor importancia a las obras de irrigación, lográndose para ese período la incorporación de 192 971 hectáreas de superficie agrícola bajo irrigación de grandes obras y 421 703 rehabilitadas, mientras que la pequeña irrigación incorporó 143 000 hectáreas (SOLIS, 1975).

"El plan consideraba necesario movilizar recursos financieros, técnicos y humanos en una escala superior a la observada en los últimos años. A este respecto conviene puntualizar que no obstante que los créditos destinados a la agricultura y ganadería aumentaron en términos absolutos durante 1966-1970, manifestaron una disminución de su participación relativa en relación con el financiamiento total concedido por el sistema bancario. En 1965, 12.2% de los créditos totales se destinaban a la agricultura y ganadería, para 1970 sólo se canalizaba 9.1%" (Informe Anual, Banco de México, 1970, p. 104, citado en SOLIS, 1975, p.171). Estos créditos se otorgaron mediante la participación, casi total, del sector oficial, viéndose prácticamente estancado el crédito privado, observándose una participación mínima promedio anual del 1.0% de 1966 a 1978.

Así, los mecanismos utilizados como el crédito y la inversión dirigidos al sector, y que permitieron un auge de la agricultura durante veinte años, empezaron a perder dinamismo. El deterioro del papel del sector agropecuario implicó también una erosión en la relación de flujos de transferencia financiera de la agricultura a la industria. Así el inicio de una profunda crisis productiva en el agro repercutiría a su vez en el sector industrial y en consecuencia a nivel global. El inicio de esta crisis a finales de 1966 tuvo como consecuencia una desaceleración inmediata en el impulso productivo que prevalecía en los años de auge de la agricultura, manifestándose principalmente con el declive en la producción de granos básicos, ya que sólo en cuatro años "la producción de maíz (de riego) cayó 8.6%, de 1966 a 1970; la de trigo, 1.3%....

por su parte la producción de arroz (de temporal) cayó 2.0%; la de maíz, 1.8% y la de frijol, 3.3%" (GARCIA, 1993, p. 25).

Por lo que se refiere a los precios de garantía agrícolas, para este momento ya se incluían nuevos productos -arroz, cártamo, ajonjolí, sorgo y soya- y cumplían un objetivo distinto al planteado originalmente, ahora se trataba que a partir de éstos, se protegieran los salarios urbanos, manteniéndolos no sólo sin ningún aumento en su precio nominal, sino con reducciones en lo que respecta al precio real, situación presentada durante todo el periodo del plan (SOLIS ROSALES, 1990).

Esta política de precios de garantía, provocó una disminución en la producción de aquellos productos sujetos a ella, por parte de los medianos y grandes productores, quienes sustituyeron sus cultivos por aquellos más rentables, dejando los granos básicos a los pequeños productores y ejidatarios, manifestándose en una disminución de la oferta de éstos como materias primas para la industria, originando el aumento de las importaciones, principalmente de granos, oleaginosas y aceites vegetales.

El desarrollo estabilizador en favor del sector industrial, tuvo como consecuencia la desinversión en la agricultura que dio origen a un proceso de grave deterioro productivo en el campo mexicano, estancándose la superficie cosechada y presentándose un crecimiento demográfico por encima de la producción de alimentos básicos. Esta situación obligo, al Estado a tener una reconsideración respecto a la importancia de la asignación de recursos al campo.

Se comenzó dando un mayor impulso a programas elaborados ex profeso al fortalecimiento del sector agropecuario y desarrollo rural, entre los que podemos mencionar al "Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural" (PIDER), que desde su creación en 1973 comienza a invertir montos significativos y crecientes en el medio rural. Las inversiones del PIDER se elevaron de 1 104 millones de pesos corrientes en 1973 a 3 451 millones en 1975 y a 7 379 millones en 1979, cifras que representaron respectivamente el 16.9, 15.5 y 21.3 por ciento del total invertido en el sector agropecuario en esos años.

"La diversificación excedió también los ámbitos del sector agropecuario. Así, el PIDER respondió a un enfoque más amplio de desarrollo rural que incluyó desde pequeñas obras de riego y perforación de pozos, hasta la construcción de caminos, escuelas, centros de salud, obras de electrificación y otras" (CESPA, tomo XII, 1982, p. 74). Este representó en su momento, el primer intento sistemático de llevar a la práctica el "desarrollo rural integral", buscando la vinculación de los proyectos productivos agropecuarios, con las pequeñas industrias rurales y con los programas de beneficio social y cultural, puesto que el propio programa marcaba como uno de sus principales objetivos rebasar la meta de un simple desarrollo agrícola, pretendiendo, que ésta fuera acompañada de una mejoría en las condiciones de vida de quienes hacen posible esa producción.

Fueron básicamente tres tipos de actividades a las que el PIDER dirigió la distribución de la inversión: programas productivos, los cuales absorbieron, de 1973 a 1980, el 70% de ésta; de apoyo a la producción con el 20% y de beneficio social con un 10%, lo que representó una inversión total, autorizada al programa de 31 943 millones de pesos corrientes (GARCIA, 1993.p. 61).

Durante este lapso, la política dirigida al sector agropecuario se sustentó ampliamente en la descentralización de la inversión pública y del crédito dirigido al campo, lográndose la primera de estas, básicamente con la participación del PIDER en todos los estados de la república a partir de 1975, y en cuanto a los recursos crediticios, se inició una reestructuración administrativa de los bancos agropecuarios oficiales, surgiendo también para 1975, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) que para el momento de su creación, el gobierno federal reconocía el alto grado de centralización de la política tanto agrícola como crediticia, por lo que planteaba una reorientación de ésta, considerando la necesidad de dirigir el desarrollo en favor de las zonas marginadas y a los productores de bajos recursos.

Para el año de 1975 el crédito agropecuario había alcanzado un 16.1% del total nacional, superando el 13.6% de 1970, pero para el lapso 1976-1979 decreció aún más que éste, representando el 8.3% del total del crédito nacional, recuperándose un poco para 1980 donde

alcanzó el 10.6%(OLMEDO, 1994, p. 124). Se puede observar que el crédito agropecuario, en relación al total nacional, disminuyó, si lo comparamos con la etapa de auge agrícola, no obstante éste no dejó de ser importante de acuerdo al monto de recursos destinados al sector.

Desde 1973 se hicieron grandes esfuerzos en la búsqueda de lograr nuevamente resultados semejantes a los obtenidos en épocas pasadas, uno de estos esfuerzos fue la revisión de la política vigente de precios de garantía, los cuales habían estado prácticamente congelados hasta ese momento, estableciéndose nuevos niveles que permitieron alcanzar una tasa media de crecimiento anual en el período 1973-1980 de 21.4% para el maíz; del 27.4% para el frijol; de 18.5% para el trigo y del 19.2% para el arroz, por mencionar algunos productos (SOLIS ROSALES, 1990, p. 930-931).

La participación del Estado mediante el impulso dado al PIDER fue relevante, puesto que se retomó como experiencia para el diseño de otros programas tales como el COPLAMAR, el PRODERITH y el Plan Nacional de Distritos de Temporal, que se instrumentaron conjuntamente con el primero, alcanzándose buenos resultados en los programas de pequeña irrigación, al lograrse una acumulación de 1000 hectáreas para 1980, irrigadas bajo esta forma.

Uno de los principales problemas, que no permitió obtener mejores resultados en esta etapa, fue que en la política agropecuaria en general y en lo planteado por el PIDER en particular, existió una "duplicación de funciones, debida al enorme número de programas e instituciones que concurren al sector rural. Cada uno de estos programas tiene su propio objetivo, unidad geográfica de acción, estrategia; desaprovechando posibilidades de cooperación, compitiendo por los beneficios de los programas, duplicando los esfuerzos, desperdiciando absolutamente los recursos y originando que el campesino pierda la confianza en las agencias gubernamentales" (GARCIA, 1993, p. 67).

De esta manera, a finales de los años setenta y principios de los ochenta estos programas se vieron frenados y por lo tanto sin continuidad, principalmente por no haber dado una respuesta a la crisis en la que se encontraba inmersa la agricultura mexicana; junto con los grandes volúmenes de importación de productos del campo. "Las importaciones de granos, durante la

segunda mitad de los sesentas y principios de los setentas el promedio nacional se ubicó en alrededor de 230 000 toneladas anuales y para el siguiente lustro (1971-1976) casi se duplicaron, realizándose compras promedio anuales de poco más de dos millones de toneladas" (CALVA, Op. cit., citado en OLMEDO, 1994, p.79).

Las circunstancias desatadas por la crisis de la agricultura nacional, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y las crecientes importaciones de granos, derivaron en una nación alimentariamente débil, dependiente y en consecuencia sujeta al cambio, tanto en las características de la producción interna como en la dieta alimenticia, generado desde el exterior, proceso consolidado a través de las empresas extranjeras con filiales en nuestro país y por los organismos, como las fundaciones (Rockefeller, Ford, entre otras) que financian y dirigen el esquema productivo de innumerables productores mexicanos.

En relación al debilitamiento alimentario, "según una encuesta hecha por el Instituto Nacional de Nutrición (INN) en 1979, 19 millones de personas en México presentaban deficiencias graves en el consumo de calorías y proteínas, de las cuales 13 millones habitaban en las zonas rurales (de ellos, 6 millones de niños de menos de 14 años) y 6 millones en los centros urbanos (de ellos, 2.7 millones de niños)" (OLMEDO, 1994, p. 37).

"Solamente 18% de la población consume dietas variadas, ricas pero no siempre equilibradas. Se ha difundido el consumo de proteínas de origen animal, casi inaccesible para la población de bajos ingresos, lo que desequilibra el balance nutricional de esta gran parte de la sociedad. Se ha alentado la sustitución de alimentos tradicionales de gran valor nutritivo por productos industrializados de un escaso o nulo valor nutritivo, problema al que han contribuido las empresas transnacionales" (OLMEDO, 1994, p. 37).

Esta situación, permitió una reconsideración de las funciones del sistema agropecuario del país, por lo que se privilegió un nuevo programa que propuso una mayor atención a los productores de áreas de temporal y una nueva estrategia de desarrollo agropecuario, nos referimos al Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El SAM fue presentado por la Presidencia de la República el 18 de marzo de 1980, buscando como principal objetivo, -por primera vez durante la crisis agrícola-, alcanzar la autosuficiencia, cuando menos en granos básicos, que garantizara la seguridad alimentaria y ofreciera una mejor situación nutricional para la población, al mismo tiempo que se buscaba sustraer al país de la dependencia de las importaciones de alimentos controlados por empresas transnacionales, elemento de la política de Estado para lograr una independencia nacional alimentaria.

El Sistema Alimentario Mexicano sustentó sus estrategias y acciones a seguir en un diagnóstico de las causas tanto internas como externas que hasta ese momento había configurado el desarrollo y la situación del sector, reconociendo una aguda crisis en la producción de granos básicos en particular y del sector agropecuario en general, que a su vez originó graves carencias nutricionales para la población "cuya dieta, la de sus capas más pobres (19 millones de personas), se asemeja a la de los países más pobres del planeta: el 30% más pobre consume apenas el 16%; mientras que el 15 % más favorecido, absorbe alrededor de la mitad de los alimentos; la disponibilidad de calorías se eleva a 3 500 para el 20% de la población, cayendo a 2 000 para casi 19 millones de personas" (GARCIA, 1993, p. 80), éstas ubicadas principalmente en zonas rurales.

De ahí que se desprenda el objetivo de apoyar la alimentación adecuada de la población rural, aunado con el fomentar el incremento de la producción de los campesinos temporaleros, a quienes originalmente iban dirigidos los beneficios del programa, y garantizar que estos aseguren un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

Sin embargo, para lograr los objetivos planteados, se hacía necesaria la participación activa y el apoyo de los propios productores, por lo que el mismo programa intentó reconstruir la base social del estado entre los campesinos, -bastante distendida para este momento-, a partir de la alianza fundamental entre estos dos actores, compartiendo el riesgo inherente a la producción agropecuaria.

Con esta alianza, el Estado pretendía dirigir el apoyo, a los campesinos y productores de zonas temporales que produjeran alimentos básicos, con créditos baratos, seguros a la producción, asistencia técnica, descuentos en los insumos, entre otros apoyos.

Respecto al gasto público dirigido al sector agropecuario, este representó el 12.5% en 1980 y el 12.2% en 1981 en relación al gasto público total, cifras que superaron por más de tres puntos porcentuales a las obtenidas en los años 1977-1978, las cuales fueron de 9.0% y 9.1% respectivamente. (GARCIA, 1993, p. 120) lo que reflejó por un lado, el interés y esfuerzo por parte del Estado en el impulso a la producción agropecuaria, esto canalizado fundamentalmente a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicas.

Por lo que toca al financiamiento destinado a las actividades agropecuarias, el crédito oficial por medio de BANRURAL, jugó importancia decisiva, otorgada por el propio Sistema Alimentario Mexicano, quien ofreció créditos inicialmente a una tasa de interés de fomento de 14% frente a la inmediata anterior del 22%, lo que significó una notable expansión del monto total de los créditos otorgados al sector. Aún cuando la aportación de la banca privada fue significativa en esta etapa, el crédito oficial participó mayoritariamente, creciendo de 1979 a 1980 a una tasa del 13.7% y para 1980-1981 ésta se incrementa inmensamente con una tasa del 38.3%, frente a una participación de la banca privada con tasas de crecimiento del 5.8% y 18.7% para los mismos años (CESPA, TOMO XII, p. 214).

Pero la distribución del crédito se dirigió mayoritariamente a los estados norteros de la república -Sinaloa, Durango, Tamaulipas, Chihuahua, Sonora y Zacatecas- concentrándose en éstos el 44% de la superficie habilitada con crédito por parte de BANRURAL.

Cabe mencionar que una investigación realizada por el Instituto Nacional de Capacitación Agrícola (INCA-Rural), en los mismos distritos de temporal, inicialmente contemplados por el SAM, -seleccionados en los estados de Tabasco, Veracruz, Puebla, Guerrero, Michoacán, Jalisco y Zacatecas-, nos muestra que el 23% de productores de estos estados, recibieron crédito en el ciclo primavera-verano de 1980, lo que representó una cobertura

superior a los 58.000 agricultores acreditados (INCA-Rural, 1982, citado en GARCIA, 1993, p. 123).

Como parte del compromiso del Estado con los campesinos, se creó el Programa de Riesgo Compartido, que intentó disminuir la inseguridad climatológica de las actividades agropecuarias protegiendo la inversión y los créditos de los productores, garantizando el ingreso medio que ellos hubieran obtenido a partir de su producción, cuando esta fuese afectada por un siniestro natural, reduciéndose la prima de seguro de 9% al 3%, integrándose 2 229 productores a este programa en el ciclo primavera-verano de 1980 (GARCIA, 1993, p. 126).

El Programa de Riesgo Compartido fue realizado con base en la Ley de Fomento Agropecuario, creada en octubre de 1980, formando parte de la estrategia Estatal conjuntamente con el SAM, en favor del sector agropecuario, conformándose como el instrumento legal en la planificación de la producción agropecuaria de esta época.

Otra medida tomada en la búsqueda del incremento productivo de básicos fue la elevación de los precios de garantía, acentuándose dicha medida, principalmente para el maíz y frijol, pasando el primero de estos de 4.450 peso nominales por tonelada a 6.550 de 1980 a 1981, es decir, en sólo un año representó una tasa de crecimiento del 47.2%, mientras que el frijol mostraba un aumento del 33.3% en ese mismo año, incrementándose de 12.000 a 16.000 pesos por tonelada (SOLIS, ROSALES, 1990, p. 930). Este incremento de los precios, estimuló la producción de estos granos, pero si consideramos el fuerte control por parte de los especuladores e intermediarios en las zonas temporales con predominancia campesina, el beneficio directo de esta política no llegó a estos productores, manifestándose nuevamente un mayor beneficio para el sector empresarial dedicado a la producción o comercialización de estos productos.

Los insumos agrícolas fueron altamente subsidiados en esta etapa, siendo los principales, la semilla mejorada y los fertilizantes distribuidos por PRONASE (Productora Nacional de Semillas y FERTIMEX (Fertilizantes de México) respectivamente, quienes proporcionaron a los productores semillas hasta con una reducción del 75% de su precio real y abonos con un 30% de descuento (GARCIA, 1993, p. 81).

Las acciones y medidas tomadas por el Estado a partir del SAM y la Ley de Fomento Agropecuario, como base de la planificación agropecuaria, incrementaron notablemente los niveles de producción de granos básicos y especialmente el de maíz y frijol, anunciándose oficialmente, en diciembre de 1981, por el entonces secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Merino Rábago, una producción récord que alcanzaba los niveles de autosuficiencia de estos granos para nuestro país, de 14.7 y 1.4 millones de toneladas respectivamente* superándose las casi 12.4 toneladas de maíz cosechadas en 1980 y rebasándose la producción de 1976 por 6.7 millones de toneladas, mientras que para el frijol se obtuvo un volumen superior en 51% al del año de 1980 cuya producción fue de 971 359 toneladas (UNO MAS UNO, 1980).

Se llegaron también a niveles nunca antes obtenidos en cuanto a la superficie cosechada se refiere, con 18.5 millones de hectáreas para el año de 1981, las cuales rebasan por 1.7 millones a las alcanzadas en 1980 (GARCIA, 1993, p. 108).

Contradictoriamente, "por esos mismos años, se realizaron las importaciones maiceras récord de este país: 4 187 072 tons. en 1980 y 2 975 576 tons. en 1981 (contra una importación media anual de 1 530 183 tons. en el quinquenio 1975-1979)" (OLMEDO, 1994, p. 111), lo que nos hace pensar en una alteración considerable de las cifras de producción de estos años, sin embargo esos granos existieron en las bodegas nacionales ya sea que se hallan producido o importado.

Lo cierto es que aún cuando dejemos de lado el supuesto fraude o alteración estadística, los beneficios de la política empleada por el Estado no se manifestaron en forma homogénea con los productores del campo, pues en la práctica, los recursos se canalizaron mayoritariamente, y fueron mejor aprovechados, por quienes ya contaban con una organización social y un poder económico, representados estos por el sector empresarial, aunque sí hubo una parte de campesinos con capacidad de acumulación que pudieron beneficiarse con ella.

* Declaración hecha al diario *UnomasUno* del 27 de diciembre de 1981.

Cabe aclarar que aún cuando los menos beneficiados fueron los campesinos temporaleros, a quienes iba dirigido el programa, la agricultura en general mostró niveles productivos nunca antes alcanzados, especialmente en básicos.

Por todo lo anterior, la intervención estatal por medio de la instrumentación del Sistema Alimentario Mexicano, pretendió modificar la política agrícola del país que hasta ese momento había imperado, en la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria nacional, lo cual fue un logro innegable, y cuyos logros permitieron hacer menos severa la crisis, que de lo contrario hubiera mostrado peores consecuencias sin embargo este programa no sólo no continuó, sino que se dio marcha atrás a toda esta política a partir del gobierno de Miguel de la Madrid a finales de 1982, debido a las fuertes presiones ejercidas por los organismos internacionales en su afán de implantar una política de no intervención estatal en la planificación económica del país, lo que nos ofrece un panorama de lo débil y dependiente de nuestro sector agroalimentario.

La situación de crisis de la agricultura mexicana se agravó aún más a partir de 1983, cuando se da inicio a un proceso de transformación económica dirigido hacia una economía abierta la cual será abordada en la próxima fase de análisis.

2. Segunda Fase 1983-1995, Adelgazamiento de la Participación Estatal en el Proceso de Planificación Agropecuaria

Esta etapa esta caracterizada, en relación con la fase anterior, por una marcada diferencia en cuanto a la participación del Estado en la dirección de la economía en general y la acción dirigida por éste hacia el sector agropecuario en particular.

La débil situación económica del país, agravada por la caída del precio internacional del petróleo orilló al gobierno mexicano a suspender -en el mes de agosto de 1982- temporalmente los pagos del servicio de la deuda externa, lo que inmediatamente cerro la posibilidad de contar con nuevos prestamos.

La profunda crisis dejaba en situación vulnerable a la economía mexicana, ante cualquier imposición en el intento de una "renegociación" de la deuda con los organismos internacionales, de forma tal que para septiembre de 1982, México firmó la Carta de Intensión al Fondo Monetario Internacional (FMI), que marcaría en gran medida el rumbo de la política económica de la entrante administración -de Miguel de la Madrid Hurtado- a partir de diciembre de ese mismo año, de la cual resultaron tres elementos principales:

Se consideró aspecto prioritario el cumplimiento del pago de la deuda y de su servicio, por parte de México con sus acreedores extranjeros, compromiso que le permitió contar nuevamente con crédito internacional, pero las transferencias al exterior, realizadas a partir de los pagos, colocarían al país como un exportador neto de capital.

Otro aspecto relevante, fue el establecimiento de una política de ajuste fiscal y estabilización mroeconómica, caracterizada por la reducción del gasto e inversión pública, decremento de los subsidios, límites al crédito y aumento en la tasa de interés, no incremento de los salarios nominales y devaluación del peso frente al dólar; con esta política, se pretendía disminuir los desequilibrios en las finanzas públicas en el corto plazo y se consideraba de carácter temporal, pero esto no resultó así, de tal forma que a la fecha se sigue aplicando e incluso con mayores intensidades.

Un tercer elemento registrado en la política económica de principio, de los ochenta, fue la puesta en marcha de una política de apertura comercial con el exterior, que dejaba de lado el modelo de crecimiento hacia adentro y sustitución de importaciones, atendiendo más a los "beneficios" de las ventajas comparativas.

Con la instrumentación de la política económica caracterizada por los elementos anteriores, también se presentaron cambios sustanciales en el modelo de desarrollo dirigido al sector agropecuario y en la posición que este ocuparía en relación a la economía global del país.

Uno de los cambios más representativos fue la eliminación del objetivo de autosuficiencia alimentaria, tan buscado en años anteriores, por el de "soberanía" alimentaria, esto significaba para el gobierno, que no era necesario producir los alimentos requeridos por la población en el interior del país, sino tener la capacidad económica para adquirirlos en el exterior con base en las exportaciones agropecuarias, a partir de esta modificación, se desprendería la estrategia a seguir en la conducción del sector agropecuario, quedando enmarcado bajo el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), dado a conocer en octubre de 1983 por el gobierno federal, presentando como uno de sus objetivos la protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo, poniendo especial interés en la segunda de éstas, con lo que definitivamente la autosuficiencia había quedado atrás.

También, se instrumentó a partir de abril de 1985 y con culminación en el año de 1988, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), bajo un concepto de política económica, donde aún se reafirma -teóricamente- la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo de la nación.

Ambos programas, quedaron debidamente sustentados, con la creación de un marco jurídico a partir de las reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución General de la república, publicadas en febrero de 1983 y con la elaboración de la Ley de Planeación publicada en enero de ese año, reglamentaria de la parte económica de la Carta Magna, de manera que se elevaba a rango constitucional la planificación económica del país y de los

sectores que la componen, y se señala al Estado como responsable en materia de regulación, promoción, e intervención en lo que se refiere a la dirección de la economía nacional con la finalidad de fijar objetivos, prioridades, asignar recursos y determinar tiempos de ejecución, así como realizar la evaluación de los resultados del proceso de planificación.

No fue sino hasta el mes de mayo de 1990, cuando se presentó un nuevo programa dirigido al desarrollo agropecuario denominado, Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (PRONAMOCA), basado también bajo el sustento ofrecido por el marco jurídico mencionado. Este programa fue seguido por el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, desprendido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Regresando a principios de los años ochenta, encontraremos que el PRONAL, fue el primer programa inserto en la política económica de reestructuración y adelgazamiento paulatino en cuanto a la participación del Estado en la planificación del desarrollo del agro mexicano, elaborado a pesar del poco interés mostrado por la administración de ese momento en el sector agropecuario, lo cual se dejó ver con dos hechos significativos: primero, en el "programa de diez puntos para salir de la crisis económica, el presidente Miguel de la Madrid dejó fuera al campo. Segundo, en su mensaje de año nuevo, el propio jefe del ejecutivo, dijo: "Hemos confirmado y ampliado créditos que aseguren las importaciones necesarias de alimentos". Este año (1983) el país compraría en el extranjero 7 millones de toneladas de granos" (GARCIA, 1993, p. 131).

Aún así, se instrumentó el PRONAL con objetivos y planteamientos tales como, buscar la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitieran el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano, marcando como una de sus metas, el proporcionar una oferta adecuada de alimentos básicos como el maíz, frijol, arroz, trigo, azúcar, grasas vegetales, pescado, leche y carne de algunas aves; pero nunca se hizo ver la intención de producir estos alimentos al interior del país, ni se especificó la forma en que se iba a incorporar en todo este proceso a la mayoría de los productores mexicanos, pues lo importante era contar con divisas suficientes para hacer frente a su importación.

La estrategia a seguir por el PRONAL, en el intento de lograr el objetivo alimentario nacional se dividió en cuatro fases: a) de producción, b) transformación, c) de comercialización y d) consumo y nutrición, llamando especialmente la atención dos de ellas, la primera, es decir la de producción, destacando la necesidad de estimular la producción de granos básicos en el país, principalmente de la zona temporalera, caracterizada por contar con una producción de estos alimentos, con el fin de reducir su importación, planteamiento que contradice lo marcado en los objetivos y lo declarado oficialmente por el entonces secretario de agricultura, el cual dijo que la transferencia debía ser algodón y cafés producidos en México, por ejemplo, a cambio de granos básicos traídos del extranjero.

Y la segunda fase, -la de transformación- que marca la importancia de esta etapa en la cadena alimenticia, haciendo notar que 50% de los alimentos en México pasan por este proceso, pero la intervención del Estado se limitó sólo al control de precios, pues la propiedad de la industria de este tipo pertenece a los particulares y, especialmente al capital extranjero.

Pero estas contradicciones, parecerían las menos, cuando al término del programa -como veremos más adelante- se encontraría que no existió una concordancia entre lo que se dijo y lo que se hizo.

Por lo que se refiere al PRONADRI, éste intentó recuperar algunos objetivos planteados en el pasado tales como, lograr un desarrollo rural integral, dar prioridad a las necesidades alimenticias del pueblo mexicano y lograr la autosuficiencia de granos básicos que permitiera reducir la dependencia con el exterior. Estos objetivos, así como el propósito fundamental "que se plantea en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, se sustentan en los principios básicos de justicia agraria, soberanía alimentaria y bienestar social, considerando la participación democrática y activa de la población para promover su incorporación plena al desarrollo económico y social del país" (SARH-PRONADRI, 1985, p.58).

El programa trató de impulsar nuevamente la fuerza e importancia perdida del sector agropecuario en relación al resto de la economía, resaltando que el desarrollo económico del país depende en gran medida del fortalecimiento y avance del sector rural, por lo que se marcaba

como necesario transformar estructuras económico-sociales y productivas, y evitar que el bienestar de la población y el crecimiento productivo del campo, continúe subordinado a las prioridades de otros sectores de la economía, destacando para tal propósito el planteamiento de los siguientes instrumentos de apoyo:

1. Gasto público. Aumento del gasto público destinado al medio rural, con la finalidad de lograr las metas de producción que implica la soberanía alimentaria, los requerimientos de infraestructura, insumos, etc.

2. Precios de garantía. El desarrollo Equilibrado de las actividades agropecuarias requieren de una política de precios relativos favorables al medio rural. Los precios de garantía, implicarán incrementos reales, que aseguren la recuperación de los costos de producción y un margen de ganancia que revierta gradualmente los términos de intercambio, propicie la adopción de cambio tecnológico, y la expansión de la frontera agrícola.

3. Crédito y seguro. El financiamiento contemplará la ampliación de cobertura de las líneas de crédito y seguro, y su operación oportuna y suficiente, lo que permitirá la capitalización de las actividades productivas ayudando a la integración y consolidación de las organizaciones reproductoras. Se ampliarán las acciones de capacitación a los usuarios de crédito y se modernizaron los mecanismos y procedimientos de operación de la banca para elevar la eficiencia en el financiamiento.

4. Subsidios. Se otorgaran de forma selectiva dependiendo de los productores, cultivo o región, así como en la promoción de nuevas tecnologías y en la apertura productiva en otras regiones. los subsidios se destinaran fundamentalmente al consumo rural y a los costos de producción, asociándose su producción a la asistencia técnica y al fomento de la organización de productores.

5. Fertilizantes y plaguicidas. Se apoyará a los productores de bajos ingresos a través del aumento de fertilizantes dedicados preferentemente al cultivo, de básicos. Se evitará el intermediarismo y el aumento artificial de los precios de los fertilizantes con la creación de

organizaciones de productores en la comercialización y distribución de fertilizantes" (ESPINOSA, 1988, p. 25).

Este programa realmente fue alentador si atendemos a los planteamientos plasmados en el papel, pero esto no concordó del todo con las acciones aplicadas por el Estado en el manejo de las variables económicas, en gran parte, por la crisis económico-financiera que vivía en ese momento el país en general y el sector agropecuario en particular, pero más aún por las presiones de ajuste fiscal y reestructuración económica ejercidas por los organismos internacionales y especialmente de Estados Unidos, lo que no permitió la concreción de muchos de los objetivos planteados, como fue el lograr la autosuficiencia alimentaria del país, incluso cuando este era el objetivo básico del programa.

Esta influencia internacional sobre nuestra economía, se vería incrementada a partir de la formalización de una apertura comercial en 1986 mediante la firma de integración de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros (GATT).

La formación del GATT, data del año 1948, creado con el objetivo de discutir y acordar multilateralmente las políticas económicas internacionales relacionadas con el comercio exterior, y donde las negociaciones referentes a la reestructuración del comercio mundial agropecuario ocupan un papel importante, pero difícil y delicado, iniciándose en septiembre de 1986 en la Ronda de Uruguay, las cuales giraron fundamentalmente bajo los planteamientos de las naciones industrializadas, en lograr un acuerdo de liberación de los mercados agropecuarios, con una disminución de los apoyos a los productores de los países miembros.

"Sin embargo, la liberación del comercio agropecuario implica un profundo cuestionamiento a los modos de producir en la agricultura, vigentes desde la segunda guerra mundial, sobre todo en la gestión estatal de los aparatos de producción y comercialización. En consecuencia, supone un desmantelamiento de las estructuras, alianzas y prácticas que se han venido construyendo durante cuarenta años sobre la base de equilibrios sociales y políticos de primer orden"(TRAPAGA, 1990).

Lo anterior, implicó serias dificultades para lograr acuerdos sobre un nuevo comercio agropecuario mundial, pero su no concreción inmediata, permitió a la agricultura mexicana contar con algunos beneficios, debido a que los productores agrícolas siguieron relativamente protegidos, aunado a que al promover las exportaciones, se adquirieron insumos y maquinaria importada a precios bajos.

La hegemonía económico-productiva de los Estados Unidos, trató de imponer en 1990 sus planteamientos:

"1) Reducir considerablemente todas las barreras no arancelarias a la importación y transformarlas en aranceles bien establecidos, con el fin de eliminarlos por completo en un periodo máximo de diez años, así establecer el mayor rigor científico en la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

2) Eliminar los subsidios a la exportación en un plazo de cinco años.

3) Disminuir al mínimo los apoyos a la producción" (TRAPAGA, 1990, p. 977).

Pero éstos planteamientos, chocaron con posiciones encontradas de la Unión Económica Europea, y con necesidades e intereses heterogéneos para cada grupo de naciones miembro, situación que puso en crisis al GATT al no poder llegar a un acuerdo para reformar el comercio mundial.

El intento fallido de imposición de Estados Unidos en el GATT, no se dejó de lado, pues para el mismo año de 1990 dirige una propuesta con planteamientos similares para México y Canadá, con la finalidad de integrar un Tratado Trilateral de Libre Comercio, en donde las negociaciones tendrían menor resistencia dada la poca independencia de nuestra economía.

Este contexto enmarcó la elaboración del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (PRONAMOCA), que al interior se encontró inmerso en una decidida e intensificada política económica neoliberal que dictó el retiro relativo del Estado y del gobierno, en cuanto a reducir su participación y responsabilidad respecto a la producción agropecuaria, dejando mayor actuación a las fuerzas del mercado.

Este programa se trazó como punto central a alcanzar, la "modernización" del agro mexicano, bajo el objetivo fundamental de lograr el aumento de la producción y productividad agropecuaria, pero ahora considerando a una parte de esta perteneciente a una nueva división internacional del trabajo, al pretender mantener a un sector de la agricultura mexicana integrado a las demandas del mercado externo, sector contemplado para su conformación, por la agricultura de tipo empresarial y por aquellos productores "medios" que pudieran integrarse mediante la producción de cultivos exportables. Mientras que la producción de alimentos no exportables y principalmente la de granos básicos, tendría que asumirse por la economía campesina, de tal forma que permitiera la soberanía alimentaria del país, por lo que el programa también planteaba el incremento productivo en granos básicos, pero nunca precisó cuales serían los mecanismos para lograrlo.

Del objetivo fundamental del programa, se desprendieron ocho más de carácter general:

- "1) Elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y de sus familias.
- 2) Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal.
- 3) Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un programa de apertura comercial, logrando un superávit en el intercambio en este renglón de la actividad.
- 4) Alentar el potencial exportador
- 5) Eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para lograr mejor asignación de recursos.
- 6) Impulsar el desarrollo de planes propicios para la inversión, tanto nacional como extranjera.
- 7) Conservar los recursos naturales.
- 8) Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural" (SARH, 1990, p. 992).

En estos objetivos, podemos observar el gran énfasis puesto a la apertura comercial y al estímulo de la inversión tanto nacional como extranjera en el sector agropecuario mexicano, esto último, trataría de alcanzarse mediante la elaboración de programas de asociación entre

ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y empresarios que a su vez, pudieran asociarse con inversionistas extranjeros, buscando la integración de unidades productivas en las que se hicieran rentables el flujo del capital y de tecnología.

Tanto la asociación de diversos actores sociales en el campo, como la apertura comercial de la agricultura, implicaron cambios político-económicos estructurales importantes, destacando: a) Las modificaciones al artículo 27 de la constitución política, ya que la estrategia de asociación productiva planteada por el PRONAMOCA no era posible, dadas las limitaciones que para estos fines marcaba la constitución y b) iniciar las negociaciones para la elaboración de un proyecto de integración económica entre México, Estados Unidos y Canadá.

En cuanto a las modificaciones al artículo 27 constitucional, estas también formaron parte del programa de reestructuración económica del Estado, que considerando un adelgazamiento constante en relación a su participación para el fomento del desarrollo agropecuario, buscó sentar las bases para otorgar sustento legal a las diversas formas de asociación productiva en el agro, dirigidas a obtener como principal fuente de recursos a los inversionistas privados, ya sean nacionales o extranjeros.

Dentro de las modificaciones, destacó también, la culminación del reparto agrario, la autorización para rentar o vender las tierras ejidales, ya sea a otros ejidatarios, comuneros, particulares y/o a empresas nacionales o extranjeras, justificando una mayor autonomía de los productores y organizaciones del sector agropecuario y por lo tanto la disminución de la participación del Estado; además de la supuesta existencia de seguridad en la propiedad de la tierra, con el hecho de terminar con la distribución de ésta, que se traduciría en un aliento para "contar con mayores inversiones privadas en el campo".

De esta manera, el 6 de enero de 1992 aparece la publicación de las reformas a este artículo en el Diario Oficial de la Federación, con lo que a partir de ese momento, comenzó a regir un nuevo orden jurídico en el campo mexicano.

Pero en realidad estas modificaciones tuvieron como objetivo fundamental el "ajustar el marco legal del sector rural a las exigencias formuladas por los representantes de Estados Unidos

en las negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio y de esta forma eliminar obstáculos a la penetración transnacional en la agricultura” (CALDERON, 1993, p. 183).

Estas exigencias y presiones para llevar a cabo lo antes posible la instrumentación del TLC, obedecieron en gran medida a la pérdida estadounidense de mercados agrícolas, debido a la aguda competencia de estos a nivel mundial, y a la caída de los precios internacionales de granos básicos, como consecuencia de la acumulación de grandes excedentes de estos por parte de las potencias económicas mundiales.

En teoría, el TLC busca construir una zona tanto comercial como geográfica que permita hacer contrapeso a otros bloques comerciales como son el de la Cuenca del Pacífico y el de la Unión Europea de Naciones, pero hay que destacar, que las formas de integración de estos bloques económicos se dieron en condiciones completamente distintas, puesto que cada país integrante, ha logrado mantener sus objetivos de autosuficiencia y soberanía alimentaria y ha buscado reducir la brecha económica entre cada país a partir de la intervención del Estado en su economía y especialmente en el desarrollo del sector agropecuario.

En contrapartida, el TLC, impide a México en primera instancia buscar el objetivo de autosuficiencia alimentaria, puesto que los productos básicos serían distribuidos por los países del norte, particularmente por Estados Unidos, mientras que México tendría que ocuparse de la producción y distribución de productos no básicos como hortalizas, legumbres, frutales y ornamentales entre otros, apelando a las ventajas comparativas de cada país, pero esta situación implica todo un cambio en el patrón tradicional de cultivos para México y no así para Canadá o Estados Unidos.

La situación para la agricultura mexicana se agrava si consideramos que con el TLC “se pone a competir a 27 millones de Ejidatarios, en su mayor parte productores temporales de granos básicos y a un millón de minifundistas, pequeños propietarios y comuneros (todos ellos con graves problemas de descapitalización), con el sistema agrícola más avanzado del mundo, dominado por un conjunto de empresas monopólicas agroalimentarias y que recibió de 1980 a 1987 subsidios por un monto superior a 126 000 millones de dólares (es decir, 378 billones de

pesos, cifra que supera casi en un 30% a la deuda externa total del país). Los generosos subsidios agrícolas que el gobierno de Estados Unidos da anualmente a sus agricultores (26 millones de dólares en 1986 y 12 millones de dólares en 1989), fueron entre diez y veinte veces superiores al presupuesto total de la SARH” (CALDERON, 1993, P.179).

A pesar de todas las desventajas que implicaba la firma del TLC, las imposiciones del norte lograron que el primero de enero de 1994 entrara en vigor este tratado, aumentando, de esta manera, la dependencia de nuestra economía con el exterior.

Bajo esta intensificada política económica neoliberal, después de un año de la apertura del TLC, se presentó en México el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, cuyos planteamientos y objetivos se desprendieron del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Dentro de los elementos del diagnóstico, el Plan reconoce que el campo mexicano presenta un serio rezago. La actividad agropecuaria tiene una baja productividad y presenta graves problemas de rentabilidad y de capitalización que se traducen en bajos ingresos de los productores. Esto se refleja en el hecho de que el 23 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) nacional dedicadas a las actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras únicamente genera el siete por ciento del PIB, si a esta realidad se le añade el hecho que el 27% de los mexicanos vive en el campo, se comprende que el 35 por ciento de los habitantes rurales padezcan pobreza extrema.

Únicamente el nueve por ciento de la superficie nacional se destina a actividades agrícolas y de éste, sólo dos terceras partes cuentan con acceso a riego o a buen temporal. Más aún, 90 por ciento de la superficie presenta problemas de erosión y la deforestación acaba con 240 mil hectáreas anuales.

Es patente la falta de infraestructura regional que acerque la producción al consumo, que incentive la inversión y que permita mecanismos eficientes de comercialización. Se carece de una estructura regional de mercados que tiendan a igualar los costos de comercialización entre las diferentes regiones del país. Los costos de transporte y almacenamiento en México son superiores a los de nuestros principales socios comerciales.

La investigación y la capacitación no responden a las demandas de los mercados y no se ajustan adecuadamente a las necesidades regionales de la producción. Esto resulta en una baja generación de tecnologías modernas cuya transferencia se ve afectada por la falta de financiamiento adecuado.

Tampoco se cuenta con un sistema de financiamiento rural que ofrezca servicios competitivos. No existen instituciones regionales que cubran los requerimientos de los productores y los costos de intermediación son altos. Actualmente, 60% de los municipios carecen de acceso a sucursales de la banca comercial.

A las declaraciones anteriores, plasmadas en el propio plan, se le suma el reconocimiento de que las reformas al marco jurídico, la apertura comercial y los apoyos directos al campo, que tienen por objeto propiciar mayor productividad, rentabilidad y competitividad en el campo mexicano, no han ofrecido los beneficios esperados, justificando esto, en primer lugar porque no ha pasado el tiempo suficiente para que estas medidas rindan sus frutos, y también porque no han sido acompañadas por un conjunto de políticas y acciones adecuadas (véase PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1995).

Bajo la consideración de este diagnóstico, el objetivo central de la política agropecuaria, consiste en incrementar el ingreso neto de los productores, para lo cual, el Plan propone la definición de instrumentos tendientes a incrementar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas y promover una mayor rentabilidad y competitividad.

Se consideró seguir ejerciendo la política de apoyos directos, para aquellos productores primarios de baja productividad, apoyos a productos con ventajas comparativas a través de construcción de infraestructura (caminos, almacenes, etc.) y culminación de pequeñas obras hidráulicas, se planteó la promoción de nuevas tecnologías acorde con las potencialidades regionales, la creación de un sistema de capacitación rural integral, transformación del sistema financiero y la creación de redes comerciales sanas y eficientes. Todo lo anterior controlado bajo un nuevo federalismo que evite la centralización de las decisiones y bajo la responsabilidad de la reestructurada Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

Enmarcado en este diagnóstico y bajo este plan rector, están basados los planteamientos del Programa Agropecuario de Desarrollo Rural de la Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León. Todas estas disposiciones y objetivos por alcanzar implican una gran participación del Estado, que se comprometiera a llevarlas a cabo bajo un estricto proceso de planificación y asignación de recursos, pero este compromiso, al parecer, nuevamente quedará sólo en el papel, pues el propio jefe del Ejecutivo declaraba en el acto: Compromisos y Perspectivas de la Alianza para el Campo, del 20 de junio de 1996 lo siguiente, " ahora hemos tomado una medida que es bien sencilla, muy clara, muy transparente. Esta medida ha sido la de **dejar que funcione el mercado**, dejar que los precios reflejen la verdadera escasez de los productos, dejar que el precio refleje la demanda que existe (para los productos del campo)" (LA JORNADA, 1996, p. 8). Esta declaración elimina de facto un proceso planificado por el de mercado, a pesar que este último, hasta el momento no ha podido dar resultados positivos. De esta manera, se restringe totalmente la participación del Estado como responsable y promotor del desarrollo agropecuario.

Observemos ahora cuál ha sido la evolución de las variables económicas que tradicionalmente han sido dirigidas al sector agropecuario por parte del estado, en el marco de una política de reestructuración económica y ajuste fiscal, encaminada hacia un neoliberalismo económico e intensificada a partir de 1983.

Si atendemos al gasto público destinado al agro, podremos observar que éste se caracterizó por un recorte constante durante todo el periodo 1983-1995 (véase cuadro 1).

El gasto público programado para este sector, en relación al gasto total se redujo del 12.5% en 1980 a 9.6% en 1983, participación que continuó descendiendo de forma tal que para 1989 éste representó menos del 6.0%, tendencia que siguió manifestándose hasta llegar a los niveles más bajos, en los últimos 25 años, en 1993, considerándose sólo un 5.0% para el sector agropecuario.

CUADRO 1

GASTO PROGRAMADO PARA EL SECTOR RURAL (1983-1995) (MILLONES DE PESOS)					
ANO	TOTAL P. NOMINAL	TOTAL P. REAL BASE 1980=100	DESARROLLO RURAL P. NOMINAL	DESARROLLO RURAL P. REAL BASE 1980=100	% DEL DESARROLLO RURAL RESPECTO AL TOTAL
1983	4 237.9	1 031.11	408.1	125.27	9.6
1984	7 123.5	1 047.57	604.7	113.05	8.5
1985	10 542.8	983.92	856.8	101.94	8.1
1986	17 146.2	858.38	1 411.0	89.75	8.2
1987	39 073.5	843.79	2 500.8	71.44	6.4
1988	73 889.8	745.07	4 003.2	53.83	5.4
1989	83 833.6	704.41	4 868.1	47.98	5.8
1990	116 469.4	772.69	6 512.6	48.14	5.6
1991	146 700.9	793.45	7 907.8	51.91	5.4
1992	175 192.6	840.07	9 449.7	55.90	5.4
1993	203 164.4	866.80	10 301.7	57.73	5.0
1994	244 534.8	975.37	16 015.9	86.35	6.5
1995	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicano, 1995, INEGI.

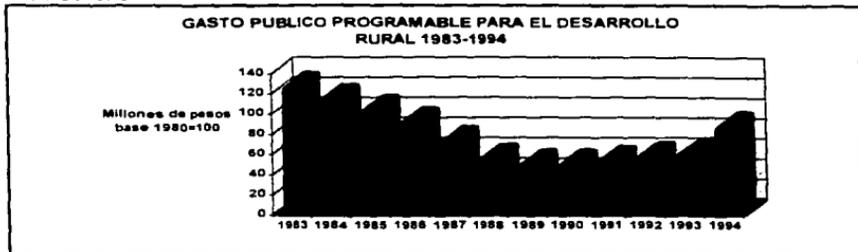
P. CONSTANTE: precio constante

P. REAL: precio real

n.d. no disponible

Así mismo al observar las cifras deflactadas (precio real), correspondientes al gasto programado para el sector rural, apreciaremos la reducción constante de éstas durante la mayor parte del periodo, salvo una mínima recuperación a partir de 1991 que permitió obtener un gasto de 86.35 millones de pesos constantes en el año de 1994, aún así este dato quedó rebasado por más del 3.7% del presentado en 1986 (véase Gráfica 1).

GRAFICA 1



Fuente: Cuadro 1

Los datos obtenidos nos revelan como el desplome del gasto público dirigido al sector agropecuario, así como la contracción de su participación porcentual en relación al gasto público federal total, han provocado que el sector se vea especialmente castigado por la política de ajuste y reestructuración instrumentada en México, situación que se acompaña con la pérdida de dinamismo de agricultura y por lo tanto, del agravamiento de la situación alimentaria interna.

La capacidad de respuesta del sector agropecuario se vio cada vez más deteriorada, con niveles de producción física sumamente erráticos, con grandes oscilaciones año con año que mantuvieron prácticamente estancada la producción de los principales cultivos* durante la década 1980-1990, presentándose una tasa de crecimiento anual del 1.6% frente a una del 2.0% registrada para la población nacional. Los siguientes 5 años (1990-1994), sólo presentaron una tasa de crecimiento promedio del 0.5%, situación que tuvo como consecuencia, el incremento de las importaciones de los productos agrícolas, principalmente básicos, que además se hicieron

* Los productos considerados fueron arroz palay, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cartamo, soya, semilla de algodón, sorgo y cebada.

más factibles con la firma del Tratado de Libre Comercio, que ha colocado a los Estados Unidos como principal vendedor de estos productos en México, situación que nos ubica como economía cada vez más dependiente.

De la misma manera, la inversión dirigida al sector agropecuario, que en lo fundamental ha dependido de la inversión pública fue totalmente relegada durante todo el periodo ésta se redujo de 11.0% de la inversión federal total en 1983, a 4.7% en 1995 (véase cuadro 2).

CUADRO 2

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL TOTAL Y EJERCIDA PARA EL DESARROLLO RURAL (1983-1995) (MILLONES DE PESOS)					
AÑO	TOTAL P. NOMINAL	TOTAL P. REAL 1980=100	DESARROLLO RURAL P. NOMINAL	DESARROLLO RURAL P. REAL 1980=100	% DEL DESARROLLO RURAL RESPECTO AL TOTAL
1983	1 365.4	332.21	332.21	46.32	11.0
1984	2 262.4	332.70	332.70	44.75	10.5
1985	3 030.3	282.51	324.7	38.63	10.7
1986	4 869.4	243.77	450.8	28.67	9.2
1987	10 789.0	232.98	882.2	25.20	8.1
1988	19 072.7	192.32	1 146.9	15.42	6.0
1989	22 107.5	185.75	1 722.7	16.98	7.8
1990	33 939.5	225.16	2 579.5	19.06	7.6
1991	39 462.7	213.43	3 018.3	19.81	7.6
1992	43 835.5	210.19	3 092.1	18.29	7.0
1993	47 363.0	202.07	2 729.8	15.29	5.8
1994	57 577.4	229.65	3 123.5	16.84	5.4
1995 a)	66 820.3	197.42	3 198.1	12.04	4.7

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1995, INEGI

a) Correspondiente a la inversión física del sector público autorizado para el año.

P. NOMINAL: Precio nominal.

P. REAL: Precio real.

Los datos anteriores, reflejan la rápida y decidida tendencia de "adelgazamiento" por parte del Estado en cuanto a su participación en el sector agropecuario, manifiesta en la reducción substancial, tanto del gasto como de la inversión pública, obteniéndose para esta última, en el periodo 1983-1995, una tasa media de crecimiento anual real negativa de -9.8%. Con esta drástica disminución la inversión pública agropecuaria experimentó una reducción en términos reales superior a la mitad de lo que se invirtió en 1986 (véase gráfica 2).

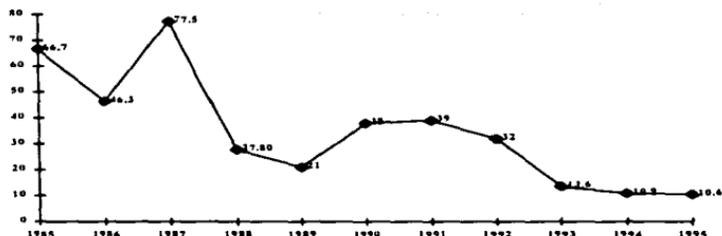
GRAFICA 2

Fuente: Cuadro 2.

Desafortunadamente, la expectativa de contar con nuevas inversiones por parte de la iniciativa privada, a partir de las adecuaciones a la política económica en su conjunto, no dio resultado, ya que "a pesar de la reducción de las regulaciones que la limitaban y de su promoción, no se interesó por ubicarse en el campo, ni por cumplir con el papel de motor que los diseñadores de la política le habían asignado" (DE ITA, 1994, p.17). Lo anterior tuvo mayor impacto en los renglones de gasto e inversión tradicional, como fueron las obras de grande y pequeña irrigación, situación que se reflejó en la disminución constante de la incorporación de superficie agrícola nueva al riego. Se incorporaron en 1985 un total de 66.7 millones de hectáreas de las cuales 27.1 millones correspondieron a gran irrigación y 39.6 millones a pequeña, descendiendo estas cifras, en lo general año con año, salvo algunos altibajos en lo particular, registrándose únicamente la incorporación de 10.6 millones de nuevas hectáreas en 1995, divididas en 7.1 y 3.5 millones para la grande y pequeña irrigación respectivamente (véase gráfica 3).

GRAFICA 3

COMPORTAMIENTO DE LA INCORPORACION DE SUPERFICIE AGRICOLA AL RIEGO
(1985-1995)
MILLONES DE HECTAREAS



Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995.

Aunado a la situación anterior, mencionaremos que el almacenamiento de agua destinado a la irrigación, históricamente se ha concentrado en la región noroeste de la República Mexicana, contando con 18,256 millones de metros cúbicos almacenados en diversas obras hidráulicas en el año de 1986, y que a pesar de su notable reducción de más de 5,500 millones de metros cúbicos para 1995, que ubicó a la región con 12 685 de los mismos, estas cifras, no se semejan en nada a las registradas para la región sur de nuestro país las cuales fueron de 996 y 713 millones de metros cúbicos para los años mencionados respectivamente (OLMEDO, 1994).

Si bien es cierto que la región sur de nuestro país no padece las condiciones pluviales adversas de la región noroeste, y de ahí la poca existencia de obras hidráulicas en la primera, no justifica que el gasto público también quede rezagado en otros rubros y que este sólo se enfoque a determinadas regiones y además cada vez en menor cuantía.

Si consideramos que la región que tradicionalmente ha absorbido gran parte del gasto e inversión pública -la noroeste-, es una región que se caracteriza por la presencia predominante de una agricultura de valorización directa, con interés en la producción de cultivos exportables y por

lo tanto no en básicos, entendemos en primer lugar, que el objetivo de seguridad alimentaria se deja en el olvido, y en segundo lugar, que se deja cada vez más, el desarrollo del agro en manos de grupos capitalistas que hipotéticamente volverán más competitiva la economía mexicana, recibiendo del exterior alimentos y materias primas en condiciones "favorables", pero una situación de tales características refleja como trasfondo el objetivo fundamental que "el sector rural ayude a la burguesía nacional a equipararse con la burguesía internacional, vía el proceso de internacionalización de la economía, que implica ir desarrollando paralelamente un proyecto de integración económica" (GARCIA, 1993, p. 165), política impuesta por los organismos internacionales, y por lo tanto no es posible manejarla al interior con independencia, manifiesto en la determinación prioritaria de adelgazamiento de la participación estatal en el fomento y dirección del sector rural, intensificada a partir de 1983.

Esta política también ha modificado la estrategia de financiamiento para el sector agropecuario con la que se pretendió conceder una mayor participación a la banca comercial, reducir el subsidio financiero contenido en las tasas de interés agropecuarias y hacer una selección estricta de los sujetos a crédito por parte de la banca oficial.

Los volúmenes de crédito al sector crecieron, en promedio, a tasas inferiores a las históricas, el financiamiento otorgado por la banca oficial (BANRURAL), disminuyó en términos reales, mientras que la banca comercial aumentó ligeramente (véase cuadro 3).

El crédito al sector por parte de BANRURAL, presentó una tasa media de crecimiento negativa de -4.4% en el período 1983-1993, mientras que para Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) se registraba un 5.8% y para la banca comercial era de 11.4%.

CUADRO 3**FINANCIAMIENTO BANCARIO AL SECTOR AGROPECUARIO 1983-1994**
(MILLONES DE PESOS BASE 1980=100)

AÑO	BANRURAL		FIRA		BANCA COMERCIAL	
	CORRIENTE	CONSTANTE	CORRIENTE	CONSTANTE	CORRIENTE	CONSTANTE
1983	163.3	50.12	121.6	37.32	172.7	53.01
1984	303.6	56.76	223.3	41.74	441.4	82.52
1985	517.8	61.00	398.5	47.41	646.5	76.96
1986	842.0	53.56	533.7	33.94	1 003.7	63.84
1987	1 751.1	50.02	1 202.5	34.35	2 320.9	66.30
1988	3 978.0	53.49	2 530.2	34.02	4 413.4	59.35
1989	3 933.7	38.77	3 675.8	36.23	6 191.8	61.03
1990	3 219.2	23.79	5 539.1	40.94	13 877.7	102.58
1991	2 961.3	19.43	8 094.8	53.13	20 036.4	131.52
1992	3 993.9	23.62	10 171.2	60.17	25 544.1	151.12
1993	5 429.7	30.42	12 480.9	69.94	31 145.5	174.54
1994 e/	2 559.6	13.80	5 543.4	29.88	53 727.4	181.84
1995	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d

Fuente: Sexto Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari, Anexo Estadístico, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, 1994.

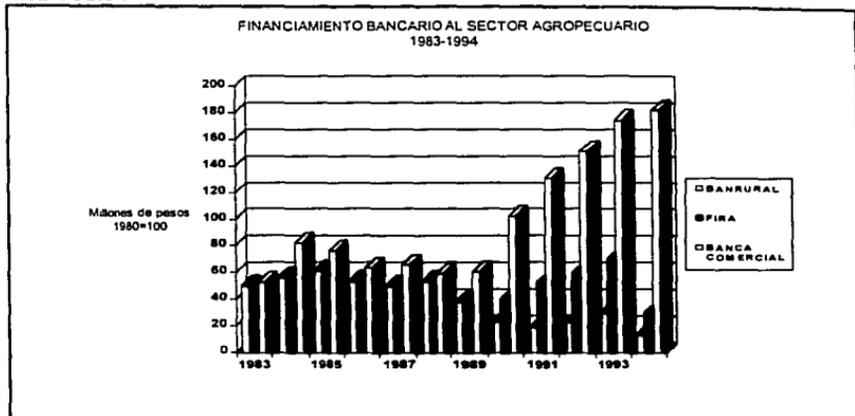
e/ cifras al mes de junio.

n.d. no disponible

nota: CORRIENTE, se refiere a la cantidad de dinero otorgado para cada año determinado, mientras que CONSTANTE, se refiere a esa misma cantidad pero restandole los niveles de inflación para cada uno de los años.

El crédito otorgado por BANRURAL tuvo una tendencia descendente en todo el período, pero el desplome más significativo se puede observar en 1990 (véase Gráfica 4), cuando se realiza una intensificación en el cambio de política crediticia, que determinaba la suspensión del crédito a los campesinos con cartera vencida no reestructurada, que para ese año, representaban cerca del 70% de los clientes de esta institución, situación que estuvo a punto de parar el sistema crediticio para el sector en el ciclo primavera-verano de ese año.

GRAFICA 4



Fuente: Cuadro 3

Por lo que toca a FIRA, el monto de crédito otorgado descendió en 1985 y 1986, pero a partir de ese último año, tuvo una recuperación constante. De esta misma forma, la banca comercial a visto incrementado el monto del crédito otorado al sector agropecuario, especialmente a partir de 1990.

Las cifras presentadas en el cuadro 3 nos permiten observar el fortalecimiento que se le ha otorgado a FIRA y a la banca comercial para colocarse como las instituciones más importantes en cuanto a la canalización del crédito al sector agropecuario, en la última década, al mismo tiempo que BANRURAL muestra un adelgazamiento constante en los recursos financieros canalizados, situación que deja sin recursos económicos a un gran número de productores campesinos que tradicionalmente habían sido atendidos por esta última institución.

Así, la política financiera dirigida al sector agropecuario se canaliza cada vez con mayor intensidad a aquellos sectores que no ponen en riesgo el crédito otorgado, haciéndose la distinción de dos clases de productores, aquellos con potencial productivo que pueden hacer frente al crédito recibido y aquellos que no tienen potencial productivo y que por lo tanto no pueden recibir financiamiento.

Los primeros, es decir, la capa de productores rentables, esta representada por los grandes productores privados y por el sector ejidal más capitalizado. Los segundos, sin potencial, al no contar con posibilidades de crédito, fueron canalizados al Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)⁷ a los cuales se les otorgó la cantidad de 440 pesos por hectárea cultivada, como único apoyo financiero al que tuvieron derecho en el ciclo primavera-verano de 1995.

Pero la práctica dio origen a una capa intermedia de productores que no se tenía prevista originalmente en los programas gubernamentales, "en la que se ubicó el sector ejidal mayoritario, pero también algunos agricultores de la pequeña propiedad, representando aproximadamente a tres millones de productores que no recibieron financiamiento de ninguna fuente y que han estado cayendo en manos de agiotistas o de los acaparadores de cosechas a cuenta de anticipos y que han deteriorado cada vez más sus niveles de inversión productiva" (DE ITA, 1994, p. 99).

Otro aspecto importante de la política dirigida al sector agropecuario en este período, fue el manejo de los precios agropecuarios, que en una primera etapa permitieron contrarrestar algunos de los aspectos negativos originados por la disminución de la inversión pública, el gasto gubernamental y el crédito al sector.

De 1983 a finales de 1987 los precios de garantía mostraron una evolución más favorable que en etapas anteriores, pero en la administración de Carlos Salinas de Gortari, se formuló nuevamente, por presiones externas, una política de reestructuración económica más profunda, con la que se comenzaron a liberar los precios agrícolas, de tal forma que a finales de 1989 se

⁷ PROCAMPO, Funcióne como mecanismo de apoyo directo de bajo potencial productivo, en sustitución de los instrumentos tradicionalmente utilizados como créditos, precios de garantía y otro tipo de subsidios.

suprime el régimen de precios de garantía para diez productos (arroz, trigo, sorgo, soya, cártamo, algodón, ajonjolí, girasol, copra y cebada) de los doce que lo integraban desde 1971, permaneciendo bajo este esquema sólo el maíz y el frijol (véase cuadro 4), mientras que para el resto de los productos se comenzaron a utilizar precios de concertación y para el año agrícola 1994 que comprende los ciclos otoño-invierno 1993-1994 y primavera-verano 1994 se aplicaron los precios y apoyos del PROCAMPO.

CUADRO 4

PRECIOS DE GARANTÍA, CONCERTACIÓN Y PRECIOS CON APOYO 1983-1994 (MILLONES DE PESOS/TONELADA)

PRECIOS CORRIENTES										
AÑO	MAÍZ	FRIJOL	ARROZ	TRIGO	SORGO	SOYA	AGONJOLI	CARTAMO	ALGODON	CEBADA
1983	17.6	31.25	19.3	7.28	12.0	29.0	43.9	24.5	18.2	17.6
1984	29.4	46.42	17.0	16.1	21.0	28.0	92.5	36.7	26.0	31.4
1985	48.4	120.0	26.9	26.1	30.3	44.0	-	31.5	24.0	44.9
1986	85.5	252.0	49.0	38.5	60.0	82.5	75	56.5	40.7	93.5
1987	202.5	437.5	168.0	71.5	136.0	204.0	138.3	112.5	110.0	188.5
1988	345.0	732.7	189.2	60.0	258.5	430.0	350.0	250.0	215.0	380.0
1989	402.7	986.9	222.7	155.0	320.0	493.0	625.0	340.0	-	253.0
1990	618.0	1850.0	275.0	242.0	387.0	425.0	-	-	-	315.0
1991	697.5	1050.0	315.0	280.0	-	-	-	350.0	-	-
1992	732.5	2100.0	342.5	288.0	230.0	-	-	-	230.0	342.5
1993	750.0	2100.0	550	320.0	400.0	940.0	-	425.0	400.0	700.0
1994	625.0	1700.0	-	600.0	-	-	-	-	-	-
PRECIOS CONSTANTES BASE 1980=100										
AÑO	MAÍZ	FRIJOL	ARROZ	TRIGO	SORGO	SOYA	AGONJOLI	CARTAMO	ALGODON	CEBADA
1983	5.40	9.59	5.92	2.23	3.69	8.90	13.47	7.52	5.60	4.0
1984	50.61	8.67	3.17	3.01	3.92	8.23	17.29	6.86	4.86	5.87
1985	5.74	14.27	3.20	3.10	3.60	5.23	-	3.74	2.85	5.34
1986	5.43	16.02	3.11	2.44	3.81	5.24	4.77	3.59	2.58	5.94
1987	5.78	12.44	4.79	2.04	3.88	5.82	3.95	3.21	3.14	5.38
1988	4.63	9.85	2.54	.80	3.47	5.78	4.70	3.36	2.89	5.11
1989	3.96	9.72	2.19	1.52	3.15	4.85	6.16	3.35	-	2.49
1990	4.56	13.67	2.03	1.78	3.86	3.14	-	-	-	2.32
1991	4.57	6.89	2.06	1.83	-	-	-	2.29	-	-
1992	4.33	12.42	2.02	1.70	1.36	-	-	-	1.36	2.02
1993	4.20	11.76	3.08	1.79	2.24	5.26	-	2.38	2.24	3.92
1994	3.36	9.16	-	3.23	-	-	-	-	-	-

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, Anexo Estadístico, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, 1994.

Para obtener el precio constante, se utilizó el promedio anual de precios de garantía de cada producto, ya que a partir de 1982 estos se fijaron por ciclo agrícola, y el índice de precios al consumidor correspondiente al sector agropecuario.

Nota: Los espacios marcados con (-), indican que no existió precio de garantía o de concertación.

El maíz, recurso de gran importancia en la dieta del pueblo mexicano mantuvo un precio real relativamente favorable para los productores en los primeros años de este período, registrándose una tasa media de crecimiento anual (TMCA) DEL 1.36% en el lapso comprendido de 1983 a 1987 mientras que para el período 1987-1994 se presentó una tasa negativa del -6.5%; de la misma forma el frijol mostró un 5.3% y -3.75% en cuanto a la TMCA para los mismos periodos.

Si consideramos que tradicionalmente uno de los componentes en política de apoyos al productor del campo ha sido el apoyo vía precios, al observar la evolución de estos, muestran que el precio real de garantía de cualquiera de los granos básicos (excepto el trigo) para el año de 1994 no alcanza los niveles de 1983, esto nos da una idea de la situación en la que pueden encontrarse otros rubros de apoyo o subsidios para el sector.

En el caso de los fertilizantes, en la actualidad, prácticamente todas las plantas productoras de estos, correspondientes a fertilizantes de México (FERTIMEX) ya están privatizadas y no existe ningún tipo o canalización de subsidios al sector agropecuario vía los precios de fertilizantes.

En cuanto a la distribución de agua para irrigación, a partir de 1989 comenzaron a transferirse los distritos de riego propiedad del gobierno a particulares, disminuyendo considerablemente el subsidio del Estado en este rubro viéndose incrementada la participación de los usuarios en cuanto a los costos de operación y conservación de los distritos, elevándose de un 40% a un 54% de 1990 a 1991.

La electricidad, insumo indispensable en el bombeo de agua para la irrigación era el rubro más subsidiado hasta el año de 1989, pero la Comisión Federal de Electricidad, ha ido incrementando la tarifa un 3% mensual desde 1991 para colocar la relación precio/costo de ésta, igual a la unidad en el año 1994, es decir, que a partir de ese año la tarifa eléctrica para bombeo agrícola dejó de estar subsidiada.

Lo anterior, define aún más el esquema de adelgazamiento de Estado en cuanto a su participación como rector del desarrollo agropecuario y la imposición cada vez más clara de una

economía de mercado y por lo tanto el alejamiento cada vez mayor de una solución planificada a los problemas del agro.

La política anterior deja una situación cada vez más difícil al sector agropecuario, encontrándose deterioros profundos a lo largo de toda esta fase de análisis, en cuanto al Producto Interno Bruto agropecuario tuvo un desempeño poco favorable, su tasa de crecimiento promedio anual fue de sólo 0.5%, registrándose caídas en cuatro años de ese lapso, 1986, 1988, 1989 y 1992, con tasas de -2.7%, -3.7%, -2.2% y de -1.0% respectivamente. En lo que respecta a los años que van de 1993 a los primeros nueve meses de 1995, según datos preliminares, el PIB manifestó un crecimiento del 5.6% (véase cuadro 10).

CUADRO 5

PRODUCTO INTERNO BRUTO AGROPECUARIO (1983-1995)			
(TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO)			
AÑOS	T.M.C.A	AÑOS	T.M.C.A
1984-83	2.6	1990-89	5.9
1985-84	3.7	1991-90	0.9
1986-85	-2.7	1992-91	-1.0
1987-86	1.3	1993-92	1.4
1988-87	-3.7	1994-93	1.8
1989-88	-2.2	*1995-94	4.6

*1995, primeros nueve meses de ese año.

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, tomo I; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México; Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, 1995, Anexo Estadístico.

Según datos del INEGI y Banco de México, el sector agropecuario en su conjunto aportaba en 1983 el 8.16% del producto interno bruto nacional, el cual fue declinando poco a poco para situarse en 1991 en 7.25%, situación que no se semeja en nada al 20% que aportaba en 1940. Esto constriñó la importancia del sector dentro de la economía nacional no sólo en la generación de riqueza para el país, sino también como posible mercado para la captación de bienes de otros sectores o ramas de la economía.

La pérdida de dinamismo de la agricultura se manifestó en una tasa de crecimiento negativa de la superficie cosechada total nacional del -1.9% en el período 1983-1991, mientras que la superficie cosechada de los diez primeros cultivos: arroz palay, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo, semilla de algodón, soya, cebada y sorgo (productos y cifras obtenidos del primer informe de gobierno 1995, Ernesto Zedillo), presentaba una tasa anual promedio de crecimiento, también negativa del -0.8% de 1985 a 1995.

Esta situación provocó que las importaciones de granos durante 1983-1987 crecieran a un promedio de 6.9 millones de toneladas al año, agudizándose esta tendencia al llegar a más de 10 millones en 1990 (OLMEDO, 1994, p.79).

Durante todo el periodo el sector mostró déficit corrientes en la balanza comercial agropecuaria*, de 1983 a 1985 registró un saldo promedio anual de -274 550 millones de dólares; 1988 de -101 181; 1989 de -288 449; 1992 de -716 000; 1993 de -129 000 y 1994** de -693 000. Por consecuencia, se agudiza la dependencia de México con el exterior, principalmente con los Estados Unidos de América, en perjuicio de nuestra soberanía nacional.

El Gobierno norteamericano a través de organismos internacionales de carácter financiero y comercial como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), ha presionado a México, manifestando que el gobierno mexicano no puede continuar manteniendo programas dirigidos al sector agropecuario como lo fue el SAM, por lo que debe adoptar programas más modestos en términos económicos, además de llevar a cabo una política de ajuste de las finanzas públicas, con un adelgazamiento importante en cuanto a la participación del Estado dirigida hacia la promoción del desarrollo agropecuario. Aun cuando existían razones suficientes para optar por la protección de la agricultura, estas presiones orillaron a abandonar el modelo de crecimiento hacia adentro por el de una apertura al exterior, cambio que quedó formalizado en 1986, cuando México ingresa al

* Datos obtenidos de Yúnez-Naude, Antonio en *El Comercio Exterior Agropecuario durante el Auge y la Crisis: y del Primer Informe de Gobierno, 1995, Ernesto Zedillo.*

** Dato preliminar.

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y fortaleciéndose esta política, con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC) en enero de 1994.

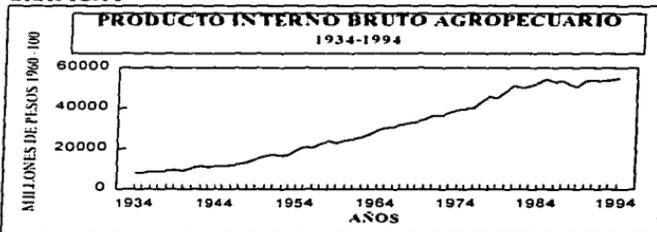
El tipo de políticas impuestas desde el exterior, tienen su origen en la constitución, como primera potencia mundial de los Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial. ya que éste ha diseñado una estrategia internacional completa de apertura comercial para mantener su hegemonía y continuar influyendo en otras naciones en lo referente al campo agroalimentario. Esto ha dejado como principal consecuencia para México, que se pierda tanto la autosuficiencia alimentaria y por consecuencia se tengan que importar grandes cantidades de productos básicos, como la pérdida de la cultura productiva y alimenticia del pueblo mexicano. "Anteriormente la base de la nutrición... era muy variada: diversas clases de verduras, legumbres, granos, así como raíces y pequeños y grandes animales locales, incluyendo insectos. Pero los países industrializados y las transnacionales, han promovido otra alimentación, una nutrición cerealera extraña a la original" (OLMEDO, 1994, p. 47).

Además esta apertura ha provocado la entrada de grandes cantidades de equipo e insumos agrícolas que también se importan, pues se cree que son necesarios para lograr un proceso de "modernización" en la producción agrícola, ya que este concepto ha implicado tener una perspectiva del papel del campo respecto a lo urbano-industrial, confundiendo la idea de modernización con la de urbanización o "también se ha entendido como mecanización, por lo que se ha impulsado un modelo intensivo de recursos y capital que desplaza mano de obra. Esta idea de modernización pasa por una crisis en los países desarrollados, que fueron sus impulsores, debido a sus altos costos ambientales, sociales y culturales que genera" (DE ITA, 1994, p.27), pero que ahora dirigen hacia los países subdesarrollados, a través de la estrategia de apertura comercial, que para México ha significado una mecanización transnacional y una internacionalización de la agricultura, que genera una situación de crisis tanto agrícola como alimentaria y por consiguiente una vulneración a nuestra soberanía nacional, difícil de superar si se continua con una política de puertas abiertas que nos hace cada vez más dependientes.

3. Hacia una Reflexión del Período 1934-1995

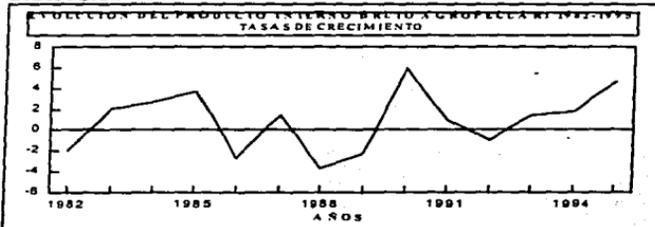
Si atendemos al comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) Agropecuario durante todo el periodo de análisis, podemos observar que tuvo un comportamiento más o menos estable y en ascenso hasta principios de la década de los ochenta, y que a partir del año de 1982 muestra una situación de lento crecimiento acompañado con fluctuaciones cíclicas (véase gráficas 5 y 6).

GRAFICA 5



FUENTE: NAFINSA, La Economía Mexicana en Cifras, 1974, 1982, 1984

GRAFICA 6



FUENTE: Cuadro 5 e INEGI, 1995.

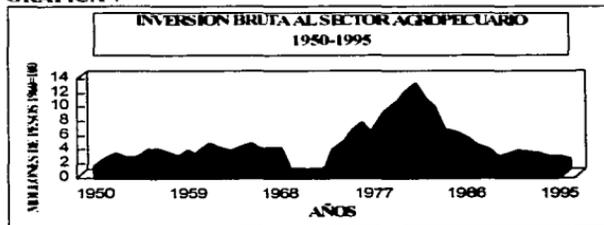
La elaboración de la gráfica No. 6, a partir de las tasas de crecimiento anual, nos permite tener una visión más completa de la situación peculiarmente oscilante que presenta el PIB agropecuario en la fase 1982-1995, etapa que coincide con el inicio de la separación del Estado de la planificación del sector, lo que nos hace reflexionar sobre la condición algareta a la que se deja a una economía o sector no planificado.

Durante el desarrollo de la investigación, podemos observar que la participación del Estado en la planificación del sector agropecuario se aprecia con claridad a partir del comportamiento de las variables macroeconómicas dirigidas al agro.

La inversión agropecuaria es una de estas variables que refleja gráficamente las etapas de mayor participación y alejamiento del Estado en la conducción del sector.

Así, los datos presentados a partir de 1950, deflactados a precios de los años sesentas, muestran una etapa de franca participación estatal que se extiende hasta el año de 1981, reflejada en el incremento constante de la inversión agropecuaria, que alcanza su punto más alto en el año de 1980, descendiendo sólo un poco en 1981, etapa durante la cual el sector recibió grandes beneficios, principalmente con la construcción de infraestructura de grande y pequeña irrigación. A partir del año de 1982, se puede apreciar una caída drástica y constante de la inversión, que se prolongó hasta 1995 donde los niveles no superan siquiera a los de 1950 (véase gráfica 7).

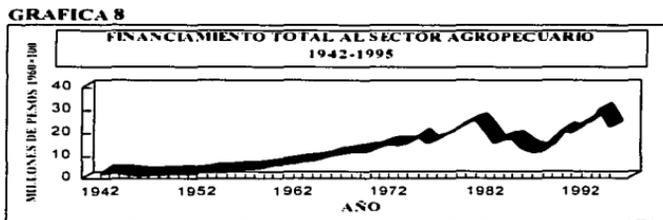
GRAFICA 7



FUENTE: MARTINEZ DE NAVARRETE, 1980; INEGI, 1995 y CALVA, 1988.

El financiamiento al campo es otra de las variables que ilustra el adelgazamiento de la participación estatal en la dirección del sector agropecuario al principio de la década de los ochenta.

La gráfica No. 8 nos muestra un constante y sostenido crecimiento del financiamiento desde principios del periodo, que se prolongó hasta 1982, posteriormente se aprecian movimientos irregulares tendientes a la baja que culminaron con una fuerte caída en 1987, a partir del siguiente año, se observa una recuperación importante alcanzándose el mayor financiamiento al sector en el año de 1993, pero cabe aclarar que esta recuperación e incremento del financiamiento no se debió a una mayor participación estatal en éste rubro, sino a una privatización de los recursos financieros que fueron tomando fuerza año con año. Esta acción provocó que los créditos concedidos al sector agropecuario se hicieran en extremo selectivos, en beneficio de un reducido grupo de productores.



FUENTE: MARTINEZ DE NAVARRETE, 1980; INEGI, 1995 y NAFINSA, 1974, 1982, 1984.

El análisis de las variables macroeconómicas realizado durante toda la investigación y el énfasis puesto a la inversión y financiamiento agropecuario en este apartado, nos proporcionan un amplio panorama sobre la importancia de la participación del Estado en la conducción y dirección de un proceso planificado dirigido al sector agropecuario y advierte la situación

productiva, sin control, que presenta el sector a raíz de la separación del Estado del control del agro, manifestándose la ineficiencia del sistema de mercado para garantizar un crecimiento estable del sector.

CAPITULO III

**ESTADO Y AUTOSUFICIENCIA
ALIMENTARIA**

ESTADO Y AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

La participación del Estado en la conducción del sector agropecuario es de suma importancia para determinar el rumbo que este sector debe tomar en relación al crecimiento del resto de la economía y para alcanzar su propio desarrollo.

Algunos de los productos agropecuarios tales como la calabaza, el cacahuate, ciertos cultivos tropicales, entre otros, pudieran prescindir en ciertos momentos de la atención particularizada del Estado, ya sea por los niveles de producción y consumo cubiertos históricamente o aún cuando no sean cubiertos, porque esto no afecta directamente la vida económica y social del país ni el desarrollo del sector.

Pero existen otros productos a los que no se les debe alejar de la atención directa del Estado, por la importancia que estos representan en la alimentación básica de un pueblo. Para el caso de México, el maíz es el producto base de la alimentación y por lo tanto el que mayor atención debe tener por parte del Estado, buscando elevar su producción a niveles que ofrezcan la autosuficiencia nacional, como una medida mínima de protección alimentaria para el pueblo y como estrategia de soberanía nacional, ya que una nación que no tiene garantizada la alimentación básica de sus habitantes es altamente vulnerable y pone en riesgo la paz social interna.

México cuenta con una superficie territorial de 1 958 201 kilómetros cuadrados, es decir 195.8 millones de hectáreas aptas para una gran diversidad de actividades agrícolas, pecuarias, y forestales. La agricultura utiliza actualmente alrededor del 12.4% del suelo territorial, lo que equivale a 24.6 millones de hectáreas destinadas a esta actividad, con 6 millones de éstas con riego y 18.6 de temporal, distribuidas a lo largo de todo el país en condiciones climáticas, geográficas, económicas y sociales diversas y heterogéneas (TELLEZ, 1994, p. 17).

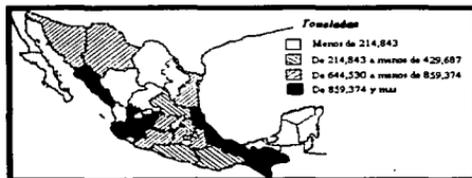
De acuerdo con la caracterización de Angel Bassols Batalla, contamos en México con ocho regiones económicas agrupadas conforme a su especialización productiva, grado de desarrollo e importancia económica de cada una de ellas:

1. Noroeste, 2. Norte, 3. Noreste, 4. Centro-Occidente, 5. Centro-Este, 6. Sur, 7. Oriente y 8. Península de Yucatán.

Las grandes zonas de agricultura de temporal están situadas principalmente en las regiones Centro-Este y algunos valles aislados del su, siendo las entidades federativas involucradas para estas zonas: Morelos, Puebla, Tlaxcala, Estado de México, Hidalgo y Querétaro, así como Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Las tierras agrícolas de mayor rendimiento son fundamentalmente las de riego, situadas en su mayoría en el Noroeste, Norte y partes del Noreste, es decir, en los estados de Baja California, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Chihuahua, Coahuila, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Tamaulipas y Nuevo León (BASSOLS, 1989, p. 79-94).

La mayor producción de maíz en México coincide principalmente con la zona temporalera arriba señalada, pero también es cierto que este producto es cultivado en todo el país, incluyendo algunos estados que se han caracterizado por el desarrollo de otras actividades diferentes a las agrícolas e independientemente de las áreas económico-geográficas que éstos ocupan (véase mapa siguiente).

PRODUCCIÓN DE MAÍZ POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1991



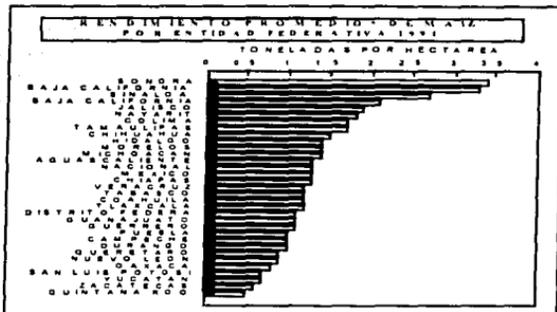
FUENTE: Colegio de Postgrados 1994.

Esto ha sido posible gracias a la gran adaptabilidad del grano de maíz a las diversas condiciones geográficas y climatológicas, presentes en las diferentes regiones del país, cubriéndose actualmente el 40% de la superficie agrícola sembrada anualmente con la contribución de todas las entidades federativas a la producción nacional de maíz, lo que equivale a una extensión cercana a los 8 millones de hectáreas cultivadas. De forma tal que para 1991, en 28 estados este producto aportó más del 50% a la producción de básicos y en otros 18 su aportación llegó a ser mayor al 70% (COLEGIO DE POSGRADUADOS, 1994, p. 119).

Las altas proporciones estatales de producción registradas, son indicativas de la gran importancia económica y social de este producto en México, sin embargo, solamente algunas entidades han sido tradicionalmente autosuficientes, tales como: Chihuahua, Chiapas, Colima, Estado de México, Jalisco, Tamaulipas, Sonora y Sinaloa, por lo que el resto de los estados han tenido que ser abastecidos, ya sea con los excedentes generados por los estados autosuficientes o bien con las importaciones que desde hace más de veinte años ha realizado el país.

En 1991 obtuvimos un rendimiento promedio nacional de producción de maíz de 1.3 ton/hac*, alcanzándose el mayor rendimiento promedio en el estado de Sonora, donde predomina la agricultura de riego, con 3.4 ton/hac (véase gráfica 9).

GRAFICA 9



* Porcentaje obtenido de la relación entre producción total y superficie total por cada entidad federativa.

FUENTE: COLEGIO DE POSGRADUADOS, 1994, p. 121.

Bajo estos rendimientos por hectárea, se obtuvo una producción nacional de maíz de 14.252 mil toneladas, mientras que el consumo aparente se elevó a 15 659 mil toneladas, es decir, se tuvo un déficit productivo de 1 407 mil toneladas de este grano sólo para cubrir el consumo nacional aparente de ese año (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 1995).

En la actualidad es necesario superar la producción de 18 millones de toneladas de maíz para acercarnos a los niveles de autosuficiencia requeridos, pero si atendemos a los datos

* Rendimiento muy por debajo del presentado por los países desarrollados como Estados Unidos, el cual registró un promedio de 7.4 ton/hac (TELLEZ, 1994).

estimados para 1995 de una producción de 15 540 564 toneladas, entonces tuvimos para ese año un déficit superior a las 2 400 mil toneladas de ese grano (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 1995).

Estos grandes déficit productivos nos han hecho depender de las importaciones de maíz por más de veinte años, situación que ha hecho vulnerable nuestra soberanía alimentaria y nacional, ya que al no contar con el alimento básico de nuestra alimentación en cantidades suficientes, estamos sometidos a los condicionamientos internacionales para tener acceso a él.

De este modo, la autosuficiencia de maíz debe ser un punto de particular importancia para el Estado mexicano, con el objetivo de garantizar la soberanía alimentaria y la paz social nacional, independientemente del costo que esto represente.

De acuerdo con los recursos con los que contamos, lograr la autosuficiencia en maíz es perfectamente posible; si consideramos que sólo "en el noroeste existe un potencial de un millón de hectáreas susceptibles de cultivo que pueden incorporarse a la producción mediante el riego" (TELLEZ, 1994, p. 20) y que las tierras irrigadas tienen un rendimiento promedio por hectárea de 4.655 toneladas (VALENZUELA, 1994, p.125), de poner a producir estas tierras contaríamos con una producción de maíz de alrededor de 4 500 mil toneladas anuales, que al sumarlas al resto de la producción alcanzaríamos la autosuficiencia en ese grano básico.

Otra opción sería, aprovechar las más de cinco millones de hectáreas de temporal destinadas actualmente a la producción de maíz, para que mediante el apoyo estatal a este tipo de agricultura, se lograra incrementar el promedio de rendimiento nacional para este cultivo, por lo menos a 2.5 ton/hac, rendimiento casi alcanzado en el año de 1993 donde con apoyo del Estado en el precio de garantía, impulsando la tasa de crecimiento anual en 4.8% respecto al año anterior, se registró un rendimiento de 2.428 ton/hac, dato que no se aleja de la realidad para alcanzar los rendimientos necesarios en la búsqueda de la autosuficiencia.

Para cualquiera de las alternativas anteriores, ya sea la de incorporar superficie agrícola al riego o bien, incentivar la producción temporalera, se requiere de una participación decidida e ininterrumpida del Estado, mediante el control y dirección de las variables macroeconómicas, en la planificación de una política agropecuaria encaminada a lograr la autosuficiencia del producto base de nuestra alimentación, como sustento en la defensa de nuestra soberanía nacional.

Por lo tanto, la autosuficiencia no tiene que verse como un problema de balanza comercial agropecuaria, sino como la oportunidad de tener un pueblo que satisface su alimentación básica sin depender de los productores internacionales ni de los condicionamientos para adquirir el producto.

**CONCLUSIONES Y
PROPUESTA**

CONCLUSIONES Y PROPUESTA

El desarrollo del sector agropecuario en México ha mostrado características diversas, a lo largo del período contemplado en el estudio, que han respondido a las variadas estrategias de desarrollo global nacional, esto ha condicionado que el proceso de planificación agropecuaria instrumentado por el Estado a partir de 1934 y hasta nuestros días, no se haya manifestado de forma lineal u homogénea, lo que no ha permitido contar con una política de largo plazo para el sector, que ofrezca en materia económico-productiva, mayor certidumbre a los productores involucrados en esta actividad.

Si por otro lado, observamos que la política económica interna, en lo general y la dirigida al sector agropecuario en particular han estado fuertemente influenciadas y sometidas por intereses internacionales, con diversas intensidades a lo largo del periodo de análisis, pero incrementada a partir de la década de los ochenta, a condición de la aprobación de préstamos financieros a la nación, imponiendo una política de puertas abiertas a los mercados y capitales extranjeros y de endeudamiento externo, aunado a una política neoliberal en donde el mercado intenta convertirse en el elemento "regulador" de la economía, podremos apreciar que la planificación agropecuaria del país, especialmente en los últimos años, no ha podido reflejar ni el interés ni la solución a los problemas del sector.

Aquellas etapas en las que el Estado ha dirigido un proceso comprometido de planificación hacia el sector agropecuario, a partir de la participación activa de éste, mediante el manejo de las diversas variables económicas y la regulación del mercado, han reflejado resultados favorables en diversos rubros de esta actividad tales como: producción, productividad, superficie sembrada y cosechada, entre otros.

Pero el incremento de la austeridad estatal en la dirección del sector agropecuario a partir de la instrumentación de la política de reestructuración económica y ajuste fiscal de principios de los ochenta, impuesta por los organismos internacionales de financiamiento, elimina la

posibilidad real de hacer frente a la severa crisis que actualmente afecta al sector, debido a la incapacidad de la economía de mercado para eliminarla o hacerla menos severa.

Los elementos presentados a lo largo de la investigación evidencian la crítica situación que vive el sector agropecuario en nuestros días a falta de una directriz consiente y planificada para el desarrollo de éste. En consecuencia, podemos concluir que sólo será posible concretar un desarrollo del sector agropecuario, congruente a las necesidades internas del país y del propio sector, que revierta beneficios en favor del mismo, cuando el Estado retome el rol fundamental que debe desempeñar como rector del desarrollo, integrando la decisión democrática de los productores del campo y manejando las diversas variables económicas, que involucre al sector agropecuario como parte importante para el desarrollo global del país, regido bajo un proceso comprometido de planificación de largo plazo.

De la investigación, podemos destacar que la planificación agropecuaria es fundamental tanto en el análisis de la situación del sector, como en la aplicación de alternativas para lograr su desarrollo.

El análisis de la planificación para el desarrollo agropecuario, nos ofrece aportaciones en diversos sentidos:

1. Teórico-Conceptual. Para el estudio y aplicación de la planificación, el entendimiento de ésta debe rebasar el ser entendida sólo como una técnica de elaboración de planes, ha de conceptualizarse como un proceso social y como tal, no es ajena al papel que juega el Estado en la economía global, por lo que debe ser éste, a través del manejo de las diversas variables macroeconómicas dirigidas al sector tales como: inversión y gasto público agropecuario, financiamiento agropecuario, subsidios a la producción e insumos, precios a los productos agropecuarios, entre otros, quien dirija el proceso de desarrollo del sector.
2. Metodológico. a) El conocimiento del comportamiento de la planificación agropecuaria instrumentada por el Estado desde sus inicios, nos ofrece una referencia histórica que permite reforzar o reorientar las políticas dirigidas al sector. b) Después del análisis histórico, es necesaria la elaboración de un plan rector acorde a la realidad presentada por el agro, donde

se plasmen las disposiciones necesarias para la ejecución de los proyectos encaminados a lograr el desarrollo agropecuario, pero este plan debe trascender su elaboración escrita para convertirse en el medio del accionar conjunto de la planificación y el Estado, y c) Se lleva a cabo la aplicación del proceso planificado a través del manejo adecuado, por parte del Estado, de las variables macroeconómicas tendientes a lograr los objetivos y metas plasmados en el plan, con especial atención en la autosuficiencia alimentaria.

3. Técnico-Práctico. El plan como tal, se constituye en la parte técnica de la planificación y debe especificar claramente las formas de participación de cada uno de los elementos sociales involucrados.

La ejecución del plan y los procesos de planificación deben ser atendidos por el Estado, ya que es imposible aplicar o analizar los esquemas de dichos procesos ajenos al papel que juega el Estado.

Atendiendo a la característica de especificidad propia de la actividad productiva agropecuaria y la alta sensibilidad del sector, tanto a los cambios macroeconómicos como naturales, se considera como propuesta más viable para lograr el adecuado desarrollo del sector agropecuario, la que a continuación se presenta:

1. Trato especial y constante al sector, mediante un proceso de planificación, aplicado y dirigido por el Estado, que involuere las diversas variables económicas y regule el mercado agropecuario, a pesar del modelo de política económica neoliberal imperante.
2. Elaboración de políticas diferenciadas dirigidas al sector de acuerdo al tipo de productores y regiones agrícolas del país, teniendo en cuenta siempre el objetivo de autosuficiencia alimentaria, que mínimamente considere a los productos básicos de la alimentación del pueblo mexicano, y esto se traduzca en soberanía alimentaria nacional.
3. La atención estatal hacia la agricultura debe presentarse con mayor intensidad en los primeros estadios de desarrollo, hasta que los aumentos en producción, productividad y otros rubros se hagan manifiestos, pero ésta no debe desaparecer aún se logre el pleno desarrollo

del sector ya que el sostenimiento de éste dependerá del interés constante que el Estado manifieste hacia la agricultura.

Las políticas y estrategias dirigidas por el Estado a través del proceso de planificación, deben tener siempre presente que el desarrollo global de la nación depende principalmente del fortalecimiento del sector agropecuario, en la medida que éste progrese, mayor será la riqueza del país, mejor la alimentación del pueblo mexicano y más se engrandecerán los causes del desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. **ALBORNOS, Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México.** IMIE. México, 1966
2. **BASSOLS BATALLA, ANGEL, Recursos Naturales de México,** Ed. Nuestro Tiempo, vigésima edición. México, 1989.
3. **BETTELHEIM, CHARLES, Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación,** Ed. Técno, Barcelona, España, 1971.
4. **CALDERON SALAZAR, JORGE A., "Reformas al Artículo 27 Constitucional, Nueva Ley Agraria y su Impacto en el Desarrollo Rural en México", en La Agricultura 500 años después, libros de la revista Problemas del Desarrollo,** IIEc-UNAM. México, 1993.
5. **CALVA, JOSE LUIS, Crisis agrícola y Alimentaria en México, 1982-1988.** Ed. Fontamara, México, 1988.
6. **CECEÑA CERVANTEZ, JOSE LUIS, La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista, (el caso de México),** UNAM. México, 1983.
7. **CEPAL, Caracterización de la Política Agrícola Mexicana en Diferentes Períodos, de los Años Veinte a los Años Setenta,** México, 1981.
8. **CESPA, El Desarrollo Agropecuario de México, Pasado y Perspectivas,** tomo XII. Dirección General de Planeación, México, 1982.
9. **CESPA, El Desarrollo Agropecuario de México, Pasado y Perspectivas,** tomo I. México, 1982.
10. **COLEGIO DE POSGRADUADOS, Principales Cultivos Alimentarios de México: Arroz, Frijol, Maíz y Trigo, VII Censo Agropecuario, 1991,** México, 1994.
11. **CORDOVA, ARNALDO, La Política de Masas del Cardenismo,** Ed. Era. México, 1976.

12. **DE ITA, ANA.** (Coord.) El Futuro del Campo, Hacia una Vía de Desarrollo Campesino. Friedrich Ebert Stiftung, México, 1994.
13. **ESPINOSA BERMEJO, JOSE LUIS,** "Metas y Resultados del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988", en Revista de la ENEP Aragón, UNAM, No. 2, México, noviembre de 1988.
14. **ESPINOSA BERMEJO, JOSE LUIS.** Desarrollo y Crisis Agrícola en México, Analizados a Través de la Plangación Nacional, 1934-1970. Tesis de Maestría en Sociología, FCP y S-UNAM, México, 1986.
15. **FALCK, MELBA.** "El Sector Agrícola de Japón: el Proteccionismo y sus Efectos", en Comercio Exterior, Vol. 44, Núm. 4, abril de 1994.
16. **GARCIA ZAMORA, RODOLFO.** Crisis y Modernización del Agro en México. Universidad Autónoma Chapingo, México, 1993.
17. **GAVALDON ENCISO, ENRIQUE Y CECEÑA ESQUIVEL, JAVIER.** "La Política Agrícola de Estados Unidos", en Comercio Exterior, vol. 40, núm. 12, México, diciembre de 1990.
18. **GUTELMAN, MICHEL.** Capitalismo y Reforma Agraria en México. Ed. Era, México 1991.
19. **GUTIERREZ PEREZ, ANTONIO y TRAPAGA DELFIN, YOLANDA.** La tierra y la Propuesta Agrícola de los Fisiócratas, Algunas Reflexiones. UNAM, México, (copias s/f).
20. **INCA-Rural.** "Respuesta de los Productores Rurales Ante las Medidas Operativas del SAM en los Diez distritos de Temporal Iniciales de 1980", Boletín de Investigación Económica, México, 2 de noviembre de 1982.
21. **INEGI.** Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1995.
22. **INEGI.** Estadísticas Históricas de México, tomo I, México, 1994.

23. **KAUTSKY, KARL.** La Cuestión Agraria, Estudio de las Tendencias de la Agricultura Moderna y de la Política Agraria de la Sociedad Democrática. Ediciones de Cultura Popular, México, 1977.
24. **KEYNES, JOHN.** Crítica de la Economía Clásica. Ed. Sarpe. Madrid, España, 1985.
25. **LA JORNADA.** No. 4235, México, 21 de junio de 1996
26. **LENIN, V.I.** El Desarrollo del Capitalismo en Rusia. Ed. Progreso, Moscú, 1975,
27. **LEON LOPEZ ARTURO.** "La política Agrícola Común de la Unión Europea", en Comercio Exterior. Vol. 44, Núm 4, abril de 1994.
28. **MARTINEZ DE NAVARRETE IFIGENIA (Comp.).** Bienestar Campesino y Desarrollo Económico. Ed. FCE, primera reimpresión, México. 1980.
29. **MONTAÑEZ, CARLOS y ABURTO, HORACIO.** Maíz, Política Institucional y Crisis Agrícola. Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, Ed. Nueva Imagen, México. 1979.
30. **NACIONAL FINANCIERA, S.A.** La Economía Mexicana en Cifras. México 1974.
31. **NACIONAL FINANCIERA, S.A.** La Economía Mexicana en Cifras. México 1982.
32. **NACIONAL FINANCIERA, S.A.** La Economía Mexicana en Cifras. México 1984
33. **OLMEDO CARRANZA, BERNARDO.** Crisis en el Campo Mexicano. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México. 1994.
34. **ORTEGA BLAKE, ARTURO (Comp.).** Planeación la Opción al Cambio. Ed. Edicol, México. 1985.
35. **PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.** Primer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Anexo Estadístico, Poder Ejecutivo Federal, México, 1 de septiembre de 1995.

36. **QUESNAY, FRANÇOIS**. "Granos", en El 'Tableau Económico y Otros Escritos Fisiocráticos, Ed. Fontamara, Barcelona, 1965.
37. **SARH**. "Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994", en Comercio Exterior, vol. 40, núm. 10, México, octubre de 1990.
38. **SARH**. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, 1985-1988, México, abril de 1985.
39. **SOLIS, LEOPOLDO**. Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Ed. SEP-Setentas-Diana, México, 1975.
40. **SOLIS ROSALES, RICARDO**, "Precios de Garantía y Política Agrícola. Un análisis de Largo Plazo", en Comercio Exterior vol. 40, núm. 10, México, Octubre de 1990.
41. **STAVENHAGEN, RODOLFO y PAZ SANCHEZ, RODOLFO**, Neoliberalismo y Explotación, de Emiliano Zapata a Anderson Clayton & Co, Ed. Nuestro Tiempo, México 1980.
42. **TELLEZ KUENZLER, LUIS**, La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal, Ed. FCE, México, 1994
43. **TRAPAGA DELFIN, YOLANDA**, Políticas y Tendencias Agrícolas Internacionales en los Noventa, UNAM, México (mimeo s/d).
44. **TRAPAGA DELFIN, YOLANDA**. "El GATT y los Desafíos de la Reordenación Agrícola Internacional", en Comercio Exterior, vol. 40, núm. 10, México, octubre de 1990.
45. **TRAPAGA DELFIN, YOLANDA**. "Renta de la Tierra y Economía Campesina", en Investigación Económica, No. 193, UNAM, julio-septiembre de 1990.
46. **TRAPAGA DELFIN, YOLANDA**. La Agricultura en la Cuenca del Pacífico: Una Lección para México, UNAM, México, 1989.
47. **UNO MAS UNO**, México, 27 de diciembre de 1981.

48. VALENZUELA RUIZ, TOMAS. "Diagnóstico para el Desarrollo de Distritos de Riego" en El agua y la Energía en la Cadena Alimentaria: Granos Básicos, Programa Universitario de Alimentos, UNAM, México 1994.
49. YUHIRO HAYAMI y KAZUSHI OHKAWA. "Policy Implications of Japanese Experience in Agricultural Development", en International Food Policy Research Institute Briefs, Tokio, abril de 1989.
50. YUNEZ-NAUDE, ANTONIO. "El Comercio Exterior Agropecuario Durante el Auge y la Crisis" en Trimestre Económico Núm. 73 Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.